

Strasburg, dnia 22.11.2016 r.
SWD(2016) 358 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek w sprawie DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE

{ COM(2016) 723 final }

{ SWD(2016) 357 final }

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej ram restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie drugiej szansy oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE.

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Wniosek dotyczy następujących ważnych problemów: (i) utracone możliwości i dodatkowe koszty wynikające z barier utrudniających inwestycje transgraniczne, związanych z ramami upadłościowymi; (ii) utracone korzyści i dodatkowe koszty dla wierzycieli i dłużników związane z likwidacją rentownych przedsiębiorstw; (iii) utracone możliwości i dodatkowe koszty dla osób fizycznych związane z niewydajnością ram upadłościowych w zakresie rozpoczynania nowej działalności.

Problemy te wynikają z różnic w krajowych zbiorach przepisów dotyczących: a) możliwości restrukturyzacji na wczesnym etapie; b) wstrzymania czynności egzekucyjnych; c) dłużników sprawujących zarząd własny; d) przygotowywania i przyjmowania planów restrukturyzacji; e) dostarczania nowego finansowania podczas restrukturyzacji; f) skali i charakteru zaangażowania sądów i zarządców upadłościowych; g) restrukturyzacji zadłużenia osób fizycznych, w tym umorzenia długów i drugiej szansy.

Odmienne ramy restrukturyzacji i drugiej szansy w państwach członkowskich prowadzą do stałego braku pewności prawa, dodatkowych kosztów dla inwestorów związanych z oceną ryzyka i do utrzymywania się barier dla skutecznej restrukturyzacji rentownych przedsiębiorstw w UE, w tym transgranicznych grup przedsiębiorstw.

Jaki jest cel inicjatywy?

Cele ogólne:

1. Ograniczenie barier utrudniających inwestycje transgraniczne, związanych z ramami restrukturyzacyjnymi i upadłościowymi, oraz zwiększenie możliwości inwestycyjnych i możliwości zatrudnienia na rynku wewnętrznym.
2. Mniejsza liczba niepotrzebnych likwidacji rentownych przedsiębiorstw oraz większe możliwości dokonywania transgranicznych restrukturyzacji na rynku wewnętrznym.
3. Niższe koszty i większe możliwości rozpoczynania nowej działalności przez uczciwych przedsiębiorców.

Generalnie inicjatywa ma na celu harmonizację wybranych aspektów przepisów dotyczących restrukturyzacji i drugiej szansy.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Państwa członkowskie działające samodzielnie nie są w stanie zapewnić kompatybilności krajowych systemów upadłości i restrukturyzacji. W sytuacji, w której coraz powszechniejsze są relacje biznesowe pomiędzy przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w różnych państwach członkowskich, sprawnie działający rynek wewnętrzny UE wymaga spójnych ram restrukturyzacji i drugiej szansy, które uwzględniają ten transgraniczny wymiar. Działanie UE zapewni wartość dodaną przez ułatwienie inwestycji transgranicznych w całej UE oraz zapewnienie rentownym przedsiębiorstwom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej większego wyboru dostępnych instrumentów, dzięki którym mogą zapobiec upadłości; jednocześnie przedsiębiorcy będą korzystać w swoich państwach członkowskich z możliwości umorzenia długów w rozsądnym okresie. Proponowane przepisy zapewnią pewność prawa wierzycielom i inwestorom, którzy chcą udzielać kredytów i pożyczek w innych państwach członkowskich.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Dlaczego należy podjąć działania?

Rozważono następujące ogólne warianty:

Wariant 1: Utrzymanie stanu obecnego (scenariusz odniesienia)

Wariant 2: Ustanowienie w pełni zharmonizowanego zapobiegawczego postępowania restrukturyzacyjnego i w pełni zharmonizowanych ram drugiej szansy

Wariant 3: Wprowadzenie na szczeblu UE alternatywnego i nieobowiązkowego systemu restrukturyzacji i drugiej szansy

Wariant 4: Ustanowienie zharmonizowanych minimalnych ram prawnych w obszarze restrukturyzacji i drugiej szansy dla przedsiębiorców

Aby osiągnąć powyższe cele, przewiduje się różne podwarianty, w tym: (i) zapewnienie skutecznych możliwości wczesnej restrukturyzacji; (ii) zwiększenie szans na powodzenie negocjacji przez wstrzymanie czynności egzekucyjnych, co daje dłużnikowi „chwilę oddechu”; (iii) ułatwienie przedsiębiorstwu dłużnika kontynuowania działalności podczas restrukturyzacji; (iv) uniemożliwienie blokowania działań restrukturyzacyjnych przez mniejszościowych wierzycieli i akcjonariuszy lub wspólników, którzy sprzeciwiają się planowi restrukturyzacji, przy jednoczesnym zabezpieczeniu ich interesów; (v) zwiększenie szans powodzenia planu restrukturyzacji; (vi) poprawę skuteczności i skrócenie postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie drugiej szansy; (vii) wprowadzenie możliwości umorzenia długów przedsiębiorców w rozsądnym okresie (3 lata).

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Większość państw członkowskich popiera cele Komisji dotyczące poprawy ram wczesnej restrukturyzacji i drugiej szansy, ale opowiada się za tym, aby harmonizacja ograniczała się do poziomu ogólnych zasad, z uwagi na złożone powiązania z innymi obszarami prawa, takimi jak prawo spółek. Zainteresowane strony, organizacje biznesowe, stowarzyszenia zawodowe, instytucje finansowe, organizacje konsumenckie, związki zawodowe i środowiska akademickie generalnie poparły minimalne zharmonizowane przepisy dotyczące wczesnej restrukturyzacji i drugiej szansy i przyjęły z zadowoleniem koncepcję sprawnych i racjonalnych (także pod względem kosztów) unijnych ram upadłościowych, które przyczynią się do ratowania rentownych przedsiębiorstw. Podkreślili oni także, że należy przewidzieć wyważone podejście, które będzie chronić interesy wszystkich zainteresowanych stron i zapobiegać pokusie nadużycia. Sektor bankowy i niektórzy inni interesariusze byli jednak zdania, że umorzenie długów konsumentów nie powinno wchodzić w zakres przedmiotowej inicjatywy. Parlament Europejski popiera harmonizację wybranych aspektów restrukturyzacji i kładzie nacisk na zapewnienie drugiej szansy wszystkim osobom fizycznym.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie są korzyści preferowanych wariantów?

Wariant preferowany zwiększyłby liczbę transgranicznych grup, które mogą korzystać z restrukturyzacji – koszty postępowania restrukturyzacyjnego w przypadku takich grup są obecnie zaporowe. Skutek ten będzie potencjalnie znaczący w przypadku kilku państw członkowskich (BG, DK, SK, SI, HR, CY, EE, IE, LT, LU, NL, PL, RO). Pozwoli to uratować znaczną część miejsc pracy, które są tracone wskutek niewypłacalności (ich liczba jest szacowana obecnie na 1,7 mln rocznie). Skuteczne postępowania zapobiegawcze prowadzą do szybszego zmniejszania odsetka kredytów i pożyczek zagrożonych. Z wariantem preferowanym wiąże się znaczące negatywne sprzężenie pomiędzy procesem zmniejszania udziału finansowania dłużnego przedsiębiorstw a wzrostem PKB (ograniczenie o 1 punkt procentowy wskaźnika stosunku długu do aktywów finansowych przekłada się na spadek wzrostu PKB o 0,4 punktu procentowego), ale prowadzi on także do wzrostu stóp odzysku, co z kolei obniża koszty finansowania zewnętrznego (wzrost spodziewanej stopy odzysku o 10 punktów procentowych wiąże się ze spadkiem spreadu obligacji o 37 punktów bazowych). Wariant preferowany zwiększy odsetek osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, ponieważ skrócenie okresów umarzania długów zwiększa stopę samozatrudnienia w państwach członkowskich takich jak HU, IT, LT, MT, PT i RO, gdzie okres umarzania długów jest dłuższy niż 3 lata. W efekcie spodziewane jest stworzenie 3 mln nowych miejsc pracy.

Jakie są koszty preferowanego wariantu?

Niektóre państwa członkowskie będą musiały wprowadzić po raz pierwszy postępowanie zapobiegawcze lub postępowanie prowadzące do umorzenia długów albo dostosować postępowanie, które zgłosiły już na mocy załącznika A do rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego. Może zachodzić konieczność wprowadzenia pewnych zmian przepisów prawa spółek, aby implementować przepisy dotyczące sytuacji akcjonariuszy lub wspólników podczas restrukturyzacji.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Wariant preferowany ograniczy koszty restrukturyzacji MŚP dzięki takim środkom jak mniejsze zaangażowanie sądu, zmniejszenie liczby przypadków, w których konieczne jest powołanie zarządcy restrukturyzacyjnego, czy ustalenie na szczeblu krajowym modelowych planów restrukturyzacji. MŚP będą

miały łatwiejszy dostęp do transgranicznych kredytów i pożyczek: udane postępowanie restrukturyzacyjne umożliwi MŚP odzyskanie większych kwot niż w przypadku upadłości dłużnika, ponieważ stopy odzysku uzyskiwane przez wierzycieli są na ogół wyższe, gdy ramy upadłościowe umożliwiają wczesną i skuteczną restrukturyzację rentownych przedsiębiorstw oraz szybką likwidację nierentownych przedsiębiorstw. Lepsze warunki rozpoczynania nowej działalności przez osoby, których wcześniejsza działalność gospodarcza zakończyła się niepowodzeniem, zmniejszy „stopę zgonów” przedsiębiorstw i niekorzystny efekt domina w postaci upadłości kolejnych podmiotów stanowiących ogniwa łańcucha dostaw. Wspierane będą w ten sposób przedsiębiorczość i innowacyjność.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Nie. Państwa członkowskie, w których zostaną wprowadzone po raz pierwszy postępowania zapobiegawcze lub postępowania prowadzące do umorzenia długów, będą być może musiały zapewnić szkolenia pracownikom swoich organów sądowych i administracyjnych oraz ewentualnie zarządom upadłościowym. Szkolenia te będą miały charakter jednorazowy, a ich koszt wyniesie ok. 950–1300 euro na jednego sędziego w przypadku państw, w których postępowanie zapobiegawcze jest wprowadzane po raz pierwszy. Państwa członkowskie, które obecnie nie zbierają danych, będą musiały wprowadzić instrumenty służące do tego celu, ale związane z tym koszty nie powinny być wysokie, zwłaszcza gdy odpowiednie procedury zostały już ucyfrowione. Większość państw członkowskich wprowadziła już techniki cyfrowe w ramach inicjatyw z zakresu e-administracji.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

5 lat po rozpoczęciu stosowania dyrektywy.