

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

## СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 7 юни 2017 година

относно предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно рамки за превантивно реструктуриране, предоставяне на втори шанс и мерки за повишаване на ефективността на процедурите за реструктуриране, несъстоятелност и опрощаване на задължения и за изменение на Директива 2012/30/ЕС

(CON/2017/22)

(2017/C 236/02)

**Въведение и правно основание**

На 22 ноември 2016 г. Европейската комисия прие предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно рамки за превантивно реструктуриране, предоставяне на втори шанс и мерки за повишаване на ефективността на процедурите за реструктуриране, несъстоятелност и опрощаване на задължения и за изменение на Директива 2012/30/ЕС<sup>(1)</sup> (наричана по-долу „предложената директива“). Европейската централна банка (ЕЦБ) счита, че предложената директива попада в сферата ѝ на компетентност; становището ѝ обаче не е поискано. Поради това ЕЦБ упражнява правото си съгласно член 127, параграф 4, второ изречение от Договора за функционирането на Европейския съюз да представи становище на съответните институции на Съюза по въпроси от нейната компетентност.

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4, второ изречение от Договора, тъй като предложената директива съдържа разпоредби, които попадат в областите на компетентност на ЕЦБ и имат отношение към задачите на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) съгласно член 127, параграф 5 от Договора да допринесе за гладкото провеждане на следваните от компетентните органи политики, свързани със стабилността на финансовата система, и към задачите, възложени на ЕЦБ по силата на член 127, параграф 6 от Договора, относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции. Предложената директива засяга и задължението на ЕСЦБ съгласно член 127, параграф 1 от Договора да подкрепя основните икономически политики на Съюза, без да се засяга основната цел на ЕСЦБ да поддържа ценова стабилност. В съответствие с член 17.5, първо изречение от Процедурния правилник на Европейската централна банка Управителният съвет прие настоящото становище.

**1. Общи забележки**

- 1.1. ЕЦБ приветства основната цел на предложената директива да се намалят най-значимите пречки пред свободното движение на капитал, произтичащи от разликите в установените от държавите членки рамки за реструктуриране на предприятията и дружествата. Предложената директива е важна стъпка към изграждането на правно обвързващ минимален общ стандарт в Съюза, особено по отношение на процедурите, които предшестват ликвидацията на предприятията, и реструктурирането на дружествата.
- 1.2. Въпреки че с предложената директива се въвеждат редица особено важни мерки за минимална хармонизация на съществуващите рамки за реструктуриране, възприетият в нея подход по отношение на хармонизацията на законодателството в областта на несъстоятелността в Съюза, включително реструктурирането и ликвидацията, не е всеобхватен и с нея не се прави опит да се хармонизират ключови аспекти от законодателството в областта на несъстоятелността, като например: а) условията за откриване на производство по несъстоятелност; б) общо определение на несъстоятелността; в) реда на вземанията при несъстоятелност; и г) отменителните искове. Макар че ЕЦБ напълно признава, че възприемането на всеобхватен подход е свързано със значителни правни и практически пречки поради дълбоките промени в търговското, гражданското и дружественото право, които съпътстват подобно начинание, трябва да се предприемат по-амбициозни действия, за да се положат общите основи на материалноправната хармонизация на законодателствата на държавите членки в областта на несъстоятелността, като по този начин ще се осигури по-цялостна хармонизация в дългосрочен план<sup>(2)</sup> и ще се допринесе за един добре функциониращ съюз на капиталовите пазари.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 723 final.

<sup>(2)</sup> Вж. Diego Valiante, *Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area: rationale, stocktaking and challenges*, Centre for European Policy Studies Special Report № 153, декември 2016 г.

- 1.3. Две са основните цели на производството по несъстоятелност, включително на оздравяването на дружествата и предприятията, които са присъщи на повечето правни системи: а) разпределяне на риска между участниците в пазарната икономика по предсказуем, справедлив и прозрачен начин, което включва поддържането на правилен баланс в отношенията между кредитора и длъжника; и б) защитата на стойността и максималното ѝ увеличение в полза на всички заинтересовани лица и на икономиката като цяло<sup>(3)</sup>. Невъзможността да се поддържа правилен баланс между правата на длъжниците и кредиторите в процедурите за несъстоятелност би могла да доведе до неблагоприятни и нежелани последици. Добрата рамка на несъстоятелността следва да съдържа стимули за всички заинтересовани лица и надлежно да взема предвид макрофинансовите съображения. Наличието на предсказуеми процедури за несъстоятелност стимулира трансграничните трансакции на капиталовите пазари, а непредсказуемите процедури за несъстоятелност, особено в трансгранична среда, са значима пречка за по-нататъшната интеграция на капиталовите пазари. По същия начин, в контекста на високите равнища на необслужвани кредити, които понастоящем утежняват балансите на европейските банки, предсказуемостта и прозрачността на тези процеси биха могли да допринесат за стимулирането на проблемните дългови пазари в Съюза, които в момента се характеризират с по-голяма вътрешна ориентираност. Като минимум следва да се хармонизират в по-голяма степен основните цели на производството по несъстоятелност в държавите членки, включително общоприятият баланс между правата на кредиторите и длъжниците.
- 1.4. Предприятията разчитат в голяма степен на договорни споразумения, с които се кодифицира понятието за доверие и се намаляват разходите и несигурността, като в същото време се поддържат нови инвестиционни проекти и бизнес възможности. С цел да се постигне максимално увеличение на стойността за икономиката като цяло, в икономическия и правния ред трябва да се заложи ефективна рамка за реструктуриране на нефинансови предприятия и фирми, която помага на жизнеспособните предприятия да реструктурират дейността си. Нежизнеспособните предприятия следва да бъдат бързо ликвидирани с цел да се постигне максимално увеличение на стойността от възстановяването и да се намали несигурността за кредиторите и другите заинтересовани лица, а жизнеспособните предприятия, чиито оздравени активи могат да струват повече, отколкото при ликвидация, могат евентуално да започнат отново да носят печалба за акционерите и да плащат на кредиторите, като задържат работната си ръка. В тази ситуация спасяването на предприятието следва да се постигне чрез неформални и формални процедури. Формалните процедури се характеризират с ясни последици за разходите и стимули за постигане на споразумение за реструктуриране. Това предполага също така, че едно по-ефективно решение за реструктуриране на действащо предприятие може да увеличи стойността на длъжника, ако предприятието му продължи да действа, и да осигури правилен баланс по отношение на кредиторите, особено по отношение на необезпечените кредитори. Правото да се започне превантивно реструктуриране, да се направи план за реструктуриране, възможността кредиторите да вземат решение за плана с мнозинство от гласовете и възможността да се назначи специалист по реструктурирането са елементи, които могат да допринесат за запазването на стойността на предприятието. Подобен подход може също да подпомогне и стимулира финансовата стабилност, като създаде правилните стимули за длъжниците и кредиторите. Намиращите се в затруднение длъжници се насърчават да осъществят пълноценен контакт с кредиторите на ранен етап, вместо да разчитат на възможността за реструктуриране, а жизнеспособните предприятия могат да се разграничават от нежизнеспособните и да се възползват от устойчиво реструктуриране. По сходен начин, въпреки ограниченията, които спирането на изпълнителните действия ще наложи на непосредственото упражняване на правата им, кредиторите могат да се възползват от намалените разходи при реструктурирането на дълга, по-ранния и по-лесен достъп до обезпечения и в резултат от това — от по-високите им стойности, задълбочаването на пазарите за проблемен дълг и сигналния ефект, който тази рамка може да има върху дисциплината на длъжниците.
- 1.5. Освен законодателни реформи, може да се обмисли създаването на кодекс на най-добрата практика или на принципите като средство за ориентиране на националните закони в областта на несъстоятелността към по-хармонизиран подход в дългосрочен план. До по-голяма степен на хармонизация може да доведе и приемането от всички държави членки на действащите признати международни стандарти като модела на закон за трансграничната несъстоятелност, изготвен от Комисията по международно търговско право на Организацията на обединените нации (UNCITRAL)<sup>(4)</sup>.
- 1.6. Предпоставките за откриването на производство по оздравяване в националните закони се различават съществено<sup>(5)</sup>. Предложената директива е уникална възможност за въвеждането на паневропейски режим, който се основава на общи базисни понятия и хармонизирани ключови елементи.
- 1.7. На последното място, въпреки че предложената директива не се прилага по отношение на процедурите с длъжници, които са кредитни институции, инвестиционни посредници и предприятия за колективно инвестиране, централни контрагенти и централни депозитари на ценни книжа, застрахователни и презастрахователни предприятия и други финансови институции и субекти, изброени в член 1, параграф 1 от Директива 2014/59/ЕС на Европейския

<sup>(3)</sup> Вж. Международен валутен фонд (МВФ), *Orderly & Effective Insolvency Procedures: Key Issues*, 1999, достъпна на уебсайта на МВФ [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>(4)</sup> Достъпен на уебсайта на UNCITRAL [www.uncitral.org](http://www.uncitral.org).

<sup>(5)</sup> Вж. Diego Valiante, *Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area*, цитиран в бележка под линия 2, стр. 11-12; и 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/COO/PR/CIVI/0075, януари 2016, глава 5.2.

парламент и на Съвета <sup>(6)</sup>, за тези институции могат да възникнат нежелани последици поради въздействието върху финансовите договори с търговските им контрагенти (вж. например параграф 2.4 относно изпълнението на споразумения за приключващо нетиране). Освен това трябва да бъде направена внимателна оценка на последиците и обхвата на спирането (например дали спирането на производствата по индивидуални искове за принудително изпълнение се прилага и по отношение на активите на длъжника, с които са обезпечени вземания на кредитора) от гледна точка на евентуалното му въздействие върху регулаторните капиталови изисквания и особено от гледна точка на техниките за редуциране на риска съгласно Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета <sup>(7)</sup>. В този контекст е необходим по-нюансиран подход към правното отношение между предложената директива и ключови разпоредби от финансовото законодателство на Съюза, включително Регламент (ЕС) № 575/2013, Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета <sup>(8)</sup>, Директива 98/26/ЕО на Европейския парламент и на Съвета <sup>(9)</sup>, Директива 2002/47/ЕО на Европейския парламент и на Съвета <sup>(10)</sup> и Директива 2014/59/ЕС. За тази цел следва да се отдели специално внимание на евентуално нежеланите последици.

## 2. Специфични забележки

### 2.1. *Определение на производството по несъстоятелност в правото на Съюза*

Предложената директива създава допълнителна фрагментираност на определението на съответните производства в правните актове на Съюза <sup>(11)</sup> и се отклонява от подхода в Регламент (ЕС) 2015/848, където всички производства по несъстоятелност, които попадат в обхвата му, са включени в приложенията. Вместо с нея да се създава допълнителна концептуална фрагментираност, предложената директива следва да бъде използвана като инструмент за по-нататъшна хармонизация на това определение.

### 2.2. *Вероятност от неплатежеспособност*

С предложената директива от държавите членки се изисква да гарантират, че когато е налице „вероятност от несъстоятелност“, длъжниците с финансови затруднения разполагат с достъп до ефективна рамка за превантивно реструктуриране, която им позволява да реструктурират дълговете или стопанската си дейност и да възвърнат жизнеспособността си. Необходимо е това понятие да бъде доразвито в предложената директива, тъй като то е от съществено значение за рамката за реструктуриране и не бива да бъде оставяно изцяло на свободната преценка на държавите членки. По-специално, следва да бъдат дадени допълнителни насоки на националните законодатели във връзка с обхвата и съдържанието на понятието „вероятност от несъстоятелност“. Алтернатива на включването на насоки в предложената директива е предоставянето им под формата на регулаторни технически стандарти, които Комисията да приеме с делегирани законотворчески правомощия.

### 2.3. *Необходимост от ясна йерархия между предложената директива и други правни актове на Съюза, които засягат стабилността на финансовите пазари, и оценка на въздействието ѝ върху други правни актове на Съюза*

В член 31 от предложената директива се посочва, че тя не засяга Директива 98/26/ЕО, Директива 2002/47/ЕО и Регламент (ЕС) № 648/2012. Освен това в съображение 43 се посочва, че стабилността на финансовите пазари зависи до голяма степен от споразумения за финансово обезпечение, особено в случай на обезпечение с предоставяне на залог във връзка с участието в определени системи или в операции на централни банки и когато се предоставят обезпечения на централни контрагенти. В съображение 43 се отбелязва, че тъй като стойността на финансовите инструменти, предоставена като обезпечение, може да е много нестабилна, изключително важно е тяхната стойност да се реализира бързо, преди да се понижи.

С цел да се осигури висока степен на правна сигурност и да се предоставят ясни насоки на държавите членки, за предпочитане е да се установи ясна йерархия между предложената директива и посочените правни актове на Съюза, като в член 31 изрично се предвиди, че разпоредбите на тези правни актове имат приоритет пред предложената директива.

<sup>(6)</sup> Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 190).

<sup>(7)</sup> Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1).

<sup>(8)</sup> Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции (ОВ L 201, 27.7.2012 г., стр. 1).

<sup>(9)</sup> Директива 98/26/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 1998 г. относно окончателността на сетълмента в платежните системи и в системите за сетълмент на ценни книжа (ОВ L 166, 11.6.1998 г., стр. 45).

<sup>(10)</sup> Директива 2002/47/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 юни 2002 г. относно финансовите обезпечения (ОВ L 168, 27.6.2002 г., стр. 43).

<sup>(11)</sup> Вж. например определенията на „производство по несъстоятелност“, „производство по ликвидация“ и „мерки за оздравяване“ съответно в Регламент (ЕС) 2015/848 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. относно производството по несъстоятелност (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 19), Директива 2002/47/ЕО и Директива 2001/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 април 2001 г. относно оздравяването и ликвидацията на кредитни институции (ОВ L 125, 5.5.2001 г., стр. 15).

Освен това следва да се изясни в каква степен субектите, регламентирани с Директива 2009/110/ЕО на Европейския парламент и на Съвета <sup>(12)</sup> и Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета <sup>(13)</sup>, а именно институциите за електронни пари и платежните институции, могат да използват рамката за превантивно реструктуриране в предложената директива. От тези субекти се изисква да прилагат защитни мерки по отношение на средствата, получени съответно от държателите на електронни пари или от ползвателите на платежни услуги, като съхраняват тези средства отделно от средствата на съответната институция, използвани за други бизнес дейности <sup>(14)</sup>. Отделянето на средствата е особено важно в случай на производство по несъстоятелност на тези институции. Платежните институции и институциите за електронни пари не са изрично изключени от обхвата на предложената директива. Поради това следва да се оцени и изясни евентуалното въздействие на спирането на изпълнителните действия върху платежните институции и институциите за електронни пари съгласно предложената директива, като се включи допълнително съображение или се разшири списъкът на правните актове на Съюза, които предложената директива не засяга съгласно член 31.

#### 2.4. Изпълнение на споразуменията за приключващо нетиране

Следва да се уточни в каква степен предложената директива, включително спирането на изпълнителните действия, ще действа, без да засяга изпълнението на споразуменията за приключващо нетиране между кредитните и финансовите институции, от една страна, и корпоративните длъжници, от друга. По смисъла на предложената директива превантивните процедури за реструктуриране ще бъдат обхванати от определението на мерки за оздравяване в Директива 2002/47/ЕО, съгласно която държавите членки трябва да гарантират, че разпоредбата за приключващо нетиране в споразуменията за финансово обезпечение може да започне да действа в съответствие с предвидените в него условия независимо от започването или продължаването на мерките за оздравяване <sup>(15)</sup>. Много национални закони предвиждат по-широко признаване на изпълнението на споразуменията за приключващо нетиране, което надхвърля контекста на споразуменията за финансово обезпечение, независимо от откриването на производство по оздравяване. От друга страна, държавите членки могат да изключат от приложното поле на Директива 2002/47/ЕО споразуменията за финансово обезпечение, ако едната от страните е обикновен корпоративен длъжник <sup>(16)</sup>. Това ще създаде трудности за изпълнението на споразуменията за приключващо нетиране, контрагентите по които са обикновени корпоративни длъжници <sup>(17)</sup>. То може да има и практически последици за кредитните и финансовите институции по отношение на способността им да изпълняват условията за признаване на договорните споразумения за нетиране като приемлива форма на редуциране на кредитния риск съгласно Регламент (ЕС) № 575/2013 <sup>(18)</sup>. Въвеждането на рамка за превантивно реструктуриране на равнището на Съюза налага внимателното обмисляне на този въпрос.

Когато ЕЦБ отправя препоръки за изменения на предложената директива, конкретните предложения с обяснителен текст към тях се представят в технически работен документ. Техническият работен документ е достъпен на английски език на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 7 юни 2017 година.

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI

<sup>(12)</sup> Директива 2009/110/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. относно предприемането, упражняването и пруденциалния надзор на дейността на институциите за електронни пари и за изменение на директиви 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО, и за отмяна на Директива 2000/46/ЕО (ОВ L 267, 10.10.2009 г., стр. 7).

<sup>(13)</sup> Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. за платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2009/110/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО (ОВ L 337, 23.12.2015 г., стр. 35).

<sup>(14)</sup> Вж. член 7 от Директива 2009/110/ЕО и член 10 от Директива (ЕС) 2015/2366.

<sup>(15)</sup> Вж. член 2, параграф 1, буква к) и член 7 от Директива 2002/47/ЕО относно регулаторното признаване договорното нетиране.

<sup>(16)</sup> Тоест ако длъжникът не попада в нито една от категориите, изброени в член 1, параграф 2, букви а)–г) от Директива 2002/47/ЕО.

<sup>(17)</sup> Вж. член 1, параграф 3 от Директива 2002/47/ЕО във връзка с възможността на държавите членки да изключват споразуменията за финансово обезпечение за определени контрагенти.

<sup>(18)</sup> Вж. членове 206 и 296 от Регламент (ЕС) № 575/2013.