

III

(Sagatavošanā esoši tiesību akti)

EIROPAS CENTRĀLĀ BANKA

EIROPAS CENTRĀLĀS BANKAS ATZINUMS

(2017. gada 7. jūnijs)

par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par preventīvās pārstrukturēšanas regulējumu, otro iespēju un pārstrukturēšanas, maksātnespējas un saistību dzēšanas procedūru efektivitātes palielināšanas pasākumiem un ar ko groza Direktīvu 2012/30/ES

(CON/2017/22)

(2017/C 236/02)

Ievads un tiesiskais pamats

Eiropas Komisija 2016. gada 22. novembrī apstiprināja priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par preventīvās pārstrukturēšanas regulējumu, otro iespēju un pārstrukturēšanas, maksātnespējas un saistību dzēšanas procedūru efektivitātes palielināšanas pasākumiem un ar ko groza Direktīvu 2012/30/ES⁽¹⁾ (turpmāk – “ierosinātā direktīva”). Eiropas Centrālā banka (ECB) uzskata, ka ierosinātā direktīva ir tās kompetences jomā, tomēr apspriešanās par ierosināto direktīvu ar ECB nav notikusi. Tādēļ ECB īsteno savas Līguma par Eiropas Savienības darbību 127. panta 4. punkta otrajā teikumā noteiktās tiesības sniegt attiecīgajām Savienības iestādēm atzinumu par jautājumiem, kas ir tās kompetencē.

ECB kompetence sniegt atzinumu pamatojas uz Līguma 127. panta 4. punkta otro teikumu, jo ierosinātajā direktīvā ietverti noteikumi, kas ir ECB kompetencē, t. sk. saskaņā ar Līguma 127. panta 5. punktā noteikto Eiropas Centrālo banku sistēmas (ECBS) uzdevumu palīdzēt kompetentajām iestādēm sekmīgi īstenot politiku, kas attiecas uz finanšu sistēmas stabilitāti, un saskaņā ar Līguma 127. panta 6. punktu ECB uzticētos uzdevumus saistībā ar politiku, kas attiecas uz kredītiestāžu konsultatīvu uzraudzību. Turklāt ierosinātā direktīva ietekmē ECBS pienākumu saskaņā ar Līguma 127. panta 1. punktu atbalstīt vispārējo ekonomikas politiku Savienībā, neietekmējot ECBS galveno uzdevumu uzturēt cenu stabilitāti. ECB Padome ir pieņēmusi šo atzinumu saskaņā ar Eiropas Centrālās bankas Reglamenta 17.5. panta pirmo teikumu.

1. Vispārīgi apsvērumi

- 1.1. ECB atzini vērtē ierosinātās direktīvas galveno mērķi samazināt tos nozīmīgākos kapitāla brīvas aprites šķēršļus, kuri izriet no atšķirībām dalībvalstu uzņēmējdarbības un uzņēmumu pārstrukturēšanas regulējumos. Ierosinātā direktīva ir svarīgs posms, lai visā Savienībā izveidotu juridiski saistošu obligātu kopēju standartu, jo īpaši attiecībā uz uzņēmumu pirmslikvidācijas procedūrām un uzņēmumu pārstrukturēšanu.
- 1.2. Lai gan priekšlikums paredz vairākus ļoti atbilstīgus obligātās saskaņošanas pasākumus pastāvošajiem pārstrukturēšanas regulējumiem, tajā nav visaptverošas pieejas maksātnespējas tiesību aktu saskaņošanai visā Savienībā, t. sk. attiecībā uz pārstrukturēšanu un likvidāciju, kā arī netiek mēģināts saskaņot galvenos maksātnespējas tiesību aktu aspektus, piem.: a) maksātnespējas procedūras uzsākšanas nosacījumi; b) vienota maksātnespējas definīcija; c) maksātnespējas prasību prioritāti; un d) apstrīdēšanas prasības. Lai gan ECB pilnībā atzīst ievērojamos juridiskos un praktiskos izaicinājumus, ar kuriem saistīta visaptverošas pieejas izstrāde, ņemot vērā tālejošās izmaiņas komerciālajos, civilajos un uzņēmējdarbības tiesību aktos, kuras būtu jāiekļauj šādas pieejas izstrādē, ir jāveic vēl ambiciozākas darbības, lai izveidotu vienotu pamatu dalībvalstu maksātnespējas tiesību aktu būtiskai saskaņošanai, tādējādi nodrošinot visaptverošu saskaņotību ilgtermiņā⁽²⁾ un sekmējot labi funkcionējošu Kapitāla tirgu savienību.

⁽¹⁾ COM(2016) 723 final.

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

- 1.3. Maksātnespējas procedūru, t. sk. uzņēmumu un uzņēmējdarbības reorganizācijas, divi galvenie mērķi ir kopēji vairumam tiesību sistēmu: a) riska sadalījums starp tirgus ekonomikas dalībniekiem paredzamā, objektīvā un pārredzamā veidā, kas ietver pareizi līdzsvarotas kreditora un debitora attiecības; un b) aizsargāta un maksimāli palielināta vērtība visām ieinteresētajām personām un ekonomikai kopumā⁽³⁾. Debitoru un kreditoru tiesību maksātnespējas procedūrās pienācīga līdzsvara neatrašana varētu radīt negatīvas un neparedzētas sekas. Labi izstrādātam maksātnespējas regulējumam būtu jāietver stimuli visām ieinteresētajām personām un jāņem vērā makrofinansiālie apsvērumi. Turklāt prognozējamās maksātnespējas procedūras veicina pārrobežu kapitāla tirgus darījumus, savukārt neparedzamas maksātnespējas procedūras, jo īpaši pārrobežu kontekstā, rada ievērojamus šķēršļus turpmākajai kapitāla tirgus integrācijai. Tāpat, ņemot vērā pašlaik Eiropas banku bilances apgrūtinošo ienākumus nenesošo kredītu augstos līmeņus, šo procesu prognozējamība un pārredzamība varētu veicināt nelabvēlīgo parādu tirgu uzlabošanu visā Savienībā, kas šobrīd ir vairāk orientēti uz vietējo tirgu. Vismaz maksātnespējas procedūru galvenie mērķi dalībvalstīs būtu jāaskaņo arī turpmāk, t. sk. attiecībā uz kreditoru un debitoru tiesību kopēji atzītu līdzsvaru.
- 1.4. Uzņēmumi lielā mērā ir atkarīgi no līgumiem, kas kodificē uzticības jēdzienu, samazina izmaksas un nenoteiktību un tajā pašā laikā atbalsta jaunus ieguldījumu projektus un uzņēmējdarbības iespējas. Lai maksimāli palielinātu vērtību ekonomikai kopumā, efektīvam nefināšu sabiedrību un uzņēmumu pārstrukturēšanas regulējumam jābūt integrētam ekonomiskajā un tiesiskajā vidē, kas palīdz dzīvotspējīgiem uzņēmumiem pārstrukturēt savu darbību. Kamēr uzņēmumi, kas nav dzīvotspējīgi, būtu ātri jālikvidē, lai maksimāli palielinātu atgūšanas vērtību un mazinātu nenoteiktību kreditoriem un citām ieinteresētajām personām, dzīvotspējīgi uzņēmumi, kuru rehabilitētie aktīvi var būt vērtīgāki nekā likvidācijas gadījumā, potenciāli var atgriezties pie peļņas gūšanas akcionāriem un atmaksas veikšanas kreditoriem, vienlaikus nodrošinot darba vietas. Šādā gadījumā uzņēmējdarbības glābšana būtu jāveic, izmantojot neoficiālas un oficiālas procedūras. Tiek atzīts, ka oficiālu procedūru izredzes skaidri ietekmē izmaksas un stimulu pārstrukturēšanas līguma noslēgšanai. Tas arī nozīmē, ka efektīvāks risinājums strādājoša uzņēmuma pārstrukturēšanai var uzlabot debitora turpmāko vērtību un nodrošināt pienācīgu līdzsvaru attiecībā pret kreditoriem, jo īpaši nenodrošinātajiem kreditoriem. Tiesības uzsākt preventīvu pārstrukturēšanu, definēt pārstrukturēšanas plānu, kreditoru iespēja lemt par plānu ar balsu vairākumu un iespēja iecelt pārstrukturēšanas speciālistu, ir tie elementi, kas var veicināt uzņēmuma vērtības saglabāšanu. Šāda pieeja var arī atbalstīt un veicināt finanšu stabilitāti, radot pareizos stimulus debitoriem un kreditoriem. Grūtībās nonākušie parādnieki tiek aicināti agri un saprātīgi sadarboties ar kreditoriem, nevis pašauties uz parāda norakstīšanas iespējām, un dzīvotspējīgi uzņēmumi var tikt nošķirti no tiem, kuri nav dzīvotspējīgi, gūstot labumu no ilgtspējīgas pārstrukturēšanas. Tāpat, neskatoties uz ierobežojumiem, ko piespiedu izpildes darbību apturēšana radītu tūlītējai kreditoru tiesību realizēšanai, kreditori tomēr var gūt labumu no samazinātām parādu atgūšanas izmaksām, agrākas un vieglākas piekļuves nodrošinājumam un tādējādi arī lielākai nodrošinājuma vērtībai, grūtībās nonākušu parādu tirgu padziļināšanās un signāla efekta, ko šāds regulējums var radīt attiecībā uz parādnieku disciplīnu.
- 1.5. Papildinot tiesību aktu reformas, labākās prakses vai principu kodeksu varētu uzskatīt par instrumentu nacionālo maksātnespējas tiesību aktu virzībai, lai ilgtermiņā panāktu saskaņotāku pieeju. Turklāt tas, ja visas dalībvalstis pieņemtu pastāvošos atzītos starptautiskos standartus, piem., Apvienoto Nāciju Organizācijas Starptautisko tirdzniecības tiesību komisijas (UNCITRAL) parauglikumu par pārrobežu maksātnespēju⁽⁴⁾, varētu arī veicināt lielāku saskaņošanas pakāpi.
- 1.6. Turklāt nacionālajos tiesību aktos būtiski atšķiras reorganizācijas procedūru uzsākšanas ierosinātāju definīcijas⁽⁵⁾. Šis priekšlikums sniedz unikālu iespēju izveidot regulējumu visā Eiropā, kura pamatā ir kopēji jēdzieni un saskaņoti galvenie elementi.
- 1.7. Visbeidzot, lai gan ierosinātā direktīva neattiecas uz procedūrām, kas saistītas ar debitoriem, kas ir kredītiestādes, ieguldījumu sabiedrības un kolektīvo ieguldījumu uzņēmumi, centrālie darījuma partneri un centrālie vērtspapīru depozitāriji, apdrošināšanas uzņēmumi un pārapsūtināšanas uzņēmumi, kā arī citas finanšu iestādes un struktūras,

⁽³⁾ Sk. *International Monetary Fund (IMF), Orderly & Effective Insolvency Procedures: Key Issues, 1999*, pieejams SVF tīmekļa vietnē www.imf.org

⁽⁴⁾ Pieejams UNCITRAL tīmekļa vietnē www.uncitral.org

⁽⁵⁾ Sk. *Diego Valiante, Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area, cited in footnote 2, 11.–12. lpp.*; un *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/CIV1/0075, January 2016, Chapter 5.2.*

kas uzskaitītas Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/59/ES⁽⁶⁾ 1. panta 1. punktā, neparedzētas sekas šīm iestādēm var rasties, ņemot vērā ietekmi uz finanšu līgumiem ar to komerciālajiem darījuma partneriem (sk., piem., 2.4. punktu par noslēguma ieskaita mehānismu izpildāmību). Turklāt sekas un apturēšanas apjoms, piem., vai atsevišķu izpildes darbību apturēšana attiecas arī uz debitora aktīviem, kas ir iekļāti kreditora prasījumu nodrošinājumam, ir rūpīgi jāizvērtē arī no iespējamās ietekmes uz regulatīvā kapitāla prasību izpildes un jo īpaši no riska mazināšanas paņēmieni perspektīvas saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 575/2013⁽⁷⁾. Šajā kontekstā rūpīgāk jāizvērtē ierosinātās direktīvas un galveno finanšu jomas Savienības tiesību aktu savstarpējā juridiskā ietekme, t. sk. Regula (ES) Nr. 575/2013, Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 648/2012⁽⁸⁾, Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 98/26/EK⁽⁹⁾, Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2002/47/EK⁽¹⁰⁾ un Direktīva 2014/59/ES. Šajā nolūkā uzmanība jāpievērš iespējamām neparedzētām sekām.

2. Īpaši apsvērumi

2.1. Maksātnespējas procedūru definīcija Savienības tiesību aktos

Ierosinātā direktīva papildina pašreizējo fragmentāciju attiecībā uz attiecīgo procedūru definīciju Savienības tiesību aktos⁽¹¹⁾ un atšķiras no Regulas (ES) 2015/848 pieejas, kuras pielikumos uzskaitītas visas attiecīgās maksātnespējas procedūras. Ierosinātā direktīva būtu jāizmanto kā līdzeklis šīs definīcijas turpmākajai saskaņošanai, nevis jēdzienu papildu fragmentācijai.

2.2. Maksātnespējas iespējamība

Ierosinātā direktīva prasa dalībvalstīm nodrošināt, ka finanšu grūtībās nonākušiem debitoriem ir pieejams efektīvs preventīvs pārstrukturēšanas regulējums, kas tiem ļauj pārstrukturēt savus parādus vai uzņēmējdarbību un atjaunot to dzīvotspēju, ja pastāv "maksātnespējas iespējamība". Šis jēdziens ierosinātajā direktīvā jāpaplašina, jo tas ir būtisks pārstrukturēšanas regulējumam, un to nevajadzētu atstāt dalībvalstu pilnīgai rīcības brīvībai. Jo īpaši nacionālajiem likumdevējiem būtu jāsniedz papildu norādījumi par "maksātnespējas iespējamības" jēdziena darbības jomu un saturu. Alternatīva šādu norādījumu iekļaušanai ierosinātajā direktīvā varētu būt to noteikšana ar regulatīvo tehnisko standartu palīdzību, kurus Komisija pieņem, izmantojot deleģētās likumdošanas pilnvaras.

2.3. Ierosinātās direktīvas un citu Savienības tiesību aktu, kuri ietekmē finanšu tirgu stabilitāti, skaidras hierarhijas nepieciešamība, un ierosinātās direktīvas ietekmes uz turpmākiem Savienības tiesību aktiem izvērtējums

Ierosinātās direktīvas 31. pants nosaka, ka ierosinātā direktīva neierobežo Direktīvās 98/26/EK un 2002/47/EK, kā arī Regulā (ES) Nr. 648/2012 noteikto. Turklāt 43. apsvērumā norādīts, ka finanšu tirgu stabilitāte lielā mērā ir atkarīga no finanšu nodrošinājuma mehānismiem, it īpaši, ja nodrošinājums tiek sniegts saistībā ar dalību izraudzītās sistēmās vai centrālo banku operācijās un ja centrālajiem darījuma partneriem tiek sniegta drošības rezerve. Tāpat 43. apsvērumā norādīts, ka tā kā to finanšu instrumentu vērtība, kas sniegti kā nodrošinājums, var būt ļoti svārstīga, ir izšķiroši svarīgi realizēt to vērtību ātri, pirms tā samazinās.

Lai nodrošinātu augstu juridiskās noteiktības pakāpi un skaidrus norādījumus dalībvalstīm, būtu vēlams noteikt ierosinātās direktīvas un minēto Savienības tiesību aktu skaidru hierarhiju, 31. pantā tieši norādot, ka šo tiesību aktu noteikumiem ir noteicošs spēks pār ierosināto direktīvu.

⁽⁶⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/59/ES (2014. gada 15. maijs), ar ko izveido kredītiestāžu un ieguldījumu sabiedrību sanācijas un noregulējuma režīmu un groza Padomes Direktīvu 82/891/EEK un Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/ES, 2012/30/ES un 2013/36/ES, un Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) Nr. 1093/2010 un (ES) Nr. 648/2012 (OV L 173, 12.6.2014., 190. lpp.).

⁽⁷⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 575/2013 (2013. gada 26. jūnijs) par prudenciālajām prasībām attiecībā uz kredītiestādēm un ieguldījumu brokeru sabiedrībām, un ar ko groza Regulu (ES) Nr. 648/2012 (OV L 176, 27.6.2013., 1. lpp.).

⁽⁸⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 648/2012 (2012. gada 4. jūlijs) par ārpusbiržas atvasinātajiem instrumentiem, centrālajiem darījumu partneriem un darījumu reģistriem (OV L 201, 27.7.2012., 1. lpp.).

⁽⁹⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 98/26/EK (1998. gada 19. maijs) par norēķinu galīgumu maksājumu un vērtspapīru norēķinu sistēmās (OV L 166, 11.6.1998., 45. lpp.).

⁽¹⁰⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2002/47/EK (2002. gada 6. jūnijs) par finanšu nodrošinājuma līgumiem (OV L 168, 27.6.2002., 43. lpp.).

⁽¹¹⁾ Sk., piem., "maksātnespējas procedūru", "likvidācijas procedūru" un "reorganizācijas pasākumu" definīcijas Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) 2015/848 (2015. gada 20. maijs) par maksātnespējas procedūrām (OV L 141, 5.6.2015., 19. lpp.), Direktīvā 2002/47/EK un Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvā 2001/24/EK (2001. gada 4. aprīlis) par kredītiestāžu sanāciju un likvidāciju (OV L 125, 5.5.2001., 15. lpp.).

Turklāt jāprecizē, kādā mērā uzņēmumi, uz kuriem attiecas Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2009/110/EK⁽¹²⁾ un Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas (ES) 2015/2366⁽¹³⁾ regulējums, proti, maksājumu iestādes un elektroniskās naudas iestādes, var izmantot ierosinātās direktīvas preventīvo pārstrukturēšanas regulējumu. Šiem uzņēmumiem ir pienākums aizsargāt līdzekļus, kas attiecīgi saņemti no elektroniskās naudas īpašniekiem vai maksājumu pakalpojumu lietotājiem, šādus līdzekļus turot atsevišķi no attiecīgās iestādes līdzekļiem, kas tiek izmantoti citai uzņēmējdarbībai⁽¹⁴⁾. Šāda līdzekļu nošķiršana ir īpaši nozīmīga, ja attiecībā uz šādām iestādēm tiek īstenotas maksātspējas procedūras. Ne maksājumu iestādes, ne elektroniskās naudas iestādes nav tieši izslēgtas no ierosinātās direktīvas piemērošanas jomas. Tādēļ būtu jānovērtē un jāprecizē, kāda ir maksājumu iestāžu un elektroniskās naudas iestāžu, uz kurām attiecas ierosinātā direktīva, izpildes pasākumu apturēšanas iespējamā ietekme, iekļaujot papildu apsvērumu vai paplašinot neskarto Savienības tiesību aktu sarakstu ierosinātās direktīvas 31. pantā.

2.4. Noslēguma ieskaite mehānismu izpildāmība

Būtu jāprecizē, cik lielā mērā ierosinātā direktīva, t. sk. izpildes darbību apturēšana, darbotos, neierobežojot kredītiestāžu un finanšu iestāžu no vienas puses, un debitoru uzņēmumu no otras puses noslēguma ieskaite mehānismu izpildāmību. Tiek saprasts, ka preventīvās pārstrukturēšanas procedūras ierosinātās direktīvas izpratnē attieksies uz reorganizācijas pasākumu definīciju, kas noteikta Direktīvā 2002/47/EK, ar kuru dalībvalstīm tiek prasīts nodrošināt, ka finanšu nodrošinājuma līgumā ietvertās noslēguma ieskaite normas var stāties spēkā saskaņā ar tajās paredzētajiem noteikumiem, neraugoties uz reorganizācijas pasākumu sākšanu vai turpināšanu⁽¹⁵⁾. Daudzos nacionālajos tiesību aktos iekļauta plašāka noslēguma ieskaite noteikumu izpildāmības atzīšana, kas pārsniedz finanšu nodrošinājuma līgumu kontekstu, neraugoties uz reorganizācijas procedūru uzsākšanu. Savukārt dalībvalstis no Direktīvas 2002/47/EK piemērošanas jomas var izslēgt finanšu nodrošinājuma līgumus, kuros viena no pusēm ir parasts debitoru uzņēmums⁽¹⁶⁾. Tas nozīmētu, ka noslēguma ieskaite mehānismu izpildāmība attiecībā uz parastiem debitoru uzņēmumiem, kas ir darījuma partneri, kļūst problemātiska⁽¹⁷⁾. Tam varētu būt arī praktiskas sekas attiecībā uz kredītiestādēm un finanšu iestādēm saistībā ar to spēju ievērot līgumos noteikto ieskaite mehānismu nosacījumus, lai tos atzītu par atbilstīgu kredītriska mazināšanas un riska samazināšanas veidu saskaņā ar Regulu (ES) Nr. 575/2013⁽¹⁸⁾. Preventīva pārstrukturēšanas regulējuma ieviešana Savienības līmenī prasa rūpīgi izvērtēt šo jautājumu.

Gadījumos, kuros ECB iesaka grozīt ierosināto direktīvu, konkrēti redakcionālie priekšlikumi ir izklāstīti atsevišķā tehniskā darba dokumentā, kuram pievienots attiecīgs paskaidrojuma teksts. Tehniskais darba dokuments ir pieejams angļu valodā ECB interneta vietnē.

Frankfurtē pie Mainas, 2017. gada 7. jūnijā

ECB prezidents

Mario DRAGHI

⁽¹²⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2009/110/EK (2009. gada 16. septembris) par elektroniskās naudas iestāžu darbības sākšanu, veikšanu un konsultatīvu uzraudzību, par grozījumiem Direktīvā 2005/60/EK un Direktīvā 2006/48/EK un par Direktīvas 2000/46/EK atcelšanu (OV L 267, 10.10.2009., 7. lpp.).

⁽¹³⁾ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2015/2366 (2015. gada 25. novembris) par maksājumu pakalpojumiem iekšējā tirgū, ar ko groza Direktīvas 2002/65/EK, 2009/110/EK un 2013/36/ES un Regulu (ES) Nr. 1093/2010 un atceļ Direktīvu 2007/64/EK (OV L 337, 23.12.2015., 35. lpp.).

⁽¹⁴⁾ Sk. Direktīvas 2009/110/EK 7. pantu un Direktīvas (ES) 2015/2366 10. pantu.

⁽¹⁵⁾ Sk. Direktīvas 2002/47/EK 2. panta 1. punkta k) apakšpunktu un 7. pantu attiecībā uz līgumos noteikta ieskaite regulatīvo atzīšanu.

⁽¹⁶⁾ Proti, gadījumos, kuros debitors neatbilst nevienai no Direktīvas 2002/47/EK 1. panta 2. punkta a)–d) apakšpunktā noteiktajai kategorijai.

⁽¹⁷⁾ Sk. Direktīvas 2002/47/EK 1. panta 3. punktu attiecībā uz iespēju dalībvalstīs nepiemērot finanšu nodrošinājuma mehānismus attiecībā uz dažiem darījuma partneriem.

⁽¹⁸⁾ Sk. Regulas (ES) Nr. 575/2013 206. pantu un 296. pantu.