

III

(Prípravné akty)

EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

zo 7. júna 2017

k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o rámcach preventívnej reštrukturalizácie, druhej šanci a opatreniach na zvýšenie účinnosti postupov reštrukturalizácie, platobnej neschopnosti a oddĺženia a o zmene smernice 2012/30/EÚ

(CON/2017/22)

(2017/C 236/02)

Úvod a právny základ

Európska komisia prijala 22. novembra 2016 návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o rámcach preventívnej reštrukturalizácie, druhej šanci a opatreniach na zvýšenie účinnosti postupov reštrukturalizácie, platobnej neschopnosti a oddĺženia a o zmene smernice 2012/30/EÚ⁽¹⁾ (ďalej len „navrhovaná smernica“). Európska centrálna banka (ECB) sa domnieva, že navrhovaná smernica patrí do oblasti jej pôsobnosti, hoci jej znenie nebolo s ECB konzultované. Vykonáva preto svoje právo predkladať stanoviská v oblasti svojej pôsobnosti príslušným inštitúciám Únie, ako je ustanovené v článku 127 ods. 4 druhej vete Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článku 127 ods. 4 druhej vete zmluvy, keďže navrhovaná smernica obsahuje ustanovenia, ktoré patria do oblasti pôsobnosti ECB, vrátane úlohy Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) prispievať k hladkému uskutočňovaniu politík prijatých príslušnými orgánmi, ktoré sa týkajú stability finančného systému, ako sa uvádza v článku 127 ods. 5 zmluvy a úloh, ktorými je ECB poverená podľa článku 127 ods. 6 zmluvy, a ktoré sa týkajú politiky obozretného dohľadu nad úverovými inštitúciami. Navrhovaná smernica sa tiež týka povinnosti ESCB podľa článku 127 ods. 1 zmluvy podporovať všeobecné hospodárske politiky v Únii bez toho, aby tým bol dotknutý hlavný cieľ ESCB udržiavať cenovú stabilitu. V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

1. Všeobecné pripomienky

- 1.1. ECB víta hlavný cieľ navrhovanej smernice, ktorým je znížiť najvýznamnejšie prekážky cezhraničného toku kapitálu, ktoré vyplývajú z rozdielov medzi rámcami členských štátov pre reštrukturalizáciu podnikateľských subjektov. Navrhovaná smernica predstavuje významný krok smerom k vytvoreniu právne záväznej minimálnej spoločnej normy v celej Únii, najmä v súvislosti s postupmi pred likvidáciou pre podnikateľské subjekty a s reštrukturalizáciou podnikov.
- 1.2. Napriek tomu, že uvedený návrh zavádza viaceré veľmi dôležité minimálne harmonizačné opatrenia pre existujúce rámce reštrukturalizácie, neprijalo holistický prístup vo vzťahu k harmonizácii insolvenčného práva v celej Únii, vrátane reštrukturalizácie a likvidácie, ani sa nesnaží harmonizovať kľúčové aspekty insolvenčného práva, ako sú: a) podmienky na začatie insolvenčného konania; b) spoločné vymedzenie platobnej neschopnosti; c) poradie pohľadávok v insolvenčnom konaní; a d) odporovacie žaloby. Hoci si ECB plne uvedomuje značné právne a praktické výzvy, ktoré by súviseli s holistickým prístupom vzhľadom na ďalekosiahle zmeny obchodného, občianskeho práva a práva obchodných spoločností, ktoré by museli sprevádzať takýto prístup, je potrebné prijať ambicióznejšie opatrenia s cieľom vytvoriť spoločný základ pre zásadnú harmonizáciu insolvenčného práva členských štátov, čím sa zabezpečí komplexnejšia harmonizácia v dlhodobom horizonte⁽²⁾ a prispeje k dobre fungujúcej únii kapitálových trhov.

⁽¹⁾ COM(2016) 723 final.

⁽²⁾ Pozri 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. Dva hlavné ciele insolvenčného konania, vrátane reštrukturalizácie podnikateľských subjektov, sú spoločné pre väčšinu právnych systémov: a) rozdelenie rizík medzi účastníkmi v trhovom hospodárstve predvídateľným, spravodlivým a transparentným spôsobom, čo zahŕňa správne vyváženie vzťahu medzi veriteľom a dlžníkom; a b) ochrana a maximalizácia hodnoty v prospech všetkých zainteresovaných strán a hospodárstva vo všeobecnosti⁽³⁾. Nedostatočné vyváženie práv dlžníkov a veriteľov v insolvenčnom konaní by mohlo viesť k nepriaznivým a neželaným dôsledkom. Dobře vytvorený insolvenčný rámec by mal zahŕňať stimuly pre všetky zainteresované strany a venovať náležitú pozornosť makrofinančným faktorom. Zavedenie predvídateľných insolvenčných postupov v rámci insolvenčného konania okrem toho podporuje cezhraničné transakcie na kapitálovom trhu, zatiaľ čo nepredvídateľné postupy, najmä v cezhraničnom kontexte, sú významnou prekážkou pre zvýšenie integrácie kapitálových trhov. Podobne v súvislosti s vysokou úrovňou nesplácaných úverov, ktoré v súčasnosti zahažujú súvahy európskych bánk, by predvídateľnosť a transparentnosť pri týchto postupoch mohli prispieť k podpore trhov s dlhmi subjektov v ťažkostiach v celej Únii, ktoré sú v súčasnosti skôr trhmi vnútroštátnymi. Minimálne hlavné ciele insolvenčného konania v členských štátoch by sa mali ďalej harmonizovať, a to vrátane dohodnutej rovnováhy medzi právami veriteľov a dlžníkov.
- 1.4. Podniky sa vo veľkej miere spoliehajú na zmluvné dohody, ktoré obsahujú prvok dôvery, znižujú náklady a neistotu a zároveň podporujú nové investičné projekty a podnikateľské príležitosti. S cieľom maximalizovať hodnotu pre hospodárstvo vo všeobecnosti je potrebné začleniť efektívny rámec reštrukturalizácie pre nefinančné korporácie a podniky do ekonomického a právneho prostredia, ktoré pomôže životaschopným podnikom reštrukturalizovať ich činnosti. Kým neživotaschopné podniky mali byť rýchlo zlikvidované s cieľom maximalizovať hodnotu návratnosti a znížiť neistotu pre veriteľov a ostatných zainteresovaných strán, životaschopné podniky, ktorých ozdravené aktíva môžu mať vyššiu hodnotu ako v prípade likvidácie, sa potenciálne môžu vrátiť k vytváraniu výnosov pre akcionárov a splácaniu dlhov veriteľom a zároveň zabezpečiť pracovné miesta. Za takýchto okolností by sa záchrana podniku mala uskutočniť tak prostredníctvom neformálneho, ako aj formálneho postupu. Uznáva sa, že perspektíva formálneho postupu má jednoznačný dopad na náklady a motiváciu dosiahnuť dohodu o reštrukturalizácii. To tiež znamená, že efektívnejšie riešenie pre reštrukturalizáciu podniku vykonávajúceho činnosť môže zvýšiť hodnotu dlžníka v prípade pokračovania v činnosti a predstavovať primeranú rovnováhu vo vzťahu k veriteľom, hlavne tým nezabezpečeným. Právo začať preventívnu reštrukturalizáciu, stanoviť reštrukturalizačný plán, možnosť veriteľov rozhodnúť o pláne väčšinovým hlasovaním a možnosť vymenovať správcov v oblasti reštrukturalizácie sú všetko prvky, ktoré môžu prispieť k zachovaniu hodnoty podniku. Tento prístup tiež môže vytvorením správnej motivácie pre dlžníkov a veriteľov podporovať a zvyšovať finančnú stabilitu. Dlžníci v ťažkostiach sú nabádaní, aby sa včas a zmysluplne spojili s veriteľmi a nespoliehali sa na prípadnú zhovievavosť, pričom životaschopné podniky možno odlíšiť od neživotaschopných, čím profitujú aj z udržateľnej reštrukturalizácie. Podobne, napriek obmedzeniam týkajúcim sa okamžitého vymáhania nárokov veriteľov, ktoré by spôsobil odklad opatrení na vynučovanie práva, môžu mať veritelia prospech zo znížených nákladov na reštrukturalizáciu dlhu, zo skoršieho a ľahšieho prístupu k zábezpeke, a tým z vyšších hodnôt zábezpeky, z rozšírenia trhu s dlhmi subjektov v ťažkostiach a zo signalizačného účinku, ktorý môže takýto rámec mať na disciplínu dlžníkov.
- 1.5. Okrem legislatívnych reforiem by bolo vhodné zvážiť prijatie kódexu osvedčených postupov alebo zásad, ktorý by slúžil ako nástroj na to, aby sa vnútroštátne insolvenčné právo v dlhodobejšom horizonte orientovalo na harmonizovanejší prístup. K vyššiemu stupňu harmonizácie by tiež mohlo prispieť prijatie existujúcich uznávaných medzinárodných štandardov vo všetkých členských štátoch, ako je napríklad vzorový zákon o cezhraničnej insolvenčnej vypracovaný Komisiou Organizácie Spojených národov pre medzinárodné obchodné právo (UNCITRAL)⁽⁴⁾.
- 1.6. Vnútroštátne právne predpisy sa navyše navzájom výrazne líšia, pokiaľ ide o vymedzenie podmienok pre začatie reštrukturalizácie⁽⁵⁾. Tento návrh ponúka jedinečnú príležitosť pre vytvorenie celoeurópskeho režimu, ktorý je založený na spoločných základných pojmoch a harmonizovaných kľúčových prvkoch.
- 1.7. V neposlednom rade je potrebné uviesť, že hoci sa navrhovaná smernica nevzťahuje na postupy týkajúce sa dlžníkov, ktorí sú úverovými inštitúciami, investičnými spoločnosťami a podnikmi kolektívneho investovania, centrálnymi protistranami a centrálnymi depozitármi cenných papierov, poisťovňami a zaisťovňami a inými finančnými

⁽³⁾ Pozri dokument Medzinárodný menový fond (MMF), Orderly & Effective Insolvency Procedures: Key Issues, 1999, ktorý je dostupný na webovom sídle MMF www.imf.org.

⁽⁴⁾ Dostupné na webovom sídle UNCITRAL www.uncitral.org.

⁽⁵⁾ Pozri Diego Valiante „Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area“, citované v poznámke pod čiarou č. 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/CIVI/0075, január 2016, kapitola 5.2.

inštitúciami a subjektmi uvedenými v článku 1 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ⁽⁶⁾, môže dôjsť k nezamýšľaným následkom aj vo vzťahu k týmto inštitúciám, a to vzhľadom na dopad na finančné zmluvy s ich obchodnými partnermi (pozri napr. odsek 2.4 o vynútiteľnosti dohôd o konečnom čistom zúčtovaní). Následky a rozsah odkladu, ako napr. či sa odklad jednotlivých vymáhání nárokov vzťahuje aj na aktíva dlžníka poskytnuté ako zábezpeka nárokov veriteľa, je potrebné tiež dôkladne posúdiť aj z hľadiska jeho možného dopadu na regulačné kapitálové požiadavky a najmä z hľadiska postupov na zmiernovanie rizika podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013⁽⁷⁾. V tejto súvislosti je potrebné diferencovanejšie posúdiť právny vzťah medzi navrhovanou smernicou a kľúčovými ustanoveniami právnych predpisov Únie vo finančnej oblasti, najmä nariadením (EÚ) č. 575/2013, nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012⁽⁸⁾, smernicou Európskeho parlamentu a Rady 98/26/ES⁽⁹⁾, smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2002/47/ES⁽¹⁰⁾ a smernicou 2014/59/EÚ. Preto je potrebné zohľadniť všetky potenciálne nezamýšľané dôsledky.

2. Konkrétne pripomienky

2.1. Vymedzenie pojmu insolvenčné konanie v právnych predpisoch Únie

Navrhovaná smernica prispieva k existujúcej roztrieštenosti v súvislosti s vymedzením príslušného konania v právnych aktoch Únie⁽¹¹⁾ a odkláňa sa od prístupu prijatého v nariadení (EÚ) 2015/848, v ktorom sú všetky insolvenčné konania, na ktoré sa uvedené nariadenie vzťahuje, uvedené v prílohách k nemu. Navrhovaná smernica by sa mala využiť ako nástroj pre väčšiu harmonizáciu tohto vymedzenia pojmu a nemala by ďalej prehľbovať pojmovú nejednotnosť.

2.2. Pravdepodobnosť platobnej neschopnosti

V prípade existencie „pravdepodobnosti platobnej neschopnosti“ vyžaduje navrhovaná smernica od členských štátov zabezpečiť, aby mali dlžníci vo finančných ťažkostiach prístup k účinnému rámcu preventívnej reštrukturalizácie, ktorý im umožní reštrukturalizáciu ich dlhov alebo podniku a obnoví ich životaschopnosť. Tento pojem je potrebné v navrhovanej smernici vymedziť podrobnejšie, keďže je pre rámec reštrukturalizácie kľúčový a nemožno ho úplne ponechať na voľné uváženie členských štátov. Vnútroštátnym zákonodarným orgánom by sa najmä mali poskytnúť podrobnejšie usmernenia o rozsahu a obsahu pojmu „pravdepodobnosť platobnej neschopnosti“. Ak by sa takéto usmernenia nezahrnuli do navrhovanej smernice, mohli by sa poskytnúť prostredníctvom regulačných technických predpisov, ktoré má prijať Komisia prostredníctvom delegovaných legislatívnych právomocí.

2.3. Potreba jednoznačnej hierarchie medzi navrhovanou smernicou a inými právnymi aktmi Únie, ktoré majú dopad na stabilitu finančných trhov a posúdenia jej účinkov na ďalšie právne akty Únie

Článok 31 navrhovanej smernice ustanovuje, že navrhovanou smernicou nie sú dotknuté smernice 98/26/ES a 2002/47/ES a nariadenie (EÚ) č. 648/2012. V bode odôvodnenia 43 sa navyše uvádza, že stabilita finančných trhov vo veľkej miere závisí od dohôd o finančných zárukách, najmä v prípade, že sa poskytne zábezpeka v súvislosti s účasťou na označených systémoch alebo na operáciách centrálnej banky, a keď sa poskytnú marže centrálnym protistranám. V bode odôvodnenia 43 sa ďalej uvádza, že keďže hodnota finančných nástrojov, ktoré sú poskytnuté ako zábezpeka, môže byť veľmi nestála, je dôležité si rýchlo uvedomiť ich hodnotu, skôr ako poklesne.

V záujme poskytnutia vysokého stupňa právnej istoty a jednoznačných pokynov členským štátom by bolo vhodnejšie ustanoviť jednoznačnú hierarchiu medzi navrhovanou smernicou a uvedenými právnymi aktmi Únie tak, že by sa v článku 31 výslovne uviedlo, že ustanovenia uvedených právnych aktov majú prednosť pre navrhovanou smernicou.

⁽⁶⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ z 15. mája 2014, ktorou sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa mení smernica Rady 82/891/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EÚ, 2012/30/EÚ a 2013/36/EÚ a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 a (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 190).

⁽⁷⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽⁸⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 z 4. júla 2012 o mimoburzových derivátoch, centrálnych protistranách a archívoch obchodných údajov (Ú. v. EÚ L 201, 27.7.2012, s. 1).

⁽⁹⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 98/26/ES z 19. mája 1998 o konečnom zúčtovaní v platobných systémoch a zúčtovacích systémoch cenných papierov (Ú. v. ES L 166, 11.6.1998, s. 45).

⁽¹⁰⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/47/ES zo 6. júna 2002 o dohodách o finančných zárukách (Ú. v. ES L 168, 27.6.2002, s. 43).

⁽¹¹⁾ Pozri napr. vymedzenia pojmov „insolvenčné konanie“, „likvidácia“ a „reorganizačné opatrenia“ v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/848 z 20. mája 2015 o insolvenčnom konaní (Ú. v. EÚ L 141, 5.6.2015, s. 19), v smernici 2002/47/ES a v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES z 4. apríla 2001 o reorganizácii a likvidácii úverových inštitúcií (Ú. v. ES L 125, 5.5.2001, s. 15).

Navyše by sa malo ujasniť, v akom rozsahu môžu rámec preventívnej reštrukturalizácie zavádzaný navrhovanou smernicou využiť subjekty regulované smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/110/ES⁽¹²⁾ a smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2366⁽¹³⁾, konkrétne platobné inštitúcie a inštitúcie elektronického peňažníctva. Tieto subjekty sú povinné zabezpečiť finančné prostriedky prijaté od majiteľov elektronických peňazí resp. od používateľov platobných služieb tak, že ich vedú oddelene od finančných prostriedkov príslušnej inštitúcie používaných na ostatné obchodné činnosti⁽¹⁴⁾. Oddelenie finančných prostriedkov je obzvlášť dôležité v prípade insolvenčného konania týkajúceho sa takýchto inštitúcií. Platobné inštitúcie ani inštitúcie elektronického peňažníctva nie sú výslovne vyňaté z rozsahu pôsobnosti navrhovanej smernice. Mal by sa posúdiť a objasniť potenciálny účinok odkladu opatrení na vynucovanie práva na platobné inštitúcie a inštitúcie elektronického peňažníctva, na ktoré sa navrhovaná smernica vzťahuje. Na tento účel by mohol byť doplnený dodatočný bod odôvodnenia alebo rozšírený zoznam vyňatých právnych aktov únie v článku 31 navrhovanej smernice.

2.4. Vynútiteľnosť dohôd o konečnom čistom zúčtovaní

Malo by sa objasniť, do akej miery by navrhovaná smernica (vrátane odkladu opatrení na vynucovanie práva) fungovala bez toho, aby bola dotknutá vynútiteľnosť dohôd o konečnom čistom zúčtovaní medzi úverovými a finančnými inštitúciami na jednej strane a dlžníkmi z podnikového sektora na strane druhej. Je zrejmé, že postupy preventívnej reštrukturalizácie v zmysle navrhovanej smernice by spadali pod vymedzenie pojmu reorganizačné opatrenia uvedené v smernici 2002/47/ES, ktoré od členských štátov požaduje, aby zabezpečili, že ustanovenie o konečnom čistom zúčtovaní v dohode o finančnej zábezpeke mohli nadobudnúť účinnosť v súlade s jej podmienkami bez ohľadu na začatie alebo pokračovanie reorganizačných opatrení⁽¹⁵⁾. Viaceré vnútroštátne zákony upravujú širšie uznanie vynútiteľnosti ustanovení o konečnom čistom zúčtovaní nad rámec dohôd o finančnej zábezpeke, a to bez ohľadu na začatie reštrukturalizácie. Na druhej strane môžu členské štáty z rozsahu pôsobnosti smernice 2002/47/ES vyňať dohody o finančnej zábezpeke, pri ktorých je jednou zo zmluvných strán bežný dlžník z podnikového sektora⁽¹⁶⁾. Vynútiteľnosť dohôd o konečnom čistom zúčtovaní s takýmito bežnými dlžníkmi z podnikového sektora ako zmluvnými stranami by bola preto problematická⁽¹⁷⁾. Mohlo by to mať aj praktické následky pre úverové a finančné inštitúcie, pokiaľ ide o ich schopnosť splniť podmienky pre uznanie dohôd o vzájomnom započítavaní ako prípustnej formy zmiernovania kreditného rizika a zníženia rizika podľa nariadenia (EÚ) č. 575/2013⁽¹⁸⁾. Zavedenie rámca preventívnej reštrukturalizácie na úrovni Únie vyžaduje, aby bola tejto problematike venovaná náležitá pozornosť.

V prípadoch, kde ECB odporúča zmenu navrhovanej smernice, sú v osobitnom pracovnom dokumente technického charakteru uvedené konkrétne pozmeňujúce návrhy spolu s odôvodnením. Technický pracovný dokument je dostupný v anglickom jazyku na webovom sídle ECB.

Vo Frankfurte nad Mohanom 7. júna 2017

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁽¹²⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/110/ES zo 16. septembra 2009 o začatí a vykonávaní činností a dohľade nad obozretným podnikaním inštitúcií elektronického peňažníctva, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje smernica 2000/46/ES (Ú. v. EÚ L 267, 10.10.2009, s. 7).

⁽¹³⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2366 z 25. novembra 2015 o platobných službách na vnútornom trhu, ktorou sa menia smernice 2002/65/ES, 2009/110/ES a 2013/36/EÚ a nariadenie (EÚ) č. 1093/2010 a ktorou sa zrušuje smernica 2007/64/ES (Ú. v. EÚ L 337, 23.12.2015, s. 35).

⁽¹⁴⁾ Pozri článok 7 smernice 2009/110/ES a článok 10 smernice (EÚ) 2015/2366.

⁽¹⁵⁾ Pozri článok 2 ods. 1 písm. k) a článok 7 smernice 2002/47/ES, pokiaľ ide o regulačné uznávanie zmluvného vyrovňovania.

⁽¹⁶⁾ Konkrétne ak dlžník nespadá pod žiadnu z kategórií uvedených v článku 1 ods. 2 písm. a) až d) smernice 2002/47/ES.

⁽¹⁷⁾ Pozri článok 1 ods. 3 smernice 2002/47/ES o možnosti pre členské štáty vylúčiť dohody o finančných zárukách pre niektoré protistrany.

⁽¹⁸⁾ Pozri články 206 a 296 nariadenia (EÚ) č. 575/2013.