

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 7. června 2017

k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o rámcích pro preventivní restrukturalizaci, druhé šanci a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice 2012/30/EU

(CON/2017/22)

(2017/C 236/02)

Úvod a právní základ

Dne 22. listopadu 2016 přijala Evropská komise návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o rámcích pro preventivní restrukturalizaci, druhé šanci a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice 2012/30/EU⁽¹⁾ (dále jen „navrhovaná směrnice“). Evropská centrální banka (ECB) má za to, že navrhovaná směrnice spadá do oblasti její působnosti, i když nebyla k navrhované směrnici konzultována. Vykonává proto své právo předkládat stanoviska příslušným orgánům Unie v záležitostech spadajících do oblasti působnosti ECB, které je zakotveno v čl. 127 odst. 4 druhé větě Smlouvy o fungování Evropské unie.

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 druhé větě Smlouvy, neboť navrhovaná směrnice obsahuje ustanovení, která spadají do oblasti působnosti ECB, včetně úkolu Evropského systému centrálních bank (ESCB) přispívat k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti stability finančního systému, jak je uvedeno v čl. 127 odst. 5 Smlouvy, a úkolů, které jsou svěřeny ECB na základě čl. 127 odst. 6 Smlouvy a které se týkají politik, jež se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi. Navrhovaná směrnice se kromě toho dotýká povinnosti ESCB podporovat obecné hospodářské politiky v Unii, aniž by byl dotčen prvořadý cíl ESCB udržovat cenovou stabilitu, jež je zakotvena v čl. 127 odst. 1 Smlouvy. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Obecné připomínky

- 1.1. ECB vítá hlavní cíl navrhované směrnice, kterým je snížit nejvýznamnější překážky přeshraničního pohybu kapitálu, které vyplývají z rozdílů v rámcích pro restrukturalizaci podnikatelských subjektů členských států. Navrhovaná směrnice představuje významný krok vedoucí k vytvoření právně závazných minimálních společných norem v rámci Unie, zejména pokud se týká předlikvidačních postupů pro podnikatelské subjekty a podnikové restrukturalizace.
- 1.2. Ačkoli návrh zavádí mnoho vysoce relevantních opatření spočívajících v minimální harmonizaci stávajících restrukturalizačních rámců, nezaujímá celostní přístup ve vztahu k harmonizaci insolvenčního práva v rámci Unie, včetně restrukturalizace a likvidace, a ani se nepokouší harmonizovat zásadní aspekty insolvenčního práva, kterými jsou například: a) podmínky pro zahájení insolvenčního řízení; b) jednotná definice platební neschopnosti; c) pořadí pohledávek v rámci insolvenčního řízení a d) vylučovací žaloby. I když ECB zcela uznává, že vypracování celostního přístupu by s ohledem na dalekosáhlé změny obchodního, občanského práva i práva obchodních společností, jež by toto úsilí muselo doprovázet, zahrnovalo značné právní a praktické výzvy, je třeba přijmout ambicióznější opatření za účelem vymezení společného základu pro zásadní harmonizaci insolvenčního práva členských států, čímž se zajistí komplexnější harmonizace v dlouhodobějším horizontu⁽²⁾, což přispěje k dobrému fungování unie kapitálových trhů.

⁽¹⁾ COM(2016) 723 final.

⁽²⁾ Viz Diego Valiante, „Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area: rationale, stocktaking and challenges“, Centre for European Policy Studies Special Report No 153, prosinec 2016.

- 1.3. Dva hlavní cíle insolvenčního řízení, včetně podnikové reorganizace, jsou většinou právních systémů společné: a) rozdělení rizika mezi účastníky tržní ekonomiky předvídatelným, spravedlivým a transparentním způsobem, jež zahrnuje nalezení správné rovnováhy ve vztahu mezi věřitelem a dlužníkem; a b) ochrana a zajištění maximální hodnoty ve prospěch všech zúčastněných stran a ekonomiky obecně ⁽³⁾. Nenalezení přiměřené rovnováhy mezi právy dlužníků a věřitelů v insolvenčním řízení by mohlo mít nepříznivé a nezamýšlené důsledky. Dobře vytvořený insolvenční rámec by měl motivovat všechny zúčastněné strany a řádně zohledňovat makrofinanční faktory. Existence předvídatelných postupů v rámci insolvenčního řízení kromě toho podněcuje přeshraniční transakce na kapitálovém trhu, zatímco nepředvídatelné postupy tvoří zejména v přeshraničním kontextu zásadní překážku další integrace kapitálového trhu. Obdobně je třeba uvést, že v kontextu vysoké míry nesplácených úvěrů, které v současné době zatěžují rozvahy evropských bank, by předvídatelnost a transparentnost těchto řízení mohla přispět k podpoře trhů s problematickými dluhy v rámci Unie, které nyní mají spíše tuzemský rozměr. Minimálně by měly být dále harmonizovány hlavní cíle insolvenčního řízení v členských státech, a to včetně dohodnuté rovnováhy mezi právy věřitelů a dlužníků.
- 1.4. Podniky se ve velké míře spoléhají na smluvní ujednání, jež obsahují prvek důvěry, snižují náklady a nejistotu a současně podporují nové investiční projekty a obchodní příležitosti. S cílem maximalizovat hodnotu pro ekonomiku obecně musí být účinný rámec pro restrukturalizaci nefinančních podniků začleněn do ekonomického a právního prostředí, které napomůže životaschopným podnikům restrukturalizovat jejich činnosti. Zatímco neživotaschopný podnik by měl být urychleně zlikvidován v zájmu dosažení maximální míry úspěšnosti při vymáhání pohledávek a snížení nejistoty pro věřitele a jiné zúčastněné strany, životaschopné podniky, jejichž ozdravená aktiva mohou mít větší hodnotu než v případě likvidace, se mohou potenciálně vrátit do stavu, kdy vytvářejí výnosy pro akcionáře a splácejí dluhy věřitelům, přičemž jsou zachována pracovní místa. V takové situaci by k záchraně podniku mělo docházet jak neformálním, tak formálním postupem. Uznává se, že perspektiva formálního řízení má jednoznačné dopady na náklady a motivaci dosáhnout dohody o restrukturalizaci. To rovněž znamená, že účinnější řešení restrukturalizace fungujícího podniku může zvýšit hodnotu dlužníka v případě pokračování v činnosti a zajistit přiměřenou rovnováhu ve vztahu k věřitelům, zejména nezajištěným. Právo zahájit preventivní restrukturalizaci, vymezit plán restrukturalizace, možnost věřitelů o plánu rozhodnout většinovým hlasováním a možnost jmenovat odborníka na restrukturalizaci jsou všechno prvky, které mohou přispět k zachování hodnoty podniku. Tento přístup může rovněž vytvořením správné motivace pro dlužníky a věřitele podporovat a zvyšovat finanční stabilitu. Dlužníci v potížích jsou motivováni k tomu, aby včasné a smysluplné kontaktovali věřitele namísto toho, aby se spoléhali na shovívavost, přičemž životaschopné podniky lze odlišit od neživotaschopných, čímž rovněž profitují z udržitelné restrukturalizace. Ačkoli přerušení vymáhání nároků omezuje okamžitý výkon věřitelských práv, mohou věřitelé přesto obdobně těžit ze snížených nákladů na restrukturalizaci dluhu, včasnějšího a snazšího přístupu k zajištění, a tedy z vyšších hodnot zajištění, rozšíření trhů problematických dluhů a ze signalizačního účinku, který tento rámec může mít na kázeň dlužníků.
- 1.5. Kromě legislativních reforem by bylo vhodné zvážit přijetí kodexu osvědčených postupů nebo zásad jakožto nástroje k tomu, aby se vnitrostátní insolvenční práva v dlouhodobém horizontu přeorientovala k harmonizovanějšímu přístupu. Vyššímu stupni harmonizace by kromě toho mohlo rovněž napomoci přijetí stávajících uznávaných mezinárodních standardů ve všech členských státech, mezi něž se řadí například vzorový zákon o přeshraniční insolvenční, který vypracovala Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL) ⁽⁴⁾.
- 1.6. Vnitrostátní právní řády se zásadně liší, pokud se týká definice podmínek pro zahájení reorganizačního řízení ⁽⁵⁾. Návrh nabízí jedinečnou příležitost vytvořit celoevropskou úpravu založenou na společných základních pojmech a harmonizovaných klíčových prvcích.
- 1.7. V neposlední řadě je třeba uvést, že ačkoli se navrhovaná směrnice nevztahuje na řízení týkající se dlužníků, kteří jsou úvěrovými institucemi, investičními podniky, subjekty kolektivního investování, ústředními protistranami, centrálními depozitáři cenných papírů, pojišťovacími podniky, zajišťovny a jinými finančními institucemi a subjekty

⁽³⁾ Viz Mezinárodní měnový fond (MMF), *Orderly & Effective Insolvency Procedures: Key Issues*, 1999, k dispozici na internetových stránkách MMF www.imf.org.

⁽⁴⁾ K dispozici na internetových stránkách UNCITRAL www.uncitral.org.

⁽⁵⁾ Viz Diego Valiante, *Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area*, citováno v poznámce pod čarou 2, s. 11-12; a Gerard McCormack et al., *Study on a new approach to business failure and insolvency, Comparative legal analysis of the Member States' relevant provisions and practices*, Tender No JUST/2014/JCOO/PR/CIV/0075, leden 2016, kapitola 5.2.

uvedenými v čl. 1 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU⁽⁶⁾, mohou nastat nezamýšlené důsledky i ve vztahu k těmto institucím, a to z titulu dopadu na finanční smlouvy s jejich obchodními protistranami (viz např. odstavec 2.4 o vynutitelnosti dohod o závěrečném vypořádání). Dopady a rozsah přerušeni – např. zda se přerušeni vymáhání individuálních nároků rovněž vztahuje na aktiva dlužníka zastavená jako zajištění nároků věřitele – je třeba rovněž pečlivě posoudit z hlediska jeho možného dopadu na regulatorní kapitálové požadavky, a zejména z hlediska technik snižování rizika podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013⁽⁷⁾. V této souvislosti je třeba diferencovaněji posoudit právní vztah mezi navrhovanou směrnicí a klíčovými ustanoveními unijních právních předpisů ve finanční oblasti, zejména nařízením (EU) č. 575/2013, nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012⁽⁸⁾, směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES⁽⁹⁾, směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/47/ES⁽¹⁰⁾ a směrnicí 2014/59/EU. V tomto ohledu je třeba pozorně zvážit všechny potenciálně nezamýšlené dopady.

2. Konkrétní připomínky

2.1. Definice insolvenčního řízení v právních předpisech Unie

Navrhovaná směrnice přispívá k stávající roztržičnosti definice příslušného řízení v rámci právních aktů Unie⁽¹¹⁾ a odchyluje se od přístupu v nařízeních (EU) 2015/848, kde jsou všechna úpadková řízení, na něž se uvedené nařízení vztahuje, uvedena v přílohách. Navrhovaná směrnice by měla sloužit jako nástroj další harmonizace této definice, nikoli prohlubovat pojmovou nejednotnost.

2.2. Pravděpodobnost platební neschopnosti

Navrhovaná směrnice od členských států vyžaduje zajistit, aby tam, kde je „pravděpodobnost platební neschopnosti“, měli dlužníci ve finančních obtížích přístup k účinnému rámci pro preventivní restrukturalizaci, který jim umožní restrukturalizovat své dluhy nebo podnikání a obnovit svou ekonomickou životaschopnost. Tento pojem musí být v navrhované směrnici dále rozveden, neboť je pro restrukturalizační rámec zásadní, a neměl by být ponechán na úplném uvážení členských států. Vnitrostátním zákonodárným orgánům by měly být zejména dány další pokyny, pokud se týká rozsahu a obsahu pojmu „pravděpodobnost platební neschopnosti“. Jako alternativu k uvedení těchto pokynů do navrhované směrnice lze zvážit jejich zakotvení v rámci regulačních technických norem, které by Komise přijala na základě přenesené zákonodárné pravomoci.

2.3. Potřeba jednoznačné hierarchie mezi navrhovanou směrnicí a jinými právními akty Unie, které mají dopad na stabilitu finančních trhů, a hodnocení jejího dopadu na další právní akty Unie

Článek 31 navrhované směrnice stanoví, že navrhovanou směrnicí nejsou dotčeny směrnice 98/26/ES a 2002/47/ES, ani nařízení (EU) č. 648/2012. 43. bod odůvodnění kromě toho stanoví, že stabilita finančních trhů je silně závislá na dohodách o finančním zajištění, zejména když se zajištění poskytuje v souvislosti s účastí v určených systémech nebo operacích centrálních bank a když jsou ústředním protistranám poskytovány marže. 43. bod odůvodnění dále uvádí, že jelikož hodnota finančních nástrojů poskytnutých jako zajištění může být velmi volatilní, je zcela nezbytné jejich hodnotu rychle zpeněžit, nežli klesne.

V zájmu poskytnutí vysokého stupně právní jistoty a jednoznačných pokynů členským státům by bylo žádoucí zavést jasnou hierarchii mezi navrhovanou směrnicí a uvedenými právními akty Unie, a to tak, že se v článku 31 výslovně uvede, že ustanovení uvedených právních aktů mají před navrhovanou směrnicí přednost.

⁽⁶⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 190).

⁽⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽⁸⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 ze dne 4. července 2012 o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů (Úř. věst. L 201, 27.7.2012, s. 1).

⁽⁹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES ze dne 19. května 1998 o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry (Úř. věst. L 166, 11.6.1998, s. 45).

⁽¹⁰⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/47/ES ze dne 6. června 2002 o dohodách o finančním zajištění (Úř. věst. L 168, 27.6.2002, s. 43).

⁽¹¹⁾ Viz např. definice insolvenčního řízení, likvidačního řízení a reorganizačních opatření v nařízeních Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/848 ze dne 20. května 2015 o insolvenčním řízení (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 19) ve směrnici 2002/47/ES a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001 o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí (Úř. věst. L 125, 5.5.2001, s. 15).

Kromě toho je třeba vyjasnit, do jaké míry mohou rámec pro preventivní restrukturalizaci podle navrhované směrnice využít subjekty regulované směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/110/ES⁽¹²⁾ a směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366⁽¹³⁾, konkrétně platební instituce a instituce elektronických peněz. Tyto subjekty jsou povinny chránit peněžní prostředky, které obdrží od držitelů elektronických peněz, resp. uživatelů platebních služeb, a to tak, že je drží odděleně od peněžních prostředků příslušné instituce určených na jiné obchodní činnosti⁽¹⁴⁾. Oddělení peněžních prostředků je zvláště významné v případech insolvenčních řízení týkajících se těchto institucí. Platební instituce ani instituce elektronických peněz nejsou z oblasti působnosti navrhované směrnice výslovně vyňaty. Proto by měl být posouzen a vyjasněn možný dopad přerušení vymáhání nároků na platební instituce a instituce elektronických peněz, na něž se navrhovaná směrnice vztahuje. Za tímto účelem by mohl být doplněn dodatečný bod odůvodnění nebo rozšířen seznam vyňatých právních aktů Unie uvedený v článku 31 navrhované směrnice.

2.4. Vynutitelnost dohod o závěrečném vypořádání

Mělo by být objasněno, do jaké míry by navrhovaná směrnice (včetně přerušení vymáhání nároků) fungovala, aniž by byla dotčena vynutitelnost dohod o závěrečném vypořádání mezi úvěrovými a finančními institucemi na jedné straně a dlužníky z podnikového sektoru na straně druhé. Má se za to, že postupy preventivní reorganizace ve smyslu navrhované směrnice by spadaly do definice reorganizačních opatření ve smyslu směrnice 2002/47/ES, která vyžaduje, aby členské státy zajistily, že ujednání o závěrečném vypořádání v dohodě o finančním zajištění se mohou stát účinnými v souladu se svými podmínkami bez ohledu na zahájení či pokračování reorganizačních opatření⁽¹⁵⁾. Mnoho vnitrostátních právních řádů zakotvuje širší uznání vynutitelnosti dohod o závěrečném vypořádání nad rámec dohod o finančním zajištění, a to bez ohledu na zahájení řízení o reorganizaci. Na druhé straně členské státy mohou z oblasti působnosti směrnice 2002/47/ES vyloučit dohody o finančním zajištění, kde je jednou ze stran běžný dlužník z podnikového sektoru⁽¹⁶⁾. Vynutitelnost dohod o závěrečném vypořádání uzavřených s těmito běžnými dlužníky z podnikového sektoru jakožto protistranami, by tak byla problematická⁽¹⁷⁾. Mohlo by to mít rovněž praktické dopady na úvěrové a finanční instituce, pokud se týká jejich schopnosti splnit podmínky pro to, aby dohody o smluvním započtení byly uznány jako způsobilá forma pro snížení úvěrového rizika a snížení rizika podle nařízení (EU) č. 575/2013⁽¹⁸⁾. Zavedení rámce pro preventivní restrukturalizaci na úrovni Unie vyžaduje, aby tato otázka byla náležitě zvažena.

Konkrétní pozměňovací návrhy k těm ustanovením navrhované směrnice, která ECB doporučuje změnit, jsou uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu včetně příslušného odůvodnění. Technický pracovní dokument je k dispozici v anglickém jazyce na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 7. června 2017.

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁽¹²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/110/ES ze dne 16. září 2009 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o omezitelném dohledu nad touto činností, o změně směrnice 2005/60/ES a 2006/48/ES a o zrušení směrnice 2000/46/ES (Úř. věst. L 267, 10.10.2009, s. 7).

⁽¹³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 2002/65/ES, 2009/110/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 a zrušuje směrnice 2007/64/ES (Úř. věst. L 337, 23.12.2015, s. 35).

⁽¹⁴⁾ Viz článek 7 směrnice 2009/110/ES a článek 10 směrnice (EU) 2015/2366.

⁽¹⁵⁾ Viz čl. 2 odst. 1 písm. k a článek 7 směrnice 2002/47/ES, pokud se týká uznávání smluvního vypořádání.

⁽¹⁶⁾ Konkrétně pokud dlužníka nelze zařadit do žádné kategorie uvedené v čl. 1 odst. 2 písm. a) až d) směrnice 2002/47/ES.

⁽¹⁷⁾ Viz čl. 1 odst. 3 směrnice 2002/47/ES, pokud se týká možnosti členských států vyloučit dohody o finančním zajištění pro určité protistrany.

⁽¹⁸⁾ Viz články 206 a 296 nařízení (EU) č. 575/2013.