



Brussel, 7.12.2022  
SWD(2022) 396 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE  
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG**

[...]

*bij*

**Voorstel voor een Richtlijn**

**tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht**

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

## **Behoeftte aan actie**

Insolventieprocedures zijn gericht op een ordelijke vereffening of herstructurering van ondernemingen in financiële en economische moeilijkheden. De EU heeft al wetgeving op het gebied van insolventie. De bestaande EU-wetgeving betreft echter alleen maatregelen voorafgaand aan insolventie, maatregelen op het gebied van schuldkwijtschelding (opgenomen in de recente richtlijn betreffende herstructurering en insolventie) en regels inzake toepasselijk recht in grensoverschrijdende insolventiezaken (opgenomen in de insolventieverordening). Bijgevolg verschilt het materiële nationale insolventierecht nog steeds sterk van lidstaat tot lidstaat.

De grote verschillen tussen de nationale insolventieregelingen vormen een belangrijk obstakel voor de eengemaakte kapitaalmarkt in de EU. Zij leveren problemen op voor grensoverschrijdende beleggers die informatie moeten krijgen over 27 insolventiewetgevingen en deze wetgevingen moeten kunnen vergelijken om er bij hun beleggingsbeslissingen (en het bepalen van de kapitaalkosten) rekening mee te houden. Voorts verschillen de nationale insolventieregelingen nog steeds qua efficiëntie, met name wat betreft de tijd die nodig is om een onderneming te vereffenen en de waarde die uiteindelijk kan worden gerecupereerd. Uit in deze effectbeoordeling geanalyseerde gegevensbronnen blijkt dat de procedures in sommige lidstaten veel meer vertraging oplopen en aanzienlijk minder efficiënte resultaten opleveren dan de best functionerende procedures in de EU. Deze divergentie hangt nauw samen met de geringe voorspelbaarheid van de uitkomst van insolventieprocedures, wat leidt tot hogere informatie- en leerkosten voor beleggers en een aanzienlijke belemmering vormt voor grensoverschrijdende beleggingen. Dit verhindert uiteindelijk een efficiënte allocatie van kapitaal en belemmert de ontwikkeling van de kapitaalmarktunie (CMU).

Dit initiatief is een vervolg op actie 11 van het actieplan 2020 voor de opbouw van een kapitaalmarktunie, waarin de Commissie zich ertoe heeft verbonden de uitkomst van grensoverschrijdende beleggingen voorspelbaarder te maken wat insolventieprocedures betreft. Het heeft tot doel bepaalde aspecten van het materiële recht inzake insolventie van (niet-bancaire) ondernemingen te harmoniseren om de insolventieregelingen efficiënter te maken en de informatie- en leerkosten voor schuldeisers met grensoverschrijdende vorderingen als gevolg van het gebrek aan harmonisatie te verminderen. Dit initiatief heeft ook tot doel grensoverschrijdende beleggingen en mededinging te vergemakkelijken en tegelijkertijd de ordelijke werking van de eengemaakte markt te waarborgen, zoals voorgeschreven in artikel 114 VWEU.

De verschillende uitgangspunten, rechtstradities en beleidsvoorkeuren van de lidstaten houden in dat hervormingen op nationaal niveau van het materiële insolventierecht waarschijnlijk niet tot voldoende convergentie zullen leiden, ondanks enkele hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Daarom is actie op Europees niveau nodig om ervoor te zorgen dat het probleem wordt aangepakt.

## **Mogelijke oplossingen**

Er zijn twee pakketten beleidsopties vastgesteld op basis van de inbreng van een groep deskundigen op het gebied van herstructurerings- en insolventierecht, een specifieke studie en de standpunten van belanghebbenden. Deze informatiebronnen, alsook de gegevens van de benchmarkstudie die de Europese Bankautoriteit in 2020 heeft uitgevoerd en de Doing Business-indicatoren van de Wereldbank, zijn ook gebruikt om de opties te vergelijken en de effecten ervan te beoordelen. De twee overwogen opties zijn een gerichte harmonisatie (optie 1) en een meer uitgebreide harmonisatie (optie 2), die beide via een richtlijn worden uitgevoerd. De optie om alleen een aanbeveling te doen, werd terzijde geschoven omdat het onwaarschijnlijk is dat het vastgestelde probleem daarmee wordt aangepakt.

De voorgestelde opties zijn gericht op de drie belangrijkste aspecten van het insolventierecht: i) de recuperatie van goederen uit de vereffende boedel, ii) de efficiëntie van de procedures en iii) de voorspelbare en eerlijke verdeling van de gerecupereerde waarde onder de schuldeisers. Zij hebben met name betrekking op kwesties in verband met het vermijden van transacties, het opsporen van goederen, de plichten en aansprakelijkheid van bestuurders, de verkoop van een onderneming als going concern (“pre-pack”), de trigger voor het openen van een insolventieprocedure, een speciale insolventieregeling voor micro- en kleine ondernemingen, de rangorde van vorderingen en schuldeiserscomités. Optie 2 omvat alle elementen van optie 1, aangevuld met ambitieuzere maatregelen op het gebied van de drie belangrijkste aspecten die hierboven zijn vermeld.

In de analyse worden de opties getoetst aan drie doelstellingen: of zij i) een hogere gerecupereerde waarde mogelijk maken, ii) de insolventieprocedure versnellen en iii) de rechtsonzekerheid en informatiekosten verminderen. In de analyse wordt ook zorgvuldig gekeken naar de kosteneffectiviteit en coherentie ervan.

### **Effecten van de voorkeursoptie**

Op basis van de vergelijking van de effectiviteit en efficiëntie wordt optie 1 (gerichte harmonisatie door middel van een richtlijn) als voorkeursoptie gekozen. Uit de gedetailleerde analyse bleek dat een verdergaande harmonisatie (optie 2) grotere voordelen zou opleveren met betrekking tot twee van de drie doelstellingen, maar dat daar ook hogere kosten aan verbonden zouden zijn, met name in termen van mogelijke inconsistenties met andere onderdelen van het recht (eigendomsrecht, vennootschapsrecht, arbeidsrecht). De gerichte harmonisatie (optie 1) zou vergelijkbare voordelen opleveren (als optie 2), maar op een meer kosteneffectieve manier.

De voorkeursoptie zal naar verwachting aanzienlijke economische voordelen opleveren voor beleggers (schuldeisers), bedrijven (met inbegrip van kmo's) en de economie in het algemeen. Schuldeisers zullen met name gebaat zijn met de verwachte hogere gerecupereerde waarde en de lagere informatie- en leerkosten. Beleggers uit derde landen zullen vergelijkbare voordelen genieten, waardoor het voor hen aantrekkelijker wordt om in de EU te beleggen. Bedrijven in de hele EU zullen gebaat zijn bij uniformere insolventieregelingen en minder rechtsonzekerheid over wat er gebeurt als zij insolvent worden. Micro- en kleine ondernemingen zullen rechtstreeks gebaat zijn met de invoering van een speciale vlottere insolventieregeling die beter op hun behoeften is afgestemd.

Uit de kwalitatieve en kwantitatieve beoordeling blijkt dat de gerichte harmonisatie zou kunnen leiden tot aanzienlijk lagere kosten en een veel snellere recuperatie. Verwacht wordt dat dit de recuperatiepercentages met ongeveer 1,5 procentpunt zal doen stijgen, wat bij extrapolatie van empirische schattingen in economische studies zou kunnen leiden tot een vermindering van de financieringskosten met 1,5 basispunten en een toename van het grensoverschrijdend bezit van activa met ongeveer 1,5 procentpunt. Gekwantificeerd op basis van beschikbare gegevens en plausibele veronderstellingen zullen de directe en indirecte voordelen naar verwachting meer dan 10 miljard euro per jaar bedragen. Ondertussen zullen de totale kosten naar verwachting beperkt zijn (en grotendeels voor rekening van de lidstaten komen). Verwacht wordt dat er ook voor ondernemingen wat indirecte kosten zullen zijn als gevolg van een grotere aansprakelijkheid van bestuurders. Het initiatief kan ook een positieve, zij het marginale, invloed hebben op de digitalisering, de transitie naar een klimaatneutrale economie en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.