

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI KÖZPONTI BANK

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2017. június 7.)

a megelőző szerkezetátalakítás kereteiről, a második esélyről, a szerkezetátalakítási, fizetésképtelenségi és mentesítési eljárások hatékonyságának növelését célzó intézkedésekről és a 2012/30/EU irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv iránti javaslatról

(CON/2017/22)

(2017/C 236/02)

Bevezetés és jogalap

2016. november 22-én az Európai Bizottság a megelőző szerkezetátalakítás kereteiről, a második esélyről, a szerkezetátalakítási, fizetésképtelenségi és mentesítési eljárások hatékonyságának növelését célzó intézkedésekről és a 2012/30/EU irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv iránti javaslatot⁽¹⁾ (a továbbiakban: a javasolt irányelv) fogadott el. Az Európai Központi Bank (EKB) úgy ítéli meg, hogy a javasolt irányelv a hatáskörébe tartozik, azonban nem konzultáltak vele a javasolt irányelvről. Az EKB ezért él az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikke (4) bekezdésének második mondatában biztosított azon jogával, hogy a hatáskörébe tartozó területeken véleményt tartszen a megfelelő uniós intézmények elé.

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre a Szerződés 127. cikke (4) bekezdésének második mondatán alapul, mivel a javasolt irányelv az EKB hatáskörébe tartozó rendelkezéseket tartalmaz, ideértve a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) a Szerződés 127. cikkének (5) bekezdése szerinti, a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó politikáik zavartalan megvalósításában való támogatására vonatkozó feladatát, valamint a Szerződés 127. cikkének (6) bekezdése alapján az EKB-ra ruházott, a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos feladatokat. A javasolt irányelv emellett érinti a KBER-nek a Szerződés 127. cikke (1) bekezdése szerinti azon kötelezettségét, hogy az árstabilitás fenntartására irányuló elsődleges cél veszélyeztetése nélkül támogassa az Unión belüli általános gazdaságpolitikát. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. Általános észrevételek

- 1.1. Az EKB üdvözli a javasolt irányelv azon fő célját, hogy lebontsa a tőke határokon átnyúló mozgásának legfontosabb akadályait, amelyek a tagállamok eltérő üzleti és vállalati szerkezetátalakítási kereteinek következményei. A javasolt irányelv fontos lépést jelent a jogilag kötelező erejű uniós minimumelőírások kialakítása felé, különösen a vállalkozásokat érintő, a felszámolást megelőző eljárások és a vállalati szerkezetátalakítás tekintetében.
- 1.2. Noha a javaslat több nagymértékben releváns, minimális szintű harmonizációra irányuló intézkedést vezet be a fennálló szerkezetátalakítási keretekre vonatkozóan, nem követ holisztikus megközelítést a fizetésképtelenségi jogszabályok uniós harmonizálását illetően, a szerkezetátalakítást és a felszámolást is ideértve, valamint nem kísérli meg a fizetésképtelenségi jogszabályok bizonyos alapvető szempontjainak, így az alábbiaknak a harmonizálását sem: a) a fizetésképtelenségi eljárás megindításának feltételei; b) a fizetésképtelenség közös meghatározása; c) a követelések közötti rangsorolás a fizetésképtelenség során; és d) a megtámadási keresetek. Noha az EKB teljes mértékben elismeri a holisztikus megközelítés kialakításával járó jelentős jogi és gyakorlati kihívásokat, amelyek a kereskedelmi jogban, a polgári jogban és a társasági jogban érvényesítendő messzire ható változások következtében merülnének fel, ambíciózusabb fellépésre van szükség ahhoz, hogy megteremtjük a közös alapot a tagállamok fizetésképtelenségi jogszabályainak anyagi jogi harmonizációjához, ezáltal hosszú távon átfogóbb harmonizációt biztosítva⁽²⁾ és hozzájárulva a jól működő tőkepiaci unióhoz.

⁽¹⁾ COM(2016) 723 final.

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

- 1.3. A fizetésképtelenségi eljárások – és köztük a vállalati és az üzleti szerkezetátalakítás – két átfogó célkitűzése a legtöbb jogrendszerben közös: a) a kockázat kiszámítható, méltányos és átlátható módon történő megosztása a piacgazdasági szereplők között, ami magában foglalja a hitelező-adós viszonyban a megfelelő egyensúly megteremtését; és b) az érték védelme és maximalizálása valamennyi érdekelt és általában a gazdaság érdekében⁽³⁾. A fizetésképtelenségi eljárásokban az adósok és a hitelezők jogai közötti megfelelő egyensúly megteremtésének elmulasztása hátrányos és szándékolatlan következményekhez vezethet. Egy jól kialakított fizetésképtelenségi keretnek az összes érdekelt fél számára kell ösztönzőket tartalmaznia, és kellő figyelmet kell fordítania a makropénzügyi megfontolásokra. Ezen túlmenően a kiszámítható fizetésképtelenségi eljárások előmozdítják a határokon átnyúló tőkepiaci tranzakciókat, míg a fizetésképtelenségi eljárások terén a kiszámíthatatlan eljárások, különösen határokon átnyúló összefüggésben, a további tőkepiaci integráció jelentős akadályát képezik. Hasonlóképpen és az európai bankok mérlegeit jelenleg megterhelő nemteljesítő hitelek magas szintjével összefüggésben, a kiszámíthatóság és átláthatóság e folyamatokban hozzájárulhatna a problémás adósságok uniós piacainak előmozdításához, amely piacok jelenleg inkább belföldre összpontosítanak. A tagállamokon belül legalább a fizetésképtelenségi eljárások átfogó célkitűzéseit tovább kell harmonizálni, ideértve a hitelezők és az adósok jogai közötti egyensúly közös meghatározását.
- 1.4. A vállalkozások nagy mértékben támaszkodnak szerződéses megállapodásokra, amelyek kodifikálják a bizalom fogalmát, csökkentik a költségeket és a bizonytalanságot, és ugyanakkor támogatják az új beruházási projekteket és üzleti lehetőségeket. Annak érdekében, hogy maximalizálja az értéket általában a gazdaság számára, a nem pénzügyi vállalatokat és az üzleti vállalkozásokat megcélzó hatékony szerkezetátalakítási keretnek olyan gazdasági és jogi környezetbe kell illeszkednie, amely segíti az életképes vállalkozásokat a tevékenységük átalakításában. Míg a nem életképes vállalkozásokat gyorsan fel kell számolni a megtérülési érték maximalizálása és a hitelezők és egyéb érdekelt felek számára a bizonytalanság csökkentése érdekében, az életképes vállalkozások – amelyek rehabilitált eszközei többet érhetnek, mint felszámolás esetén – ismét képesek lehetnek arra, hogy a részvényesek számára hozamot termeljenek, a hitelezők részére pedig visszafizetéseket teljesítsenek, és egyúttal munkahelyeket is biztosítanak. Ilyen helyzetben a vállalkozás megmentését mind informális, mind formális eljárások igénybevételével kell megvalósítani. A formális eljárások kilátása elismert módon egyértelmű következményekkel jár a szerkezetátalakítási megállapodás elérésének költségeire és az arra irányuló ösztönzőkre nézve. Ez azt is jelenti, hogy a folyamatosan működő vállalkozások szerkezetátalakítására vonatkozó hatékonyabb megoldás növelheti az adós vállalkozás folytatásának feltételezésével számított értékét és megfelelő egyensúlyt biztosíthat a hitelezők, különösen a biztosítékkal nem rendelkező hitelezők felé. A megelőző szerkezetátalakítás megindításához és szerkezetátalakítási terv kidolgozásához való jog, a hitelezők azon lehetősége, hogy a tervről többségi szavazattal döntsenek, valamint a szerkezetátalakítási szakember kijelölésének lehetősége mind olyan elem, amely hozzájárulhat a vállalkozás értékének megőrzéséhez. Az ilyen megközelítés segítheti és előmozdíthatja a pénzügyi stabilitást is azáltal, hogy megfelelő ösztönzőket teremt az adósok és a hitelezők számára. A nehéz helyzetben levő adósokat ösztönzi arra, hogy korán és érdemben folytassanak párbeszédet a hitelezőkkel ahelyett, hogy az átstrukturálás lehetőségére támaszkodnának, és az életképes vállalkozások elkülöníthetők azoktól, amelyek nem életképesek, azonban szintén hasznukra válna a fenntartható szerkezetátalakítás. Hasonlóképpen, annak ellenére, hogy a végrehajtási keresetek felfüggesztése korlátozná a hitelezők jogainak azonnali gyakorlását, a hitelezők számára előnyösek lehetnek az adósságrendezés alacsonyabb költségei, a biztosítékokhoz való korábbi és könnyebb hozzájutás és ennél fogva a biztosítékok magasabb értéke, a problémás adósságok piacainak mélyülése és az ilyen keret jelzésértéke az adósi fegyelmet illetően.
- 1.5. A jogalkotási reformok mellett megfontolható lenne a legjobb gyakorlatok vagy elvek gyűjteménye olyan eszközként, amely a nemzeti fizetésképtelenségi jogszabályokat hosszú távon egy harmonizáltabb megközelítés felé orientálná. A nagyobb fokú harmonizációt elősegíthetné továbbá, ha valamennyi tagállam elfogadná a fennálló elismert nemzetközi előírásokat, így az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (UNCITRAL) a több országot érintő fizetésképtelenségi modelljogszabályát⁽⁴⁾.
- 1.6. Ezenkívül a nemzeti jogszabályok között lényeges eltérések állnak fenn a reorganizációs eljárások megindítását kiváltó körülmények meghatározása terén⁽⁵⁾. E javaslat egyedülálló lehetőséget kínál egy összeurópai rendszer kialakítására, amely közös mögöttes fogalmakon és a főbb elemek összehangolásán alapulna.
- 1.7. Végül, noha a javasolt irányelv nem vonatkozik a hitelintézet, befektetési vállalkozás és kollektív befektetési forma, központi szerződő fél és központi értéktár, biztosító és viszontbiztosító, valamint a 2014/59/EU európai parlamenti

⁽³⁾ Lásd Nemzetközi Valutaalap (IMF), *Orderly & Effective Insolvency Procedures: Key Issues*, 1999, elérhető az IMF honlapján: www.imf.org.

⁽⁴⁾ Elérhető az UNCITRAL honlapján: www.uncitral.org.

⁽⁵⁾ Lásd Diego Valiante, *Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area*, hivatkozás a 2. látjegyzetben, 11–12. o.; és 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*, JUST/2014/JCOO/PR/CIVI/0075 sz. pályázat, 2016. január, 5.2. fejezet.

és tanácsi irányelv⁽⁶⁾ 1. cikkének (1) bekezdésében felsorolt egyéb pénzügyi intézmény és szervezet adókat érintő eljárásokra, ezen intézmények tekintetében szándékolatlan következmények merülhetnek fel a kereskedelmi partnerekkel fennálló pénzügyi megállapodásokra gyakorolt hatás következtében (lásd például a 2.4. pontot a pozíciólezáró nettósítási megállapodások végrehajthatóságáról). Ezenkívül a felfüggesztés következményeit és hatályát, így például azt, hogy az egyedi végrehajtási keresetek felfüggesztése az adós azon eszközeire is vonatkozik-e, amelyeket a hitelező követeléseinek tekintetében biztosítékként nyújtottak, körültekintően értékelni kell a szabályozói tőkekövetelményekre gyakorolt lehetséges hatása szempontjából is, különösen az 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁽⁷⁾ szerinti kockázatmérséklési eljárások szempontjából. Ebben az összefüggésben indokolt a javasolt irányelv és a pénzügyi területekre vonatkozó uniós jogszabályok – így az 575/2013/EU rendelet, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁽⁸⁾, a 98/26/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁽⁹⁾, a 2002/47/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁽¹⁰⁾ és a 2014/59/EU irányelv – főbb rendelkezései közötti jogi viszony árnyaltabb vizsgálata. Ennek érdekében körültekintő figyelmet kell fordítani bármely esetleges szándékolatlan következményre.

2. Különös észrevételek

2.1. A fizetésképtelenségi eljárások uniós jogi meghatározása

A javasolt irányelv tovább fokozza a vonatkozó eljárások meghatározását illetően az uniós jogi aktusokban fennálló fragmentáltságot⁽¹¹⁾ és eltér az (EU) 2015/848 rendeletben követett megközelítéstől, ahol a mellékletek tartalmazzák a rendelet hatálya alá tartozó összes fizetésképtelenségi eljárás felsorolását. A javasolt irányelvet e meghatározás további harmonizálásának eszközeként kellene felhasználni, nem pedig tovább fokozni a fogalmi fragmentálódást.

2.2. A fizetésképtelenség valószínűsége

A javasolt irányelv előírja a tagállamok számára, hogy gondoskodjanak arról, hogy „fizetésképtelenség valószínűsége” esetén a pénzügyi nehézségekkel küzdő adósok hozzáférjenek egy olyan hatékony megelőző szerkezetátalakítási kerethez, amely lehetővé teszi adósságaik vagy üzleti vállalkozásuk szerkezetének átalakítását és életképességük helyreállítását. Ezt a fogalmat a javasolt irányelvben tovább kell pontosítani, mivel a szerkezetátalakítási keret szempontjából kulcsfontosságú, és nem hagyható teljes mértékben a tagállamok belátására. A nemzeti jogalkotók számára további útmutatással kell szolgálni különösen a „fizetésképtelenség valószínűsége” fogalmának hatályát és tartalmát illetően. Annak alternatívájaként, hogy ezt az útmutatást a javasolt irányelv tartalmazza, az biztosítható lenne átruházott jogalkotási hatáskörök alapján a Bizottság által elfogadandó szabályozástechnikai standardok útján.

2.3. A javasolt irányelv és a pénzügyi piacok stabilitását érintő más uniós jogi aktusok közötti egyértelmű hierarchiának, valamint a javasolt irányelv további uniós jogi aktusokra gyakorolt hatása vizsgálatának szükségessége

A javasolt irányelv 31. cikke értelmében a javasolt irányelv nem érinti a 98/26/EK és a 2002/47/EK irányelvet, valamint a 648/2012/EU rendeletet. Ezenkívül a (43) preambulumbekzdés rögzíti, hogy a pénzügyi piacok stabilitása erősen a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásoktól függ, különösen akkor, amikor a kijelölt rendszerekben vagy a központi banki műveletekben való részvételt értékpapír biztosítja, és amikor a központi szerződő feleknek eltéréseket tesznek lehetővé. A (43) preambulumbekzdés szerint továbbá, minthogy az adott pénzügyi eszközök értéke biztosítékként igen volatilis lehet, döntő fontosságú gyorsan értékesíteni őket, mielőtt értékük csökkenne.

A nagyobb mértékű jogbiztonság és a tagállamok számára egyértelmű útmutatás biztosítása érdekében célszerűbb lenne egyértelmű hierarchiát felállítani a javasolt irányelv és a megjelölt uniós jogi aktusok között oly módon, hogy a 31. cikkben kifejezetten rögzíteni kellene, hogy az utóbbi jogi aktusok rendelkezései elsőbbséget élveznek a javasolt irányelvvvel szemben.

⁽⁶⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (HL L 173., 2014.6.12., 190. o.).

⁽⁷⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról (HL L 176., 2013.6.27., 1. o.).

⁽⁸⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 648/2012/EU rendelete (2012. július 4.) a tőzsdén kívüli származtatott ügyletekről, a központi szerződő felekről és a kereskedési adattárakról (HL L 201., 2012.7.27., 1. o.).

⁽⁹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 98/26/EK irányelve (1998. május 19.) a fizetési és értékpapír-elszámolási rendszerekben az elszámolások véglegességéről (HL L 166., 1998.6.11., 45. o.).

⁽¹⁰⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/47/EK irányelve (2002. június 6.) a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásokról (HL L 168., 2002.6.27., 43. o.).

⁽¹¹⁾ Lásd például a „fizetésképtelenségi eljárás”, a „felszámolási eljárás” és a „reorganizációs intézkedés” meghatározását a fizetésképtelenségi eljárásról szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/848 európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL L 141., 2015.6.5., 19. o.), illetve a 2002/47/EK irányelvben és a hitelintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról szóló, 2001. április 4-i 2001/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL L 125., 2001.5.5., 15. o.).

Tisztázni kell továbbá, hogy a 2009/110/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben⁽¹²⁾ és az (EU) 2015/2366 európai parlamenti és tanácsi irányelvben⁽¹³⁾ szabályozott szervezetek, vagyis a pénzforgalmi intézmények és az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények milyen mértékben vehetik igénybe a javasolt irányelv megelőző szerkezetátalakítási keretét. Ezeknek az szervezeteknek védeniük kell az elektronikuspénz-birtokosoktól és a pénzforgalmi szolgáltatásokat igénybe vevőktől átvett pénzeszközöket azáltal, hogy e pénzeszközöket elkülönítetten tartják az érintett intézmény egyéb üzleti tevékenységhez használt pénzeszközöitől⁽¹⁴⁾. A pénzeszközök ezen elkülönítése különösen jelentős az ezen intézményeket érintő fizetésképtelenségi eljárások esetén. Sem a pénzforgalmi intézmények, sem az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények nem mentesülnek kifejezetten a javasolt irányelv hatálya alól. Következésképpen értékelni és egyértelműsíteni kell a végrehajtási keresetek felfüggesztésének a javasolt irányelv hatálya alá tartozó pénzforgalmi intézményekre és elektronikuspénz-kibocsátó intézményekre gyakorolt lehetséges hatását, ennek lehetséges módja további preambulumbekkezdés beillesztése, vagy a javasolt irányelv mentesített uniós jogi aktusokat tartalmazó 31. cikkében szereplő lista bővítése.

2.4. A pozíciólezáró nettósítási megállapodások végrehajthatósága

Egyértelművé kell tenni, hogy a javasolt irányelv, a végrehajtási keresetek felfüggesztését is beleértve, mennyiben működne egyrészt a hitelintézetek és pénzügyi intézmények és másrészt a vállalati adósok közötti pozíciólezáró nettósítási megállapodások végrehajthatóságának sérelme nélkül. Az EKB értelmezése szerint a javasolt irányelv értelmében vett megelőző szerkezetátalakítási eljárások a reorganizációs intézkedések 2002/47/EK irányelvben rögzített meghatározása alá tartoznának, amely irányelv előírja a tagállamok számára annak biztosítását, hogy a pénzügyi biztosítékról szóló megállapodásban szereplő pozíciólezáró nettósítási rendelkezés saját feltételei szerint hatályosulhasson, függetlenül a megindított vagy folytatott átszervezési intézkedésektől⁽¹⁵⁾. Számos nemzeti jog a pénzügyi biztosítékról szóló megállapodások körén túlmenően, szélesebb körben ismeri el a pozíciólezáró nettósítási rendelkezések végrehajthatóságát, függetlenül a reorganizációs eljárások megindításától. Másrészt a tagállamok a 2002/47/EK irányelv hatálya alól kizárhatják azon pénzügyi biztosítékról szóló megállapodásokat, amelyek esetében az egyik fél rendes vállalati adós⁽¹⁶⁾. Ez problematikussá tenné az e rendes vállalati adósokkal mint partnerekkel kötött pozíciólezáró nettósítási megállapodások végrehajtását⁽¹⁷⁾. Emellett gyakorlati következményekkel is járhat a hitelintézetek és pénzügyi intézmények számára az arra való képességüket illetően, hogy megfeleljenek azon feltételeknek, amelyek alapján a szerződéses nettósítási megállapodások az 575/2013/EU rendelet szerint a hitelkockázat-mérséklés és kockázatcsökkentés elismerhető formájaként kezelhetők⁽¹⁸⁾. Egy uniós szintű megelőző szerkezetátalakítási keret bevezetése szükségessé teszi e kérdés körültekintő vizsgálatát.

Abban az esetben, ahol az EKB a javasolt irányelv módosítására tesz javaslatot, a technikai munkadokumentum tartalmazza a szövegezési javaslatokat és az azokhoz fűzött magyarázatot. A technikai munkadokumentum angol nyelven elérhető az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2017. június 7-én.

az EKB elnöke

Mario DRAGHI

⁽¹²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/110/EK irányelve (2009. szeptember 16.) az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények tevékenységének megkezdéséről, folytatásáról és prudenciális felügyeletéről, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról, valamint a 2000/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 267., 2009.10.10., 7. o.).

⁽¹³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 irányelve (2015. november 25.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 337., 2015.12.23., 35. o.).

⁽¹⁴⁾ Lásd a 2009/110/EK irányelv 7. cikkét és az (EU) 2015/2366 irányelv 10. cikkét.

⁽¹⁵⁾ A szerződéses nettósítás jogszabályi elismeréséhez lásd a 2002/47/EK irányelv 2. cikke (1) bekezdésének k) pontját és 7. cikkét.

⁽¹⁶⁾ Nevezetesen amennyiben az adós nem tartozik a 2002/47/EK irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a)–d) pontjában megjelölt kategóriák egyikébe sem.

⁽¹⁷⁾ A tagállamok azon lehetőségéhez, hogy kizárják a bizonyos partnereket érintő pénzügyi biztosítékról szóló megállapodásokat, lásd a 2002/47/EK irányelv 1. cikkének (3) bekezdését.

⁽¹⁸⁾ Lásd az 575/2013/EU rendelet 206. és 296. cikkét.