

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA KESKPANK

EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS,

7. juuni 2017,

seoses ettepanekuga Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, milles käsitletakse ennetava restruktureerimise raamistikke, uue võimaluse andmist ning restruktureerimise, maksejõuetuse ja maksekohustustest vabastamise menetluste tõhususe suurendamise meetmeid ning millega muudetakse direktiivi 2012/30/EL

(CON/2017/22)

(2017/C 236/02)

Sissejuhatus ja õiguslik alus

22. novembril 2016 võttis Euroopa Komisjon vastu ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, milles käsitletakse ennetava restruktureerimise raamistikke, uue võimaluse andmist ning restruktureerimise, maksejõuetuse ja maksekohustustest vabastamise menetluste tõhususe suurendamise meetmeid ning millega muudetakse direktiivi 2012/30/EL⁽¹⁾ (edaspidi „ettepanek direktiivi kohta“). Euroopa Keskpank (EKP) leiab, et ettepanud direktiiv kuulub tema pädevusalasse, kuid konsulteerimist ettepanud direktiivi kohta pole esitatud. Seetõttu kasutatakse liidu institutsioonide arvamuse esitamise õigust oma pädevusvaldkonnas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõike 4 teise lause kohaselt.

EKP arvamuse andmise pädevus põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõike 4 teisel lausel, kuna ettepanud direktiivi sätted jäävad EKP pädevusvaldkonda, mis hõlmab Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) ülesande kaasa aidata pädevate asutuste poliitika tõrgeteta teostamisele seoses finantsüsteemi stabiilsusega aluslepingu artikli 127 lõike 5 kohaselt ja EKP ülesanded aluslepingu artikli 127 lõike 6 kohaselt, mis on seotud krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. Lisaks mõjutab ettepanud direktiiv EKPSi ülesannet toetada liidu üldist majanduspoliitikat aluslepingu artikli 127 lõike 1 alusel, ilma et see mõjutaks hindade stabiilsuse säilitamise esmast eesmärki. EKP nõukogu on käesoleva arvamuse vastu võtnud kooskõlas Euroopa Keskpanka kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.

1. Üldised märkused

1.1. EKP toetab ettepanud direktiivi keskset eesmärki vähendada olulisimaid kapitali piiriülese liikumise takistusi, mis on tingitud liikmesriikide ettevõtete ja äriühingute restruktureerimisraamistike erinevustest. Ettepanud direktiiv on oluline samm kohustusliku liiduülese ühise miinimumstandardi kehtestamise suunas, eelkõige ettevõtete likvideerimisele eelnevate menetluste osas ja äriühingute restruktureerimises.

1.2. Kuigi ettepanek hõlmab mitmeid väga olulisi olemasolevate restruktureerimisraamistike harmoneerimise meetmeid, puudub terviklik liiduülene maksejõuetusseaduste harmoneerimiskäsitlus, mis hõlmaks nii restruktureerimist kui ka likvideerimist; samuti ei püüta harmoneerida maksejõuetusseaduste põhialuseid, näiteks: a) maksejõuetusmenetluse algatamise tingimused; b) maksejõuetuse ühtne mõiste; c) maksejõuetusnõuete järjekord; ja d) vara tagasivõitmine. Kuigi EKP täielikult mõistab tervikliku käsitluse kujundamise kaalukaid juriidilisi ja praktilisi raskusi tulenevalt mahukatest kommerts-, tsiviil- ja äriõigusseaduste muudatustest, mis sellega kaasneksid, on liikmesriikide maksejõuetusseaduste olulise harmoneerimise ühiseks aluseks vajalik kaugeleulatavam tegevus, mis tagaks laiaulatuslikuma harmoneerimise pikemas perspektiivis⁽²⁾ ja aitaks kaasa kapitaliturgude liidu sujumisele.

⁽¹⁾ COM(2016) 723 final.

⁽²⁾ Vt Diego Valiante, *Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area: rationale, stocktaking and challenges*, Euroopa Poliitikauuringute Keskuse eriaruanne nr 153, detsember 2016.

- 1.3. Kaks maksejõuetusmenetluste põhieesmärki nii äriühingute kui ettevõtete reorganiseerimisel on ühised enamikele õigusüsteemidele: a) turumajanduse osaliste vahel riski jagamine ettenähtavalt, õiglaselt ja läbipaistvalt, mis hõlmab ka võlausaldaja-võlgniku suhte õige tasakaalustamise; ja b) kaitse ja väärtuse suurendamine kõikide huvipoolte ja laiema majanduse huvides⁽³⁾. Võlausaldajate ja võlgnike õiguste ebapiisav tasakaalustamine maksejõuetusmenetluses võib kaasa tuua soovimatud negatiivsed tagajärjed. Hästi kujundatud maksejõuetusraamistik peaks motiveerima kõiki huvitatud isikuid ja võtma kohaselt arvesse makrotasandi finantskaalutlusi. Maksejõuetusmenetluste prognoositavus aitab kaasa ka piiriüleste kapitalituru tehingute puhul, seevastu prognoosimatu maksejõuetusmenetlus, eelkõige piiriüleises kontekstis, on oluline takistus kapitaliturgude edasisel lõimumisel. Samuti aitab menetluste prognoositavus ja läbipaistvus kaasa finantsraskustes laenuurugude tugevdamisele liidus Euroopa pankade bilansse koormavate viivislaenuude suure osakaalu kontekstis, millele praegu pööratakse tähelepanu pigem riigisiselt. Vähe-malt tuleks harmoneerida liikmesriikide maksejõuetusmenetluste keskset eesmärki, mis hõlmab võlausaldajate ja võlgnike õiguste tasakaalustamise osas kokkuleppe saavutamise.
- 1.4. Ettevõtjad tuginevad olulisel määral lepingutele, mis sätestavad pankrotivara mõiste, vähendavad kulusid ja ebakindlust ning samal ajal toetavad uusi investeerimisprojekte ja äriühinguid. Üldiseks majanduse suurendamiseks tuleks majandus- ja õiguskeskkonnas hõlmata tõhus mittefinantsettevõtte ja ettevõtete restruktureerimisraamistik, mis aitaks elujõulistel ettevõtetel oma tegevust restruktureerida. Samas tuleks elujõuetud ettevõtteid kiiresti likvideerida, et maksimeerida tagasivõidetavat väärtust ja vähendada võlausaldajate ja muude huvitatud isikute ebakindlust; elujõulised ettevõtteid, mille saneerimistulemus ületab likvideerimisel saadava, saavad võimalusel tagasi pöörduda aktsionäridele kasumi teenimise ja võlausaldajatele tagasimaksete juurde töökohti ohustamata. Sellisel juhul tuleks ettevõtte päästa nii mitteametlike kui ametlike menetluste abil. Ametliku menetluse alustamise võimalust peetakse ebasoodsaks kulutustele ja restruktureerimislepingu sõlmimise motivatsioonile. Sellest tuleneb ka see, et toimiva ettevõtte restruktureerimise tõhus lahendus võib suurendada võlgniku jätkamise väärtust ja tagada kohase tasakaalu võlausaldajate jaoks, eelkõige tagamata nõuete omanike jaoks. Ennetava restruktureerimise alustamise ja restruktureerimiskava koostamise õigus, võlausaldajate võimalus kava kaaluda enamushääletusel ja määrata ametisse restruktureerimise spetsialist on elemendid, mis võivad kaasa aidata ettevõtte väärtuse säilitamisel. Selline käsitlus toetab ja tugevdab ka finantsstabiilsust, kuna see loob õige motivatsiooni nii võlgnikele kui võlausaldajatele. Raskustes võlgnikel on huvi suhelda võlausaldajatega aegsasti ja mõtestatult ning mitte tugineda nõuete restruktureerimisele; samuti saab eristada elujõulisi ja elujõuetuid ettevõtteid, mis suurendaks jätkusuutlikust restruktureerimisest saadavat kasu. Kuigi täitetegevuse peatamine piirab võlausaldajate õiguste kohest teostamist, võib see raamistik osutada võlgniku distsipliinile, mis toob võlausaldajate kasu seoses võlakäsitluse väiksemate kuludega, varasema ja lihtsama juurdepääsuga tagatisele, millega kaasneb tagatise suurem väärtus, ning suuremate võimalustega raskustes laenuude turgudel.
- 1.5. Lisaks seadusreformidele tuleks riikide maksejõuetusseaduste pikemas perspektiivis harmoneerimisele suunamisel kaaluda ka hea tava tegevusjuhiseid või põhimõtteid. Suuremale harmoneerimisele aitaks kaasa ka kehtivate tunnustatud rahvusvaheliste standardite vastuvõtmine kõikide liikmesriikide poolt, näiteks ÜRO rahvusvahelise kaubandusõiguse komisjoni (UNCITRAL) tüüpseadus piiriülese maksejõuetuse kohta⁽⁴⁾.
- 1.6. Lisaks on riikide seadustes ka suured erinevused saneerimismenetluse algatamise asjaolude määratlemises⁽⁵⁾. Käesolev ettepanek on ainulaadne võimalus kehtestada üleeuroopaline kord, mille aluseks oleksid ühised mõisted ja harmoneeritud põhielemendid.
- 1.7. Lõpetuseks, äripartneritega sõlmitud finantseerimislepingute tõttu võivad soovimatud tagajärjed esineda järgmistele asutustele, kuigi ettepanek direktiivi ei kohaldata nendega seotud menetluses: võlgnikud, kes on krediitiasutused, investeerimisühingud ja -fondid, kesksed tehingupooled ja väärtipaberite keskdepositooriumid, kindlustusandjad

⁽³⁾ Vt Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), *Orderly & Effective Insolvency Procedures: Key Issues*, 1999, avaldatud IMFi veebilehel www.imf.org.

⁽⁴⁾ Avaldatud UNCITRALi veebilehel www.uncitral.org.

⁽⁵⁾ Vt Diego Valiante, *Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area*, tsitaat joonealuses märkuses 2, lk 11–12; ja 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/CIVI/0075, jaanuar 2016, peatükk 5.2.

ja edasikindlustusandjad ja muud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/59/EL⁽⁶⁾ artikli 1 lõikes 1 osutatud finantseerimisasutused (vt näiteks punkti 2.4 tasaarvestuslepingute täitmisele pööratavuse kohta). Lisaks tuleb peatamise tagajärgi ja ulatust nagu näiteks küsimust, kas konkreetsete täitemeetmete peatamine kohaldub ka võlausaldaja nõuete tagatiseks olevale võlgniku varale, põhjalikult hinnata ka võimaliku mõju aspektist kapitalinõuetele ja eelkõige riskimaandusmeetodite aspektist Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 575/2013⁽⁷⁾ kohaselt. Selles kontekstis tuleb igakülgset kaaluda õiguslikku suhet ettepanud direktiivi ja liidu finantsvaldkonna õigusaktide sätete vahel, sh määrus (EL) nr 575/2013, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 648/2012,⁽⁸⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/26/EÜ,⁽⁹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/47/EÜ⁽¹⁰⁾ ja direktiiv 2014/59/EL. Selleks tuleb erilist tähelepanu pöörata mis tahes võimalikele soovimatutele tagajärgedele.

2. Konkreetsete märkused

2.1. Maksejõuetusmenetluse määratlus liidu õiguses

Ettepanud direktiiv suurendab käsitletud menetluste määratluse fragmenteeritust praeguses liidu õiguses⁽¹¹⁾ ja eemaldub määruse (EL) 2015/848 käsitlusest, kus kõik hõlmatud maksejõuetusmenetlused on toodud lisades. Ettepanud direktiivi tuleks kasutada selle määratluse harmoneerimise võimalusena, mitte mõiste täiendavaks fragmenteerimiseks.

2.2. Maksejõuetuse tõenäosus

Ettepanud direktiiv kohustab liikmesriike tagama finantsraskustes olevate võlgnike juurdepääsu tulemuslikule ennetava restruktureerimise raamistikule, mis võimaldaks neil restruktureerida oma võlga või äritegevust ja taastada elujõulisus tõenäolise maksejõuetuse korral. Seda mõistet tuleks ettepanud direktiivis edasi kujundada, kuna see on restruktureerimisraamistikus keske tähtsusega ja täielikku kaalutusõigust ei saa jätta liikmesriigile. Eelkõige tuleb riigi seadusandjatele anda juhiseid „maksejõuetuse tõenäolisuse“ mõiste ulatuse ja sisu osas. Nende juhiste ettepanud direktiivis hõlmamise alternatiiviks oleks nende sätestamine komisjoni poolt delegeeritud seadusandlikus pädevuses vastu võetavate reguleerivate tehniliste standardite kaudu.

2.3. Selge hierarhia vajadus ettepanud direktiivi ja muude finantsturgude stabiilsust mõjutavate liidu õigusaktide vahel ning vajadus hinnata täiendavalt selle mõju muudele liidu õigusaktidele

Ettepanud direktiivi artikkel 31 sätestab, et ettepanud direktiiv ei mõjuta direktiive 98/26/EÜ ja 2002/47/EÜ ning määrust (EL) nr 648/2012. Lisaks sätestab põhjendus 43, et finantsturgude stabiilsus oleneb paljus finantstagatiskokkulepetest, eriti olukorras, kui tagatis esitatakse määratud süsteemides või keskpangatehingutes osalemiseks ja kesksetele vastaspooltele kõikumisvahemike esitamisel. Edasi märgib põhjendus 43, et arvestades tagatiseks antud finantsinstrumentide väärtuse võimalikku volatiilsust, on ülimalt oluline nende väärtus enne langust kiiresti realiseerida.

Suurema õiguskindluse huvides ja liikmesriikidele selgete juhiste andmiseks tuleks eelistada selget hierarhiat ettepanud direktiivi ja osutatud liidu õigusaktide vahel ning artiklis 31 tuleks selgelt sätestada, et nende õigusaktide sätted on ettepanud direktiivi suhtes ülimuslikud.

⁽⁶⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL, 15. mai 2014, millega luuakse krediitiasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik ning muudetakse nõukogu direktiivi 82/891/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ, 2011/35/EL, 2012/30/EL ja 2013/36/EL ning määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012 (ELT L 173, 12.6.2014, lk 190).

⁽⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1).

⁽⁸⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 648/2012, 4. juuli 2012, börsiväliste tuletisinstrumentide, kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabehoidlate kohta (ELT L 201, 27.7.2012, lk 1).

⁽⁹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/26/EÜ, 19. mai 1998, arvelduse lõplikkuse kohta makse- ja väärtpaperiarveldussüsteemides (EÜT L 166, 11.6.1998, lk 45).

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/47/EÜ, 6. juuni 2002, finantstagatiskokkulepete kohta (EÜT L 168, 27.6.2002, lk 43).

⁽¹¹⁾ Vt näiteks maksejõuetus-, likvideerimis- ja saneerimismenetluste (wind-up, insolvency, reorganisation) mõisteid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2015/848, 20. mai 2015, maksejõuetusmenetluse kohta (ELT L 141, 5.6.2015, lk 19), direktiivis 2002/47/EÜ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2001/24/EÜ, 4. aprill 2001, krediitiasutuste saneerimise ja likvideerimise kohta (EÜT L 125, 5.5.2001, lk 15).

Lisaks tuleks selgitada, mil määral Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivide 2009/110/EÜ⁽¹²⁾ ja (EL) 2015/2366⁽¹³⁾ reguleerimisalasse kuuluvad üksused, nimelt makseasutused ja e-raha asutused võivad kasutada ettepanud direktiivi ennetava restruktureerimise raamistikku. Neilt üksustelt nõutakse vastavalt e-raha omajatelt või makseteenuste kasutajatelt saadud vahendite tagamist sellisel, et need vahendid tuleb hoida eraldi asjaomase asutuse vahenditest, mida kasutatakse muudel äriühistel eesmärkidel⁽¹⁴⁾. See vahendite eraldatus on eriti asjakohane selliste asutustega seotud maksejõuetusmenetluses. Ei makseasutusi ega e-raha asutusi ole sõnaselgelt ettepanud direktiivi kohaldamisalast vabastatud. Järelikult tuleks hinnata ja selgitada täitemeetmete peatamise võimalikku mõju ettepanud direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatele makseasutustele ja e-raha asutustele, nt lisades ettepanud direktiivile täiendava põhjenduse või laiendades selle kohaldamisalast välja arvatud liidu õigusaktide loetelu artiklis 31.

2.4. Tasaarvestuslepingute täitmisele pööratavus

Tuleks selgitada, millises ulatuses saab kasutada ettepanud direktiivi, sh täitemeetmete peatamist, ilma et see mõjutaks krediidi- ja finantseerimisasutuste ning äriühingutest võlgnike vaheliste tasaarvestuslepingute täitmisele pööratavust. Ettepanud direktiivi ennetavate restruktureerimismenetluste mõistest selgub, et see oleks hõlmatud direktiivis 2002/47/EÜ sätestatud saneerimismeetmete mõistega, mille kohaselt peab liikmesriik tagama finantstagatiskokkuleppe jõustumise lõpetamisel toimuvat tasaarveldust käsitlevate sätete kohaselt, olenemata saneerimismeetmete algatamisest või kasutamisest⁽¹⁵⁾. Paljudes riikides õigusaktides käsitletakse lõpetamisel toimuvat tasaarvelduse sätete täitmisele pööratavust avaralt, mis väljub finantstagatiskokkuleppe kontekstist, olenemata saneerimismenetluste algatamisest. Samas võib liikmesriik finantstagatiskokkulepped direktiivi 2002/47/EÜ ulatusest välja jätta, kui üks osapool on tavaline äriühingust võlgnik⁽¹⁶⁾. See muudaks lõpetamisel toimuva tasaarvelduskokkuleppe täitmisele pööramise tavaliste äriühingust võlgnike puhul problemaatiliseks⁽¹⁷⁾. Sellel võib olla reaalne mõju ka krediidi- ja finantseerimisasutustele seoses nende võimega täita tasaarvelduskokkulepete tingimusi, mida tunnustatakse krediidiriiski leevendamise ja vähendamise aktsepteeritud vormina määruse (EL) nr 575/2013 kohaselt⁽¹⁸⁾. Ennetava restruktureerimise raamistiku kehtestamiseks liidu tasandil tuleb neid küsimusi põhjalikult kaaluda.

Teksti redaktsiooni ettepanekud, mille puhul EKP on soovitanud ettepanud direktiivi muuta, on esitatud eraldi tehnilises töödokumendis koos selgitustega. See tehniline töödokument on avaldatud inglise keeles EKP veebilehel.

Frankfurt Maini ääres, 7. juuni 2017

EKP president

Mario DRAGHI

⁽¹²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/110/EÜ, 16. september 2009, mis käsitleb e-raha asutuste asutamist ja tegevust ning usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet ning millega muudetakse direktiive 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ ning tunnustatakse kehtetuks direktiiv 2000/46/EÜ (ELT L 267, 10.10.2009, lk 7).

⁽¹³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/2366, 25. november 2015, makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnustamise kohta (ELT L 337, 23.12.2015, lk 35).

⁽¹⁴⁾ Vt direktiivi 2009/110/EÜ artikkel 7 ja direktiivi (EU) 2015/2366 artikkel 10.

⁽¹⁵⁾ Vt lepingupõhise tasaarvelduse tunnustamiskohustuse osas direktiivi 2002/47/EÜ artikli 2 lõike 1 punkti k ja artiklit 7.

⁽¹⁶⁾ S.t juhud, kui võlgnik ei vasta direktiivi 2002/47/EÜ artikli 1 lõike 2 punktides a kuni d sätestatud liikidele.

⁽¹⁷⁾ Vt direktiivi 2002/47/EÜ artikli 1 lõiget 3 liikmesriikide võimaluse osas teatavate lepingupoolte finantstagatiskokkuleppeid välja jätta.

⁽¹⁸⁾ Vt määruse (EL) nr 575/2013 artikleid 206 ja 296.