HU 2020

21

Különjelentés

Az unióbeli pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzése: időszerű lenne egy célravezetőségi vizsgálat

CURIA RATIONUM

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglalás	I-X
Bevezetés	01–16
Az állami támogatások ellenőrzése az EUMSZ értelmében	01–02
Az uniós bíróságok általi felülvizsgálat	03–06
A pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások – a globális pénzügyi válság alatt és után	07–14
A pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások – az állami támogatásokra vonatkozó szabályok	15–16
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	17–20
Észrevételek	21–70
A célkitűzések megvalósítása, kockázatértékelés és egyéb értékelések	21–30
Célkitűzések meghatározása és teljesítménymérés	22–25
Kockázatértékelés	26–27
Hatásvizsgálat és értékelés	28–30
Irányítási struktúrák, etikai keret és erőforrások	31–36
Irányítási struktúrák	32
Etikai keret	33–34
Humán és informatikai erőforrások	35–36
Az állami támogatások ellenőrzésének keretrendszere és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok	37–50
Az állami támogatások ellenőrzésének eljárási kerete	38–42
Állami támogatási szabályok	43–50
Az állami támogatások ellenőrzésének végrehajtása	51–70
A belső folyamatok és eljárások betartása	52–63
A pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatásokra vonatkozó érdemi határozatok	64–70

Következtetések és ajánlások **71–74**

Glosszárium

Rövidítések jegyzéke

A Bizottság válaszai

Ellenőrző csoport

Kronológia

Összefoglalás

I Az állami támogatás torzíthatja a versenyt, amennyiben előnyhöz juttatja a kedvezményezettet a versenytársaival szemben. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés csak kellően indokolt, jól meghatározott, kivételes esetekben engedi meg az állami támogatást. Ennek az elvnek a betartatásáért az Európai Bizottság felel.

II A 2007–2008. évi globális pénzügyi válság kirobbanásakor a kormányzati beavatkozásokat szükségesnek ítélték ahhoz, hogy korlátozni lehessen a bankok által a pénzügyi stabilitásra jelentett veszélyt. Azóta az Unió jelentős reformokat vezetett be a pénzügyi szektorra vonatkozó keretrendszerében azzal a céllal, hogy a jövőben ne legyen szükség bankmentésekre. Még mindig előfordul azonban, hogy a bankoknak juttatnak az adófizetők pénzéből. A Bizottság feladata annak értékelése, hogy – a válság során megállapított és legutóbb 2013-ban módosított szabályok alapján – az ilyen intézkedések összeegyeztethetők-e az Unió belső piacával.

III Ellenőrzésünk révén azt kívántuk értékelni, hogy a Bizottság a vizsgált időszakban megfelelően végezte-e a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzését azt biztosítandó, hogy a támogatások kivételes jellegűek és a lehető legkisebb összegűek legyenek. Megállapítottuk, hogy a Bizottság megfelelő forrásokkal és eszközökkel rendelkezett az állami támogatások ellenőrzéséhez, de nem volt mindig megfelelő helyzetben ahhoz, hogy teljes mértékben kihasználja azokat.

IV Ellenőrzésünk a pénzügyi szektornak nyújtott állami támogatásokra vonatkozó jelenlegi bizottsági szabályok hatálybalépésétől, 2013. augusztusától 2018 végéig tartó időszakra terjedt ki. Megvizsgáltuk a belső ellenőrzési keret egyes részeit (különösen azt, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság hogyan mérte a teljesítményt), a szervezeti felépítést (beleértve az erőforrásokat), valamint az állami támogatások ellenőrzésének (jogi) keretét, beleértve a vonatkozó állami támogatási szabályokat is. Emellett megvizsgáltuk, hogyan hajtotta végre a Bizottság az állami támogatások ellenőrzését, többek között hogy betartotta-e annak belső folyamatait és eljárásait.

V Megállapítottuk, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság kellően egyértelmű célokat tűzött ki az állami támogatások ellenőrzése tekintetében, és azonosította a megvalósításukkal kapcsolatos kockázatokat is. Az előírások értelmében mutatókat dolgozott ki teljesítményének mérésére, de ezek nem tükrözték teljes mértékben a Bizottság teljesítményét a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzése terén. Ezenkívül az ellenőrzésünk által lefedett időszakban nem értékelte formálisan, hogy a válságszabályok alkalmazása eredményes-e.

VI A Bizottság megfelelő szervezeti felépítéssel rendelkezett a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzéséhez, ami lehetővé tette a megfelelő információáramlást és a vezetői felügyeletet. A Bizottság szilárd etikai keretet hozott létre, a Versenypolitikai Főigazgatóság pedig erős etikai kultúrát ösztönzött, amely keretében a legmagasabb szintű szakmai normák betartására tettek kötelezettségvállalást. A Bizottság elegendő személyzeti erőforrást különített el a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzésére. A Bizottság rendelkezett az állami támogatások eredményes és hatékony ellenőrzéséhez szükséges hatáskörökkel, így megfelelő eszközökkel bírt annak biztosítására, hogy döntései helyes információkon alapuljanak.

VII A pénzügyi szektornak nyújtott állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó bizottsági szabályok általában jól kidolgozottak és egyértelműek voltak. Ahogy a gazdasági feltételek javultak, a Bizottság 2010-ben, 2011-ben és 2013-ban felülvizsgálta és kiigazította közleményeit, azóta viszont nem. Megállapítottuk, hogy bár az ellenőrzött időszakban, egészen a COVID-19 járvány kitöréséig javultak a piaci realitások és a szabályozási keret is módosult, az állami támogatási szabályok 2013 óta nem változtak.

VIII A Bizottság ügykezelési tevékenységei nagyrészt megfeleltek a belső eljárásoknak. A Bizottság igen szigorúan értékelte a szerkezetátalakítási terveket, részletes információkat kért be, és alaposan ellenőrizte azokat. Ugyanakkor nem vizsgálta meg minden tagállami beadvány kapcsán, hogy az adott konkrét esetben fennállnak-e az állami támogatás kivételes jóváhagyásának feltételei. Hasonlóképpen a Bizottság anélkül fogadott el a versenytorzulás korlátozására irányuló intézkedéseket, hogy a közzétett határozatokban elemezte volna a várható hatásokat.

IX Ezért érdemes lenne fontolóra venni a pénzügyi szektornak nyújtott állami támogatások Bizottság általi ellenőrzésének átalakítását. Az e jelentésben közölt észrevételeink alapján javasoljuk, hogy a Bizottság:

- értékelje, hogy az állami támogatási szabályok továbbra is megfelelőek-e, és szükség esetén tegyen korrekciós intézkedéseket,
- javítsa tovább a belső folyamatok és bevált gyakorlatok betartását,
- javítsa a teljesítménymérést.

X Ez a teljesítmény-ellenőrzés a Számvevőszék pénzügyi és gazdasági irányítással kapcsolatos tevékenységébe illeszkedik. A jelentés kiegészíti a Számvevőszék által

a pénzügyi felügyelet és a versenypolitika témájában korábban közzétett jelentéseket, és reményeink szerint hozzájárul az uniós bankszektor helyreállításáról szóló vitákhoz. Azért döntöttünk az ellenőrzés elvégzése mellett, mert tíz évvel a pénzügyi válság kezdete után az uniós bankszektor továbbra is az állami támogatások fontos kedvezményezettje maradt, pedig az Unió jelentős erőfeszítéseket tett azért, hogy ne legyen szükség bankmentésekre. Ellenőrzési munkánkat a COVID-19 járvány kitörése előtt lezártuk, így a jelentés nem veszi figyelembe a járvány nyomán bekövetkezett új fejleményeket és szakpolitikai változásokat. Mindazonáltal olyan tanulságokkal szolgál, amelyek továbbra is relevánsak: a) fontos annak biztosítása, hogy a válság enyhítésére nyújtott támogatás a válság által okozott károkra korlátozódjon, és b) a válság megszűnésekor újra kell értékelni a válságszabályok alkalmazását. Az ellenőrzésünk tárgyát képező, a bankokra irányuló állami támogatási szabályok az ellenőrzés lezárása óta a Bizottság által indított kezdeményezésekkel (pl. az ideiglenes keretrendszer létrehozásával) párhuzamosan továbbra is alkalmazandók maradnak.

Bevezetés

Az állami támogatások ellenőrzése az EUMSZ értelmében

01 Az állami támogatások ellenőrzése az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik, célja a belső piac integritásának biztosítása azáltal, hogy megvédi a versenyt a tagállamok piacainak torzulásától. Ha egy vállalat támogatásban részesül a kormánytól, az előnyt jelent számára versenytársaival szemben. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) általában tiltja az állami támogatást, kivéve, ha azt általános gazdaságfejlesztési okok vagy jól meghatározott kivételes helyzetek indokolják: ilyen például az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében valamely tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetése (lásd: ***1. háttérmagyarázat***).

1. háttérmagyarázat

Az EUMSZ 107. cikke (az Európai Közösséget létrehozó szerződés korábbi 87. cikke)

(1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen 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.

(3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:

b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás.

02 Az Európai Bizottság feladata, hogy biztosítsa e tilalom érvényre juttatását, valamint a mentességek eredményes és egységes alkalmazását az Unió teljes területén. A Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének végrehajtása terén[1]: ennek megfelelően iránymutatásokat fogadhat el, amelyek meghatározzák, hogy a Bizottság hogyan értékeli az intézkedések

[1] Lásd: a C-290/07 P. sz., *Bizottság kontra Scott* ügyben hozott ítélet (EU:C:2010:480) 64–66. pontját.

összeegyeztethetőségét. Ennek az úgynevezett összeegyeztethetőségi értékelésnek az elkészítése során megalapozott gazdasági elveket kell alkalmazni. E tekintetben az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló, 2012. május 8-i bizottsági közlemény megállapította, hogy a meglévő szabályok összetettsége nehézséget jelent az állami támogatások ellenőrzése szempontjából, és közös elvek azonosítására és meghatározására szólított fel az iránymutatások következetességének, valamint az intézkedések és gazdasági ágazatok közötti egyenlő bánásmódnak a biztosítása érdekében[2]. A Bizottság nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel annak megítélésében, hogy egy tagállami intézkedés állami támogatásnak minősül-e, azonban összetett gazdasági értékeléseket végezhet például annak megállapítására, hogy az intézkedés előnyt biztosít-e a kedvezményezettnek.

Az uniós bíróságok általi felülvizsgálat

03 Az EUMSZ és az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata szerint a Bizottság állami támogatásokkal kapcsolatos határozatai és az ezek meghozatala során alkalmazott eljárásai az uniós bíróságok felülvizsgálatának tárgyát képezik. Ha felmerül a gyanú, hogy valamely uniós jogi aktus sérti az uniós szerződéseket, illetve az annak alkalmazásával elfogadott másodlagos jogot vagy az alapvető jogokat, a Bíróság felkérhető annak megsemmisítésére. Az EUMSZ 263. cikkének második bekezdése értelmében megsemmisítés iránti keresetet ún. privilegizált felperesek (például tagállamok és uniós intézmények) indíthatnak, amelyek nem kötelesek igazolni az eljáráshoz fűződő érdeküket. Az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése szerint természetes vagy jogi személyek is kérhetik a bíróságoktól valamely uniós jogi aktus megsemmisítését, amennyiben az közvetlenül és személyükben érinti őket.

04 Ilyen módon a tagállamok és a kedvezményezettek megtámadhatják az állami támogatásokra vonatkozó határozatokat. A versenytársak hivatkozhatnak eljárási jogaik megsértésére, amennyiben úgy vélik, hogy a Bizottságnak hivatalos vizsgálatot kellett volna indítania. Az állami támogatási határozatok megalapozottságának vitatására a versenytársak csak akkor rendelkeznek jogképességgel, ha bizonyítani tudják, hogy a döntés jelentősen befolyásolja piaci pozíciójukat, ezért esetük egyedinek minősül. Ettől eltérő magánszemélyek vagy természetes személyek (beleértve a támogatásban részesült részvény- és kötvénytulajdonosokat) általi kereset általában

---

[2] Lásd: az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett, „Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése” című COM(2012) 209 final bizottsági közlemény (6) preambulumbekezdése. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:HU:PDF

nem fogadható be, hacsak nem tudják igazolni, hogy az adott állami támogatási határozat közvetlenül és személyükben érinti őket.

05 Az uniós bíróságok által végzett felülvizsgálat mértéke az állami támogatási határozatok tartalmának függvényében változó. Annak értékeléséhez, hogy egy intézkedés az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében támogatásnak minősüle, a Törvényszéknek átfogó felülvizsgálatot kell végeznie arra nézve, hogy az intézkedés az adott cikk hatálya alá tartozik-e. Ez a felülvizsgálat azonban korlátozottabb akkor, ha a bizottsági értékelés technikai jellegű vagy összetett.

06 Az EUMSZ 107. cikkének (3) bekezdése szerinti összeegyeztethetőségi felülvizsgálatok esetében – amelyek tekintetében a Bizottság széles mérlegelési jogkört élvez – a bírósági felülvizsgálat mindössze annak megállapítására szorítkozik, hogy betartották-e az eljárási szabályokat és az indokolási kötelezettségre vonatkozó szabályokat, valamint ellenőrzi a mögöttes tények helytállóságát és azt, hogy nem történt-e téves jogalkalmazás, nyilvánvaló hiba a tények értékelése során, illetve hatáskörrel való visszaélés. A Bizottságnak ezenfelül következetesen kell eljárnia. A Bíróság megerősítette, hogy az uniós bíróságok azon bizottsági értékelések tekintetében, amelyek azt vizsgálják, hogy egy esemény komoly zavart idézne-e elő a gazdaságban, a fenti felülvizsgálati elemek közül mindössze a nyilvánvaló hibák ellenőrzését végzi el[3].

A pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások – a globális pénzügyi válság alatt és után

07 A 2007–2008-as globális pénzügyi válságot követő években a pénzügyi intézmények példátlan mértékű állami támogatásban részesültek. Az állami beavatkozást szükségesnek ítélték ahhoz, hogy korlátozni lehessen a bankok által a pénzügyi stabilitásra jelentett veszélyt. A támogatásokat ahhoz is elengedhetetlennek tekintették, hogy számos uniós országban kezelni lehessen a rendszerszintű banki és államadósság-válságot. A pénzügyi válság idején az adófizetők pénzéből a bankmentésre fordított összeg messze meghaladta a más ágazatoknak nyújtott állami támogatást. Az uniós bankszektor – amely az Európai Bankszövetség szerint 2017-ben 4%-át adta az uniós tagállamok együttes GDP-jének[4] – továbbra is

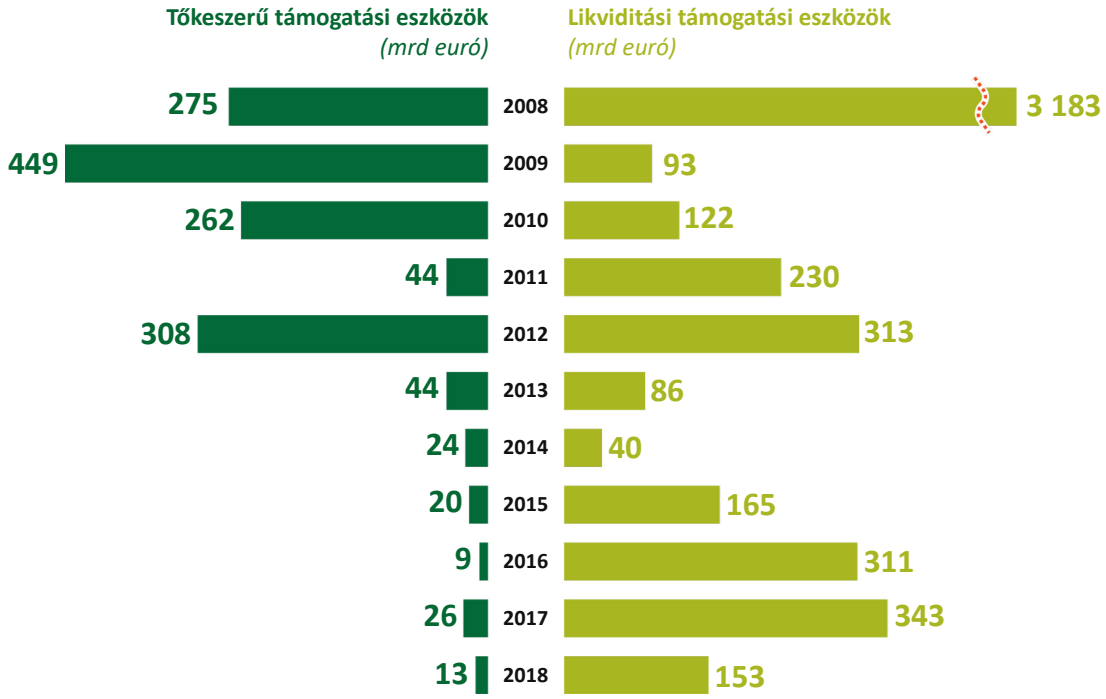
---

[3] Lásd: a C-57/00 P és C-61/00 P sz. egyesített ügyek, 99–100. bekezdés.

[4] *Banking in Europe*: EBF Facts & Figures 2018, 12. o.: https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/09/Banking-in-Europe-2018-EBF-Facts-and-Figures.pdf

nagymértékű állami támogatásban részesül. A 2008 és 2018 között jóváhagyott állami támogatási összegeket az *1. ábra* szemlélteti. Összességében a pénzügyi ágazat számára jóváhagyott állami támogatások összege stabilizálódott.

1. ábra. A 2008 és 2017 között jóváhagyott állami támogatások



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság eredménytáblája alapján.

08 Az, hogy az elmúlt években már kevésbé volt szükség a kormányzatok beavatkozására az uniós bankszektorban, a Bizottság államitámogatás-ellenőrzési tevékenységére is rányomta bélyegét. A támogatási összegek csökkenése a Bizottság által kezelt ügyek számában is tükröződik. 2009 és 2012 között a Bizottság évente átlagosan 57,5 határozatot hozott. A határozatok száma – 2016-ban 8, 2017-ben 21, 2018-ban pedig mindössze 6 – ugyanakkor csökkenő tendenciát mutat. Ellenőrzésünk idején a Bizottság arra számított, hogy a jövőben tovább csökken a támogatások összege.

09 A pénzügyi válság nyomán az Unió intézkedéseket fogadott el a pénzügyi ágazat stabilitásának megóvására. 2009 márciusában az Európai Tanács egyetértett a Bizottsággal abban, hogy javítani kell az uniós pénzügyi intézmények szabályozását és

felügyeletét, és a de Larosière-jelentés[5] nyomán beleegyezett, hogy létrehozzák a makroprudenciális felügyeletért felelős Európai Rendszerkockázati Testületet (ERKT) (további részletekért lásd: ***2. háttérmagyarázat***).

2. háttérmagyarázat

Az uniós pénzügyi ágazat rendszerszintű kockázatának nyomon követése a globális pénzügyi válság után

A 2010-ben létrehozott ERKT felelős a rendszerszintű kockázatok nyomon követéséért és értékeléséért: tevékenységének célja a rendszerszintű összetevők csődjével kapcsolatos kockázat csökkentése és a pénzügyi rendszer sokkhatásokkal szembeni rezilienciájának növelése, ezáltal pedig a belső piacra és a reálgazdaságra gyakorolt negatív hatások enyhítése.

Amennyiben az ERKT olyan kockázatot észlel, amely komolyan veszélyeztetheti a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását vagy az uniós pénzügyi rendszer egészének vagy egy részének stabilitását, akkor a helyzetről haladéktalanul tájékoztatnia kell a Tanácsot.

Amennyiben az ERKT úgy ítéli meg, hogy vészhelyzet alakulhat ki, kapcsolatba kell lépnie a Tanáccsal, és helyzetelemzéssel kell szolgálnia számára. A Tanácsnak ezt követően meg kell vizsgálnia, hogy szükség van-e az európai felügyeleti hatóságoknak címzett, vészhelyzet fennállását megállapító határozat elfogadására.

10 A válságot követő helyreállítás kapcsán szükség lett az Unió mikroprudenciális rendszerének átalakítására is, amelynek során az egész Unióra kiterjedő válságirányítási keretet hoztak létre és ösztönözték a közös felügyeleti megközelítéseket. A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvet (BRRD) 2014 tavaszán fogadták el, hogy a hatóságoknak átfogó és eredményes intézkedések álljanak rendelkezésükre ahhoz, hogy nemzeti szinten kezelni tudják a csőd közelébe jutott bankok helyzetét, valamint együttműködési keret álljon rendelkezésre a határokon átnyúló bankcsődök kezeléséhez. A keretet mindeddig csak kevés esetben alkalmazták. A BRRD-irányelv és az Egységes Szanálási Mechanizmusról (SRM) szóló

[5] A pénzügyi felügyelettel foglalkozó magas szintű csoport jelentése, Brüsszel, 2009. február 25., https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf

rendelet végrehajtásának felülvizsgálata során a Bizottság megállapított néhány hiányosságot, különösen az érintett szereplők közötti koordináció terén, de korainak ítélte ezzel kapcsolatos jogalkotási javaslatok kidolgozását és elfogadását[6].

11 A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvet azzal a céllal vezették be, hogy elkerüljék a jövőbeli bankmentéseket és megvédjék az adófizetőket az Unióban[7]; az irányelv nem befolyásolja azt, hogy az intézkedések az uniós állami támogatási szabályok értelmében összeegyeztethetőek-e az uniós szerződésekkel. A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv szerint ha egy bank rendkívüli állami támogatásra szorul, akkor úgy kell tekinteni, hogy az fizetésképtelen vagy valószínűleg fizetésképtelenné válik – ezt a döntést (az irányelvben rögzített különleges körülmények kivételével) a felügyeleti vagy a szanálási hatóságoknak kell meghozniuk – és azt rendes fizetésképtelenségi eljárás keretében fel kell számolni, vagy kivételes esetben szanálni kell. Ezenfelül a BRRD-irányelv által előírt feltételek szűk mozgásteret hagynak a szanáláshoz nyújtott állami támogatás tekintetében. Ezeket a ***3. háttérmagyarázat*** ismerteti részletesebben.

3. háttérmagyarázat

A BRRD-irányelv szerinti rendkívüli támogatás feltételei

A fizetőképes pénzügyi intézményeknek nyújtott tagállami támogatás – megelőző intézkedések (a BRRD-irányelv 32. cikke (4) bekezdésének d) pontja):

- az adott tagállam gazdaságában bekövetkezett súlyos zavar megszüntetése és a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében szükséges,
- a fizetőképes intézményekre korlátozódik,
- megelőző és ideiglenes jellegű,

---

[6] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2014/59/EU irányelv (a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv) és a 806/2014/EU rendelet (az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet) alkalmazásáról és felülvizsgálatáról, 5. o.: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0213

[7] Európai Bizottság: Új válságkezelési intézkedések a bankmentések kiváltására, 2012. június: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_12_570
Lásd még: az Európai Tanács 2012. december 12–13-i brüsszeli ülése következtetéseinek 11. pontja.

- a tagállam gazdaságában bekövetkezett súlyos zavar következményeinek orvoslásához mérten arányos,
- nem használható fel az intézményt ért vagy várhatóan a közeljövőben érő veszteségek fedezésére.

A csődbe jutott intézményeknek nyújtott támogatás – szanálási alap és alternatív finanszírozási rendszerek (a BRRD-irányelv 44. cikkének (5) bekezdése és 101. cikke):

- a veszteség nem hárítható tovább más hitelezőkre,
- a szavatolótőkét is magában foglaló teljes kötelezettségállomány összesen legalább 8%-ának megfelelő értékű veszteségnek már más forrásból fedezettnek kell lennie,
- a szanálási alap által biztosított finanszírozásnak a szavatolótőkét is magában foglaló teljes kötelezettségállomány 5%-ának megfelelő összegre, vagy – amennyiben ez utóbbi az alacsonyabb – a szanálási alap rendelkezésére álló pénzügyi eszközök és a három év alatt utólagos hozzájárulások révén összegyűjthető források összegére kell korlátozódnia.

A csődbe jutott intézményeknek nyújtott támogatás – kormányzati pénzügyi stabilizációs eszközök (a BRRD-irányelv 56. cikke):

- végső megoldásként kell alkalmazni, miután a lehető legteljesebb mértékben értékelték és kihasználták az egyéb szanálási eszközöket, a pénzügyi stabilitás fenntartása mellett.

12 A pénzügyi válságra adott másik válasz a bankunió létrehozása volt. Bár még jelenleg sem teljes, az euróövezeti tagállamok körében jelentősen elmélyült az intézményi integráció[8]. A bankunió első két pillére, az egységes felügyeleti

[8] Átfogó áttekintésért lásd: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2014/59/EU irányelv (a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv) és a 806/2014/EU rendelet (az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet) alkalmazásáról és felülvizsgálatáról, Bevezetés: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0213

mechanizmus (SSM) és az egységes szanálási mechanizmus (SRM), már létezik. A harmadik pillér, a közös betétvédelmi rendszer egyelőre nem jött létre. Ezenkívül a Bizottság szerint további intézkedésekre van szükség a bankszektor fennmaradó (különösen a nemteljesítő hitelekhez és a bankok államkötvény-befektetéseinek diverzifikálását segítő kezdeményezésekhez kapcsolódó) kockázatainak kezeléséhez[9].

13 Az Unió gazdasági környezete sokat javult a globális pénzügyi válság óta, és a COVID-19 járvány kitöréséig összességében kedvező maradt. Széles körű az egyetértés azt illetően, hogy az európai bankok a pénzügyi válság nyomán tett intézkedéseknek köszönhetően ellenállóbbá váltak. Jövedelmezőségük azonban továbbra is alacsony. Európában túl sok bank van, és a válság után az európai banki ágazat az országhatárok mentén széttagoltabb lett, mint a válság előtt volt[10]. Egyes országokban még mindig kísértenek a jogutódlási problémák. Előrelépés történt a nemteljesítő hitelek szanálása terén, de jelenleg az Unióban még mindig magasabb a nemteljesítő hitelek aránya, mint más jelentősebb fejlett országokban[11]. Ezenfelül a nemteljesítő hitelek aránya tovább nőhet, ha nem sikerül enyhíteni a COVID-19 járvány által a gazdaságra gyakorolt hatásokat.

14 Meg kell említeni, hogy a pénzügyi ágazat tekintetében nem lehet a Bizottság állami támogatások ellenőrzése terén betöltött szerepét elkülönülten vizsgálni.

---

[9] Európai Bizottság: *Completing the banking union*: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_en#completing-the-banking-union

[10] Lásd például: Mario Draghi előszava az EKB felügyeleti tevékenységekről szóló 2018. évi éves jelentéséhez: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.hu.html
A 2019. évi EUROFI Pénzügyi Fórumról szóló jelentés részletesen ismerteti a köz- és magánszféra képviselői által a pénzügyi szektor legutóbbi szabályozási fejleményeivel és az uniós pénzügyi piac működésének javításával kapcsolatban kifejtett véleményeket: http://helsinki2019.eurofi.net

[11] Az összeg (658 milliárd euró) és a nemteljesítő hitelek aránya (3,2%) 2018 negyedik negyedévében negatív csúcspontot ért el, miközben az uniós és EGT-országok körében továbbra is magas maradt a szóródás mértéke (0,45–41,2%). Lásd: az EBH 2018. negyedik negyedévi kockázati jelzőrendszere: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2666948/5836f313-b390–4f24–99bf-815fc036a7ce/EBA%20Dashboard%20-%20Q4%202018.pdf

A Bizottság csak egy fontos szem ebben a láncban, amelynek további elemei a bank támogatása mellett határozó tagállam, a bank vezetése, a külső ellenőrök, a bankfelügyelet és a szanálási hatóságok, akiknek mind megvan a maguk szerepe. Előfordulhat, hogy ha az újonnan bevezetett rendszer nem teljesít a várakozásoknak megfelelően, az állami támogatások ellenőrzése újra nagyobb jelentőségre tesz majd szert. A Számvevőszék 2017-ben[12] és 2018 januárjában[13] közzétett korábbi jelentéseiben már feltárt bizonyos hiányosságokat a szanálások előkészítése kapcsán (ESZT), valamint rávilágított néhány kialakítási problémára és a végrehajtás gyenge hatékonyságára mutató jelekre a válságkezelési keret tekintetében (EKB). Ezenfelül továbbra is aggályok merülnek fel azt illetően, hogy a banki ágazat esetleg még mindig nem áll készen az új, szigorúbb szabályok alkalmazására. A Bizottság feladata ezért továbbra is kulcsfontosságú, ugyanakkor igen nehéz.

A pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások – az állami támogatásokra vonatkozó szabályok

15 Az EUMSZ 107. és 108. cikkének végrehajtása kapcsán a Bizottság feladata a belső piaci verseny megóvása és egyenlő versenyfeltételek biztosítása az Unióban.
A pénzügyi válság során kiigazították az állami támogatások keretrendszerét, hogy az átfogó célkitűzésként a banki ágazat pénzügyi stabilitására összpontosítson, és egyben törekedjen arra, hogy minimális szinten lehessen tartani a támogatásokat és ezáltal a bankok és a tagállamok közötti versenytorzulást. Ez utóbbi azért kulcsfontosságú, hogy az állami támogatások ne torzíthassák el a támogatásban részesülők és versenytársaik, illetve az egészségesebb társaságok közötti versenyfeltételek egyenlőségét, valamint hogy korlátozni lehessen az adófizetők pénzéből a csődbe jutott pénzügyi intézményekbe áramló összegeket[14]. A Bizottság egyedi állami támogatási szabályokat állapított meg a 107. cikk (3) bekezdésének a válság során a

---

[12] 23/2017. sz. különjelentés: „Egységes Szanálási Testület: Megkezdődött a munka a bankunióval kapcsolatos, kihívásokkal teli feladatot illetően, de hosszú utat kell még bejárni”: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_HU.pdf

[13] 2/2018. sz. különjelentés: „Az EKB banki válságkezelésének működési hatékonysága”: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_HU.pdf

[14] A Bizottság „Competition policy and economic recovery, Tackling the financial crisis, State aid” című weboldala: https://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html (utolsó frissítés: 2012.4.16.).

pénzügyi intézmények támogatására történő alkalmazásáról (a továbbiakban: a válságszabályok), majd ezeket 2010-ben, 2011-ben és 2013-ban módosította (lásd: ***4. háttérmagyarázat***).
A bankokról szóló 2013. évi közlemény hatályon kívül helyezte a 2018. évi hasonló közleményt és több tekintetben felülvizsgálta az értékvesztett eszközökről, illetve a szerkezetátalakításról szóló közleményeket[15].

4. háttérmagyarázat

A pénzügyi intézményekről szóló bizottsági közlemények

A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézmények vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (2008. október 13., lásd: IP/08/1495)

A Bizottság közleménye – A pénzügyi intézmények feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok (2008. december 5., lásd: IP/08/1901)

A Bizottság közleménye – Az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezelése (2009. február 25., lásd: IP/09/322).

A Bizottság közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban (elfogadva: 2008. december 17., módosítva: 2009. február 25., lásd: IP/08/1993)

A Bizottság közleménye – A pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján (2009. július 23., lásd: IP/09/1180)

A Bizottság közleménye – Az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre 2011. január 1-jétől való alkalmazása (lásd: IP/10/1636)

A Bizottság közleménye – Az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre 2012. január 1-jétől való alkalmazása (lásd: IP/11/1488)

[15] Lásd: a bankokról szóló 2013. évi közlemény 7. szakasza.

A Bizottság közleménye – Az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazása (lásd: IP/13/672)

16 2020. március 19-én a Bizottság ideiglenes keretet fogadott el azt elősegítendő, hogy a tagállamok a COVID-19 járvány idején további támogatást nyújthassanak a gazdaságnak[16]. A bankokat illetően a közlemény kijelenti, hogy a bankoktól eltérő intézményeknek nyújtott támogatások nem minősülnek a bankoknak nyújtott (közvetett) támogatásnak, és hogy a COVID-19 járvány miatt elszenvedett közvetlen károk esetén a bankokat támogató intézkedések az EUMSZ 107. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti intézkedéseknek tekintendők, így azok értékelése nem a meglévő szabályok alapján történik. A közlemény hatókörén kívül eső, illetve az EUMSZ 107. cikke (2) bekezdése b) pontjának hatálya alá nem tartozó intézkedésekről tájékoztatni kell a Bizottságot, és azok értékelése a banki ágazatra alkalmazandó állami támogatási szabályok szerint történik. Ennélfogva az ellenőrzésük tárgyát képező állami támogatási szabályok továbbra is alkalmazandóak.

[16] A Bizottság közleménye: Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából (2020/C 91 I/01): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03).

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

17 Korábban is végeztünk már ellenőrzéseket a versenypolitikáról, így többek között az állami támogatások ellenőrzéséről is, de még soha nem készítettünk célzott teljesítmény-ellenőrzést arról, hogyan hajtják végre az uniós versenypolitikát a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások területén. Az uniós banki ágazatra irányuló új szabályozási keret és a piaci fejlemények fényében úgy döntöttünk, most elvégezzük ezt az ellenőrzést.

18 Ellenőrzésünk a 2013 augusztusától 2018 végéig tartó időszakra összpontosított. Értékeltük, hogy a Bizottság megfelelően irányította-e a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzését azt biztosítandó, hogy a támogatások kivételes jellegűek és a lehető legkisebb összegűek legyenek. A Versenypolitikai Főigazgatóságra (DG COMP) összpontosítva a következő kérdéseket tettük fel:

- A Bizottság megfelelő eszközökkel és erőforrásokkal rendelkezett-e az állami támogatások ellenőrzéséhez?
- A Bizottság végrehajtotta-e az állami támogatások ellenőrzését azt biztosítandó, hogy a támogatások kivételes jellegűek és a lehető legkisebb összegűek legyenek?

19 A célkitűzések elérése tekintetében azt vizsgáltuk meg, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság hogyan tűzi ki céljait, hogyan értékeli a kockázatokat, megfelelő teljesítménymérési keretet alkalmaz-e, és hajtott-e végre utólagos értékeléseket és hatásvizsgálatokat. Elemeztük a Versenypolitikai Főigazgatóság szervezeti struktúráját (beleértve a belső ellenőrzési rendszert és a felhasznált erőforrások megfelelőségét) és etikai keretét is. Ezenfelül megvizsgáltuk, hogy a Bizottság rendelkezik-e a szükséges jogi hatáskörökkel, és hogy az eljárási keret és a belső folyamatok kedveztek-e a hatékony és átlátható gyakorlatoknak. Megvizsgáltuk, hogy a bankok állami támogatására vonatkozó szabályok előzetes értékelésen alapulnak-e, valamint hogy a jelenlegi szabályok célszerűek-e és tükrözik-e a piaci és szabályozási realitásokat.

Annak értékeléséhez, hogy a Bizottság eredményesen gyakorolta-e az állami támogatások feletti ellenőrzést, áttekintettük a teljes állami támogatási eljárást, és megvizsgáltuk, hogy a Bizottság folyamatai és eljárásai biztosították-e a megalapozott döntéshozatalt[17].

20 Az állami támogatások közhatóságok általi előzetes ellenőrzése kizárólag az Unióra jellemző. Ezért ellenőrzésünk céljára uniós dokumentumokból vezettük le az alkalmazandó standardokat. Az ellenőrzési bizonyítékok összegyűjtéséhez áttekintettük a Versenypolitikai Főigazgatóság által rendelkezésünkre bocsátott dokumentumokat és interjút készítettünk annak munkatársaival. Ellenőrzésünk fő eredményeit egy szakértői panellel is megvitattuk.

[17] A teljesítmény-ellenőrzés a vállalkozások, rendszerek, műveletek, programok, tevékenységek és szervezetek független, tárgyilagos és megbízható vizsgálatából áll, amelynek célja annak megállapítása, hogy megvalósulnak-e a gazdaságosság, eredményesség és hatékonyság elvei, valamint hogy vannak-e javítandó területek (ISSAI 300). Az Európai Unió Bírósága (EUB) az uniós jog értelmezése révén biztosítja, hogy azt azonos módon alkalmazzák minden uniós tagállamban, valamint rendezi a tagállami kormányok és az uniós intézmények közötti jogvitákat. Bizonyos esetekben magánszemélyek, vállalkozások és szervezetek is keresetet nyújthatnak be az Európai Bírósághoz valamely uniós intézménnyel szemben, ha úgy érzik, hogy az megsértette jogaikat.

Észrevételek

A célkitűzések megvalósítása, kockázatértékelés és egyéb értékelések

21 A Bizottság belső ellenőrzési keretrendszere célkitűzések meghatározását, az azokkal kapcsolatos kockázatok értékelését és a teljesítmény mérését is előírja. A hatásvizsgálatokat, valamint a jogszabályok és a kiadással nem járó tevékenységek értékelését (hacsak mentességet nem élveznek ez alól) a Bizottság minőségi jogalkotási iránymutatásainak vezérelveivel összhangban kell elvégezni az uniós fellépések teljesítményének értékelése, valamint az új kezdeményezések alternatíváinak és hatásainak elemzése érdekében.

Célkitűzések meghatározása és teljesítménymérés

22 **A Versenypolitikai Főigazgatóság kellő pontossággal határozta meg célkitűzéseit ahhoz, hogy a Bizottság belső ellenőrzési keretrendszere alapján meg lehessen állapítani és értékelni lehessen a kapcsolódó kockázatokat**[18]**.** A legfontosabb tevékenységek tekintetében minden szinten naprakész célkitűzéseket és küldetésnyilatkozatokat kell meghatározni, a feladatokat és célkitűzéseket az egyes alkalmazottak szintjéig le kell bontani. A küldetésnyilatkozatoknak összhangban kell lenniük a Bizottságnak a Szerződésekben foglalt felelősségeivel és a szakpolitikai célkitűzéseivel. A Versenypolitikai Főigazgatóság a 2016–2020. évi stratégiai tervében a követelményeknek megfelelően elég egyértelműen határozta meg a célkitűzéseket ahhoz, hogy meg lehessen állapítani az azok megvalósításával összefüggő kockázatokat, és (éves) irányítási terveiben (AMP) még részletesebben is lebontotta és frissítette ezeket a célkitűzéseket.

---

[18] Oettinger biztos közleménye a Bizottságnak: *Revision of the Internal Control Framework (Internal Control Framework)*, 6. alapelv: https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_en.pdf

23 A Versenypolitikai Főigazgatóság meghatározta az előírt eredmény- és outputmutatókat. A használt mutatók azonban – részben a Főigazgatóság befolyásán kívüli tényezők miatt – nem mérik a Főigazgatóság tevékenységének hatását.

A célkitűzésekre vonatkozó teljesítménymutatók célja az, hogy lehetővé tegyék a célkitűzések elérése felé való előrehaladás nyomon követését[19]. A Versenypolitikai Főigazgatóság éves tevékenységi jelentéseiben (AAR) számolt be célkitűzéseinek eléréséről. Az ***5. háttérmagyarázat*** minden releváns célkitűzés esetében bemutatja az e bekezdésben tárgyalt mutatókat.

5. háttérmagyarázat

Releváns célkitűzések és mutatók (a Versenypolitikai Főigazgatóság éves irányítási tervei alapján[20])

7. egyedi célkitűzés: Célzottabb növekedésösztönző támogatás (2013-tól 2015-ig érvényes célkitűzés)

- **2. eredménymutató:** A pénzügyi szektornak nyújtott, a tagállamok által ténylegesen igénybe vett válságkezelési támogatás átfogó szintje, a 2013. évi EU-28 GDP százalékában kifejezve.

9. egyedi célkitűzés: Stabilitás és a verseny előmozdítása a bankszektorban (2016-ban bevezetett célkitűzés).

- **1. eredménymutató (2016):** Az egységes felügyeleti mechanizmus vagy az EBH által végzett minden stresszteszt esetében ki kell számítani a) a tesztmintában szereplő bankoknak a stresszteszt során azonosított hiányosságok fedezésére nyújtott állami támogatás és az alapból nyújtott támogatás arányát, valamint b) a stresszteszt során az adott megfigyelési időpontban azonosított teljes tőkehiány arányát.
- **2. eredménymutató (2016):** A következők aránya: a) a tőkéhez **kapcsolódó** eszközök formájában az Unióban valamennyi banknak nyújtott állami támogatás, b) az összes uniós bank teljes tőke- és tartalékállománya.
- **Outputmutató (2017-től): Elfogadott bizottsági határozatok.**

---

[19] A belső ellenőrzési keretrendszer 6. alapelve – Nyomon követés.

[20] Lásd: a Versenypolitikai Főigazgatóság 2013–2018. évi éves irányítási tervei.

12. egyedi célkitűzés: Az uniós versenyjogi eszközök továbbra is igazodjanak a piaci realitásokhoz, valamint az aktuális gazdasági és jogi logikához.

- **Eredménymutató:** Konzultáció az érdekelt felekkel az új szabályokról (Eurobarometer 2014).

24 A használt eredménymutatók azonban külső tényezőket is tükröznek és nem állnak egyértelmű ok-okozati kapcsolatban a Bizottságnak az állami támogatások felett gyakorolt ellenőrzési tevékenységével. A „Célzottabb növekedésösztönző támogatás” célkitűzés esetében például „A támogatás GDP-hez viszonyított százalékos aránya”[21] nevű eredménymutatót befolyásolja, hogy az utóbbi években kevesebb szükség volt támogatásra és nőtt a GDP. A „Stabilitás és a verseny előmozdítása a bankszektorban” célkitűzés Bizottság általi megvalósítását mérő eredménymutatók a bankok ellenállóképességének általános növekedését tükrözik, amely részben az adófizetők pénzének is köszönhető, nem pusztán a Bizottság tevékenységeinek[22]. Ezenfelül az uniós versenyjog piaci realitásokkal való összhangjának biztosítására irányuló célkitűzéssel kapcsolatos mutató alapján kiderül, hogy az érintettek elégedettek a konzultációba való bevonásukkal[23], az azonban nem, hogy a szabályok igazodnak-e a piaci realitásokhoz.

25 **A Bizottság teljesítménymutatói nem mérték a szerkezetátalakítások sikerességét és állami támogatással kapcsolatos határozatainak az uniós bankpiacokra gyakorolt hatásait.** A Bizottság nem határozott meg olyan teljesítménymutatókat, amelyek bizonyíthatnák a szerkezetátalakítások sikerességét, pedig ez kulcsfontosságú annak tudatában, hogy a bankok milyen nagy arányban

---

[21] Lásd például: a Versenypolitikai Főigazgatóság 2013–2015. évi éves irányítási tervei.

[22] Lásd: a Versenypolitikai Főigazgatóság 2016. évi éves irányítási tervének 9. egyedi célkitűzése, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_mp_2016_en.pdf

[23] Lásd: az Eurobarométer standard kvalitatív tanulmánya – A DG COMP érdekelt partnerei körében végzett felmérés (2014), összevont jelentés, 27. o.: „Összességében igen elégedettek voltak a Versenypolitikai Főigazgatóság által az új szabályokról folytatott konzultációval, bár egyes résztvevők úgy érezték, hogy véleményüket nem mindig veszik figyelembe”. http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/surveys_en.html

bizonyultak később mégis életképtelennek[24]. Annak mérésére sem álltak rendelkezésre mutatók, hogy a Bizottság által jóváhagyott állami támogatások milyen hatást gyakoroltak általában a belső piac integritására, illetve konkrétan az uniós bankok határokon átnyúló tevékenységére.

Kockázatértékelés

26 A Versenypolitikai Főigazgatóság azonosította a célkitűzéseinek elérését fenyegető kockázatokat és meghatározta, hogyan kell kezelni azokat A Bizottság belső ellenőrzési keretrendszere kockázatértékelést és kockázatkezelést is előír[25]. A Versenypolitikai Főigazgatóság kockázatértékelési folyamata a Bizottság hasonló folyamatán alapul és összhangban van azzal. A Versenypolitikai Főigazgatóság alulról felfelé irányuló módszerrel határozta meg és értékelte a kockázatokat, amelybe bevonta a versenypolitika érvényesítéséért felelős operatív egységeket, a koordinációs egységeket és egyéb horizontális részlegeket is.

27 A Versenypolitikai Főigazgatóság kockázatértékelése azonban nem tartalmazta a pénzügyi szektornak nyújtott támogatás ellenőrzése szempontjából releváns célkitűzések elérését fenyegető kockázatokat, sem annak a kockázatát, hogy szabályai nem igazodnak a piaci realitásokhoz. A Versenypolitikai Főigazgatóság kockázatértékelése nem terjedt ki a kifejezetten a pénzügyi ágazatnak nyújtott állami támogatások ellenőrzéséhez kapcsolódó célkitűzések elérésével kapcsolatos potenciális kockázatokra. Ezenfelül az uniós versenyjog eredményes érvényesítéséhez kulcsfontosságú annak biztosítása, hogy az állami támogatási szabályok összhangban

---

[24] A Bizottság azért írja elő szerkezetátalakítási terv és arra vonatkozó előzetes értékelés benyújtását, hogy meggyőződjön róla, észszerű időn belül, szilárdan és tartósan vissza lehet-e nyerni az életképességet (a bankokról szóló 2013. évi közlemény 8. pontja). A mintánkban szereplő kedvezményezett bankok közül azonban több esetében is további kormányzati beavatkozásra – újabb likviditás- vagy tőkeinjekcióra – volt szükség azt követően, hogy a Bizottság életképesnek találta azokat. Egyikük két egymást követő feltőkésítést követően még a felszámolásához is további támogatást igényelt (az ötéves szerkezetátalakítási időszak harmadik évében). A szerkezetátalakítások sikeressége amiatt is megkérdőjelezhető, hogy továbbra is magas a nemteljesítő hitelek és az államadósság-kockázatnak való kitettség szintje.

[25] A belső ellenőrzési keretrendszer 7. alapelve.

legyenek a piaci realitásokkal[26]. Véleményünk szerint ez a globális pénzügyi válság miatti rendkívüli körülmények kezelését célzó szabályok esetében különösen fontos[27]. A Bizottság azonban annak kockázatát, hogy a válságszabályok egy idő után már nem tükrözik a piaci realitásokat, nem sorolta be az állami támogatások tilalmának eredményes végrehajtása szempontjából legfontosabbnak minősülő kockázatok közé.

Hatásvizsgálat és értékelés

28 **A Bizottság minőségi jogalkotási iránymutatásai előírják, hogy a szakpolitikai tervezést bizonyítékgyűjtésen és -elemzésen alapuló hatásvizsgálati folyamattal kell támogatni.** Az iránymutatások szerint a szakpolitikák előkészítése során értékeléseket és hatásvizsgálatokat kell végezni. A cél mindkét esetben annak vizsgálata, hogyan kezelik, illetve hogyan kellene kezelni az egyes problémákat a kívánt célkitűzések elérése érdekében[28]. A Bizottság értékelések révén határozza meg, hogy az uniós szakpolitikák és jogszabályok még mindig indokoltak-e vagy szükség van-e azok módosítására, esetleg hatályon kívül helyezésére. A minőségi jogalkotási elvek hangsúlyozzák továbbá, hogy a szakpolitikák helyes végrehajtásához azok alkalmazását a helyszínen is figyelemmel kell kísérni. Így biztosítható, hogy azok elérjék a tervezett eredményeket, illetve hogy ha ez nem történik meg vagy váratlan következményekkel jár, korrekciós intézkedéseket lehessen tenni.

29 **Egy bizottsági szolgálati munkadokumentum[29] és egy, az Európai Parlament megbízásából készített külső tanulmány[30] megvizsgálta, hogy a válságszabályok 2011-ben elérték-e célkitűzéseiket.** A Versenypolitikai Főigazgatóság munkatársai

---

[26] A DG COMP 2016–2020. évi stratégiai terve, 39. o.

[27] A bankokról szóló 2008. évi közlemény hangsúlyozta, hogy a Szerződés 107. cikke (3) bekezdésének b) pontjára csak valóban kivételes körülmények között lehet hivatkozni (lásd: ***44***. bekezdés).

[28] Minőségi jogalkotási iránymutatások, 3.3., 8. o.

[29] A Bizottság szolgálati munkadokumentuma: *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Brüsszel, 2011.10.5., SEC(2011) 1126 final: https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf

[30] Európai Parlament, Belső Politikák Főigazgatósága, A. részleg: *Economic and Scientific Policy Economic and Monetary Affairs Study,* „State Aid Crisis Rules for the Financial Sector and the Real Economy”: https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf (a Parlament tanulmánya).

megállapították, hogy a Bizottság által megítélt állami támogatások és az állami támogatások Bizottság általi ellenőrzése hozzájárult a belső piac megóvásához a válság során. A szerzők megállapították, hogy többféle módon is torzult a verseny, azonban az alábbi következtetésekre jutottak:

- a Bizottság eredményesen működtetett egy olyan koordinációs eszközt, amely segítségével egységesen lehetett kezelni valamennyi tagállamot és bankot;
- a széles körű szerkezetátalakítási kötelezettségek jelentették a leghatékonyabb eszközt a Bizottság számára a versenytorzulás kockázatának minimalizálásában.

A parlamenti tanulmány a 2011-ig tartó időszak tekintetében megállapította, hogy a pénzügyi válság elleni küzdelem jegyében hozott intézkedések jelentős része nem tartozott az állami támogatási szabályok hatókörébe, és hogy nehéz volt elkülöníteni az állami támogatások hatását az egyéb tényezők hatásaitól. A szerzők az alábbi következtetésekre jutottak:

- a Bizottságnak nem sikerült egységes megközelítést alkalmaznia valamennyi ország és vállalkozás tekintetében;
- a Bizottság erőfeszítései ellenére a tagállamonként eltérő gyakorlatok gyengítették a belső piac működését[31].

Ezenfelül a tanulmány aggályainak adott hangot az átláthatóság hiányát illetően, és hangsúlyozta, hogy a bizottsági határozatokat gyorsabban kell közzétenni[32].

30 **A jelenlegi válságszabályokat nem értékelték hivatalos formában.** Bár a Bizottság a 2013. évi felülvizsgálat előtt konzultált a tagállamokkal és más érdekelt felekkel, hivatalosan nem végezte el a válságszabályok eredményességének értékelését. A bankokról szóló közlemény jelenlegi verzióját 2013 augusztusában tették közzé a tagállamokkal folytatott konzultációt, valamint a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal – beleértve a központi bankokat is – folytatott párbeszédet követően. A Bizottság kismértékben módosított más válságszabályokat, amelyek még ellenőrzésünk idején is hatályosak voltak. A Bizottság nem értékelte hivatalosan sem célkitűzéseinek elérését, sem a válságszabályok uniós hozzáadott értékét, hogy adott

---

[31] A Parlament tanulmánya, 2.4.2. fejezet (*Maintaining a consistent approach across countries and firms*) és 2.5. fejezet (*Main Findings*).

[32] A Parlament tanulmánya, 39. o.

esetben módosítsa vagy felfüggessze azokat[33]. A Bizottság továbbá nem készített hivatalos értékelést válságszabályainak hatásáról, illetve azoknak az uniós bankpiacokon folyó versenyre történő alkalmazásáról sem.

Irányítási struktúrák, etikai keret és erőforrások

31 **A Bizottság belső ellenőrzési keretrendszere átfogó irányítási struktúrák kialakítását írja elő.** Az irányítási struktúráknak lehetővé kell tenniük valamennyi kapcsolódó tevékenység eredményes belső felügyeletét és támogatniuk kell a célkitűzések megvalósítását. A Bizottságnak megfelelően kell gondoskodnia a feladatok kiosztásáról, valamint megfelelő alá-fölé rendeltségi viszonyokat kell kialakítania és végrehajtania, amelyek lehetővé teszik a hatáskörök végrehajtását, a feladatok ellátását és az információ áramlását[34]. Ezenfelül kompetens munkatársakat kell alkalmaznia és eredményesen kell kihasználnia erőforrásait prioritásainak és alaptevékenységének támogatására[35].

Irányítási struktúrák

32 **A megfelelő alá-fölé rendeltségi viszonyokat előíró mátrixszerkezet lehetővé tette az információ megfelelő áramlását és a felső vezetés általi megfelelő belső felügyeletet.** A Versenypolitikai Főigazgatóság eszköz-szektor alapú mátrixstruktúrát alakított ki, amely alkalmas az eszközökkel és az ágazatokkal kapcsolatos ismeretek fejlesztésére. Három külön erre a célra létrehozott részleg foglalkozott a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatással kapcsolatos ügyekkel. Egy koordinációs egység érdemi és eljárási kérdésekben nyújtott támogatást, a vezető közgazdász csoport pedig részt vett ugyan a folyamatban, de nem dokumentálták, hogy az okozott versenytorzulások vagy fennálló piaci hiányosságok egyedi és részletes gazdasági

---

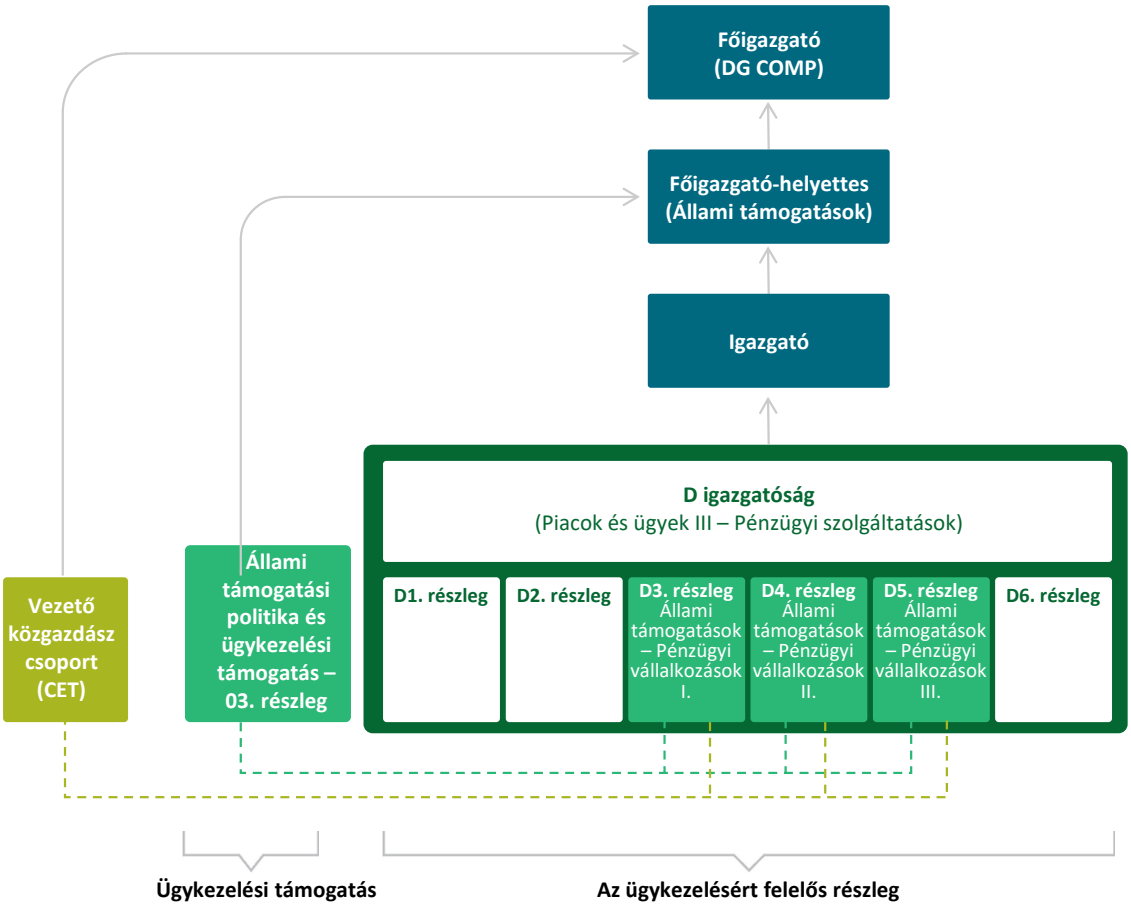
[33] A Bizottság által jóváhagyott állami támogatások hatásait tárgyaló egyetlen rendelkezésre álló dokumentum a versenyjogi és állami támogatási közlöny (*Competition State aid brief*) „State aid to European banks: returning to viability” című száma. A dokumentum, amely a szerzők és nem a Bizottság álláspontját mutatja be, megpróbálja bizonyítani, hogy a Bizottság által az állami támogatási szabályok értelmében jóváhagyott szerkezetátalakítási tervek számos európai bank megmentéséhez és újból életképessé válásához járultak hozzá.

[34] A belső ellenőrzési keretrendszer 3. alapelve.

[35] A Versenypolitikai Főigazgatóság 2018. évi éves irányítási tervének 2. célkitűzése.

elemzésével támogatta volna azt. A pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzéséért felelős szervezeti struktúrát a *2. ábra* szemlélteti.

2. ábra. A pénzügyi ágazatnak nyújtott állami támogatások ellenőrzésével foglalkozó szervezeti egységek felépítése



Forrás: Európai Számvevőszék, a Versenypolitikai Főigazgatóság szervezeti ábrája alapján.

Etikai keret

33 **A Versenypolitikai Főigazgatóság erős, a megelőzésre összpontosító etikai kultúrát szorgalmazott.** A szervezeti etikai kultúrát ösztönző bizottsági megközelítéssel összhangban a Versenypolitikai Főigazgatóság az oktatás és képzés útján történő megelőzésre helyezte a hangsúlyt. Az alkalmazottaknak minden évben nyilatkozatot kell benyújtaniuk arról, hogy betartják az etikai szabályokat. Az ügyvivőknek összeférhetetlenségi nyilatkozatot kell aláírniuk minden egyes őket érintő üggyel kapcsolatban. A potenciális összeférhetetlenségi esetekben eseti alapon hoznak döntést.

34 **A Versenypolitikai Főigazgatóság etikai kerete az uniós alkalmazottak általános kötelezettségeire hivatkozik és kiemeli, hogy a bennfentes információk terjesztése és a bennfentes kereskedelem bűncselekménynek minősül.** A többi bizottsági részlegtől eltérően a Versenypolitikai Főigazgatóság munkatársai és az állami támogatási ügyekkel foglalkozó más bizottsági alkalmazottak első kézből férhetnek hozzá az egyes piaci résztvevőkkel kapcsolatos, piaci szempontból érzékeny információkhoz. Ezen túlmenően az állami támogatási ügyekben hozott bizottsági határozatok jelentős hatást gyakorolhatnak a pénzügyi piacokra, különös tekintettel a kedvezményezettek részvényeinek és kötvényeinek árára. A Versenypolitikai Főigazgatóság mindezek ellenére nem vezetett be nyomonkövetési vagy egyéb intézkedéseket annak ellenőrzésére, hogy munkatársai a pénzügyi tranzakciók végrehajtása során betartják-e a szabályokat.

Humán és informatikai erőforrások

35 **A Bizottság elegendő humán erőforrást jelölt ki erre a munkára, de egyre nehezebb bevonzani és megtartani a megfelelően képzett munkatársakat.** Az alkalmazottak rendszerint magas szintű képzettséggel és szakismeretekkel, valamint releváns munkatapasztalattal rendelkeztek. Az új munkatársakat jól kialakított gyakorlati képzés és mentorálási program, valamint egy intranetes tudásmegosztó eszköz segítette feladataik jobb megismerésében, valamint tapasztalt ügyvivők támogatták őket ismereteik naprakészen tartásában. A D igazgatóságnak 2015-ben és 2016-ban felmondási hullámmal kellett szembesülnie, és a közelmúltban is több tapasztalt alkalmazott lépett ki[36]. A Versenypolitikai Főigazgatóság nehezen talált megfelelő jelölteket, de kockázatcsökkentő intézkedéseket tett. A Bizottság összességében jól felkészült arra, hogy az ellenőrzött időszakban kezelje az addigra jóval kisebb számú ügyet.

36 **A Bizottság új informatikai rendszerek bevezetését tervezi, hogy vezetősége és munkatársai hatékonyabban végezhessék, dokumentálhassák és követhessék nyomon munkájukat.** A Bizottság informatikai rendszereinek hozzá kell járulniuk a versenyjogi ügyek biztonságos, hatékony és integrált irányításához és alapvető támogatást kell nyújtaniuk a Bizottság napi műveleteihez. A Versenypolitikai Főigazgatóság nem rendelkezett egységes rendszerrel az egyes ügyekhez kapcsolódó valamennyi dokumentum automatikus összegyűjtésére és tárolására, hanem különböző alkalmazásokat használt erre a célra. Úgy határozott azonban, hogy

[36] Ügykezelési terv, 2018. április és november, 23. o.

kezdeményezi egy új közös, az elöregedett ügy- és dokumentumkezelő rendszereket kiváltó ügykezelési rendszer kifejlesztését. Ezáltal modernizálni kívánja informatikai rendszereit és kezelni próbálja annak kockázatát, hogy jelenlegi informatikai rendszerének elégtelen teljesítménye miatt nem lesz többé képes fenntartani a végrehajtási kapacitását[37].

Az állami támogatások ellenőrzésének keretrendszere és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok

37 **A megfelelő hatáskörök és eljárási eszközök az állami támogatások hatékony és eredményes ellenőrzésének előfeltételei.** Fontos, hogy az állami támogatási szabályok megfelelően tükrözzék a Szerződés célkitűzéseit és megszorító értelmezést ösztönözzenek az állami támogatásokat tiltó szabály alóli kivételek tekintetében. Ehhez elengedhetetlen, hogy a szabályok a mindenkori piaci realitásokon alapuljanak, tekintettel a szabályozási keret releváns változásaira is.

Az állami támogatások ellenőrzésének eljárási kerete

38 **A Bizottság rendelkezik az állami támogatások eredményes és hatékony ellenőrzéséhez szükséges hatáskörökkel** Az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése értelmében a tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot a tervezett intézkedésekről, és a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül nem hajthatják végre azokat. Az Uniónak és a tagállamoknak a lojális együttműködés elvének megfelelően segíteniük kell egymást. Ezenfelül a tagállamoknak a Szerződésekből eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket, és támogatniuk kell az Uniót feladatainak és célkitűzéseinek teljesítésében[38].

39 **Az eljárási rendelet megfelelő keretet biztosít a Bizottság hatásköreinek gyakorlásához.** Az állami támogatási eljárásokra vonatkozó szabályokat az eljárási rendelet és előzmény-jogszabályai határozzák meg. A tagállamoknak a támogatás

---

[37] Kockázati nyilvántartási eredménytábla: 22. sz., fellépést indokoló kockázat.

[38] Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikkének (3) bekezdése.

nyújtásával kapcsolatos terveiket kellő időben be kell jelenteniük a Bizottságnak, és a bejelentésben meg kell adniuk minden olyan információt, amely szükséges lehet a Bizottság számára a határozat meghozatalához[39]. A Bizottságnak közvetlenül annak kézhezvétele után meg kell vizsgálnia a bejelentést. Az előzetes vizsgálatot követően, a teljes bejelentés kézhezvételétől számított két hónapon belül[40] a Bizottság:

- amennyiben úgy találja, hogy a bejelentett intézkedés nem valósít meg támogatást, megállapítását határozatban rögzíti;
- amennyiben úgy találja, hogy nem merült fel kétség a bejelentett intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, úgy határoz, hogy az intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal („kifogást nem tartalmazó határozat")[41];
- amennyiben úgy találja, hogy kétség merült fel a bejelentett intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás kezdeményezéséről dönt („hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező határozat")[42].

Amennyiben a Bizottság nem hozott határozatot, úgy kell tekinteni, hogy a támogatást engedélyezte[43].

40 A Bizottság rendelkezik a szükséges jogkörrel annak biztosítására, hogy határozatai hiánytalan és pontos információkon alapuljanak. Az eljárási rendelet szerinti információkérések célja az, hogy a Bizottság megszerezhesse az értékeléshez szükséges információkat. Az eljárási rendelet 5. cikke értelmében a Bizottság az eljárás bármely szakaszában információkat kérhet az értesítést küldő tagállamtól. Ha a Bizottság az eljárási rendelet 4. cikkének (4) bekezdése értelmében hivatalos vizsgálati

---

[39] Az eljárási rendelet 2. cikke.

[40] Az eljárási rendelet 4. cikkének (5) bekezdése értelmében „a bejelentés akkor tekinthető teljesnek, ha annak kézhezvételétől számított két hónapon belül, vagy a kért kiegészítő információk átvételétől számított két hónapon belül a Bizottság nem kér további információt. A határidő a Bizottság és az érintett tagállam hozzájárulásával meghosszabbítható. A Bizottság adott esetben rövidebb határidőt is meghatározhat."

[41] Az eljárási rendelet 4. cikke.

[42] Az eljárási rendelet 4. cikkének (4) bekezdése.

[43] Az eljárási rendelet 4. cikkének (6) bekezdése (az ún. Lorenz-eljárás).

eljárást kezdeményez, az érdekelt felek is benyújthatják észrevételeiket, és a Bizottság bizonyos feltételek mellett más forrásokból is bekérhet piaci információkat[44]. Ezenfelül amennyiben az értesítést küldő tagállam által szolgáltatott helytelen információ döntő fontosságú volt a határozat meghozatalában, az eljárási rendelet 11. cikke lehetőséget biztosít a Bizottságnak a határozat visszavonására.

41 Az eljárási rendeletben rögzített formális eljárások és hatáskörök mellett a Bizottság önkéntes együttműködési eljárásokat – ún. „bejelentést megelőző kapcsolatfelvétel" – is kidolgozott, amelyeket a bevált gyakorlatok kódexe ismertet. Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe („a bevált gyakorlatok kódexe")[45] a tagállamokkal és más érdekeltekkel folytatott konzultációt követően, 2018-ban került frissítésre[46].
A Bizottság szerint a bejelentést megelőző szakasz lehetőséget nyújt arra, hogy az érintett tagállammal megvitassák és útmutatást nyújtsanak számára azzal kapcsolatban, hogy milyen információkat kell benyújtani ahhoz, hogy a bejelentés teljes legyen. A bevált gyakorlatok kódexének 2018-ban frissített változata bevált gyakorlatként ismerte el, ha a bejelentést megelőző kapcsolatfelvétel az intézkedések jogi és gazdasági szempontjainak informális és bizalmas megvitatására is kiterjed, még mielőtt a hivatalos bejelentésre sor kerülne: ez különösen azon aspektusok kezelését szolgálja, amelyek esetleg nem felelnek meg teljes mértékben az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak, ideértve azokat az eseteket is, amikor az intézkedés jelentős módosítására van szükség[47]. A formális és az informális eljárás közötti különbségekről a ***3. ábra*** nyújt áttekintést.

---

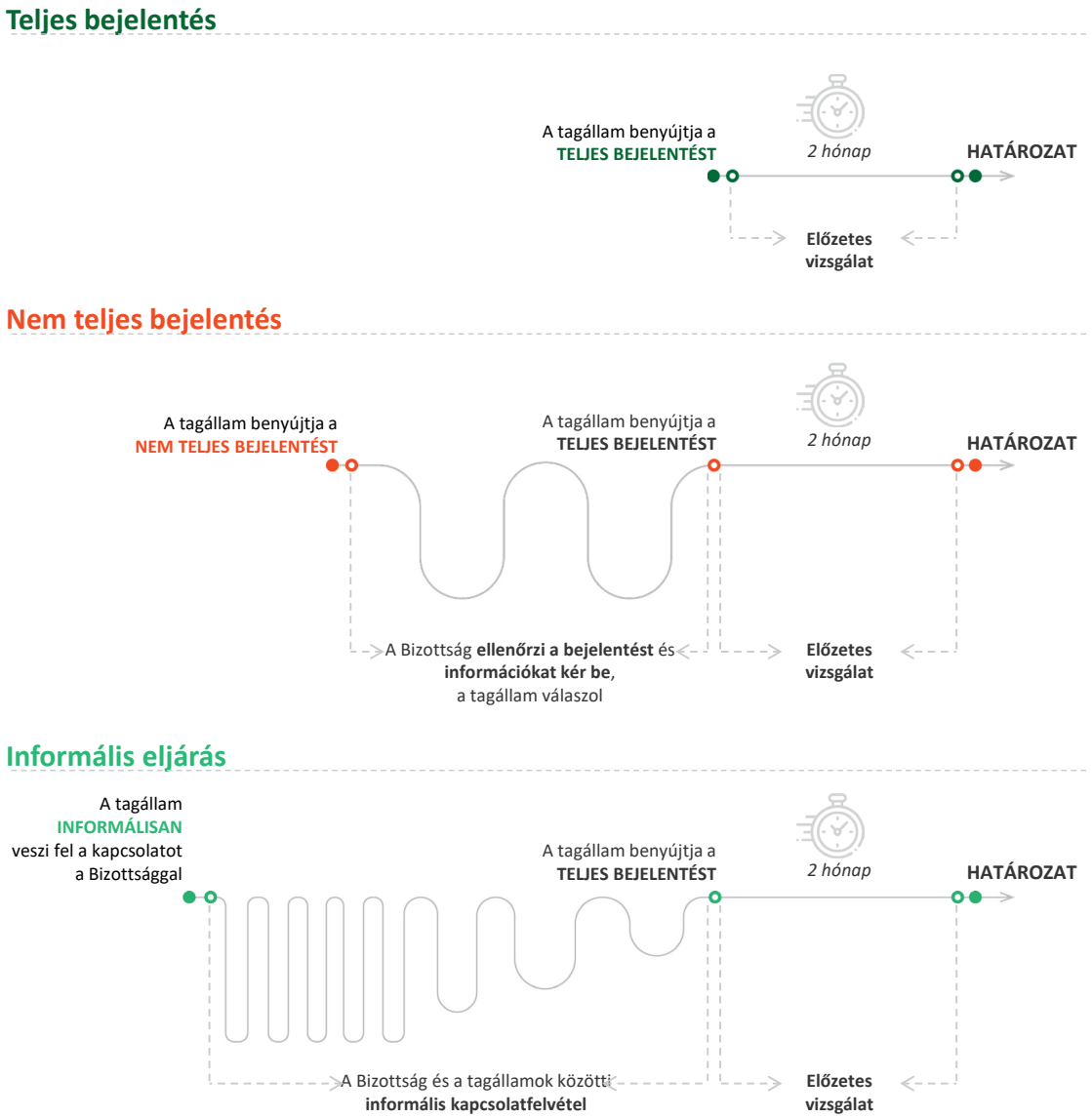
[44] Lásd: az eljárási rendelet 7. cikke.

[45] Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe (2009/C 136/04): https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:HU:PDF

[46] Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe (2018/C 253/05): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)

[47] Lásd: a 2018. évi bevált gyakorlati kódex 11. pontja.

3. ábra. A bejelentett támogatásokra irányuló eljárás



Forrás: Európai Számvevőszék.

42 **A Bizottság úgy döntött, hogy bevált gyakorlatként ismeri el a bejelentést megelőző kapcsolatfelvétel hatókörének kibővítését és időtartamának meghosszabbítását.** A 2018. évi felülvizsgált változat ezért kettőről hat hónapra hosszabbította meg a bejelentést megelőző kapcsolatfelvételre rendelkezésre álló ajánlott indikatív határidőt. A nyilvános konzultációra adott válaszok összefoglalójából[48] kiderül, hogy a tagállamok általában nagyra értékelték ezt az informális konzultációt. Voltak azonban, akik túl hosszúnak találták ezt az időt.

[48] *Summary of submissions in response to the Public Consultation on the Code of Best Practice on the conduct of State aid control proceedings*: https://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_cbp/submissions_summary_en.pdf

A 21 válaszadó közül kettő nagyobb átláthatóságot sürgetett. Véleményünk szerint a bejelentést megelőző szakasz meghosszabbítása növelheti a jogi kifogásemelés kockázatát, mivel abból arra is lehet következtetni, hogy a bejelentés után kétségek merülnek fel.

Állami támogatási szabályok

43 **A pénzügyi szektornak nyújtott állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó bizottsági szabályok általában jól kidolgozottak és egyértelműek.** A bankokról szóló 2013. évi közlemény megfogalmazása világos és egyértelmű, és nagyrészt összhangban van a válságról szóló korábbi közleményekkel. Ugyanazt a struktúrát követi, mint a bankokról szóló 2008. évi közlemény, ami megkönnyíti a szabályok általános logikájának és működésének megértését. Nincsenek azonban egyértelmű kritériumok a komoly zavar megállapítására, emiatt pedig a Bizottság nagy mérlegelési mozgástérrel rendelkezik.

44 **A Bizottság törekszik arra, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szabályok a célnak megfelelőek legyenek és igazodjanak a piaci realitásokhoz, valamint az aktuális gazdasági és jogi logikához.** A bankokról szóló 2013. évi közlemény is kifejezetten hangsúlyozta azt az elvet, amely szerint az állami támogatási szabályokat naprakészen kell tartani[49]. A kezdeti válságszabályok – köztük a bankokról szóló 2008. évi közlemény – az ECOFIN Tanács következtetéseihez igazodtak, és az akkori piaci realitásokat tükrözték. A globális pénzügyi válság hatása miatt az ECOFIN Tanács 2008-ban úgy határozott, hogy minden szükséges intézkedést megtesz a bankrendszer épségének és stabilitásának javítása érdekében, hogy helyreállítsa a pénzügyi ágazat megfelelő működésébe vetett bizalmat, miközben az általános piaci zavarok miatt még az alapvetően stabil bankok sem juthattak finanszírozáshoz. Akkoriban a bankokról szóló 2008. évi közleményben a Bizottság úgy vélekedett, hogy csak valóban kivételes körülmények tehetik lehetővé az EUSZ korábbi 87. cikke (3) bekezdése b) pontjának (jelenleg az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja) alkalmazását (lásd: *6. háttérmagyarázat*). A bankokról szóló jelenlegi, 2013. évi közlemény is

[49] A bankokról szóló 2013. évi közlemény 93. pontja: „A Bizottság indokolt esetben felül fogja vizsgálni ezt a közleményt, mindenekelőtt, hogy lépést tartson a piaci feltételekben vagy a szabályozási környezetben bekövetkezett változásokkal, amelyek hatással lehetnek a közleményben meghatározott szabályokra.”

hangsúlyozza, hogy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontjától való eltérés csak addig lehetséges, amíg ilyen válsághelyzet áll fenn, de nem fogalmaz olyan konkrétan ezzel kapcsolatban[50].

6. háttérmagyarázat

A komoly zavar definíciója a bankokról szóló 2008. évi közlemény szerint

„Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy fenti szempontokból következően az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének b) pontja nem tekinthető főszabálynak válsághelyzetek esetében más ágazatokban, ha nem áll fenn annak hasonló kockázata, hogy azok a tagállam gazdaságára összességében azonnali hatást gyakorolnak. Ami a pénzügyi ágazatot illeti, kizárólag merőben kivételes körülmények között – amikor a pénzpiacok teljes működése forog veszélyben – lehet erre a rendelkezésre hivatkozni.

Amennyiben egy tagállam gazdaságában komoly zavar következett be a fent említettek szerint, az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének b) pontja akkor sem alkalmazható határozatlan időre, hanem mindössze addig, amíg a válsághelyzet azt indokolja."

45 **Ahogy a gazdasági feltételek fokozatosan javultak, a Bizottság 2010-ben és 2011-ben felülvizsgálta és kiigazította közleményeit.** A Bizottság 2010-ben, majd 2011-ben ismét felülvizsgálta a bankokról szóló 2008. évi közleményt, és mindkét alkalommal megállapította, hogy a Szerződés 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja továbbra is alkalmazandó. A felülvizsgált közlemények alapján látható, hogy a Bizottság megindokolta a cikknek a vártnál gyorsabb gazdasági fellendülés fényében történő alkalmazását, valamint kiigazította azokat a válság utáni rendszerre való átállás előkészítése, illetve a bankok rendes piaci körülmények között történő megmentésére és szerkezetátalakítására irányuló állandó állami támogatási szabályok kidolgozása érdekében. 2011-ben a Bizottság kifejtette, hogy az államadósság-piaci feszültségek 2011. évi fokozódása miatt tovább nőtt az uniós bankszektorra nehezedő nyomás.

46 **A Bizottság 2013-ban – a tagállamokkal és más érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően – módosította a válságszabályokat.** A bankokról szóló közlemény jelenlegi verzióját 2013 augusztusában tették közzé a tagállamokkal folytatott konzultációt, valamint a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott

[50] A bankokról szóló 2013. évi közlemény 6. pontja.

párbeszédet követően. Az eredeti válságszabályokkal ellentétben a legutóbbi változat nem kapcsolódott az ECOFIN Tanács állásfoglalásához.

47 **A legutóbbi, 2013. évi változatot azonban nem vizsgálták felül, és ellenőrzésünk idején nem is tervezték ezt.** A bankokról szóló 2013. évi közlemény kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „a Bizottság indokolt esetben felül fogja vizsgálni ezt a közleményt, mindenekelőtt, hogy lépést tartson a piaci feltételekben vagy a szabályozási környezetben bekövetkezett változásokkal, amelyek hatással lehetnek a közleményben meghatározott szabályokra.” Az Európai Parlament többször is felszólította a Bizottságot, hogy évente értékelje újra, továbbra is teljesülnek-e az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése b) pontjának alkalmazására vonatkozó követelmények a pénzügyi ágazatban[51]. A Bizottság nem végezte el sem a bankokról szóló 2013. évi közleménynek, sem pedig annak a hivatalos értékelését, hogy 2013 után – egészen az általunk ellenőrzött időszak végéig – továbbra is indokolt-e az 107. cikk (3) bekezdése b) pontjának alkalmazása. Ellenőrzésünk idején a közeljövőre sem terveztek ilyen hivatalos értékelést. A Bizottság szerint nem létezik sem kötelezettség, sem automatikus kiváltó ok a felülvizsgálat előre meghatározott időpontban történő elvégzésére.

48 **A válságszabályok továbbra is változatlan formában alkalmazandóak maradtak, holott az állami támogatási szabályok legutóbbi, 2013. évi felülvizsgálata óta megváltoztak és a COVID-19 világjárvány kitöréséig általában kedvezőek voltak az Unióban és pénzügyi piacain uralkodó gazdasági feltételek.** Az uniós bankszektor még mindig szembesült bizonyos kihívásokkal, de ezek már kevésbé voltak elterjedtek. Az általunk ellenőrzött időszakban más, a pénzügyi stabilitásért felelős uniós intézmények sem vizsgálták, hogy továbbra is súlyosan veszélyeztetik-e rendszerszintű kockázatok a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását, illetve az uniós pénzügyi rendszer egészének vagy részének stabilitását. Ezenkívül a bankokról szóló 2013. évi közleményben a Bizottság hangsúlyozta, hogy biztosítani kell egyrészt a zökkenőmentes átállást a BRRD-irányelv jövőbeli rendszerére, másrészt az összes érintett hatóság különböző szerepei és felelősségi körei közötti zökkenőmentes összjátékot[52]. A BRRD-irányelv 2015. januári és 2016. januári átültetését követően nem került sor a válságszabályok felülvizsgálatára.

---

[51] Például: a versenypolitikáról szóló éves jelentésről szóló, 2018. április 19-i európai parlamenti állásfoglalás (2017/2191(INI)) 33. pontja.

[52] A bankokról szóló 2013. évi közlemény 13. és 14. pontja.

49 **Emellett a válságszabályok nem tartalmaztak konkrét rendelkezéseket a BRRD-irányelvvel összeegyeztethető kormányzati beavatkozások állami támogatási szempontból történő értékelésére.** A BRRD-irányelv 32. cikke alapján megengedhető megelőző és ideiglenes jellegű intézkedések a fizetőképes intézményekre korlátozódnak (lásd: ***3. háttérmagyarázat***). A bankokról szóló 2013. évi közleményben a Bizottság elismerte, hogy egy hitelintézet normál fizetésképtelenségi eljárással történő felszámolása nem mindig megvalósítható – a hitelintézetek sajátosságai miatt és amiatt, hogy hiányoznak a hitelintézetek szanálását a pénzügyi stabilitás fenyegetése nélkül lehetővé tevő mechanizmusok. Ezért a csődhelyzetben lévő hitelintézet felszámolását segítő állami intézkedéseket összeegyeztethető támogatásnak lehet tekinteni, amennyiben a 44. pontban részletezett követelmény teljesül. Márpedig e mechanizmusokat – szanálási eszközök formájában – 2016. január 1-jéig be kellett vezetni. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy megközelítése továbbra is megfelelő.

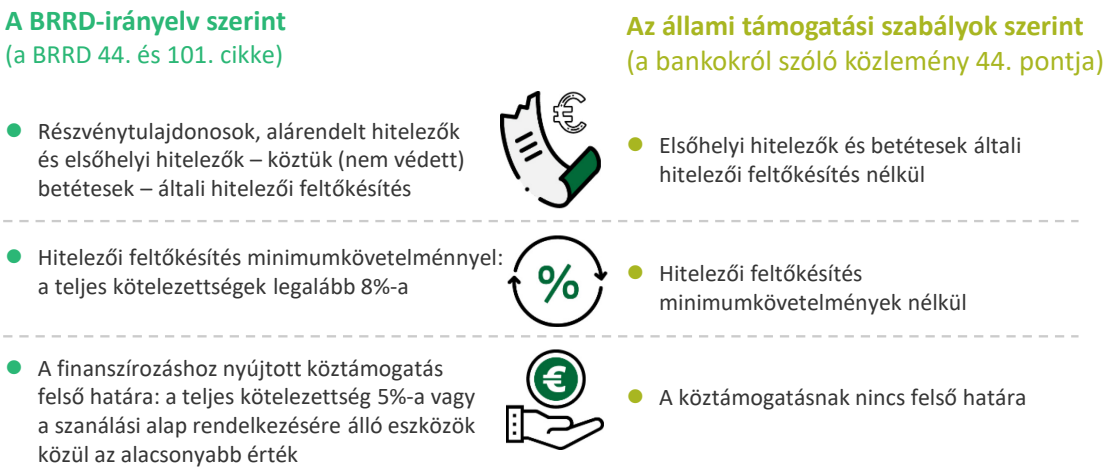
50 **A tehermegosztás tekintetében a BRRD-irányelv szigorúbb a bankokról szóló 2013. évi közleménynél.** A BRRD-irányelv átültetése óta a kormányzati támogatásnak – amellett, hogy összeegyeztethetőnek kellett lennie az uniós állami támogatási szabályokkal – meg kellett felelnie ezen irányelv hitelezői feltőkésítési követelményeinek is. Ezen túlmenően amikor a Bizottság kötelezettséget vállal arra, hogy értékeli az ezen irányelvben említett kormányzati stabilizációs eszközök állami támogatását, külön értékelnie kell, hogy teljesülnek-e a BRRD-irányelv követelményei – beleértve a minimálisan 8%-os veszteségelvonási követelmény előírását –, illetve hogy a rendszerszintű válság olyan rendkívül különleges helyzetet teremt-e, amely indokolja az ezen irányelvben említett eszközök alkalmazását[53]. A BRRD-irányelv a bankokról szóló 2013. évi közleménynél szigorúbb feltőkésítési követelményeket ír elő a jogalkotó egyik célkitűzésének elérése – az állami források védelme érdekében a fizetésképtelen intézményeknek nyújtott rendkívüli állami pénzügyi támogatás minimális mértékű igénybevétele[54] – érdekében, ami nem tükröződött az állami támogatási szabályokban. További részletekért lásd: ***4. háttérmagyarázat***.

---

[53] A BRRD-irányelv (57) preambulumbekezdése.

[54] A BRRD-irányelv (45) preambulumbekezdése.

4. ábra. A szanálás során nyújtott állami támogatásra vonatkozó feltőkésítési követelmények



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az állami támogatások ellenőrzésének végrehajtása

51 **A belső folyamatok és eljárások betartása biztosítja a célkitűzések elérését és erősíti az elszámoltathatóságot.** A legmagasabb szintű professzionalizmus és intellektuális szigor alkalmazása (ideértve a jogi és gazdasági elemzést is), valamint a megfelelő eljárás és átláthatóság biztosítása alapvető fontosságú az állami támogatások ellenőrzésére irányuló tevékenységek minőségi végrehajtása szempontjából. Belső ellenőrzési keretrendszerének megfelelően a Bizottságnak olyan szervezeti intézkedéseket kell kidolgoznia, amelyek meghatározzák az elvárásokat, és eljárásokat kell alkotnia ezen intézkedések végrehajtására[55]. Ezek betartását a célkitűzések elérésének biztosítása érdekében kontrolltevékenységek útján kell ellenőrizni.

A belső folyamatok és eljárások betartása

52 **A Bizottság az állami támogatások ellenőrzése során betartotta az e célra létrehozott struktúrákat, alá-fölé rendeltségi viszonyokat, hatásköröket és felelősségi köröket, biztosítva a megfelelő irányítást és politikai felügyeletet.** A belső döntés-előkészítési folyamatot – amelyre azelőtt kerül sor, hogy a versenyszabályokért felelős biztosnak javaslatot tennének a határozatra – többszörös ellenőrzésnek,

[55] A belső ellenőrzési keretrendszer 12. alapelve – Kontrolltevékenységek: Különböző intézkedéseken és eljárásokon átívelő alkalmazás.

mérlegelésnek és kontrollnak vetik alá. A vezetés más érintett szereplőkkel együtt dönt a követendő irányvonalról és az előnyben részesítendő alternatívákról. Több vezetőségi és operatív ülés is lehetőséget nyújt a kulcsfontosságú kérdések megvitatására, áttekintésére és eldöntésére. Az ügyek megvitatására szolgáló ülések lehetővé teszik az illetékes főigazgató-helyettes számára, hogy az ügy összetettségétől és előrehaladottságától függően már korai szakaszban részt vegyen a folyamatban. A biztosi testület közösen dönt minden ügyben, így átfogó politikai felelősséget viselnek azokért.

53 **A döntéshozatali folyamat a többi főigazgatóság számára is lehetővé tette, hogy hangot adjanak aggályaiknak.** A Bizottság különböző részlegei között a határozathozatal előtt tartott végső konzultáció az úgynevezett szolgálatközi konzultáció (ISC). Ennek célja, hogy a részlegek összehangolják álláspontjukat és közös nézőpontra jussanak, mielőtt javaslatot terjesztenek a biztosi testület elé. Amennyiben ez a konzultáció kedvezőtlen véleményt ad a javaslatról, azt módosítani kell, mielőtt a biztosi testület elé terjesztik. Ha a vélemény kedvező (bár adott esetben észrevételek kísérhetik), a javaslatot elfogadják, és a felelős szervezeti egység – azaz a Versenypolitikai Főigazgatóság – mérlegeli az észrevételeket.

54 **A Bizottság más szervezeti egységei a mintában szereplő esetek mindegyikében elfogadták a Versenypolitikai Főigazgatóság javaslatait.** Minden esetben sor került konzultációra más bizottsági részlegekkel (különösen a Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatóságával (DG FISMA) és a Jogi Szolgálattal), akik véleményt is adtak. Mintánkban nem szerepelt olyan eset, amikor más főigazgatóságok negatív véleményt adtak volna. Néhány esetben a pozitív vélemény tartalmazott néhány észrevételt és kérdést például az indokolásra, a logikára és a gazdasági értékelésre vonatkozóan.

55 **A Bizottság ügykezelési tevékenységei nagyrészt összhangban voltak saját – nem kötelező jellegű és folyamatosan frissülő – belső iránymutatásaival.** Az eljárási követelmények betartásának biztosítása érdekében belső munkaeszközök – például az eljárási kézikönyv[56] – határozzák meg gyakorlati síkon a vizsgálat lefolytatásának módját és a belső szabályokat, például az alá-fölé rendeltségi viszonyokat és az ügykezelés részletes adminisztratív lépéseit. Az eljárási kézikönyv az ügy életciklusának minden lehetséges lépésére kiterjed, hogy biztosítsa a zökkenőmentes ügykezelési eljárást.

56 **A Bizottság a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés megkönnyítése érdekében törekszik az egységes dokumentumkezelésre.** A dokumentumokhoz való hozzáférés az európai uniós intézmények átláthatósági politikájának alapvető részét képezi. A Szerződés értelmében minden uniós polgárt és lakost megillet ez a hozzáférési jog[57]. A Bizottság egységes szabályokat vezetett be annak biztosítására, hogy bármikor képes legyen tájékoztatást adni az ügyekről, amelyekért felelősséggel tartozik. Mivel a fontos dokumentumok nyilvántartásba vétele, iktatása és megőrzése nem volt megfelelő és ezért lehívásuk gyakran túl sok időt vett igénybe, 2015. január 16-án a Főtitkárság feljegyzést adott ki a dokumentumkezelésről és a dokumentumokhoz való hozzáférésről. Hangsúlyozta, hogy a Bizottságon belüli megfelelő dokumentumkezelés alapvető fontosságú az intézmény hatékonysága és eredményessége, az információk cseréje és visszakeresésük megkönnyítése, valamint – többek között – a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó hatályos rendeleteknek való megfelelés biztosítása szempontjából. A Bizottság dokumentumkezeléséről a ***7. háttérmagyarázat*** közöl további részleteket.

---

[56] A nyilvános változat elérhető a Bizottság honlapján: *EU Competition law State Aid Manual of Procedures – Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU Revision 10/7/2013* (https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf).

[57] Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145., 2001.5.31., 43. o.).

7. háttérmagyarázat

Dokumentumkezelés a Bizottságnál[58]

A dokumentumkezelésről és a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló bizottsági iránymutatás és a dokumentumkezelésről szóló bizottsági határozat előírja, hogy a Bizottság által készített vagy kapott dokumentumokat nyilvántartásba kell venni, ha azok olyan fontos információkat tartalmaznak, amelyek nem rövid élettartamúak, illetve a Bizottság vagy valamely szervezeti egysége általi intézkedést vagy nyomon követést tehetnek szükségessé.
A dokumentumok megosztott meghajtókon, elektronikus postafiókos mappákban vagy hasonló helyeken való tárolása nem biztosítja azok sértetlenségét, megőrzését és visszakeresését. Ezért alapvető fontosságú, hogy az eDomec szabályokban meghatározott nyilvántartásba vételi kritériumoknak megfelelő valamennyi dokumentumot ténylegesen nyilvántartásba vegyék az Aresben vagy valamely más bizottsági dokumentumkezelési rendszerben.

Az iránymutatások tartalmazzák azon dokumentumok nem kimerítő listáját, amelyek intézkedést vagy nyomon követést igényelnek, illetve felelősséget rónak az intézményre, ezért fontosak és nyilvántartásba kell őket venni:

- beérkezett vagy küldött hivatalos feljegyzések és közlemények;
- pénzügyi dokumentumok (a DG BUDG iránymutatásai szerint);
- találkozók jegyzőkönyvei, különös tekintettel a más intézményekkel vagy külső érdekelt felekkel tartott találkozókra, valamint fontos találkozók esetében tájékoztatások/felszólalások/defenzív feljegyzések stb.;
- más intézményektől vagy külső érdekelt felektől kapott, illetve nekik küldött információk;
- a szolgálatközi konzultációkhoz vagy előzetes konzultációkhoz való hozzájárulások;

---

[58] A Főtitkárság feljegyzése a főigazgatók, a kabinetfőnökök és a végrehajtó ügynökségek igazgatói részére, tárgy: dokumentumkezelés és a dokumentumokhoz való hozzáférés: https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015%20182108%20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1
Ezeket az iránymutatásokat 2018-ban frissítették, hogy naprakész útmutatást adjanak a nyilvántartásba veendő információkról és a nyilvántartásba vétel gyakorlati kritériumairól, hogy minden releváns dokumentum biztosan rögzítésre kerüljön és később visszakereshető legyen. A frissített lista a 2015-ös jegyzékben szereplő valamennyi dokumentumot tartalmazza.

- olyan – akár informális – dokumentumok (e-mailek vagy az aktához fűzött megjegyzések), amelyek tanúsítják a helyzeteket vagy eseményeket, megindokolják a meghozott döntéseket, vagy más módon adnak magyarázatot a hivatalos intézkedések alakulására;
- útmutató feljegyzések, iránymutatások.

A nem regisztrálandó dokumentumok közé tartoznak a következők:

- tervezetek (azaz olyan dokumentumok, amelyeket az azokat aláíró vagy azokért felelősséget vállaló személy még nem érvényesített);
- a kollégák közötti informális eszmecsere keretében küldött e-mailek és egyéb szövegek;
- rövid életciklusú ügyekkel kapcsolatos levélváltások (például meghívók);
- a személyes helyzetre vonatkozó információk.

57 **A Versenypolitikai Főigazgatóság dokumentumkezelése nagyrészt megfelelt a szabványoknak.** A Versenypolitikai Főigazgatóság állami támogatásokra vonatkozó eljárási kézikönyve további, a Bizottság egységes szabályait kiegészítő és pontosító követelményeket határoz meg a Versenypolitikai Főigazgatóság dokumentumkezelésére vonatkozóan[59]. Az eljárási kézikönyv kimondja, hogy az ügyekkel kapcsolatos minden „releváns” információt az ISIS-ben kell tárolni[60]. Hozzáteszi, hogy a nyilvántartásba vételi kötelezettség elsősorban minden olyan dokumentumra vonatkozik, amely peres eljárás esetén releváns lehet.
A dokumentumokat nem automatikusan, hanem az ügykezelők kérésére rögzítik,

---

[59] Eljárási kézikönyv, 2.2. szakasz: *Document management – ISIS*.

[60] Az ISIS az ügykezelési tevékenységekhez használt dokumentumkezelő rendszer. A Versenypolitikai Főigazgatóság különböző alkalmazásokat használ a dokumentumok gyűjtésére és tárolására. Az ISIS csak az egyik ilyen rendszer. Hasonló alkalmazás még a DECIDE, amely a Bizottság egészére kiterjedő döntéshozatali folyamat nyomon követésére és nyilvántartására szolgál, valamint a SANI, amelyen keresztül a tagállamok beküldhetik az állami támogatások bejelentésére szolgáló formanyomtatványt. Az ügyet vizsgáló csoport által készített, az ügyhöz kapcsolódó, azonban közvetlenül nem releváns munkadokumentumokat és fájlokat az egység elektronikus ügytárában (megosztott meghajtó) tárolják.

kivéve, ha azokat a hivatalos értesítési eszközön, a SANI-n keresztül nyújtják be. Általában a Bizottság az előírásoknak megfelelően módszeresen rögzítette a dokumentumokat az ISIS-ben. Az (ügyekkel kapcsolatos) tájékoztatókat, valamint a koordinációs ülések és a biztossal tartott találkozók jegyzőkönyveit azonban nem az ügy aktájában, hanem külön aktákban rögzítették[61]. A tagállamokkal tartott ülésekről többnyire készült jegyzőkönyv, amelyet nyilvántartásba vettek. Előfordult azonban néhány olyan eset is, amikor nem így történt[62]. Emellett arra is találtunk bizonyítékot, hogy a bejelentést megelőző kapcsolatfelvételt nem mindig dokumentálták az ISIS-ben.

58 **Az állami támogatásokról szóló belső eljárási kézikönyv és az állami támogatásokkal kapcsolatos bevált gyakorlatok kódexe átfogó, nem kötelező jellegű útmutatást nyújt a bejelentést megelőző kapcsolatfelvételre vonatkozóan, ám ezeket nem mindig tartották be maradéktalanul.** Az eljárási kézikönyv[63] szerint a bejelentést megelőző kapcsolatfelvételre elvileg csak írásbeli bejelentéstervezet alapján kerülhet sor. Ezt a bejelentéstervezetet biztonságos e-mailben kell elküldeni, és nyilvántartásba kell venni az ISIS-ben. Mintánkban minden állami támogatási eljáráshoz külön bejelentést megelőző kapcsolatfelvételi akták is tartoztak. Ezek legtöbb esetben az összeegyeztethetőségi felülvizsgálat egyes részeihez (pl. a szerkezetátalakítási tervek elemzése és a kötelezettségvállalások tárgyalása) kapcsolódtak, de írásbeli bejelentéstervezetet nem tartalmaztak.

59 **A bejelentést megelőző szakasz nem minden esetben rövidítette le az eljárások átfogó időtartamát az eredeti tervekhez képest.** Az eljárási kézikönyv szerint a bejelentést megelőző szakasz ideális esetben nem tarthat tovább két hónapnál, ezután ideális esetben meg kell történnie a teljes bejelentésnek. Összetettebb esetekben helyénvaló lehet a bejelentést megelőző szakasz meghosszabbítása[64]. A bejelentést megelőző szakasz a 23 esetből 11-ben nem haladta meg a két hónapot. A többi esetben azonban hosszú késedelmeket tapasztaltunk: a tizenkét ilyen bejelentést megelőző kapcsolatfelvételből kilenc több mint 150 napig (egy esetben 1181 napig)

---

[61] Felülvizsgálatunk az ügyek aktáira korlátozódott, így ezekre az aktákra nem terjedt ki.

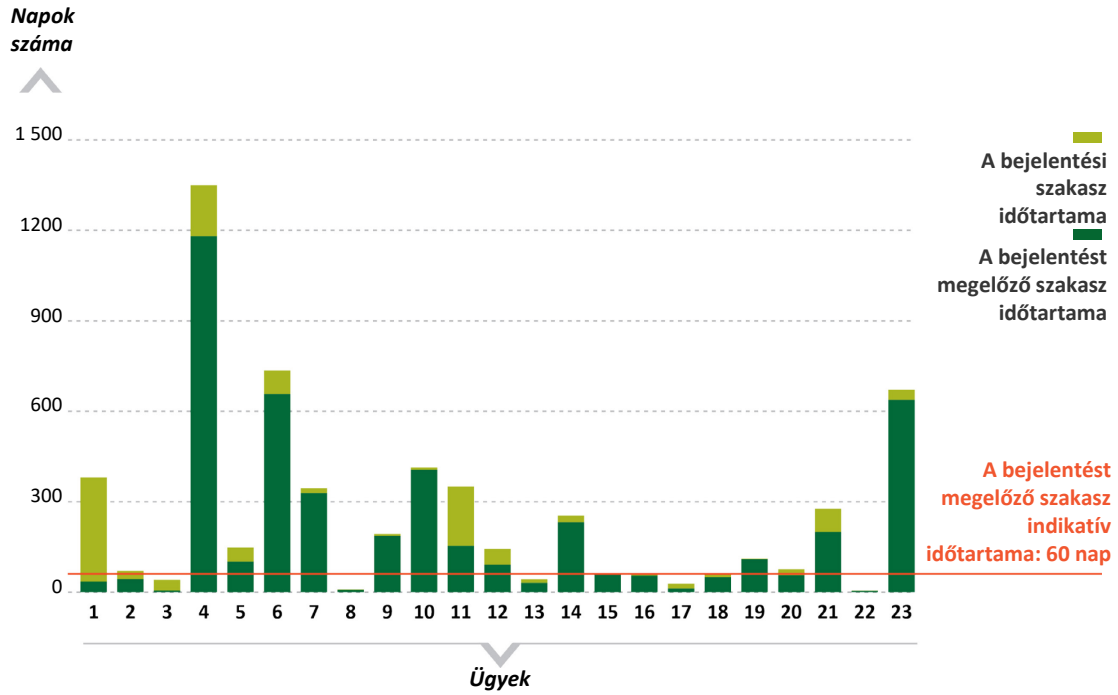
[62] Ez nem felel meg a Bizottság iránymutatásainak, amelyek hangsúlyozzák, hogy a – különösen más intézményekkel vagy külső érdekelt felekkel folytatott – találkozók jegyzőkönyvei, valamint a fontos találkozók esetében a tájékoztatások/felszólalások/defenzív feljegyzések stb. fontosak, és azokat nyilvántartásba kell venni. A Bizottság azzal érvelt, hogy ezek a dokumentumok irreleváns vagy rövid életciklusú információkat tartalmaztak, és minden esethez egyedileg magyarázatot fűztek.

[63] Eljárási kézikönyv, 5.3. szakasz: *Pre-notification – Steps*.

[64] Eljárási kézikönyv, 5.4. szakasz: *Pre-notification – Timing*.

tartott. A legtöbb olyan esetben (23-ból 18), amikor bejelentés előtti kapcsolatfelvételre került sor, a Bizottság a hivatalos bejelentéstől számított két hónapon belül határozatot tudott hozni. Az eljárások átlagos időtartama azonban – beleértve a bejelentést megelőző kapcsolatfelvételt is – 253 nap volt, és a leghosszabb eljárás 1350 napot vett igénybe, ami a banki ügyek technikai összetettségével magyarázható. A Bizottság a tagállamokkal folytatott konzultáció után 2018-ban felülvizsgálta a bevált gyakorlatok kódexét, és 6 hónapban határozta meg a bejelentést megelőző kapcsolatfelvételi szakasz indikatív időtartamát. Az ***5. ábra*** teljes listát közöl a mintánkban szereplő esetekre irányuló eljárások időtartamáról.

5. ábra. Az állami támogatási eljárások időtartama



Forrás: Európai Számvevőszék, a Versenypolitikai Főigazgatóság által szolgáltatott adatok alapján.

60 **A határozatok közzététele hosszú időt vett igénybe, és egyes releváns információkat nem tettek közzé.** A Bizottság köteles határozatait vagy azok összefoglalását közzétenni a Hivatalos Lapban. A tagállamok azonban kérhetik a szakmai titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozó bizonyos információk közlésének mellőzését. A tagállamoknak általában 15 munkanap áll rendelkezésükre, hogy ilyen kérelmet nyújtsanak be. Ennek hiányában a határozatot általában teljes egészében

közzéteszik[65]. Ilyen esetekben az eljárási kézikönyv szerint a közzétételnek két hónapon belül meg kell történnie[66]. Megállapítottuk, hogy a mintánkban szereplő 29 esetből 19-ben a Bizottságnak több mint 100 napjába telt, hogy a határozat betekinthető változatát közzétegye a Hivatalos Lapban[67]. További részletekért lásd: ***6. háttérmagyarázat***. Megállapítottuk, hogy egyes esetekben, amikor a késedelmeket a tagállamok okozták, a Bizottság megkísérelte felgyorsítani a folyamatot, olyannyira, hogy néha a tagállamok beleegyezése nélkül tették közzé a határozatot[68].

---

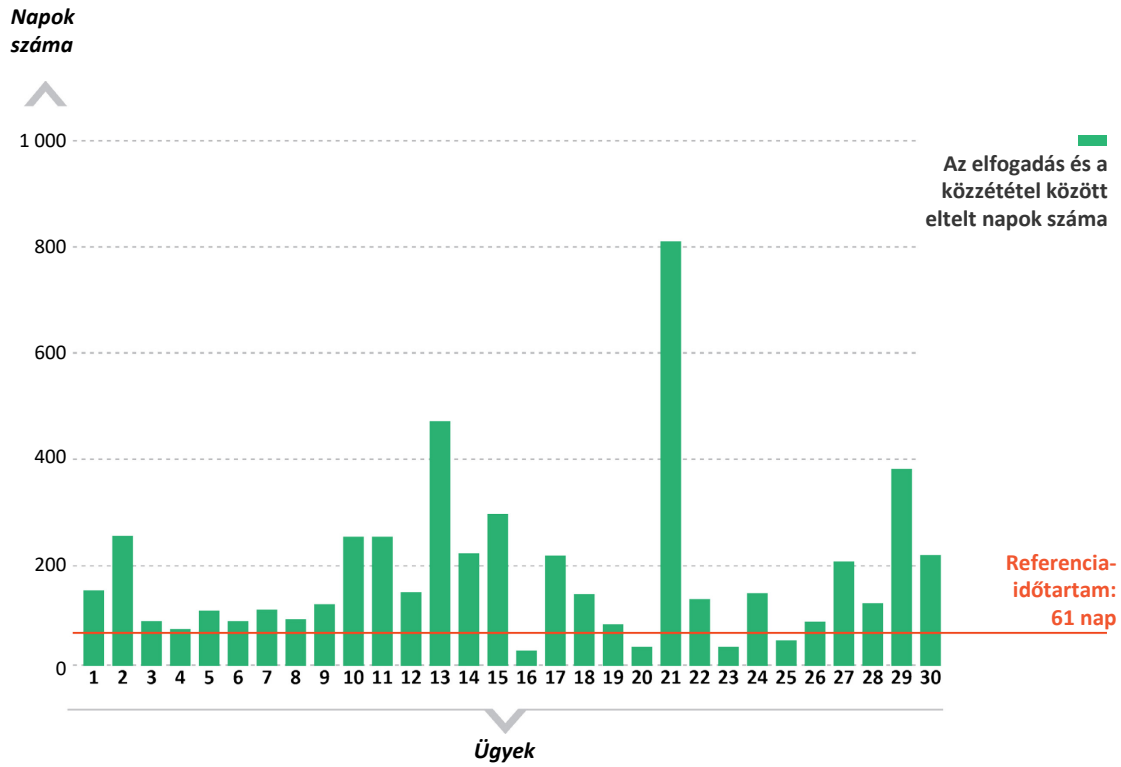
[65] Az állami támogatásokra vonatkozó határozatokkal kapcsolatos szakmai titoktartásról szóló, 2003. december 1-i bizottsági közlemény (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209(02)) 4.2. cikke.

[66] Eljárási kézikönyv, 1.1.1–1.2. szakasz: *The non-confidential version*.

[67] Voltak olyan esetek, amikor a közzététel több mint egy évet vett igénybe, sőt egy alkalommal a Bizottságnak több mint két évre volt szüksége ahhoz, hogy közzétegyen egy olyan határozatot, amelyet mindössze két hónap alatt fogadott el.

[68] A szakmai titoktartásról szóló bizottsági közlemény 26. pontja: „Amennyiben a Bizottság által meghatározott időszakon belül az érintett tagállam nem jelöl meg szerinte szakmai titoktartási kötelezettség alá tartozó információt, a határozat főszabály szerint teljes egészében közzétételre kerül.”

6. ábra. A határozatok közzétételéhez szükséges időtartam



Forrás: Európai Számvevőszék, a Versenypolitikai Főigazgatóság által szolgáltatott adatok alapján.

61 **A Bizottság elutasította az információk bizalmas kezelésére irányuló indokolatlan kérelmeket, de ritkán tette közzé határozatainak teljes szövegét.** Az állami támogatásokra vonatkozó eljárási kézikönyv ismerteti a határozatok közzététele tekintetében az állami támogatásokra vonatkozó határozatokkal kapcsolatos szakmai titoktartásról szóló, 2003. december 1-i bizottsági közleményben meghatározott általános elveket, és hangsúlyozza, hogy a határozatok teljes tartalmának nyilvánosságra hozatala nyomós közérdek, bár gondoskodni kell az üzleti titkok bizalmas kezeléséről. A Bizottság emiatt ritkán járult hozzá a kérelemben szereplő összes információ bizalmas kezeléséhez. Mindazonáltal a legtöbb állami támogatási határozatot szerkesztve tették közzé, és több olyan információt nem publikáltak, amely fontos lett volna a hatásaik megértéséhez[69]. A tagállamok gyakran nem jelezték időben, mely információkat tekintik bizalmasnak, vagy nem indokolták megfelelően kérésüket. Megállapítottuk, hogy az ügykezelők számos esetben úgy vélték, hogy az ilyen kérések nem felelnek meg a közleményben meghatározott

[69] A szerkezetátalakítási célértékekre – például az elérendő jövőbeli sajáttőke-arányos jövedelmezőségre – vonatkozó információkat például ritkán teszik közzé oly módon, hogy az lehetővé tenné az érdekelt felek számára annak értékelését, hogy teljesültek-e ezek a célok.

kritériumoknak (a *8. háttérmagyarázat* néhány példát mutat be a Bizottság által üzleti titoknak tekintett adatokra). Ráadásul a Bizottság megközelítése nem volt mindig következetes: a számadatokat például hol részben, hol tartományokban, hol egyáltalán nem tette közzé.

8. háttérmagyarázat

Üzleti titok az eljárási kézikönyv szerint

Az üzleti titokra jellemző példák a következők:

- a gyártási és forgalmazási költségek értékelési módszerei;
- gyártási titkok és folyamatok;
- beszállítói források;
- termelt és értékesített mennyiségek;
- piaci részesedések;
- a vevők és forgalmazók jegyzéke;
- marketingtervek;
- az önköltségi ár szerkezete;
- értékesítési politika;
- a vállalkozás belső szervezetére vonatkozó információk.

Az árbevétel általában nem minősül üzleti titoknak, amennyiben az az éves beszámolóban közzétételre kerül vagy a piacon más módon ismert; a nem nyilvános árbevételre vonatkozó bizalmas kezelés iránti kérelmeket eseti alapon kell megindokolni és értékelni.

Az ilyen típusú adatok csak akkor tekinthetők üzleti titoknak, ha valóban „titkosak”, azaz nyilvánosan nem elérhetőek (lásd: a közlemény 14. bekezdésének a) pontja).

62 **A Bizottság ellenőrző megbízottak révén nyomon követte határozatainak végrehajtását.** A Bizottság minden esetben a bankok által fizetett megbízottakat nevez ki a kötelezettségvállalások végrehajtásának nyomon követésére. Kötelezettségvállalás a versenytorzulás korlátozására vagy annak biztosítására tehető, hogy a megmentett bank ismét életképessé váljon. A nyomon követés ezért a kedvezményezettek pénzügyi teljesítményére és egyéb kötelezettségvállalások teljesítésére is kiterjedt. Ez a nyomon

követési folyamat ráadásul számos értékes információval szolgál a Bizottság számára (többek között a korábbi intézkedések végrehajtásának esetleges sikertelenségéről), valamint tájékoztatást nyújt a tagállamok által tervezett, a Bizottságnak azonban be nem jelentett új támogatási intézkedésekről.

63 **A nyomon követés eredményeit nem tették közzé, és néha módosították a kötelezettségvállalásokat.** A Bizottság nem tett közzé információkat és nem vezetett statisztikákat arról, hány esetben teljesítették, illetve nem teljesítették a kötelezettségvállalásokat. A Bizottság néha jóváhagyta a kötelezettségvállalások módosítását és meghosszabbította a végrehajtásukra vonatkozó határidőket, bár az ilyen változtatásoknak a Bizottság előírásai szerint kivételesnek kell lenniük, és azokra az esetekre kell korlátozódniuk, amikor jelentős új ténybeli fejlemények következtek be. A Bizottság hangsúlyozta: ilyen esetekben mindig biztosítja, hogy az újonnan javasolt kötelezettségvállalások mellett is megmaradjon az eredeti határozat egyensúlya. Mi azonban azt állapítottuk meg, hogy nem fejtették ki elég részletesen, hogyan érik el ezt, és a Bizottság közzétett határozatai közül többet nem kísért kellően részletes magyarázat.

A pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatásokra vonatkozó érdemi határozatok

64 **Az állami támogatásokra vonatkozó határozatoknak jogilag és gazdaságilag megalapozott értékelésekre kell támaszkodniuk.** Általános szabályként a Szerződés és a Bizottság eljárási szabályzata[70] előírja a Bizottság számára döntéseinek megindokolását. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy a határozatoknak jogilag és gazdaságilag megalapozott értékeléseken kell alapulniuk, és azokat a mögöttes tényeknek alá kell támasztaniuk. A Versenypolitikai Főigazgatóság alapelvei hangsúlyozzák, hogy értékeléseinek minősége szempontjából kulcsfontosságú a lehető legszigorúbb és legjobb minőségű jogi értékelésre és gazdasági elemzésre való törekvés. A Bizottság számára e tekintetben saját ügykezelési gyakorlata és az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata szolgál a legfontosabb iránymutatásul. A koordinált döntéshozatali folyamatnak, a fékeknek és ellensúlyoknak, valamint a Bizottság által bevezetett minőség-ellenőrzéseknek elvileg biztosítaniuk kell, hogy a Bizottság értékelése minden egyes esetben megfeleljen ezeknek a követelményeknek.

---

[70] A helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályzat a Bizottság eljárási szabályzatának melléklete.

65 A Bizottság nagyon szigorúan értékelte a szerkezetátalakítási terveket, részletes információkat kért be, és azokat alaposan ellenőrizte. A szerkezetátalakításról szóló közlemény igen részletes követelményeket határoz meg a szerkezetátalakítási tervben feltüntetendő információkra vonatkozóan. A Bizottság megköveteli, hogy a szerkezetátalakítási tervek átfogóak és részletesek legyenek és koherens koncepción alapuljanak. Ki kell fejteniük, hogyan tudná a bank állami támogatás nélkül visszaállítani hosszú távú életképességét. A tagállamok által benyújtandó információk hatóköre és részletessége jól illusztrálja, hogy a Bizottság milyen szigorú vizsgálatnak veti alá a szerkezetátalakítási terveket (lásd: ***9. háttérmagyarázat***). Az általunk vizsgált ügyekben a Bizottság szükség esetén további vagy relevánsabb információkat is bekért.

9. háttérmagyarázat

A szerkezetátalakításról szóló közlemény[71] értelmében a szerkezetátalakítási tervben feltüntetendő információk

- Amennyiben korábbi bizottsági útmutatók vagy határozatok arra kötelezik a tagállamot, hogy szerkezetátalakítási tervet nyújtson be, e tervnek átfogónak, részletesnek és koherensnek kell lennie.
- Ki kell fejteni benne, hogy a bank hogyan állítja vissza hosszú távú életképességét állami támogatás nélkül és a lehető legrövidebb időn belül.
- A benyújtott szerkezetátalakítási tervben össze kell vetni több alternatív helyzetet, pl. a bank feldarabolását vagy egy másik bank által történő felvásárlását annak érdekében, hogy a Bizottság értékelni tudja, hogy létezik-e a pénzügyi stabilitás fenntartását biztosító, de piacorientáltabb, kevésbé költséges vagy kevésbé versenytorzító megoldás.
- Amennyiben a bank életképessége nem állítható helyre, a szerkezetátalakítási tervben be kell mutatni, hogyan számolható fel rendezetten.
- A szerkezetátalakítási tervnek meg kell neveznie a bank nehéz helyzetét okozó tényezőket és a bank gyenge pontjait, valamint körvonalaznia kell, hogy a javasolt szerkezetátalakítási intézkedések hogyan oldják meg a bank problémáit.
- A szerkezetátalakítási tervnek be kell mutatnia a kedvezményezett üzleti modelljét, és azon belül az alábbiakat:
  - szervezeti struktúra,

[71] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0819(03)

— finanszírozás (illusztrálva a rövid és hosszú távú finanszírozási struktúra életképességét),

— vállalatirányítás (illusztrálva az összeférhetetlenség megelőzését és a menedzsment terén szükséges változtatásokat),

— kockázatkezelés (ideértve az értékvesztett eszközök nyilvánosságra hozatalát és óvatos céltartalékképzést a várhatóan nem teljesítő eszközökre),

— eszköz-forrás menedzsment,

— jövőbeni pénzmozgás (amelynek állami támogatás nélkül kell kielégítő szintet elérnie),

— mérlegen kívüli kötelezettségvállalások (bemutatva ezek fenntarthatóságát és – a bank jelentős kitettsége esetén – konszolidálását,

— tőkeáttétel,

— a jelenlegi és a várható tőkemegfelelés az alkalmazandó pénzügyi szabályokkal összhangban (óvatos értékelés és megfelelő céltartalék-képzés mellett),

— az ellentételezést ösztönző struktúra (illusztrálva, hogyan segíti elő a kedvezményezett hosszú távú nyereségessé válását).

o Minden egyes üzleti tevékenység és nyereségközpont életképességét elemezni kell a szükséges bontásban. […]

[…] A tervezett szerkezetátalakítás várható eredményeit egy alapforgatókönyvvel és „stresszforgatókönyvekkel” kell bemutatni. Ehhez a szerkezetátalakítási tervekben alap- és legrosszabb esetre vonatkoztatott feltevések alapján ki kell térni többek között a pénzpiacok jelenlegi helyzetére és jövőbeli kilátásaira. A stressztesztet során több forgatókönyvet kell figyelembe venni […].

— Össze kell hasonlítani a feltevéseket az ágazatra vonatkozó referenciaértékekkel, amelyeket a pénzügyi piacok jelenlegi válságában mutatkozó új elemekre való tekintettel módosítottak. […]

66 Az állami támogatások összeegyeztethetőségének értékelése a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik, és a Bizottság ilyen minőségében úgy véli, hogy minden esetben teljesültek az annak megállapítására vonatkozó feltételek, hogy a tagállamban komoly zavar áll fenn. A komoly zavar eseti értékelése során a Bizottság figyelembe vette a tagállam beadványát. A bankokról szóló közlemény elfogadásával a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy értékeli az EUMSZ 107. cikke (3)

bekezdésének b) pontja értelmében a bankok likviditásának, életképességének vagy szabályszerű felszámolásának támogatására irányuló állami támogatásokat, tekintettel a válsághelyzetre és a pénzügyi stabilitást fenyegető általános kockázatra, amelyek a gazdaság komoly zavarának minősülnek. A Bizottság ezután úgy vélekedett, hogy a tagállamok vannak a legjobb helyzetben annak kezdeti értékeléséhez, hogy egy adott bank piacról való ellenőrizetlen kilépése veszélyeztetné-e a pénzügyi stabilitást (illetve további komoly zavart okozna-e a tagállamban). A Bizottság ezért nem vitatta, hogy az egyes esetekben valóban fennáll-e komoly zavar. A válságszabályok azt sem határozzák meg, hogy a tagállamoknak milyen információkat kell benyújtaniuk. A gazdasági kiigazítási program hatálya alá tartozó országok kivételével ritkán találtunk az aktákban olyan gazdasági vagy egyéb – szerintünk – releváns adatokat, amelyek alátámasztanák az ilyen zavar fennállásának kimondását.

67 **Nem minden közzétett határozat tartalmazott a komoly zavar fennállásának értékelésével kapcsolatos részleteket**[72]**.** A Bizottság gyakran csak általánosságban hivatkozott a bankokról szóló 2013. évi közleményre anélkül, hogy vitatta volna a szóban forgó konkrét eset egyedi körülményeire vonatkozó tagállami érveket (lásd: ***10. háttérmagyarázat***). Az ilyen általános hivatkozás azonban – a gazdasági kiigazítási program hatálya alá tartozó országok kivételével – nem magyarázza meg, hogy a Bizottság miért vélte úgy, hogy a szóban forgó ügyekben komoly zavar állt fenn. Véleményünk szerint e következtetéseket a Tanács vagy az ERKT által végzett értékelés sem támogatta (az ERKT megbízatásáról további részletekért lásd: ***2. háttérmagyarázat***)[73].

---

[72] Még azokban az esetekben sem, amikor egy ország nem tapasztalt negatív növekedést, és bankjai a pénzügyi válság során elkerülték a súlyos problémákat.

[73] Az állami támogatások ellenőrzésével kapcsolatos kizárólagos hatáskörén belül az ilyen értékelések nem kötelező jellegűek a Bizottságra nézve, és nem is jelentik az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése b) pontja alkalmazásának előfeltételét.

10. háttérmagyarázat

Példák arra, hogyan indokolta a Bizottság a 107. cikk (3) bekezdése b) pontjának alkalmazását az egyedi szerkezetátalakítási határozatokban

„A Bizottság elismeri, hogy a globális pénzügyi válság komoly zavart okozhat egy tagállam gazdaságában, amelyet a pénzügyi intézményeket támogató állami intézkedések révén lehet kezelni. Ezt mind a válságról szóló hat közlemény, mind pedig a bankokról szóló 2013. évi közlemény is részletesen kifejti."

„A Bizottság emlékeztet arra, hogy a pénzügyi válság kezdete óta módszeresen az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontját használta jogalapként a nehéz helyzetben lévő bankoknak nyújtott szerkezetátalakítási vagy felszámolási támogatások értékeléséhez. A jelenlegi intézkedéseknek az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja szerinti értékelése ezért teljes mértékben összhangban van a korábbi esetekkel."

68 **A felszámolási támogatások esetében a Bizottság nem vitatta a tagállamok azon állítását, hogy az esetleges bankcsőd veszélyt jelentene a pénzügyi stabilitásra.** A bankokról szóló 2013. évi közlemény nem határozza meg azokat a helyzeteket, amikor egy hitelintézetet nem lehet rendes fizetésképtelenségi eljárás keretében felszámolni a pénzügyi stabilitás veszélyeztetése nélkül, és azt sem, hogy a tagállamoknak milyen információkat kell benyújtaniuk az ilyen fenyegetés bizonyítékaként. A mintánkban szereplő felszámolási támogatásra vonatkozó határozatok a tagállamok által benyújtott, a pénzügyi stabilitás potenciális veszélyeztetéséről szóló nyilatkozatokon alapultak[74] (lásd: ***11. háttérmagyarázat***).

[74] A Bizottság szerint a tagállami hatóságok vannak a legjobb helyzetben annak értékeléséhez, hogy egy adott bank piacról való ellenőrizetlen kilépése veszélyeztetné-e a pénzügyi stabilitást, mivel a tagállamok rendelkeznek a más bankokkal szembeni kitettségre, az összekapcsoltságra és az esetleges továbbgyűrűző hatásokra vonatkozó adatokkal.

Valamennyi határozat 0,02% és 2% közötti piaci részesedéssel rendelkező bankokat érintett. Még egy rendszerszinten nem fontos bank csődje is számos oknál fogva potenciális fenyegetést jelenthet a pénzügyi stabilitásra. Úgy véljük, hogy az általunk megvizsgált ügyek esetében a Bizottság nem fejtette ki ezeket az okokat a közzétett határozatokban[75].

11. háttérmagyarázat

Példák arra, hogyan indokolta a Bizottság a 107. cikk (3) bekezdése b) pontjának alkalmazását a felszámolási támogatásról szóló egyedi határozatokban

„A bankokról szóló 2013. évi közleményben a Bizottság elismerte, hogy a tagállamoknak ösztönözniük kell az életképtelen szereplők kilépését, ugyanakkor lehetővé kell tenniük, hogy a kilépési folyamat rendezett módon menjen végbe a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében. Mivel az […] intézkedések célja, hogy lehetővé tegyék egy olyan értékesítés pozitív kimenetelét, amely biztosítja a [bankok] önálló gazdálkodó egységként való rendezett kilépését a piacról azáltal, hogy azokat egy vevő felvásárolja, a Bizottság úgy véli, hogy a bankokról szóló 2013. évi közlemény alapján értékelni fogja az […] intézkedések összeegyeztethetőségét.”

„A bankokról szóló 2013. évi közleményben a Bizottság elismerte, hogy a tagállamoknak ösztönözniük kell az életképtelen szereplők kilépését, ugyanakkor lehetővé kell tenniük, hogy a kilépési folyamat rendezett módon menjen végbe a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében. A […] preambulumbekezdésben említettek szerint a szanálási hatóság megállapítja, hogy a rendes fizetésképtelenségi eljárás nem lenne az intézkedésekkel azonos mértékben alkalmas a szanálási célok és különösen a pénzügyi stabilitás megőrzésére irányuló átfogó célkitűzés elérésére.”

„[…]-i levelében a […] kijelentette, hogy a bank helyzete veszélyezteti a pénzügyi stabilitást, és ezért sürgős beavatkozásra van szükség a […] gazdaságában bekövetkező komoly zavar elkerülése érdekében. A […] rámutatott, hogy a rendes fizetésképtelenség esetén történő felszámolás nem szolgálná a közérdeket, mivel veszélyeztetné a pénzügyi stabilitást, megszakítaná a kritikus funkciók ellátását, befolyásolná a betétesek védelmét és értékeket rombolna. A […] kijelentette továbbá, hogy a bank rendes felszámolása esetén a […] betétbiztosítási rendszerből hívnának le forrásokat a biztosított betétek azonnali visszafizetésére.

---

[75] Többek között olyan esetekben sem, amikor az ESZT korábban elutasította azokat az állításokat, amelyek szerint a bankokat nem lehet rendes fizetésképtelenségi eljárás keretében felszámolni anélkül, hogy az veszélyeztetné a pénzügyi stabilitást, és megtagadta a szanálási eszközök alkalmazását.

Ez jelentős további nyomást gyakorolna a bankrendszerre, mivel ezeket az összegeket be kellene szedni a betétbiztosítási rendszer befizetőitől, a […] bankoktól.”

„A […] hatóságok szerint nem lehet elkerülni a gazdaság komoly zavarát azokon a területeken, ahol […] és […] működnek, ami különösen nagy hatást gyakorolna a kkv-k üzleti tevékenységének megszakítására és a háztartásoknak történő hitelezésre.”

69 **A válságszabályok eredményes intézkedéseket követelnek meg a versenytorzulás korlátozása érdekében.** A bankokról szóló 2013. évi közlemény olyan követelményeket határoz meg, amelyek célja annak biztosítása, hogy a támogatási összegek a szükséges minimumra korlátozódjanak. Ilyen követelmény többek között a részvényesek és az alárendelt kötvények tulajdonosai közötti tehermegosztás, a kiáramlások megakadályozása, a részvényeseknek és kötvénytulajdonosoknak történő kifizetések korlátozása, valamint a javadalmazás tekintetében előírt felső határ. Szintén ide tartoznak a versenytorzulások korlátozása érdekében a felvásárlásra és az árdömpingre előírt tilalmak. A határozatok elemzése során megállapítottuk, hogy a tagállamok kötelezettséget vállaltak az ilyen intézkedések végrehajtására.

Ugyanakkor nem volt mindig világos, hogyan igazodtak ezek a kötelezettségvállalások az adott intézkedés torzító hatásához[76]. Az általunk megvizsgált közzétett határozatok esetében megállapítottuk, hogy a Bizottság nem elemezte az intézkedésnek a piaci struktúrákra és a belépési korlátokra gyakorolt hatását, holott azt a bankokról szóló 2013. évi közlemény előírja[77]. A Bizottság szerint ezek az értékelések más ágazatok esetében nem kötelezőek és nem is szokásosak.

70 **A szerkezetátalakítási közlemény kifejezetten előírja, hogy „a benyújtott szerkezetátalakítási tervben össze kell vetni több alternatív helyzetet, pl. a bank feldarabolását vagy egy másik bank által történő felvásárlását annak érdekében, hogy a Bizottság értékelni tudja, hogy létezik-e a pénzügyi stabilitás fenntartását biztosító, de piacorientáltabb, kevésbé költséges vagy kevésbé versenytorzító megoldás”[78]. Mintánk esetében azt állapítottuk meg, hogy Bizottság nem ellenőrizte, hogy az intézkedéseknek nem voltak-e kevésbé költséges vagy kevésbé torzító alternatívái.** A Bizottság rámutatott, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint nem írhat elő alternatív intézkedéseket a tagállamoknak, csak a tervezett intézkedés összeegyeztethetőségét értékelheti.

---

[76] A bankokról szóló 2013. évi közlemény 20. pontja: „A verseny torzulását korlátozó intézkedéseket mindenképpen oly módon kell kialakítani, hogy minél inkább közelítsenek ahhoz a piaci helyzethez, amely akkor alakult volna ki, ha a támogatás kedvezményezettje támogatás nélkül lépett volna ki a piacról.”

[77] A bankokról szóló 2013. évi közlemény 11. pontja: „A teherviselés, valamint a verseny torzulásának mérséklését célzó intézkedések vizsgálatakor a Bizottság emellett felméri a javasolt intézkedések – ezen belül az elidegenítések – megvalósíthatóságát és a piac szerkezetére gyakorolt hatását, valamint a piacra lépés korlátait. A Bizottságnak ugyanakkor biztosítania kell, hogy egy adott ügyre vagy tagállamra kidolgozott megoldás összhangban legyen azzal a céllal, hogy megakadályozzák a tagállamok közötti nagy aszimmetriák kialakulását, ezek ugyanis még jobban szétforgácsolnák az egységes piacot, és pénzügyi instabilitást okoznának, akadályozva ezzel a gazdasági élénkülést az Unión belül.”

[78] A szerkezetátalakítási közlemény 9. pontja.

Következtetések és ajánlások

71 A Bizottság megfelelő erőforrásokkal és eszközökkel rendelkezik az állami támogatások eredményes ellenőrzéséhez. Jól meghatározott belső folyamatai és eljárásai elősegítik a célkitűzések elérését és erősítik az elszámoltathatóságot. Megfelelő szervezeti struktúrákkal és alá-fölé rendeltségi viszonyokkal rendelkezik, ami lehetővé teszi az információ megfelelő áramlását és a felső vezetés általi megfelelő belső felügyeletet (lásd: ***31***–***32***. bekezdés). Szilárd etikai keretet – bár vannak gyenge pontjai a piaci szempontból érzékeny információk kezelésével kapcsolatban –, valamint olyan átfogó alapelv-rendszert alkalmaz, amely előmozdítja az integritást és a legmagasabb szintű szakmai normák betartását (lásd: ***33***–***34***. bekezdés). Rendelkezésre állnak a jogszabályok végrehajtásának hatékony biztosításához szükséges emberi és informatikai erőforrások (lásd: ***35***–***36***. bekezdés). A Bizottság rendelkezik az állami támogatások eredményes ellenőrzéséhez szükséges hatáskörökkel és a megfelelő eljárási kerettel (lásd: ***37***–***42***. bekezdés). Így a Bizottság minden szükséges eszköznek birtokában van ahhoz, hogy döntései helyes információkon alapuljanak.

72 Úgy véljük, hogy az állami támogatási szabályok ellenőrzésünk időszaka alatt nem voltak teljes mértékben alkalmasak arra, hogy a Szerződés célkitűzéseivel összhangban lehetővé tegyék a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzését (lásd: ***48***. bekezdés). A pénzügyi szektornak nyújtott állami támogatásokra vonatkozó szabályok célja a pénzügyi stabilitás biztosítása a verseny torzulásának minimalizálása mellett. A válságszabályok általában jól megfogalmazottak és egyértelműek, bár nem határozzák meg a komoly zavar kritériumait (lásd: ***43***. bekezdés). Az általunk ellenőrzött időszak során azonban nem vizsgálták felül a válságszabályokat a piaci körülmények javulása és a szabályozási keretnek a pénzügyi válságot követő átdolgozása nyomán, azzal együtt, hogy a BRRD-irányelv szűkítette annak a lehetőségét, hogy akkor is támogatást lehessen nyújtani a bankoknak, ha ennek nyomán nem kerül sor szanálásra (lásd: ***48***–***50***. bekezdés).

1. ajánlás. Értékelni kell, hogy az állami támogatási szabályok továbbra is megfelelőek-e, és szükség esetén korrekciós intézkedéseket kell tenni

Annak biztosítása érdekében, hogy a pénzügyi szektornak nyújtott állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok továbbra is megfeleljenek a piaci realitásoknak és az alkalmazandó szabályozási keretnek, a Bizottság:

1) végezze el a jelenlegi válságszabályok értékelését (beleértve azt is, hogy az állami támogatások ellenőrzése milyen átfogó hatást gyakorol a versenyre az uniós banki piacokon) és ennek nyomán döntsön a megfelelő intézkedésekről.

2) Ha az értékelés alapján szükség van a válságszabályok felülvizsgálatára, a Bizottság egyebek mellett mérlegelje a következőket:

   a) kritériumok meghatározása az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja szerinti „komoly zavar” fennállásának értékeléséhez;

   b) a közös értékelési elvek befoglalása a szabályokba;

   c) az óvintézkedések és a szanálási támogatás összeegyeztethetőségére irányadó feltételek kiigazítása;

   d) a benyújtandó információk részletességi szintjének pontosabb meghatározása.

Határidő: 2023 (az értékelés tekintetében)

73 A Bizottság nagyrészt a (nem kötelező jellegű) belső folyamatainak megfelelően irányította az állami támogatási eljárásokat. A Bizottság az állami támogatások ellenőrzése során betartotta az e célra létrehozott struktúrákat, alá-fölé rendeltségi viszonyokat, hatásköröket és felelősségi köröket (lásd: ***52***. bekezdés). A biztosi testület azt követően hozta meg határozatait, hogy más főigazgatóságoknak lehetőségük nyílt hangot adni aggályaiknak (lásd: ***53***–***54***. bekezdés). A Bizottság ügykezelési tevékenységei nagyrészt összhangban voltak belső folyamataival (lásd: ***55***. bekezdés). A dokumentumkezelés többnyire megfelelt a Bizottság előírásainak (lásd: ***56***–***57***. bekezdés). Az állami támogatási eljárások azonban hosszadalmasak voltak és nem mindig voltak teljesen átláthatóak, részben mert a tagállamok a bejelentés előtt előszeretettel alkalmazták a bejelentést megelőző informális kapcsolatfelvételt (lásd: ***58***–***59***. bekezdés). A határozatokat gyakran késve tették közzé, mert a tagállamokkal vitákat folytattak egyes bizalmas információknak a határozatok nyilvános változataiból való kiszerkesztéséhez való jogról (lásd: ***60***–***61***. bekezdés).

2. ajánlás. Még szigorúbban kell követni a belső folyamatokat és a bevált gyakorlatokat

A hatékonyság, az elszámoltathatóság és az átláthatóság növelése érdekében a Bizottság:

1) javítsa a dokumentumkezelést és gondoskodjon arról, hogy az ügyaktákban rögzítsenek minden releváns dokumentumot;

2) ösztönözze arra a tagállamokat, hogy a bejelentés előtti kapcsolatfelvétel hossza ne haladja meg a bevált gyakorlatok kódexében előírt hat hónapos indikatív határidőt és írásbeli bejelentéstervezeteken alapuljon;

3) javítsa a tagállamokkal folytatott együttműködést annak érdekében, hogy felgyorsítsa a határozatok betekinthető változatainak közzétételét, és biztosítsa a következetes megközelítést arra vonatkozóan, hogy mely információkat nem hozzák nyilvánosságra.

Határidő: 2022

74 Az állami támogatásokra vonatkozó határozatoknak jogilag és gazdaságilag megalapozott értékelésekre kell támaszkodniuk (lásd: *64*. bekezdés). A Bizottság szigorúan elemezte a szerkezetátalakítási terveket (lásd: *65*. bekezdés), de nem vitatta a tagállamok arra irányuló értékelését, hogy minden egyes esetben fennállt-e a pénzügyi stabilitást fenyegető komoly zavar (lásd: *66*–*67*. bekezdés). A Bizottság intézkedéseket vezetett be a versenytorzulás korlátozására, de nem elemezte, hogy az egyes intézkedések ténylegesen milyen hatást gyakorolnak a versenyre (lásd: *69*. bekezdés). A teljesítménymutatók nem feleltek meg maradéktalanul a célnak, mivel a Bizottság ellenőrzésén kívül eső külső tényezőket tükröztek, nem minden esetben a Bizottság tevékenységeit (lásd: *23*–*24*. bekezdés). A Bizottság azt sem értékelte hivatalosan, mennyire jól működtek az ágazati állami támogatásokra irányuló szabályai, illetve hogy esetleg változtatnia kell-e a jelenlegi megközelítésen vagy fel kell-e hagynia azzal (lásd: *28*–*30*. bekezdés).

3. ajánlás. Jobb teljesítménymérésre van szükség

Hogy bizonyítsa az állami támogatások ellenőrzésének hatását, valamint növelje azok átláthatóságát és elszámoltathatóságát az Európai Parlament és az uniós polgárok felé, a Bizottság:

1) határozzon meg megfelelő és releváns mutatókat a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzéséhez, amelyek a Versenypolitikai Főigazgatóság tevékenységének eredményeit tükrözik, hogy az éves beszámolás keretében eredményesen nyomon lehessen követni a célkitűzések felé való előrehaladást, és kövesse nyomon a mutató(k) alkalmasságát.

Határidő: 2022

A jelentést 2020. július 28-i luxembourgi ülésén fogadta el az Alex Brenninkmeijer számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

Glosszárium

A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv (BRRD): A különböző típusú pénzügyi intézmények helyreállítására és szanálására vonatkozó szabályok és eljárások megállapításáról szóló irányelv.

Állami támogatás: Vállalkozásnak vagy szervezetnek nyújtott olyan közvetlen vagy közvetett kormányzati támogatás, amely annak számára előnyt jelent versenytársaival szemben.

Államkötvény: Valamely kormány által a kormányzati kiadások támogatására kibocsátott, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok.

Bankunió: A gazdasági és monetáris unió kiteljesítésének egyik építőeleme, amely egységes felügyeleti mechanizmussal, egységes bankszanálási mechanizmussal és egységes szabálykönyvvel rendelkező, integrált pénzügyi keretből áll.

Bennfentes kereskedelem: Részvények vásárlása vagy eladása nyereség elérése vagy a veszteség minimalizálása céljából olyan információk alapján, amelyek ha általánosan ismertek lennének, befolyásolhatnák a részvények értékét.

De Larosière-jelentés: Az európai pénzügyi szabályozási rendszer felülvizsgálatára felszólító, 2009. februári jelentés.

Egységes felügyeleti mechanizmus: A pénzügyi intézmények felügyeletét ellátó uniós rendszer, amelynek tagjai az EKB és a részt vevő országok nemzeti felügyeleti hatóságai.

Egységes szabálykönyv: Azon jogalkotási szövegek összessége, amelyeket az Unió valamennyi pénzügyi intézményének be kell tartania.

Egységes szanálási mechanizmus: A bankunióban részt vevő tagállamok valamennyi pénzügyi intézményének szanálásáért közvetlenül felelős mechanizmus, amelynek keretében az Egységes Szanálási Testület és a nemzeti szanálási hatóságok központi szanálási hatáskörrel rendelkeznek.

Egységes Szanálási Testület: A bankunió központi szanálási hatósága, amelynek feladata, hogy az adófizetők és a gazdaság többi része számára minimális költséggel biztosítsa a csődhelyzetben lévő pénzügyi intézmények rendezett szanálását.

Hitelezői feltőkésítés: A bank csődjének elkerülésére szolgáló módszer, amely során a bank meglévő részvényesein keresztül emeli meg a tőkéjét (ahelyett, hogy közpénzből kellene megmenteni).

Minőségi jogalkotás: Az uniós politikát és jogalkotást vezérlő koncepció, amely azon az elven alapul, hogy a rendeleteknek a lehető legkisebb költséggel kell elérniük célkitűzéseiket, és azokat átlátható módon, tényekre alapozva, a polgárok és az érdekelt felek bevonásával kell megtervezni.

Nemteljesítő hitel: Olyan kölcsön, amely törlesztésének késedelme meghalad egy meghatározott időt (általában 90 nap), vagy ahol bizonyítékok utalnak arra, hogy valószínűleg nem kerül sor a teljes visszafizetésre.

Szanálás: Csődközeli helyzetbe került pénzügyi intézmény rendezett felszámolása az intézmény alapvető funkciói folyamatosságának biztosítása, a pénzügyi stabilitás megőrzése és – a közforrásból nyújtott támogatás iránti igény minimalizálása révén – a közpénzek védelme érdekében.

Szanálási alap: A csődhelyzetben lévő pénzügyi intézmények rendezett szanálásának finanszírozására létrehozott alap.

Vezető közgazdász csoport: A Bizottság Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóságán belül működő csoport, amely gazdasági elemzéseket dolgoz ki, koordinál és készít annak biztosítására, hogy a főigazgatóság kezdeményezései megbízható gazdasági tényeken alapuljanak.

Rövidítések jegyzéke

AAR: Éves tevékenységi jelentés

BRRD: A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv

CET: Vezető közgazdász csoport

DG COMP: Versenypolitikai Főigazgatóság

DG FISMA: A Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága

EBH: Európai Bankhatóság

ECOFIN: Gazdasági és Pénzügyi Tanács

EFH: Európai felügyeleti hatóság

EKB: Európai Központi Bank

EP: Európai Parlament

ERKT: Európai Rendszerkockázati Testület

ESZT: Egységes Szanálási Testület

EUMSZ: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

ISC: Szolgálatközi konzultáció

NPL: Nemteljesítő hitel

SRM: Egységes szanálási mechanizmus

SSM: Egységes felügyeleti mechanizmus

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÉGLEGES VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

„AZ UNIÓBELI PÉNZINTÉZETEKNEK NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ELLENŐRZÉSE: IDŐSZERŰ LENNE EGY CÉLRAVEZETŐSÉGI VIZSGÁLAT”

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A Bizottság közös válasza az I–X. bekezdésre.

2008 óta a Bizottság a Szerződés szerinti állami támogatási szabályokat konkrét iránymutatások alapján alkalmazta a pénzügyi szektorra. A Bizottság több mint 500 határozatot fogadott el az elmúlt évtizedekben ezen iránymutatásokat követve.

Az ellenőrzött időszakban (2013–2018), az uniós szanálási keret 2015 óta folyó végrehajtása mellett az állami támogatások ellenőrzésének Bizottság általi egységes alkalmazása a pénzügyi szektorban hozzájárult az Unió pénzügyi stabilitásának megóvásához azzal, hogy megakadályozta az egyébként életképes bankok rendezetlen csődjét, és megkönnyítette a nem életképes gazdálkodó egységek rendezett kilépését a piacról. Hozzájárult az uniós bankszektor megszilárdításához a bankok mérlegének megtisztításával, a mélyreható szerkezetátalakítás ösztönzésével és azzal, hogy a legkevésbé hatékony szereplők kiléptek a piacról. Megőrizte a tisztességes versenyt is, mivel megkövetelte a támogatott bankoktól, hogy a versenytorzulásokat enyhítő intézkedéseket hajtsanak végre. Végezetül előírta a támogatott bankok részvényesei és hátrasorolt hitelezői általi magán veszteségmegosztást. A Bizottság úgy véli, hogy szabályaival és eljárásaival összhangban, hatékonyan és eredményesen használta fel forrásait.

Amint az Európai Számvevőszék (a továbbiakban: Számvevőszék) elismeri, a Szerződés széles mérlegelési jogkört biztosít a Bizottság részére azon kritériumok értelemzését illetően, amelyek alapján megállapítja az állami támogatási intézkedések összeegyeztethetőségét. A Bizottságnak ezért gondosan mérlegelnie kell a különböző jogi és gazdasági tényezőket, mielőtt megállapítja, hogy egy konkrét helyzet igazolja az adott kedvezményezettnek állami támogatás nyújtását. Az, hogy a támogatás indokolt-e egy közös európai érdekű célkitűzés eléréséhez, ideértve a gazdaság komoly zavarának orvoslását, olyan kérdés, amelyben az egyensúly megtalálásával a Szerződés a Bizottságot bízta meg.

A Bizottság ezen értékelési jogkörét gyakorolva vizsgálta felül 2013-ban a válság hatásaival érintett pénzügyi intézményeknek nyújtott támogatások összeegyeztethetőségi kritériumait megállapító iránymutatásait. A Bizottság ezt az érdekelt felekkel, többek között a támogatást adó tagállamokkal konzultálva végezte el. E kritériumok a mai napig érvényesek, mivel a válság hatásai még mindig érezhetők uniószerte a bankszektorban. A gazdasági fellendülés több tagállamban is csekély volt, a bankszektor helyzete pedig nem állt vissza a 2008 előtti szintre. Ezenfelül egyes tagállamok egészen mostanáig gazdasági kiigazítási programban vettek részt.

2014-ben új uniós banki szabályozási keretet vezettek be, nevezetesen a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvet (BRRD)[1], az egységes szanálási mechanizmusról szóló rendeletet (SRMR)[2] és a betétbiztosítási rendszerekről szóló irányelvet (DGSD)[3].

Ezen új szabályozási környezetben újonnan létrehozott szereplők vállaltak feladatot a Bankunióban, közelebbről az Európai Központi Bank (EKB), mint az egységes felügyeleti mechanizmusba tartozó

[1] HL L 173., 2014.6.12., 190. o.
[2] HL L 225., 2014.7.30., 1. o.
[3] HL L 173., 2014.6.12., 149. o.

bankok központi felügyelő bankja, illetve az Egységes Szanálási Testület (ESZT), az Egységes Szanálási Mechanizmusban (SRM) betöltött szerepében eljárva[4]. Meg kell jegyezni, hogy noha jókora előrelépésre került sor 2015 óta, a BRRD végrehajtása még mindig folyamatban van[5], többek között a hitelezői feltőkésítésbe bevonható eszközök kialakítása tekintetében. Ezenfelül, mind a mai napig vannak sebezhető területek az európai bankszektor egyes részeiben, például a nemteljesítő hitelek magas szintje és a szektor alacsony jövedelmezősége miatt.

A tagállamoknak az állami támogatások nyújtására irányuló minden tervet be kell jelenteniük a Bizottságnak. Ugyanígy, ha az ESZT igénybe kívánja venni az Egységes Szanálási Alapot, az SRMR[6] előírja, hogy az ESZT az alapból való támogatásnyújtásra irányuló javaslatát küldje meg jóváhagyásra a Bizottságnak. A Bizottság versenyszabályok végrehajtójaként szerepe lényegében annak értékelésében áll, hogy a támogatás pozitív hatásai túlmutatnak-e a versenyre gyakorolt negatív hatásokon. A Bizottság ezt az értékelést előzetesen végzi el, amikor a támogatási javaslatot annak végrehajtása előtt az érintett tagállam bejelenti. Ez azt jelenti, hogy a pénzügyi intézmények utólagos, azaz az állami támogatás birtokában tanúsított teljesítménye nem tudható be kizárólag a Bizottságnak, mivel más szereplők és más tényezők szintén fontos szerepet töltenek be, ami megnehezíti azon teljesítménymutatók meghatározását, amelyek egyértelműen tükrözik az állami támogatási ellenőrzés közreműködését. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy – teljes összhangban az EU szanálási keretrendszerével – állami támogatást nyújtanak a támogatásra szoruló vagy bajban lévő bankokat érő esetleges kedvezőtlen következmények megelőzése vagy enyhítése érdekében.

Azzal, hogy minimalizálják az állami támogatás nyújtásakor a versenytorzulásokat, a pénzügyi szektorra irányadó állami támogatási iránymutatások garantálják az egyenlő versenyfeltételeket, függetlenül attól, hogy az adott tagállam része-e a Bankuniónak vagy sem. Az új szabályozási környezetben a társjogalkotók fontos feladatokat bíztak más szereplőkre, többek között a bankok napi szintű felügyeletét, a tőkekövetelmények megállapítását, a stressztesztek és eszközminőség-vizsgálatok lefolytatását, annak eldöntését, hogy a bank „csődhelyzetben van-e vagy valószínűleg csődbe jut", és hogy a bankot szanálják-e vagy sem. Nem utolsósorban, a támogatás odaítéléséről és a támogatási intézkedés kialakításáról szóló döntés a tagállam felelőssége. A Bizottságnak csak annyi volt a szerepe, és most is csak arra korlátozódik, hogy értékelje a bejelentett támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségét.

A Bizottság úgy véli, hogy a kifejezetten a pénzügyi válság bankokra gyakorolt hatásainak kezelését szolgáló állami támogatási szabályok az ellenőrzés által érintett időszakban is a piaci realitáshoz igazodtak. Fontos, hogy a Bizottság ugyanazokat a szabályokat alkalmazza minden tagállamra. A Bizottság ezért korainak tartotta, hogy elindítsa a pénzügyi szektorra vonatkozó állami támogatási iránymutatások hivatalos értékelését. A közeljövőre vonatkozóan is ugyanez a helyzet, mivel a mostani Covid19-válság (többek között a bankokra gyakorolt) gazdasági hatásai egyértelműen komoly zavart okoznak a tagállamok gazdaságában.

Az állami támogatási szabályoknak a piaci realitásokat kell tükrözniük, de egyidejűleg stabil útmutatást kell nyújtaniuk a piaci szereplők részére az állami támogatási ellenőrzés gyakorlásáról. A Bizottság szükség esetén gyorsan ki fogja igazítani állami támogatási szabályait, hogy reagáljon a gazdasági környezet drámai változásaira, amint tette ezt éppen a Covid19-világjárványra válaszul is. A reálgazdaságra vonatkozó ideiglenes keretet gyorsan elfogadták, és már 2020. március 19-én

---

[4] A Bizottság ezenfelül támogatja az ESZT bankokra vonatkozó szanálási rendszerét, és joghatályt fűz hozzá azokban az esetekben, amikor egy támogatásra szoruló bank szanálása az ESZT meghatározása szerint a köz érdekében áll.

[5] Lásd: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2014/59/EU irányelv (a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv) és a 806/2014/EU rendelet (az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet) alkalmazásáról és felülvizsgálatáról, COM(2019) 213 final, 2019.4.30. Online elérhető itt: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190430-report-bank-recovery-resolution_en.pdf

[6] Különösen a 19. cikke.

hatályba lépett. A többi intézkedés mellett ez a keret lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a reálgazdaság felé irányítsák a támogatást a bankokon keresztül. Ezen ideiglenes keret hatálybalépésétől számított első három hónapban a Bizottság több mint 160 határozatot[7] fogadott el, amelyekkel 200-nál is több, mind a 27 tagállam és az Egyesült Királyság által bejelentett nemzeti intézkedést hagyott jóvá. Ezen az alapon a tagállamok a becslések szerint 2,2 billió EUR támogatást nyújtottak, hogy segítsenek a vállalatoknak a Covid19 üzleti tevékenységükre gyakorolt hatásait leküzdeni. Ily módon az állami támogatási ellenőrzés jelentősen hozzájárul a Covid19-világjárvány gazdasági hatásainak enyhítésére és az egyenlő versenyfeltételek biztosítása mellett egy határozott fellendülésre irányuló átfogó uniós erőfeszítésekhez.

Ami a pénzügyi szektorra vonatkozó állami támogatási szabályokat illeti, az ellenőrzött időszakban a Bizottság következetesen alkalmazta közös szabályait a nagyjából 200 ügy sajátos körülményeire. A Bizottság beavatkozásai, amelyekre a betétesek bizalmának és a pénzügyi stabilitásnak a megőrzése jelentette hatalmas időbeli nyomás mellett került sor, nagymértékben hozzájárultak az uniós pénzügyi szektorban az egyenlő versenyfeltételek fenntartásához és a versenytorzulások mérsékléséhez. Egyedi határozataiban a Bizottság az iránymutatásokban kifejtett kiegyensúlyozott kritériumok alapján minden alkalommal felülvizsgálta, hogy a tagállam által javasolt állami támogatás jóváhagyásának feltételei teljesülnek-e, és hogy az általa értékelt állami támogatási intézkedések szükségesek voltak-e, a támogatás összege a szóban forgó közérdekű célkitűzés eléréséhez szükséges minimumra korlátozódott-e. Minden állami támogatási határozatból nyilvánvaló, hogy a Bizottság figyelembe vette az új szabályozási környezetet az állami támogatási értékelésben, amikor erre a jog szerint köteles volt.

A Bizottság állami támogatási határozatai belső és külső fékek és ellensúlyok alá vannak vetve. Legelőször is, annak érdemi felülvizsgálata, hogy a Bizottság a Szerződéssel összhangban alkalmazza-e az állami támogatási szabályokat, az Európai Unió Bíróságának kizárólagos hatáskörébe tartozik, amint azt az EUMSZ 263. és 267. cikke előírja. E hatáskör gyakorlásával az Európai Unió Bíróságának kell megítélnie a Bizottság fellépését alátámasztó jogi érvelést, eljárást és tényállást.

Ilyen körülmények között, a Számvevőszék ajánlásaira válaszul a Bizottság:

- elfogadja a bankokra vonatozó állami támogatási szabályok minőségi jogalkotási iránymutatásával összhangban történő értékelésére irányuló ajánlást. A Covid19-világjárvány keltette válság gazdasági hatásai komoly zavarokat okoznak továbbra is a tagállamok gazdaságában, a gazdasági kilátásokat pedig nagyfokú bizonytalanság övezi. A Bizottság tehát ezt az értékelést akkor folytatja majd le, ha a gazdaság helyreállt, legkésőbb 2023-ban;

- elfogadja a belső eljárásai hatékonyságának további növelésére irányuló ajánlást, és adott esetben a Bizottság emlékezteti a tagállamokat a bevált gyakorlatok tiszteletben tartására;

- elfogadja az alkalmas és megfelelő teljesítménymutatók meghatározására irányuló ajánlást, amely teljesítménymutatókat belefoglalhatja éves irányítási tervébe, hogy megjelenítse a Versenypolitikai Főigazgatóság tevékenységeinek eredményeit és figyelemmel kísérje alkalmasságukat.

BEVEZETÉS

A Bizottság közös válasza az 01–16. bekezdésre.

[7] A Covid19-világjárvánnyal kapcsolatos intézkedéseket illetően elfogadott állami támogatási határozatok listája itt található:
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

Az állami támogatás a Szerződésben meghatározott objektív fogalom, amelyet az Európai Bíróság jogosult értelmezni, és amelyhez a Bizottság kötve van[8]. Másfelől, a Szerződés a Bizottság kizárólagos hatáskörébe utalja a valamely tagállam által tervezett állami támogatási intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését. Ezen értékeléshez a Bizottság „egyensúlyvizsgálatot" végez, amelynek során összeveti az intézkedés pozitív hatásait a közös piacon a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt negatív hatásaival.

Ezen egyensúlyvizsgálat általános elveit és a szektorális összefügésre vonatkozó megfontolásokat számos, konkrét támogatásfajtára vonatkozó iránymutatás részletezi. A támogatási intézkedés (támogatás célkitűzésére tekintettel) releváns iránymutatás szerinti értékelésével a Bizottság tehát eseti alapon alkalmazza az egyensúlyvizsgálatot. A Bizottság ezzel összefüggésben emlékeztet arra, hogy amennyiben egy adott támogatási intézkedés célkitűzésének jellegénél fogva egy meglévő iránymutatás hatálya alá tartozik, ezért azt ezen iránymutatás szerint kell értékelni, csak az említett iránymutatásban megfogalmazott értékelési kritériumok alkalmazhatók.

A bankoknak nyújtott állami támogatást illetően a Bizottság legutóbb a bankokról szóló 2013. évi közleményben fejtette ki az egyensúlyvizsgálat elveit. Ezen iránymutatás, mivel rendkívül eltérő helyzeteket kíván kezelni, megfogalmazott olyan elveket, amelyeket a Bizottság következetesen alkalmaz a tagállamok körében, figyelembe véve egyúttal az ügy vonatkozó sajátosságait. Az összeegyeztethetőség értékelésének kritériumai három fő pillér köré csoportosíthatók:

1) a versenytorzulás minimalizálása a támogatás odaítélése után, hogy a lehető legnagyobb mértékben megőrizzék a tisztességes versenyt (pl. a támogatott bankok mérlege növekedésének megakadályozásával, bizonyos tevékenységek vagy eszközök értékesítésének előírásával vagy az agresszív kereskedelmi gyakorlatok megtiltásával);

2) tehermegosztás a szükséges állami támogatás összegének korlátozására, ezáltal csökkentve az erkölcsi kockázatot (pl. a bank részvényesei és alárendelt hitelezői általi veszteségviselés, de elidegenítések és díjazási vagy árképzési követelmények révén is), ami mellesleg az adófizetők terheit is csökkenti;

3) a bankok hosszú távú életképességének igazolása, figyelembe véve a két másik pillérben előírt intézkedéseket. Ha az életképesség nem igazolható, a banknak rendezetten ki kell lépnie a piacról.

A Bizottság által végzett összeegyeztethetőségi értékelés mindig előzetes értékelés, amely azokon a tényeken alapul, amelyek a bejelentett intézkedés értékelésének idején a Bizottság rendelkezésére állnak.

A bankszektornak nyújtott állami támogatási szabályok háromfajta támogatást különböztetnek meg:

1) „likviditási támogatás", amely az egyébként fizetőképes gazdálkodó egységek átmeneti likviditási gondjait kezeli;

2) „szerkezetátalakítási támogatás", amely segít a támogatásra szoruló bankoknak hosszú távú életképességük helyreállításában, így támogatja őket gazdasági tevékenységük fenntartásában;

3) „felszámolási támogatás", amely támogatja a bajban lévő gazdálkodó egységek piacról való rendezett kilépését, ha hosszú távú életképességük nem állítható helyre.

A megfelelő hatálybalépésüket követően az új uniós bankszanálási keretrendszert és a bankszektorra vonatkozó konkrét állami támogatási szabályokat a Bizottság következetesen és megkülönböztetésmentesen alkalmazta. A Törvényszék és az Európai Unió Bírósága ítélkezési

[8] A Bizottság az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatának értelmezését az állami támogatás fogalmáról szóló közleményben tette közzé. HL C 262., 2016.7.19., 1–50. o.

gyakorlatával összhangban, ha az uniós bankszanálási szabályok rendelkezései olyan szervesen összefüggnek a támogatás céljával, hogy nem lehet őket külön értékelni, a Bizottság a vonatkozó állami támogatási határozatban elvégezte e rendelkezések értékelését. Ezenfelül, mivel az uniós bankszanálási szabályokat, illetve a tőkerendeleteket más hatóságok hajtják végre, a Bizottság fokozottan együttműködik az EKB-val és az ESZT-vel, valamint a nemzeti felügyeleti és szanálási hatóságokkal[9]. Noha e szereplők mindegyike saját hatáskörében jár el, közös céljuk az ép és stabil pénzügyi szektor garantálása. A Bizottság rendszeresen kapcsolatba lép és együttműködik a felügyeleti és szanálási hatóságokkal uniós és nemzeti szinten, hogy kezeljen összetett és sürgős helyzeteket, továbbá elkerülje a bankok pénzügyi stabilitást veszélyeztető rendezetlen csődjét. Ugyanakkor az új szabályozási környezetben megoszlanak a szerepek és felelősségek, amit figyelembe kell venni a bankszektorban folytatott állami támogatási ellenőrzés megvitatásakor.

Közelebbről: vagy az EKB, vagy a nemzeti felügyelő nyilváníthatja a bankot csődhelyzetben lévőnek vagy valószínűleg csődbe jutónak. Ennek kimondását követően a felelős szanálási hatóság (a Bankunióban ez az ESZT a jelentős intézmények tekintetében[10]) el kell döntse, hogy a köz érdekében áll-e a bank szanálása, vagy hogy a bankot fel lehet-e számolni a nemzeti fizetésképtelenségi jogszabályok szerint. Ha az ESZT vagy a nemzeti szanálási hatóság úgy véli, hogy a szanálási intézkedés nem áll a köz érdekében, az uniós jog kimondja, hogy a bankot fel kell számolni a nemzeti fizetésképtelenségi joggal összhangban. A Bizottság akkor válik érintetté a versenyszabályok végrehajtójaként szerepében, ha a bank szanálása például az Egységes Szanálási Alap[11] igénybevételével jár, vagylagosan, ha a nemzeti fizetésképtelenségi eljárásban a tagállam úgy véli, hogy állami támogatásra van szükség[12]. Az állami támogatást mindkét esetben be kell jelenteni a Bizottságnak az uniós állami támogatási szabályok szerinti értékelés céljából.

A Bizottság 2008 óta alkalmazza az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontját a bankokra vonatkozó állami támogatási határozatainak jogalapjaként[13]. Ez a jogalap továbbra is érvényes indok, mivel a bizonyítékok még mindig azt mutatják, hogy a pénzügyi ágazatban nem zárult le a válság utáni kiigazítás ciklusa, még mindig megfigyelhetők sebezhető területek, és új kockázatok merültek fel az ágazatban.

ÉSZREVÉTELEK

A Bizottság közös válasza a 21–25. (Célkitűzések meghatározása és teljesítménymérés) bekezdésre

Mindegyik bizottsági szolgálat készít éves irányítási tervet az előtte álló évre, amely terv az adott szolgálat tevékenységeit jeleníti meg, és bemutatja, hogy ezek miként járulnak hozzá a Bizottságnak a szolgálat stratégiai tervében megfogalmazott célkitűzéseihez. A teljesítménymutatók a célkitűzések elérése felé való előrehaladást hivatottak figyelemmel kísérni az éves jelentéstétellel összefüggésben. A Bizottság rámutat arra, hogy mindig törekszik a lehető legjobb teljesítménymutatókra a meglévő korlátokon belül, mint amilyenek a legújabb megbízható és következetes adatok rendelkezésre állása, az általánosan elismert módszerek, illetve a jól bevált, egyedi ok-okozati összefüggések, amelyeken a

---

[9] Az ERKT más célkitűzéssel és feladattal rendelkezik, amely a Bizottság megítélése szerint nem releváns az állami támogatás EUMSZ 107. cikkének (3) bekezdése szerinti összeegyeztethetősége értékelésének konkrét célja szempontjából.

[10] A Bankunión kívül és a Bankunión belüli kevésbé jelentős bankok vonatkozásában e határozatot a nemzeti szanálási hatóságok hozzák meg.

[11] Mielőtt az Egységes Szanálási Alapot (vagy a nemzeti szanálási alapot) igénybe lehetne venni, az uniós szanálási keret előírja, hogy a bank veszteségeit részvényesi vagy hitelezői, szükség esetén elsőhelyi hitelezői feltőkésítéssel kell fedezni.

[12] Ha a támogatást a tagállam nyújtja a nemzeti fizetésképtelenségi eljárásban, a tehermegosztási követelményeket kell alkalmazni, azaz a részvényeseknek és az alárendelt eszközök birtokosainak teljeskörűen hozzá kell járulniuk az intézkedések költségeihez, de ez a követelmény nem vonatkozik a betétesekre és az elsőhelyi hitelezőkre.

[13] 2020 márciusában a jelenlegi Covid19-világjárványra tekintettel a Bizottság ideiglenes keretet fogadott el ugyanezen jogalap szerint (HL C 91I., 2020.3.20., 1–9. o.).

mutatók alapulhatnak. A Bizottság nyitott arra, hogy javítsa teljesítménymérését, de az eredménymutatóknak alkalmasaknak kell lenniük az éves irányítási terv céljaira. A Bizottság tehát számos kihívást lát az olyan tág jelenségekre vonatkozó éves teljesítményeredmények egyszerű, operatív, egyértelmű ok-okozati irányultságú méréseiben, mint „*általában a belső piac integritása*", ahogy ezt a Számvevőszék kiemelte.

Ennek tükrében a Bizottság úgy véli, hogy nem lehet egyetlen olyan egyszerű mutatót alkalmazni a bizottsági szolgálatok éves irányítási jelentéseiben, amely megfelelő módon összegzi a bankok szerkezetátalakításának sikerét A Bizottság az állami támogatási szabályok végrehajtójaként szükségképpen előzetes szempontból értékeli az életképességet és a tagállamok kötelezettségvállalásait. A Bizottságot emellett folyamatosan tájékoztatni kell a tagállamok által esetlegesen felajánlott konkrét kötelezettségvállalások végrehajtásáról, az általa kijelölt független megbízottak célirányos nyomonkövetési jelentésein keresztül. Ugyanakkor a jogilag nyomon követhető, konkrét intézkedésekhez kapcsolódó kötelezettségvállalások és egy ötéves szerkezetátalakítási időszak sikerét befolyásoló tényezők – különösen ilyenek a makroökonómiai vagy üzleti fejlemények, amelyekre a kötelezettségvállalások nem terjednek ki – eltérnek egymástól. A Bizottság nem veszi át a támogatott vállalkozások feletti ellenőrzést, a kötelezettségvállalások végrehajtása továbbra is a tagállamok felelőssége. A Bizottság emellett felügyelőként sem jár el, ennélfogva nem tudja figyelemmel kísérni a bankok napi teljesítményét vagy a tágabb piaci fejleményeket.

Az ellenőrzött időszakban a Bizottság több mint 25 esetben hagyott jóvá egyedi szerkezetátalakítási támogatást, és csak nagyon kevesen kaptak ismételt tőketámogatást. A Számvevőszék szerint az ilyen támogatásban részesült, számvevőszéki mintába felvett több bank esetében további kormányzati beavatkozásra került sor azután, hogy a Bizottság életképesnek nyilvánította őket. Anélkül, hogy belemennénk az egyedi ügyek részleteibe, fontos rámutatni arra, hogy minden egyes ügy összetett értékelést kíván meg nagyon eltérő körülmények között[14]. Emellett egy 175 bankból álló minta tekintetében a bizottsági szolgálatok a támogatott bankok életképességének helyreállását a nem támogatott bankokkal összevetve vizsgálták. A 2015-ben közzétett megállapítások azt mutatják, hogy átlagosan a szerkezetátalakítással érintett bankok teljesítménye[15] a támogatásban nem részesült bankok értékei felé konvergál, jóllehet csak a szerkezetátalakítási időszak végén[16]. Ebből eredően a későbbi kormányzati beavatkozásokat nem lehet úgy tekinteni, hogy ellentmondanak a Bizottság által előzetesen elvégzett életképességi értékelésnek.

A Bizottság közös válasza a 26–27. (Kockázatértékelés) bekezdésre

A Bizottság rámutat arra, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóságon hatályban lévő kockázatazonosítási és kiválasztási folyamat szektorsemleges, és rávilágít mind a jelentős, fellépést indokló kockázatokra, ahol kockázatcsökkentő intézkedésre van szükség, mind az elfogadott kockázatokra, ahol már hatályban vannak kockázatcsökkentő intézkedések a Bizottság valamennyi szolgálatára alkalmazandó belső iránymutatásaival összhangban.

---

[14] Ahol a tagállamok azzal érveltek, hogy további kormányzati beavatkozásra van szükség, sok tényező játszhat szerepet. Egyes esetekben az első támogatást makrogazdasági kiigazítási program során nyújtották, nagy volatilitással jellemzett helyzetben. Más esetekben az ismételt támogatást 2013 előtt nyújtották, vagy a későbbi beavatkozás előtt visszafizették. Több esetben az ismételt tőketámogatás a szóban forgó bank piacról való kilépéséhez vezetett, ami fontos kimenetel a verseny szempontjából. A verseny szempontjából ugyanis különbség van aközött, hogy egy bank szerkezetátalakításhoz vagy felszámolási támogatásként kap tőketámogatást. Az sem ugyanaz, hogy egy bank tőketámogatást vagy likviditási támogatást kap (elsőbbségi finanszírozásra adott garancián keresztül). Azt, hogy a nettójelenérték-szintek vagy az állampapír-kitettség érintik-e a szerkezetátalakítási sikerét, nem lehet meghatározni az egyedi ügy megvizsgálása nélkül.

[15] Operatív és kockázati mutatókkal, jövedelmezőséggel, finanszírozási és fizetésképtelenségi pozíciókkal mérve.

[16] Európai Bizottság: Competition State aid Brief (2015/1): State aid to European banks: returning to viability, elérhető itt: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf

Annak érdekében, hogy garantálja a hatékony versenyjogi jogalkalmazást az EU-ban, a Bizottság rendszeresen a piaci realitásokhoz és az aktuális gazdasági és jogi logikához igazítja jogi eszközeit azáltal, hogy értékeli és felülvizsgálja őket. Teszi ezt egyfelől a magában a jogi eszközben vagy keretben előírtak szerint, vagy – piaci ismeretei és a részvényesi beavatkozás alapján, illetve napjainkban a minőségi jogalkotás keretében – annak mérlegelésével, hogy mikor kezdje meg az értékelést és esetlegesen a szabályok felülvizsgálatát, hacsak nem alkalmazandó mentesség. Így tehát a jogi eszközök piaci realitásokkal és az aktuális gazdasági és jogi logikával való összhangjának fenntartása általános elv, a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatásokhoz hasonló ágazatspecifikus szakpolitikai iránymutatást pedig nem azonosították kifejezetten jelentős kockázatúnak. Ezzel együtt a piaci fejleményeket a Bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri. Azt is szem előtt kell tartani, hogy a versenyjogi szabályok, különösen az iránymutatások stabilitást és jogbiztonságot kínálnak a piaci szereplők és a tagállamok számára, ezért a szabályok módosítását gondosan mérlegelni kell.

A már említettek szerint a Bizottság átfogó szakpolitikai kerettel rendelkezik a pénzügyi szektornak nyújtott állami támogatások terén, amelyet következetesen alkalmazott. A Versenypolitikai Főigazgatóságnak tehát nem volt oka eltérni a szektorspecifikus megközelítéstől, és ezt a szektort/jogi eszközt más szektoroktól/eszközöktől eltérően jelentős kockázatúnak, a főigazgatóság célkitűzéseinek elérését veszélyeztetőnek minősíteni.

A Bizottság közös válasza a 28–30. (Hatásvizsgálat és értékelés) bekezdésre

A minőségi jogalkotásról szóló keret fontos eszköz a bizottság politikájának kialakításában. A keret 2015-ben lépett hatályba, a bankokról szóló közlemény 2013-as elfogadását követően. Mindazonáltal 2013-ban a Bizottság már elegendő tapasztalatot szerzett a kimondottan a pénzügyi szektorra vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazása terén, és ennek mentén gondosan értékelte a releváns tényezőket, amelyeket megvitatott minden tagállammal és az egyéb érdekelt felekkel. A Bizottság emellett megjegyzi, hogy a minőségi jogalkotásról szóló iránymutatás nem ír elő konkrét időpontot a szakpolitikák értékelésére, inkább azt írja le, hogyan kell lefolytatni az értkelést, ha politikai döntés született az értékelés bizonyos szakpolitikákat illető elvégzésére, vagy ha a szakpolitikai jogszabályok rendelkeznek az értékelés lefolytatásáról.

Akárhogy is, a Bizottság úgy véli, hogy a pénzügyi szektorban nyújtott állami támogatások összeegyeztethetőségének értékelésére alkalmazandó szabályai helytállóak és megfelelnek a célnak, és ez így volt az ellenőrzött időszakban is. Amint a Bizottság már tisztázta, nem volt hatályban a bankokról szóló 2013. évi közlemény ellenőrzött időszakban történő hivatalos értékelésére irányadó követelmény, és úgy véli, a szabályok a piaci realitásokhoz igazodtak, egyúttal stabil és bevált útmutatást nyújtottak minden tagállamnak és a piaci szereplőknek.

A Bizottság válasza a 32. (Irányítási struktúrák) bekezdésre

A Bizottság örömmel veszi tudomásul a Számvevőszék azon értékelését, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság irányítási struktúrája megfelelő. A Versenypolitikai Főigazgatóságon belül a vezető közgazdász és csoportja jelentősen közreműködik a Bizottság általi állami támogatási ellenőrzésben, és észrevételeit a Versenypolitikai Főigazgatóság figyelembe veszi az e területen hozott határozatainak előkészítésében.

A Bizottság közös válasza a 33–34. (Etikai keret) bekezdésre

A Bizottság üdvözli az erős etikai keret általános elismerését, és úgy véli, szabályai kellően alkalmasak a bizalmas piaci információkkal foglalkozó személyzete szempontjából is. A Bizottság rámutat arra, hogy személyzeti szabályzata 11. cikkétől 26. cikkének a) pontjáig tartó része alkotja a társjogalkotók által az európai intézmények személyzete számára meghatározott etikai keretet. Ennek alapján az intézmények részletesebb szabályokat állapítanak meg személyzetük számára. A Versenypolitikai Főigazgatóságon végzett kockázatértékelés szerint a személyzet arra kötelezése,

hogy bizonyos pénzügyi magántranzakciókat előzetesen engedélyeztessenek, aránytalan kontroll lenne, a (különleges) személyes adatok (EU) 2018/1725 rendelet 4. cikke (1) bekezdése c) pontjának megfelelő kezelésére tekintettel is, amely jogszabályhely kimondja, hogy a személyes adatok „az adatkezelés céljai szempontjából megfelelőek és relevánsak kell, hogy legyenek, és a szükségesre kell korlátozódniuk (»adattakarékosság«)”.

Ezenfelül a Bizottság megjegyzi, hogy egy, az uniós intézmények etikai keretét érintő, közelmúltbeli előzetes ellenőrzés során a Számvevőszék pozitív megjegyzéseket tett a Versenypolitikai Főigazgatóság etikai irányítására és eljárásaira[17].

A Bizottság végül rámutat arra, hogy az EU által e célra kijelölt illetékes hatóságok a bankokkal kapcsolatos ügyekben (vagy általánosabban) nem jelentettek be jogsértést.

A Bizottság közös válasza a 35–36. (Humán és informatikai erőforrások) bekezdésre

A Bizottság üdvözli az ellenőrzés tárgyát képező területen dolgozó bizottsági személyzet kvalitásaival kapcsolatos számvevőszéki következtetést. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az általa meghozott kockázatcsökkentő intézkedéseknek megfelelően a Versenypolitikai Főigazgatóság mindig magasan képzett és a feladatok végrehajtása szempontjából hozzáértő személyzettel rendelkezett (és rendelkezik).

A Bizottság közös válasza a 38–42. (Az állami támogatások ellenőrzésének eljárási kerete) bekezdésre

A Bizottság és szolgálatai a Szerződésből származó megbízatásnak megfelelően gyakorolják az állami támogatások ellenőrzését, hivatalos és informális eljárásokon keresztül. A hivatalos eljárásokat tanácsi rendeletek állapítják meg,[18] míg a Bizottság és a támogatást nyújtó tagállamok szintén rendelkeznek elismert bevált gyakorlatokkal az informális együttműködés terén; e gyakorlatokat a bevált gyakorlatok kódexe[19] átlátható módon tartalmazza. Ez az informális együttműködés, azaz a bejelentést megelőző szakasz lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy informálisan, nem kötelező erővel konzultáljanak a Bizottsággal a tervezett intézkedésekről. Az ilyen informális kapcsolatfelvétel tartama és mélysége attól függ, hogy a tagállami terv mennyire kidolgozott. Természetes, hogy egy potenciális intézkedéssel kapcsolatos határozatlanabb elgondolás esetében szokásosan több információcserére van szükség, amíg a Bizottság birtokában nem lesz annak a kellően részletes információnak, amely a tagállamnak szóló érdemi visszajelzéshez szükséges. A nem szektorspecifikus bevált gyakorlatok kódexe 2018. évi felülvizsgálatának keretében lefolytatott konzultáció eredményei ugyanis azt mutatják, hogy a legtöbb válaszadó kedvezően ítélte meg a hosszabb bejelentést megelőző szakaszt, és az ténylegesen bevált gyakorlatnak minősíthető. Emellett a Bizottság még akkor sem utasíthatja vissza a tagállamokkal folytatandó ezen informális megbeszéléseket, ha a tagállam úgy dönt, hogy nem követi a bevált gyakorlatok kódexében feltüntetett bevált gyakorlatokat. Végezetül, mivel a Bizottság még az ilyen, bejelentés előtti informális kapcsolatfelvételek esetében is csak a hivatalos bejelentést követően hozhat határozatot egy támogatási intézkedésről, a harmadik személyek eljárási rendeletben[20] rögzített eljárási jogai ugyanolyan védelemben részesülnek, mint az e bejelentés előtti informális szakasz nélküli állami

[17] Lásd a Számvevőszék „Az ellenőrzött uniós intézmények etikai keretrendszerei még tökéletesítésre szorulnak” című 13/2019. sz. különjelentésének 37. és 71. pontját. Online elérhető itt: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_HU.pdf

[18] Különösen az eljárási rendelet (A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, HL L 248., 2015.9.24., 9. o.) és a végrehajtási rendelet (A Bizottság (EU) 2015/2282 rendelete (2015. november 27.) a 794/2004/EK bizottsági rendeletnek a bejelentési formanyomtatványok és adatlapok tekintetében történő módosításáról, HL L 325., 2015.12.10., 1–180. o.).

[19] A Bizottság közleménye az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexéről (HL C 253., 2018.7.19., 14–27. o.).

[20] Lásd a 18. lábjegyzetet.

támogatási eljárásokban. Ezzel összefüggésben a Bizottság rámutat arra, hogy az Európai Unió Törvényszéke megállapította, hogy pusztán a bejelentés előtti szakasz hossza nem tekinthető az összeegyeztethetőséggel kapcsolatos kételyek indikátorának.

A Bizottság közös válasza a 43–50. (Állami támogatási szabályok) bekezdésre

A Bizottság megerősíti, hogy az állami támogatások összeegyeztethetőségének értékelésére adott szektorban vonatkozó iránymutatások kidolgozása a Szerződésben megállapított, az állami támogatások ellenőrzésével kapcsolatos kizárólagos bizottsági hatáskörbe tartozik. A jogalap megválasztása e hatáskör gyakorlásának része, és a Bizottság úgy véli, hogy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja továbbra is megfelelő jogalap volt az ellenőrzött időszakban a pénzügyi intézményeknek nyújtott támogatási intézkedések összeegyeztethetőségének értékelésére. Napjainkban ez különösen érvényes, hiszen a Covid19-világjárvány rendkívül sokkolta az uniós gazdaságokat.

A Bizottság különösen úgy véli, hogy azon döntése, hogy i. továbbra is az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontját tekintette az ellenőrzött időszakban a bankoknak nyújtott állami támogatások jogalapjának, és ii. hogy még nem vizsgálja felül a bankokról szóló 2013. évi közleményt, helyénvaló volt a következő megfontolásokra tekintettel:

- Az ellenőrzött időszakban a gazdaságokban nem elhanyagolható gyengeségek voltak tapasztalhatók, és ezek továbbra is fennállnak, akkor is, ha nem egyenlő mértékben érintenek minden tagállamot[21]. Például még mindig több tagállamban megfigyelhetők a válság negatív kihatásai (pl. nemteljesítő hitelek hatalmas állományának formájában). Meg kell jegyezni, hogy ezek az öröklött problémák a bankok életképességét veszélyeztetik. A Bizottság úgy véli, hogy ahol a tagállamok úgy döntenek, hogy támogatási intézkedésekre van szükség az ilyen problémák kezeléséhez, ezen intézkedések még mindig a válság következményei. A Bizottság tehát úgy véli, hogy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése b) pontjának általános alkalmazásával kapcsolatban az iránymutatás elfogadásakor 2013-ban végzett értékelés, amelyet a bankokról szóló 2013. évi közlemény 6. pontja foglal össze, még mindig érvényes. Ráadásul a bankokról szóló 2013. évi közlemény ugyanazon elveinek alkalmazása garantálta az egyenlő bánásmódot a tagállamok körében. A szanálásról szóló szabályozási keretrendszer természetesen hatálybalépéstől fogva alkalmazandó.
- A bankokról szóló 2013. évi közlemény értékelését és lehetséges felülvizsgálatát jól szolgálná az a tapasztalat, hogy a szanálási keretrendszer miként kezeli a támogatásra szoruló bankokat. Meg kell jegyezni, hogy az EU szanálási keretrendszere, és különösen az ESZT 2016-ban vált teljesen működőképessé, de eddig csak néhány ügy adódott[22].

Az állami támogatási szabályok és a bankszanálási keretrendszer párhuzamosan alkalmazandó. Az állami támogatások ellenőrzése a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik a Szerződés értelmében, és e hatáskörre a prudenciális követelmények és szanálás terén meghozott másodlagos jogszabályok elfogadása nincs közvetlen kihatással. A Bizottság emellett az állami támogatások ellenőrzésével kapcsolatos hatáskörét nem gyakorolhatja más uniós jogi rendelkezések kikényszerítésére, kivéve, ha e rendelkezéseket alkalmazni kell a konkrét támogatási intézkedés összeegyeztethetőségére, vagy ha elválaszthatatlanok attól. A BRRD szövege kifejezetten hivatkozik az uniós állami támogatási keretre, és a BRRD szövegéből nyilvánvaló, hogy a társjogalkotók elismerték az állami támogatási keret (és a bankokról szóló 2013. évi közlemény) alkalmazhatóságát, míg a BRRD-ben feltételeket állapítottak meg a kivételes esetekben nyújtott rendkívüli állami támogatások új szanálási keretrendszerben való felhasználása tekintetében (pl. az elővigyázatossági feltőkésítésre és a kormányzati pénzügyi stabilizációs eszközökre). A BRRD emellett nem zárja ki a szanálásfinanszírozási rendszerekből a szanálás során vagy a szanáláson kívüli állami támogatásokból (például a nemzeti fizetésképtelenségi eljárásokból) származó támogatásokat. A követendő eljárás típusa (pl. szanálás vagy nemzeti

[21] Lásd például a 2020. évi európai szemeszterről szóló közlemény 4.1. pontját. Online elérhető itt: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1584543632863&uri=CELEX%3A52020DC0150

[22] További részletek tekintetében lásd a 4. lábjegyzetet.

fizetésképtelenségi eljárások) végső soron a felügyeleti és szanálási hatóságok hatáskörébe tartozik, noha természetesen továbbra is fontosak a Bizottság versennyel kapcsolatos hatáskörei.

Általában a bankokról szóló 2013. évi közlemény különbséget tesz az olyan bankok között, amelyek esetében az életképesség helyreállítása igazolható, és azok között, amelyek esetében nem, és amelyeknek a verseny szempontjából ki kellene lépniük a piacról. Az állami támogatási szabályokban tehát fontos elhatárolni a (hosszú távon életképes bankoknak nyújtott) „szerkezetátalakítási támogatást" a (hosszú távon nem életképes bankok piacról való rendezett kilépését megkönnyítő) „felszámolási támogatástól". Ami a bank piacról való kilépésének megkönnyítését szolgáló támogatás odaítélésének lehetőségét illeti, a bankokról szóló 2013. évi közlemény a versenytorzulások mérséklésére összpontosít. A felszámolási támogatás versenyjogi szabályok értelmében vett összeegyeztethetőségére vonatkozó rendelkezések nem függnek semmilyen konkrét jogi rendszertől, ezért alkalmazhatók mind a szanálás során, amikor állami kezelésű pénzeszközöket használnak fel, mind a szanáláson kívül (pl. a nemzeti fizetésképtelenségi eljárásokban).

Arra az észrevételre válaszul, miszerint a BRRD szigorúbb hitelezői feltőkésítési szabályait nem tükrözik az állami támogatási szabályok, fontos megjegyezni, hogy az ellenőrzött időszakban elfogadott állami támogatási határozatokban a Bizottság az összeegyeztethetőség értékelésének részeként vizsgálta a BRRD elválaszthatatlanul kapcsolódó rendelkezéseit. Ez kiterjed a feltőkésítési követelményre is azokban az esetekben, amikor az Egységes Szanálási Alapot vagy a nemzeti szanálási alapokat veszik igénybe[23].

A Bizottság közös válasza az 52–63. (A belső folyamatok és eljárások betartása) bekezdésre

A szolgálatközi konzultáció a bizottsági döntéshozatal fontos eleme. Noha a Versenypolitikai Főigazgatóság készíti el a határozattervezetet (amely egy belső dokumentumtervezet, így tehát folyamatban lévő munka), a szolgálatközi konzultáció garantálja a többi bizottsági szolgálat részvételét saját felelősségi területükre figyelemmel. A Bizottság belső eljárási szabályai szerint a más szolgálatoktól érkező, megjegyzésekkel ellátott pozitív vélemény beleegyezést jelent, ha a megjegyzéseket figyelembe veszik. A vezető szolgálat (azaz a Versenypolitikai Főigazgatóság) ezt követően felülvizsgálja a határozattervezetet az átadott megjegyzések feldolgozásával, majd a határozatot csak akkor terjeszti a Bizottság elé, ha megállapodásra jutott a megjegyzést tevő szolgálatokkal. Ennek ismeretében a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy az 54. bekezdésben említett megjegyzések ritkán fordultak elő és természetesen rendkívül specifikusak voltak az adott ügyek összefüggései szempontjából. Akárhogy is, az, hogy a bizottsági szolgálatok konstruktív megjegyzéseket közölnek egymással, a bizottsági döntéshozatal szokásos része, és e megjegyzéseket ezt követően megfelelően kezelik ebben a folyamatban. Az ellenőrzött esetek mindegyikében az állami támogatási határozat végső tervezetét a megkeresett szolgálattal egyetértésben fogadták el, hogy be tudják nyújtani a biztosok testülete elé hivatalos elfogadásra.

Ami a dokumentumok nyilvántartásba vételélt illeti, a Bizottság dokumentumkezelési protokollja előírja, hogy nyilvántartásba kell venni a határozathozatali eljárás szempontjából releváns dokumentumokat. E nyilvántartásba vételre a Versenypolitikai Főigazgatóság dokumentumkezelési rendszereinek valamelyikében kerül sor. A Bizottság úgy véli, hogy releváns dokumentumok nem hiányoztak rendszerszinten, és hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság ügynyilvántartási infrastruktúrájának folyamatban lévő frissítése megkönnyíti a belső útmutatóknak való megfelelést e területen.

A Versenypolitikai Főigazgatóság eljárási kézikönyve nem kötelező erejű útmutatást tartalmaz, amely belsőleg meghatározza személyzete számára a munkaszervezés elveit. A fent bemutatottak szerint a bevált gyakorlatok kézikönyve nem kötelező bevált gyakorlatokat határoz meg a tagállamokkal folytatott informális együttműködés kapcsán. Noha valóban bevált gyakorlat lenne, ha a

[23] A Bizottság megjegyzi, hogy napjainkig nem fordult elő olyan eset, hogy ezt a követelmény ellenőrizni kellett volna.

tagállamoknak bejelentéstervezetet kellene benyújtaniuk a bejelentés előtti informális szakaszban, a Bizottság nem utasíthatja vissza a megbeszéléseket, ha a tagállam nem így jár el. Különösen igaz ez banki ügyekben, ahol az informális kapcsolatfelvétel akkor is hasznos lehet, ha az intézkedések még csak kísérleti, korai tervezési szakaszban vannak. Nem szorul további magyarázatra, hogy erre csak a szigorú titoktartási szabályokat betartva kerülhet sor. Ugyanakkor, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy nem veszik igénybe e nem kötelező bevált gyakorlatokat, azzal a Versenypolitikai Főigazgatóság nem sérti meg az eljárási szabályokat.

A Bizottság minősíteni szeretné azt a 60. bekezdésben szereplő állítást, miszerint „*egyes releváns információkat nem tettek közzé*". A Bizottságnak két kötelezettséget kell összeegyeztetnie, nevezetesen az EUMSZ 296. cikkében megfogalmazott azon követelményt, hogy határozatát meg kell indokolnia, így tehát gondoskodnia kell arról, hogy határozatai tartalmazzanak minden olyan lényeges elemet, amelyre alapulnak, azzal a követelménnyel, hogy óvnia kell a szakmai titoktartási kötelezettséget[24]. Ez azt jelenti, hogy lehetnek a Bizottság értékelése szempontjából olyan releváns információk, amelyek teljes körben nem hozhatók nyilvánosságra. Ettől függetlenül, a Bizottságnak az a tapasztalata, hogy néha kihívást jelenthet a tagállammal egyeztetni a bizalmas információkról.

A Bizottság rámutat arra, hogy jogilag nem köteles közzétenni a kötelezettségvállalások konkrét intézkedései nyomon követésének eredményeit. A kötelezettségvállalások a tagállami bejelentés részét képezik, azokat a határozat részeként értékelik és teszik közzé. A kötelezettségvállalások későbbi nyomon követése, általában egy független megbízott segítségével, ugyanakkor bizalmas információk forrása a Bizottság számára. Amennyiben a kötelezettségvállalások megsértése nyomán a Bizottságnak további intézkedéseket kell tennie, a határozatát nyilvánosságra fogja hozni. Vagylagosan, ha ilyen jogsértésre nem kerül sor, a Bizottság megjegyzi, hogy a nyomon követéssel szerzett információt a titoktartás védi.

Hasonlóképpen, egy tagállam mindig javasolhatja az általa benyújtott kötelezettségvállalások későbbi módosítását, hogy a Bizottság elvégezhesse a támogatási intézkedés egyensúlyvizsgálatát. A Bizottság ekkor értékeli, hogy a kötelezettségvállalások javasolt módosítása változatlanul hagyja-e az eredeti határozat egyensúlyát, és ilyen értelmű, indoklással ellátott határozatot fogad el és tesz közzé. A Bizottság nem osztja a Számvevőszék 63. bekezdésben kifejezett álláspontját. Úgy véli, hogy a bizottsági határozatok megfelelően kifejtették, hogy a kötelezettségvállalások módosítása miért nem változtatott az eredeti határozat egyensúlyán.

A Bizottság közös válasza a 64–70. (A pénzintézeteknek nyújtott állami támogatásokra vonatkozó érdemi határozatok) bekezdésre

A Bizottság úgy véli, hogy mindig ellenőrizte a komoly zavar fennállását. Az iránymutatások (pl. a bankokról szóló 2013. évi közlemény) elfogadásával a Bizottság kötelezte magát arra, hogy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján értékelje a bankoknak nyújtott állami támogatásokat a válsághelyzet és általában a pénzügyi stabilitást fenyegető kockázat fényében, amelyek komoly zavart okoznak a gazdaságban. Ami ezen iránymutatások adott esetben történő alkalmazását illeti, a Bizottság rámutat arra, hogy a tagállami hatóságok felelnek annak eldöntéséért, hogy kívánnak-e támogatást nyújtani annak megelőzése érdekében, hogy egy adott bank szabályozatlanul lépjen ki a piacról, ami veszélyeztetné a pénzügyi stabilitást. Ha a tagállam úgy dönt, hogy ilyen támogatást kell nyújtania, a tervezett támogatást bejelenti a Bizottságnak, és ekkor a Bizottság feladata e támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét értékelni. A Bizottság megjegyzi, hogy az érintett tagállamnak kell igazolnia, hogy a támogatás szükséges volt a pénzügyi stabilitásnak a támogatás hiányában fennálló fenyegetettsége miatt. Ezzel összefüggésben a Bizottság értékelte, hogy a nemzeti hatóságok által előterjesztett érvek megalapozottak-e, vagy hogy adott esetben szükség van-e további bizonyítékokra. Ezenfelül a Bizottság úgy véli, hogy a válság következményei az uniós bankszektor legalább egy részében továbbra is fennállnak, ezért ugyanaz a

[24] Az állami támogatásokra vonatkozó határozatokkal kapcsolatos szakmai titoktartásról szóló, 2003. december 1-jei C(2003) 4582 bizottsági közlemény (HL C 297., 2003.12.9., 6–9. o.) 18. pontja.

szabályrendszert alkalmazta valamennyi tagállamban. Ezzel összefüggésben a Bizottság kiemeli az érintett tagállamra az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése értelmében irányadó lojális együttműködés kötelezettségét. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy ezen indokkal egyetlen határozatát sem fellebbezték meg.

A fentiekre tekintettel a Bizottság megerősíti, hogy figyelembe vette a tagállamok beadványait a komoly zavar egyedi esetekben történő értékelése során. Ezt összekapcsolta az érintett tagállamban uralkodó általános gazdasági helyzetre vonatkozó ismereteivel, amelyeket nem kell felvennie az ügyiratokba[25]. A Bizottság emellett rámutat arra, hogy a Tanács elismerte a pénzügyi stabilitási kockázatok meglétét, amikor gazdasági kiigazítási programot hagyott jóvá (vagy módosított) (pl. Görögország esetében).

Különösen a felszámolási támogatás tekintetében a Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék elismeri, hogy még egy kis bank rendezetlen csődje is előidézhet pénzügyi stabilitási kockázatot. A bejelentett felszámolási támogatási intézkedések tekintetében a Bizottság elégségesnek találta a tagállam által átadott bizonyítékokat. E bizonyítékot adott esetben kiegészítették a Bizottságnak az érintett tagállam általános gazdasági helyzetével kapcsolatos ismeretei. A Bizottság elismeri, hogy a bankokról szóló 2013. évi közlemény nem írja le, hogy a tagállamoknak milyen bizonyítékokat kell előterjeszteniük, ha felszámolási támogatást terveznek nyújtani. A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy az iránymutatásába nem szükséges ilyen részletes előírásokat belefoglalni. Az eljárási rendelet ugyanis kellően elégséges alapot biztosít a Bizottság számára ahhoz, hogy bekérje a tagállamoktól az összeegyeztethetőség értékelésének végrehajtásához szükséges további információkat. A Bizottság fent kifejtette, hogy azt értékeli, hogy a nemzeti hatóságok által előterjesztett érvek megalapozottak-e, és szükség esetén további bizonyítékokat kér.

A tagállamok kötelezettségvállalásokra tesznek javaslatot, amelyek az ügy sajátos körülményeire reagálnak. E kötelezettségvállalásokat az egyensúlyvizsgálat részeként értékelik az állami támogatási határozatokban, hogy garantálható legyen a tervezett támogatási intézkedésből eredő jogellenes versenytorzulások mérséklése. Számos kötelezettségvállalás bináris (azaz egy osztalékfizetési vagy felvásárlási tilalom vagy alkalmazandó, vagy nem). Más kötelezettségvállalások (például elidegenítések vagy üzletágakból való kilépés) egyértelműen felszabadítanak piaci helyet a versenytársak számára, és a Bizottság azt értékeli, hogy a kötelezettségvállalás arányos-e a támogatás összegével. A piaci, például árazási gyakorlattal összhangban álló magatartás tanúsítását a kedvezményezett számára előíró kötelezettségvállalások mérséklő hatása szintén nyilvánvaló. Noha a Bizottság nyomon követi a vállalt konkrét intézkedések betartását, ez a támogatás érvényességét érinti, és nem a végrehajtott intézkedések piaci hatásainak utólagos értékelését. Már kifejtésre került, hogy az összeegyeztethetőség értékelése előzetes, azaz a támogatási intézkedés tagállam általi végrehajtását megelőző értékelés, amelyet az akkor rendelkezésre álló adatok alapján végeznek el. Ezért a kötelezettségvállalások versenytorzító hatás szerinti kalibrálását minden esetben elvégezték, és a Bizottság úgy véli, hogy határozataiban elegendő értékelést nyújtott.

A 2009. évi szerkezetátalakítási közlemény 9. pontja az alternatív helyzetek (pl. a bank feldarabolása vagy egy másik bank által történő felvásárlása) összevetését illetően a szerkezetátalakítási terv bejelentésének, azaz egy tagállami beadványnak a lehetséges tartalmi elemeire utal, így tehát ezen összevetés elvégzése nem a Bizottság kötelezettsége. Az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatával[26] összhangban a Bizottság csak a tagállami bejelentés szerinti intézkedést köteles értékelni. A Bizottság nem elemezhet minden olyan potenciális alternatív intézkedést, amellyel ugyanaz a célkitűzés elérhető, hogy összeegyeztethetőnek ítélje a bejelentett intézkedést. A Bizottságnak *a fortiori* nincs hatásköre arra, hogy a bejelentett intézkedést egy általa alkalmasabbnak, arányosabbnak vagy kevésbé

[25] A Bizottság megjegyzi, hogy az ERKT nem címzett semmilyen ajánlást a Bizottságnak, hogy egy támogatásra szoruló bankkal összefüggésben fennáll-e komoly zavar vagy sem, és így a Bizottság nincs olyan helyzetben, hogy észrevételt tegyen arra, hogy az ERKT így járna-e el.

[26] SCOR kontra Bizottság, T-135/17, 94. és 123. pont; Castelnou Energía kontra Bizottság, T-57/11, 171. pont; Bizottság kontra Franciaország, C-159/94, 101. pont.

versenytorzítónak ítélt alternatív intézkedéssel váltsa fel. Ráadásul egy adott támogatási intézkedés megválasztása gyakran felügyeleti követelmények vagy szanálási hatósági határozat függvénye (az Egységes Szanálási Alapból vagy a nemzeti szanálási alapból származó pénzeszközök esetében), amelyet a Bizottság állami támogatási hatóságkénti minőségében értékel, az intézkedés állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetősége vonatkozásában.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A Bizottság válasza a 71. bekezdésre

A Bizottság úgy véli, hogy etikai kerete, amely a Számvevőszék szerint szilárd, arra is alkalmas, hogy megfelelően minimalizálja a bizalmas piaci információ nem megfelelő kezelésének kockázatát, a 33–34. bekezdésre adott válaszokban fent vázolt okokból.

A Bizottság válasza a 72. bekezdésre

A Bizottság úgy véli, hogy az állami támogatási szabályok teljes mértékben alkalmasak voltak arra az ellenőrzött időszakban, hogy lehetővé tegyék a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzését, ezért nem kell őket felülvizsgálni az első szakaszban és a 30., illetve a 43–50. bekezdésre adott részletes válaszokban fent kifejtett okokból.

1. ajánlás – Annak értékelése, hogy az állami támogatási szabályok továbbra is megfelelőek-e, és szükség esetén korrekciós intézkedések megtétele

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Az 1. ajánlás kapcsán a Bizottság elfogadja, hogy értékelést indítson a minőségi jogalkotási iránymutatásával összhangban. A Covid19-világjárvány keltette válság gazdasági hatásai komoly zavarokat okoznak továbbra is a tagállamok gazdaságában, a gazdasági kilátásokat pedig nagyfokú bizonytalanság övezi. A Bizottság tehát ezt az értékelést akkor folytatja majd le, ha a gazdaság helyreállt, legkésőbb 2023-ban.

A Bizottság válasza a 73. bekezdésre

A Bizottság hangsúlyozza, hogy mindig betartotta a kötelező eljárási rendeletet és a végrehajtási rendeletet. Ezt egyértelműen el kell határolni a Bizottság belső (nem kötelező erejű) részletesebb, személyzetnek szóló útmutatójától. Mindazonáltal, e belső útmutatótól való eltérés nem volt jelentős, és nem érintette a bizottsági értékelés kimenetelét. Az állami támogatási eljárások hossza bizonyos bankügyekben az ilyen támogatási intézkedések más szereplők döntéseitől függő érzékeny és összetett voltának eredménye. E szereplők közé sorolhatók különösen a felügyeleti és szanálási hatóságok, amelyeknek a Bizottsághoz hasonlóan ezekben az ügyekben védeniük kell a bizalmas megbeszéléseket és a bizalmas piaci információt. Emlékeztetni kell arra is, hogy a Bizottság nem tagadhatja meg, hogy a folyamat bármely szakaszában tanácsot adjon a tagállamoknak a potenciális tervek állami támogatási vonatkozásairól, még akkor sem, ha a tagállamok nem mindig követik maradéktalanul a bevált gyakorlatok kódexét. Végezetül a Bizottság emlékeztet arra, hogy a határozatok közzététele során kerülni kell az üzleti titkok kiszivárogtatását, egyúttal garantálni kell a maximális átláthatóságot, az 58–61. bekezdésre adott válaszban fent kifejtettek szerint, és hogy e közzététel időzítése mindenekelőtt a megfelelő tagállami együttműködésen múlik.

2. ajánlás – A belső folyamatok és eljárások betartásának további javítása

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Ami a 2. ajánlás 1) pontját illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy új ügykezelési eszközt (Case@EC) fog bevezetni, amely az állami támogatási ügyekben is megkönnyíti majd a dokumentumkezelést. Ezzel

összefügésben a Bizottság emlékezteti majd a személyzetét a dokumentumok nyilvántartásba vételével kapcsolatos alkalmazandó szabályokra, és felülvizsgálja belső iránymutatását ezen új dokumentumkezelési eszközzel összhangban.

Ami a 2. ajánlás 2) pontját illeti, a Bizottság emlékeztetni fogja a tagállamokat a bejelentés előtti kapcsolatfelvételre irányadó, a bevált gyakorlatok kódexében leírt bevált gyakorlatokra. A Bizottság erre különösen az állami támogatási szabályozás korszerűsítésével foglalkozó, tagállamok részvételével működő munkacsoportban kerít sort.

Ami a 2. ajánlás 3) pontját illeti, a Bizottság emlékeztet arra, hogy erőteljesen a tagállami együttműködéstől függ a határozatok időbeli közzétételének garantálása, amint azt a Számvevőszék is elismeri. Noha a Bizottság használta a rendelkezésre álló eszközöket az állami támogatási határozatok tagállami beleegyezés nélküli közzétételére, aránytalan lenne őket azonnal, minden ügyben bevetni. A Bizottság tehát nincs abban a helyzetben, hogy egyedül vállalja, hogy e folyamat a gyakorlatban felgyorsítható. Ugyanakkor, a Bizottság emlékezteti majd a tagállamokat a titoktartási kérelmek folyamatára az állami támogatási szabályozás korszerűsítésével foglalkozó, tagállamok részvételével működő munkacsoportban. A Bizottság azt is mérlegeli, hogy további belső útmutatással látja el a személyzetét a tagállamoktól érkező titoktartási kérelmek hatékony és következetes kezelésének garantálása érdekében.

A Bizottság válasza a 74. bekezdésre

A Bizottság megerősíti, hogy állami támogatási határozatai jogilag és gazdaságilag megalapozott értékelésekre épülnek, és üdvözli a Számvevőszéknek a szerkezetátalakítási terv szigorú elemzésére vonatkozó következtetéseit. A Bizottság úgy véli, hogy a komoly zavar meglétének értékelésére vonatkozó megközelítése megfelelő volt a 64–70. bekezdésre adott részletes válaszban fent kifejtett okokból. A versenytorzulás korlátozására bevezetett intézkedések hatását illetően a Bizottság rámutat arra, hogy ezeket az intézkedéseket (amelyek kötelezettségvállalások formáját öltik), az egyensúlyvizsgálatban minden esetben a versenytorzító hatásnak megfelelően kalibrálta. A Bizottság úgy véli, hogy minden határozatban elégséges indokolást biztosított. Ami az éves irányítás célját szolgáló teljesítménymutatókat illeti, a Bizottság emlékeztet arra, hogy a megbízható és releváns mutatók kidolgozása számos kihívás előtt áll, amint azt a 21–25. bekezdésre adott részletes válaszában fent vázolta. Végezetül, a Bizottság kifejtette, hogy nem volt alapja elindítani a bankokról szóló 2013. évi közlemény hivatalos értékelését az ellenőrzött időszakban. A Bizottság e tekintetben a vezetői összefoglalóban fent kifejtett érvekre és a 28–30., illetve a 43–50. bekezdésre adott válaszokra hivatkozik.

3. ajánlás – Jobb teljesítménymérés

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Ezen ajánlást illetően a Bizottság egyetért azzal, hogy áttekinti teljesítménymutatóit a 2020–2024-es stratégiai tervvel és a 2020-as irányítási tervvel összefüggésben, amelyek jelenleg kidolgozás alatt állnak. Ezek a mutatók szükségképpen a Versenypolitikai Főigazgatóság azon tevékenységeinek kimenetét és eredményeit érintik, amelyek a Versenypolitikai Főigazgatóság által befolyásolhatók, és amelyek megbízhatóan és hatékonyan mérhetők. A Bizottság figyelemmel fogja kísérni, hogy e teljesítménymutatók továbbra is alkalmasak-e.

Ellenőrző csoport

A Számvevőszék különjelentésekben mutatja be az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve egy adott költségvetési területhez kapcsolódó, irányítással kapcsolatos kérdésekre irányuló ellenőrzéseinek eredményeit. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a piacszabályozás és versenyalapú gazdaság ellenőrzésére szakosodott, Alex Brenninkmeijer számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara végezte. Az ellenőrzést Mihails Kozlovs számvevőszéki tag vezette Edīte Dzalbe kabinetfőnök és Laura Graudina kabinetattasé, Zacharias Kolias ügyvezető, Jörg Genner feladatfelelős, valamint Giorgos Tsikkos, Vasileia Kalafati, Marc Hertgen és Maria Isabel Quintela számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Michael Pyper.

A COVID-19 világjárvány és a szigorú kijárási korlátozás miatt nem tudunk képet közölni az ellenőrző csoportról.

Kronológia

Esemény	Időpont
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2019.1.22.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (illetve más ellenőrzött szervezeteknek)	2020.5.14.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztetési eljárás után	2020.7.28.
A Bizottság (illetve más ellenőrzött szervezetek) hivatalos válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2020.8.27.

SZERZŐI JOGI NYILATKOZAT

© Európai Unió, 2020.

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló 6–2019. sz. számvevőszéki határozat szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. az egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licenc alá tartoznak. Ennek értelmében a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A dokumentumok további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is láthatóak (például a Számvevőszék munkatársait ábrázoló képeken) vagy a tartalom harmadik fél munkáját ábrázolja, akkor az erre vonatkozó jogokat is meg kell szerezni. Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni:

3. és 4. ábra: ikonok: Pixel perfect, https://flaticon.com.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe, így azok licencét a felhasználó nem kapja meg.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

PDF	ISBN 978-92-847-5144-0	ISSN: 1977-5733	DOI: 10.2865/677504	QJ-AB-20-018-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-5121-1	ISSN: 1977-5733	DOI: 10.2865/411028	QJ-AB-20-018-HU-Q

Ellenőrzésünk során megállapítottuk, hogy a 2013 augusztusától 2018 végéig tartó időszakban a Bizottság kellő erőforrásokkal és eszközökkel – így többek között megfelelő szervezeti struktúrával – rendelkezett a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatások ellenőrzéséhez, azonban nem volt mindig megfelelő helyzetben ahhoz, hogy teljes mértékben kihasználja azokat.

A Bizottság teljesítménymutatói nem tükrözték teljes mértékben az intézmény teljesítményét. Megállapítottuk, hogy bár az ellenőrzött időszakban, egészen a COVID-19 járvány kitöréséig javultak a piaci realitások és a szabályozási keret is módosult, az alkalmazandó állami támogatási szabályok 2013 óta nem változtak.

Megállapítottuk továbbá, hogy az állami támogatások bizottsági ellenőrzését esetenként gyengíthette, hogy a Bizottság nem vizsgálta meg minden tagállami beadvány kapcsán, hogy az adott konkrét esetben fennállnak-e az állami támogatás kivételes jóváhagyásának feltételei.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

Az Európai Unió Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors