

Bruksela, dnia 7.12.2022 r.
SWD(2022) 396 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący dyrektywy

w sprawie harmonizacji pewnych aspektów prawa dotyczącego niewypłacalności

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

Zasadność działań

Postępowania upadłościowe mają na celu zapewnienie uporządkowanej likwidacji lub restrukturyzacji przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej i gospodarczej. UE przyjęła już przepisy w dziedzinie niewypłacalności. Istniejące prawodawstwo unijne obejmuje jednak tylko środki stosowane przed ogłoszeniem upadłości i prowadzące do umorzenia długów (określone w niedawnej dyrektywie o restrukturyzacji i upadłości) oraz przepisy regulujące kwestie prawa właściwego w sprawach dotyczących upadłości transgranicznej (określone w rozporządzeniu w sprawie postępowania upadłościowego). W rezultacie krajowe prawo materialne dotyczące niewypłacalności nadal znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich.

Duże różnice w krajowych zasadach postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności stanowią poważną barierę dla jednolitego rynku kapitałowego w UE. Stwarzają one trudności dla inwestorów transgranicznych, którzy muszą uzyskać informacje na temat 27 zbiorów przepisów dotyczących niewypłacalności i być w stanie je porównać, aby móc je uwzględnić w swoich decyzjach inwestycyjnych (oraz w kosztach kapitału). Utrzymują się również różnice pod względem skuteczności krajowych zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, zwłaszcza jeżeli chodzi o czas potrzebny do likwidacji przedsiębiorstwa oraz wartość, którą można ostatecznie odzyskać. Źródła danych przeanalizowanych w niniejszej ocenie skutków wskazują, że procedury w niektórych państwach członkowskich są znacznie bardziej przewlekłe i przynoszą dużo gorsze rezultaty w porównaniu z państwami osiągającymi najlepsze wyniki w UE. Te różnice korelują ściśle z niską przewidywalnością wyników postępowań upadłościowych, co prowadzi do wyższych kosztów pozyskiwania informacji i zdobywania wiedzy obciążających inwestorów, a także stanowi poważną barierę dla inwestycji transgranicznych. Sprawia to, że skuteczna alokacja kapitału jest ostatecznie niemożliwa, a rozwój unii rynków kapitałowych – utrudniony.

Niniejsza inicjatywa jest związana z działaniem 11 określonym w planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych z 2020 r., w którym Komisja zobowiązała się do zwiększenia przewidywalności wyników inwestycji transgranicznych w odniesieniu do postępowań upadłościowych. Jej celem jest harmonizacja docelowych aspektów prawa materialnego dotyczących niewypłacalności przedsiębiorstw (innych niż banki), aby zwiększyć skuteczność zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności oraz ograniczyć koszty pozyskiwania informacji i zdobywania wiedzy ponoszone przez wierzycieli transgranicznych w związku z brakiem harmonizacji. Kolejnym celem jest ułatwienie inwestycji transgranicznych i konkurencji przy jednoczesnej ochronie uporządkowanego działania jednolitego rynku, zgodnie z art. 114 TFUE.

Odmienne punkty wyjścia, tradycje prawne i preferencje państw członkowskich dotyczące kształtowania polityki oznaczają, że jest mało prawdopodobne, aby reformy na poziomie krajowym w dziedzinie prawa materialnego dotyczącego niewypłacalności doprowadziły do wystarczającej zbieżności, pomimo faktu, że w ubiegłych latach uruchomiono kilka reform. Konieczne jest zatem podjęcie działań na szczeblu europejskim, aby zapewnić rozwiązanie tego problemu.

Możliwe rozwiązania

Określono dwa pakiety wariantów strategicznych na podstawie wkładu grupy ekspertów w dziedzinie prawa dotyczącego restrukturyzacji i niewypłacalności, specjalnego badania oraz opinii zainteresowanych stron. Źródła te wykorzystano również do porównania wariantów i oceny ich skutków, obok danych z badania porównawczego Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z 2020 r. oraz klasyfikacji Banku Światowego („Doing Business Indicators”). Dwa rozważane warianty to ukierunkowana harmonizacja (wariant 1) oraz bardziej kompleksowa harmonizacja (wariant 2). Oba warianty zostałyby wdrożone w drodze dyrektywy. Odrzucono wariant polegający na wydaniu jedynie zalecenia, ponieważ jest mało prawdopodobne, że przyniosłoby to rozwiązanie zidentyfikowanego problemu.

Proponowany wariant ukierunkowany jest na trzy kluczowe wymiary prawa dotyczącego niewypłacalności: (i) odzyskanie aktywów z likwidowanej masy upadłości, (ii) skuteczność procedur oraz (iii) przewidywalny i sprawiedliwy podział odzyskanej wartości pomiędzy wierzycieli. Obejmują one w szczególności kwestie związane ze stwierdzeniem bezskuteczności czynności, śledzeniem aktywów, obowiązkami i odpowiedzialnością członków zarządu, sprzedażą spółki jako działającego przedsiębiorstwa („postępowanie w trybie przygotowanej likwidacji”), przesłanką wszczęcia postępowania upadłościowego, specjalnymi zasadami postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, kolejnością spłacania wierzytelności i komitetami wierzycieli. Wariant 2 obejmuje wszystkie elementy zawarte w wariantcie 1 i uzupełnia je o bardziej ambitne środki w trzech głównych wymiarach, o których mowa powyżej.

W analizie oceniono warianty pod kątem trzech następujących celów: czy (i) umożliwiają one wyższą wysokość odzyskanych kwot, (ii) skracają czas trwania postępowania upadłościowego oraz (iii) ograniczają brak pewności prawa i koszty pozyskiwania informacji. Oprócz tego przeanalizowano uważnie efektywność kosztową i spójność wariantów.

Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Na podstawie porównania skuteczności i efektywności wybrano wariant 1 (ukierunkowana harmonizacja w drodze dyrektywy) jako wariant preferowany. Szczegółowa analiza wykazała, że bardziej kompleksowa harmonizacja (wariant 2) przyniosłaby większe korzyści w przypadku dwóch z trzech celów, ale wiązałyby się również z wyższymi kosztami, zwłaszcza pod względem potencjalnych niespójności z innymi aktami prawnymi (prawo rzeczowe, prawo spółek, prawo pracy). Ukierunkowana harmonizacja (wariant 1) przyniosłaby porównywalne korzyści jak wariant 2, ale w sposób bardziej efektywny kosztowo.

Oczekuje się, że preferowany wariant przyniesie znaczne korzyści gospodarcze inwestorom (wierzycielom), przedsiębiorstwom, w tym MŚP, oraz generalnie całej gospodarce. Wierzyciele odniosą w szczególności korzyści dzięki spodziewanej wyższej wysokości odzyskanych kwot oraz dzięki niższym kosztom pozyskiwania informacji i zdobywania wiedzy. Podobne korzyści odniosą inwestorzy z państw trzecich, co sprawi, że inwestycje w

UE staną się dla nich bardziej atrakcyjne. Przedsiębiorstwa w całej UE uzyskają bardziej jednolite zasady postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności i większą pewność prawa w zakresie ich sytuacji w przypadku niewypłacalności. Mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa odniosą bezpośrednie korzyści z utworzenia specjalnych uproszczonych zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, które będą lepiej dostosowane do ich potrzeb.

Z oceny jakościowej i ilościowej wynika, że ukierunkowana harmonizacja może doprowadzić do znacznego obniżenia kosztów i skrócenia czasu odzyskania środków. Spodziewane jest, że zwiększy to stopy odzysku o około 1,5 punktu procentowego, co – według ekstrapolacji empirycznych szacunków przedstawionych w badaniach ekonomicznych – może doprowadzić do obniżenia kosztów finansowania o 1,5 punktu bazowego oraz do zwiększenia transgranicznych aktywów portfelowych o około 1,5 punktu procentowego. Na podstawie dostępnych danych i wiarygodnych założeń oczekuje się, że w ujęciu ilościowym korzyści bezpośrednie i pośrednie przekroczą 10 mld EUR w ujęciu rocznym. Jednocześnie spodziewane jest, że całkowite koszty będą ograniczone (i zostaną w dużej mierze pokryte przez państwa członkowskie). Oprócz tego przewiduje się pewne koszty pośrednie dla przedsiębiorstw ze względu na większy zakres odpowiedzialności członków zarządu. Inicjatywa może mieć również pozytywny wpływ (choć tylko w marginalnym stopniu) na cyfryzację, przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu i cele zrównoważonego rozwoju.