

Βρυξέλλες, 7.12.2022
SWD(2022) 396 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

[...]

που συνοδεύει το έγγραφο

πρόταση οδηγίας

για την εναρμόνιση ορισμένων πτυχών της νομοθεσίας περί αφερεγγυότητας

{COM(2022) 702 final} - {SEC(2022) 434 final} - {SWD(2022) 395 final}

Ανάγκη ανάληψης δράσης

Οι διαδικασίες αφερεγγυότητας αποσκοπούν στο να διασφαλίζουν την ομαλή παύση δραστηριοτήτων ή αναδιάρθρωση επιχειρήσεων που αντιμετωπίζουν χρηματοοικονομικές και οικονομικές δυσχέρειες. Η ΕΕ έχει ήδη νομοθετήσει στον τομέα της αφερεγγυότητας. Ωστόσο, η ισχύουσα ενωσιακή νομοθεσία καλύπτει μόνο προ της αφερεγγυότητας μέτρα και μέτρα απαλλαγής από χρέη (όπως αποτυπώνονται στην πρόσφατη οδηγία για την αναδιάρθρωση και την αφερεγγυότητα) καθώς και κανόνες σχετικά με το εφαρμοστέο δίκαιο σε διασυνοριακές υποθέσεις αφερεγγυότητας (όπως καθορίζονται στον κανονισμό για την αφερεγγυότητα). Ως εκ τούτου, το εθνικό ουσιαστικό δίκαιο αφερεγγυότητας εξακολουθεί να διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.

Οι ευρείες διαφορές των εθνικών καθεστώτων για την αφερεγγυότητα αποτελούν σημαντικό εμπόδιο για την ενιαία αγορά κεφαλαίων στην ΕΕ. Δημιουργούν δυσχέρειες για τους διασυνοριακούς επενδυτές οι οποίοι χρειάζεται να συγκεντρώνουν πληροφορίες σχετικά με 27 νομοθεσίες για την αφερεγγυότητα, καθώς και να είναι σε θέση να συγκρίνουν τις νομοθεσίες αυτές, προκειμένου να τις λαμβάνουν υπόψη στο πλαίσιο των επενδυτικών αποφάσεών τους (και να τις αποτυπώνουν στο κόστος κεφαλαίου). Επιπλέον, τα εθνικά καθεστάτα για την αφερεγγυότητα εξακολουθούν να διαφέρουν από άποψη αποτελεσματικότητας, ιδίως όσον αφορά τον χρόνο που απαιτείται για την εκκαθάριση μιας εταιρείας και την αξία που μπορεί τελικά να ανακτηθεί. Οι πηγές δεδομένων που αναλύθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας εκτίμησης επιπτώσεων υποδεικνύουν ότι οι διαδικασίες σε ορισμένα κράτη μέλη παρουσιάζουν πολύ περισσότερες καθυστερήσεις και αποδίδουν πολύ λιγότερο ικανοποιητικά αποτελέσματα σε σύγκριση με τα κράτη μέλη με τις καλύτερες επιδόσεις στην ΕΕ. Η εν λόγω απόκλιση συνδέεται στενά με τη χαμηλή προβλεψιμότητα της έκβασης των διαδικασιών αφερεγγυότητας, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα υψηλότερο κόστος πληροφόρησης και μάθησης για τους επενδυτές και συνιστά σημαντικό φραγμό στις διασυνοριακές επενδύσεις. Το γεγονός αυτό αποτρέπει την αποτελεσματική κατανομή κεφαλαίων και εμποδίζει την ανάπτυξη της Ένωσης Κεφαλαιαγορών.

Η παρούσα πρωτοβουλία βασίζεται στη δράση 11 του σχεδίου δράσης του 2020 για την Ένωση Κεφαλαιαγορών, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή δεσμεύτηκε να καταστήσει το αποτέλεσμα των διασυνοριακών επενδύσεων πιο προβλέψιμο όσον αφορά τις διαδικασίες αφερεγγυότητας. Αποσκοπεί στην εναρμόνιση στοχευμένων πτυχών του ουσιαστικού δικαίου αφερεγγυότητας (μη τραπεζικών) επιχειρήσεων προκειμένου να καταστήσει τα καθεστάτα για την αφερεγγυότητα αποτελεσματικότερα και να μειώσει το κόστος πληροφόρησης και μάθησης για τους διασυνοριακούς επενδυτές, το οποίο οφείλεται στην έλλειψη εναρμόνισης. Επίσης, αποσκοπεί στη διευκόλυνση των διασυνοριακών επενδύσεων και του ανταγωνισμού, διαφυλάσσοντας παράλληλα την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, όπως υπαγορεύεται από το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ.

Λόγω των διαφορετικών αφετηριών και νομικών παραδόσεων των κρατών μελών, καθώς και των προτιμήσεων πολιτικής τους, οι μεταρρυθμίσεις στο ουσιαστικό δίκαιο αφερεγγυότητας σε εθνικό επίπεδο δεν είναι πιθανό να οδηγήσουν σε επαρκή σύγκλιση, παρά ορισμένες μεταρρυθμίσεις που δρομολογήθηκαν κατά τα τελευταία έτη. Ως εκ τούτου, απαιτείται

ανάληψη δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο προκειμένου να διασφαλιστεί η αντιμετώπιση του προβλήματος.

Πιθανές λύσεις

Προσδιορίστηκαν δύο δέσμες επιλογών πολιτικής με βάση στοιχεία που παρείχε ομάδα εμπειρογνομόνων σχετικά με τη νομοθεσία περί αναδιάρθρωσης και αφερεγγυότητας, μια ειδική μελέτη και τις απόψεις των ενδιαφερομένων μερών. Οι εν λόγω πηγές στοιχείων, καθώς και τα δεδομένα από τη μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης που εκπόνησε η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών το 2020 και τους δείκτες της Παγκόσμιας Τράπεζας όσον αφορά την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας (Doing Business), χρησιμοποιήθηκαν επίσης για τη σύγκριση των επιλογών και την εκτίμηση των επιπτώσεών τους. Οι δύο επιλογές που εξετάστηκαν είναι μια επιλογή στοχευμένης εναρμόνισης (επιλογή 1) και μια επιλογή πιο ολοκληρωμένης εναρμόνισης (επιλογή 2), οι οποίες θα εφαρμόζονταν αμφοτέρως μέσω οδηγίας. Η επιλογή της έκδοσης μόνο σύστασης απορρίφθηκε, διότι κρίθηκε ότι δεν ήταν πιθανό να αντιμετωπίσει το εντοπισθέν πρόβλημα.

Στόχος των προτεινόμενων επιλογών είναι οι τρεις βασικές διαστάσεις του δικαίου αφερεγγυότητας: i) η ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων από την εκκαθαρισθείσα περιουσία, ii) η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και iii) η προβλέψιμη και δίκαιη διανομή της ανακτηθείσας αξίας μεταξύ των πιστωτών. Συγκεκριμένα, καλύπτουν ζητήματα που σχετίζονται με την ακύρωση συναλλαγών, την ανίχνευση περιουσιακών στοιχείων, τα καθήκοντα και την ευθύνη των διευθυντών, την πώληση μιας επιχείρησης εν λειτουργία [«προσυμφωνημένη μεταβίβαση ενεργητικού (pre-pack)»], η προϋπόθεση ενεργοποίησης της αφερεγγυότητας, ένα ειδικό καθεστώς αφερεγγυότητας για πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις, την κατάταξη των απαιτήσεων και τις επιτροπές πιστωτών. Η επιλογή 2 περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία που καλύπτει η επιλογή 1, και συμπληρώνεται από πιο φιλόδοξα μέτρα και στις τρεις βασικές διαστάσεις που αναφέρθηκαν ανωτέρω.

Η ανάλυση αξιολογεί τις επιλογές σε σχέση με τρεις στόχους: εάν i) επιτρέπουν υψηλότερη αξία ανάκτησης, ii) συνεπάγονται μικρότερη διάρκεια των διαδικασιών αφερεγγυότητας και iii) περιορίζουν την ανασφάλεια δικαίου και το κόστος πληροφόρησης. Επίσης, στην ανάλυση εξετάζονται προσεκτικά η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας και η συνεκτικότητά τους.

Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Με βάση τη σύγκριση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, η επιλογή 1 (στοχευμένη εναρμόνιση μέσω οδηγίας) επιλέγεται ως προτιμώμενη. Κατά τη λεπτομερή ανάλυση διαπιστώθηκε ότι η πιο ολοκληρωμένη εναρμόνιση (επιλογή 2) θα απέφερε μεγαλύτερα οφέλη όσον αφορά τους δύο από τους τρεις στόχους, ωστόσο θα συνεπαγόταν υψηλότερο κόστος, ιδίως από την άποψη πιθανών ασυνεπειών με άλλα δίκαια (εμπράγατο δίκαιο, εταιρικό δίκαιο, εργατικό δίκαιο). Η στοχευμένη εναρμόνιση (επιλογή 1) θα αποφέρει συγκρίσιμα οφέλη (σε σχέση με την επιλογή 2), αλλά με πιο οικονομικά αποδοτικό τρόπο.

Η προτιμώμενη επιλογή αναμένεται ότι θα αποφέρει σημαντικά οικονομικά οφέλη για τους επενδυτές (πιστωτές), τις επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ, και, γενικά, την ευρύτερη οικονομία. Ειδικότερα, οι πιστωτές θα επωφεληθούν από την προσδοκώμενη ανάκτηση υψηλότερης αξίας καθώς και από το μειωμένο κόστος πληροφόρησης και μάθησης. Οι επενδυτές από τρίτες χώρες θα απολαμβάνουν παρόμοια οφέλη, γεγονός που θα καταστήσει για αυτούς πιο ελκυστικές τις επενδύσεις στην ΕΕ. Οι επιχειρήσεις σε ολόκληρη την ΕΕ θα αντιμετωπίζουν πιο ομοιόμορφα καθεστώτα αφερεγγυότητας και μικρότερη ανασφάλεια δικαίου σχετικά με το τι θα συμβεί σε περίπτωση που καταστούν αφερεγγυες. Οι πολύ μικρές και οι μικρές επιχειρήσεις θα επωφεληθούν άμεσα από τη δημιουργία ειδικού απλουστευμένου καθεστώτος αφερεγγυότητας το οποίο θα είναι πιο αναλογικό προς τις ανάγκες τους.

Η ποιοτική και ποσοτική εκτίμηση υποδεικνύει ότι η στοχευμένη εναρμόνιση θα μπορούσε να οδηγήσει σε σημαντικές μειώσεις τόσο του κόστους όσο και του χρόνου ανάκτησης. Αυτό αναμένεται να ενισχύσει τα ποσοστά ανάκτησης κατά περίπου 1,5 ποσοστιαίες μονάδες, γεγονός το οποίο, κατά την παρεκβολή εμπειρικών εκτιμήσεων σε οικονομικές μελέτες, μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του κόστους χρηματοδότησης κατά 1,5 μονάδες βάσης και αύξηση των διασυννοριακών περιουσιακών στοιχείων χαρτοφυλακίου κατά περίπου 1,5 ποσοστιαίες μονάδες. Όταν ποσοτικοποιούνται με βάση τα διαθέσιμα δεδομένα και εύλογες παραδοχές, τα άμεσα και έμμεσα οφέλη αναμένεται να υπερβούν τα 10 δισ. EUR ετησίως. Στο μεταξύ, το συνολικό κόστος αναμένεται να περιοριστεί (και να περιέλθει σε μεγάλο βαθμό στα κράτη μέλη). Επίσης, αναμένονται ορισμένες έμμεσες δαπάνες για τις επιχειρήσεις λόγω της υψηλότερης ευθύνης των διευθυντών. Επιπλέον, η πρωτοβουλία ενδέχεται να επηρεάσει θετικά, αν και σε πολύ μικρό βαθμό, την ψηφιοποίηση, τη μετάβαση σε μια κλιματικά ουδέτερη οικονομία και τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης.