

Strasbourg, 12.12.2012  
SWD(2012) 417 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI**

*Care însoțește documentul*

**Revizuirea Regulamentului (CE) nr. 1346/2000 privind procedurile de insolvență**

{COM(2012) 744 final}  
{SWD(2012) 416 final}

## **DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

### **REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI**

*Care însoțește documentul*

#### **Revizuirea Regulamentului (CE) nr. 1346/2000 privind procedurile de insolvență**

##### **1. INTRODUCERE**

Întrucât Uniunea Europeană se confruntă cu cea mai mare criză economică din istoria sa, Consiliul European a subliniat în mod repetat rolul Uniunii în promovarea creșterii economice durabile, făcând, în același timp, presiuni în sensul consolidării financiare. Prin urmare, creșterea economică a fost plasată în centrul agendei Comisiei în domeniul justiției („justiție pentru creșterea economică”).

Una dintre măsurile din domeniul justiției menite să sprijine activitățile economice este revizuirea Regulamentului (CE) nr. 1346/2000 al Consiliului privind procedurile de insolvență (denumit în continuare „Regulamentul privind insolvența” sau „REI”). În perioada 2009 - 2011, în medie 200 000 de societăți au dat faliment în fiecare an în UE, ceea ce a avut drept consecință desființarea directă a 1,7 milioane de locuri de muncă pe an. Aproximativ un sfert din aceste falimente includ elemente transfrontaliere, intrând astfel sub incidența Regulamentului privind insolvența. Dat fiind faptul că societățile care desfășoară activități comerciale transfrontaliere sunt, în general, de dimensiuni mai mari decât media, este probabil ca proporția de locuri de muncă afectate să fie mai mare decât proporția de falimente, chiar înainte de a lua în calcul efectele asupra creditorilor societăților respective.

Comisia Europeană a inclus în programul său de lucru pentru 2012 revizuirea Regulamentului privind insolvența, în conformitate cu clauza de revizuire prevăzută la articolul 46 din acest regulament. Revizuirea este conformă cu Strategia Europa 2020, cu „Small Business Act”, cu analiza anuală a creșterii pe 2012 și cu Actul privind piața unică II. În octombrie 2011, Parlamentul European a adoptat o rezoluție prin care se solicita revizuirea Regulamentului privind insolvența și se recomanda armonizarea anumitor aspecte specifice ale legislației în materie de insolvență și ale dreptului societăților comerciale. Revizuirea va fi adoptată împreună cu un raport privind aplicarea acesteia, în conformitate cu clauza de revizuire prevăzută în regulament.

##### **2. DEFINIREA PROBLEMEI**

###### **2.1. Evaluarea Regulamentului privind insolvența**

Regulamentul (CE) nr. 1346/2000 privind procedurile de insolvență stabilește un cadru juridic pentru cazurile transfrontaliere de insolvență din Uniunea Europeană. Regulamentul prevede norme uniforme privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie de insolvență, precum și legislația aplicabilă. De asemenea, acesta prevede coordonarea procedurilor multiple în care este implicat același debitor. Pe scurt:

- regulamentul se aplică persoanelor juridice și persoanelor fizice, atunci când debitorul are active sau creditori în cel puțin 2 state membre;
- deschiderea procedurii principale de insolvență este de competența instanței din statul membru în care debitorul își are centrul intereselor principale (*centre of main interest - COMI*). Hotărârea de deschidere a procedurii și toate celelalte hotărâri pronunțate de instanța respectivă sunt recunoscute și executate în toate celelalte state membre;
- există posibilitatea deschiderii de proceduri secundare în orice stat membru în care debitorul are un sediu, adică în orice loc în care debitorul își desfășoară activitatea economică. Efectele procedurii secundare se limitează la bunurile situate în statul membru respectiv. Lichidatorul din cadrul procedurii secundare trebuie să coopereze cu omologul său din cadrul procedurii principale (și viceversa), în vederea coordonării procedurilor și
- legislația aplicabilă procedurii de insolvență este, în principiu, legislația țării în care a fost deschisă procedura. Această legislație stabilește, în special, rangul creanțelor și drepturile procedurale ale creditorului.

Cu toate că, în general, se consideră că Regulamentul privind insolvența este eficient în ceea ce privește facilitarea procedurilor transfrontaliere de insolvență din cadrul Uniunii Europene, evaluarea a identificat o serie de probleme în punerea în aplicare a acestuia. De asemenea, evaluarea arată că regulamentul nu reflectă îndeajuns prioritățile actuale ale UE și nici practicile naționale privind legislația în materie de insolvență, în special în ceea ce privește promovarea salvării societăților aflate în dificultate.

**Evaluarea Regulamentului privind insolvența a evidențiat următoarele probleme principale:**

- (1) obstacole care împiedică salvarea societăților și libera circulație a antreprenorilor și a persoanelor care au beneficiat de descărcarea datoriilor;
- (2) dificultăți în determinarea corectă a competenței pentru deschiderea procedurilor;
- (3) proceduri transfrontaliere ineficiente;
- (4) lipsa unui cadru juridic care să acopere insolvența grupurilor de societăți.

În prezenta secțiune sunt analizate cele patru probleme, acestea fiind tratate împreună, datorită conexiunilor care se pot stabili între ele, și grupate în două categorii.

## **2.2. Categoria de probleme nr. 1: Probleme referitoare la domeniul de aplicare al Regulamentului privind insolvența**

Prima categorie de probleme se referă la aspecte privind lacunele din actualul domeniu de aplicare al regulamentului, cum ar fi lipsa de dispoziții privind sistemele de pre-insolvență, lipsa de dispoziții privind procedurile de descărcare a datoriilor pentru persoanele fizice și de norme specifice pentru grupurile de societăți.

### **2.2.1. Regulamentul nu acoperă procedurile naționale de insolvență care au drept obiectiv salvarea societăților**

De la momentul adoptării Regulamentului privind insolvența, multe state membre și-au actualizat legislația în materie de insolvență, prin introducerea de noi proceduri care au drept obiectiv salvarea întreprinderilor, oferirea unei a doua șanse antreprenorilor onești și acordarea de descărcare a datoriilor persoanelor particulare. Studiul Heidelberg a arătat că în

aproape două treimi din statele membre există proceduri de pre-insolvență sau proceduri hibride (debitor aflat în posesia activelor) care nu sunt prevăzute de regulament. Aceste proceduri au drept scop salvarea întreprinderilor viabile și protejarea locurilor de muncă, iar beneficiile economice pe care le generează sunt recunoscute pe scară largă.

Atunci când procedurile nu sunt acoperite de Regulamentul privind insolvența, efectele acestora, în special suspendarea acțiunilor individuale de executare, nu sunt recunoscute la nivel european. Prin urmare, creditorii străini au posibilitatea să continue acțiunile individuale de executare împotriva unei societăți și a activelor acesteia și sunt mai puțin dispuși să se angajeze pe deplin în negocieri privind restructurarea sau să accepte planuri de salvare. În consecință, se poate rata ocazia de a reorganiza o societate și de a salva locuri de muncă. Participanții la consultarea publică au subliniat aceste probleme, 51 % din aceștia considerând că **lipsa de dispoziții privind procedurile de pre-insolvență sau procedurile hibride de insolvență este problematică**. 59 % au fost de acord, de asemenea, cu ideea că Regulamentul privind insolvența ar trebui să acopere procedurile naționale de pre-insolvență.

În perioada 2009 - 2011, mai mult de 200 000 de societăți au dat faliment în fiecare an în UE. Se estimează că anual s-au desființat aproximativ 1,7 milioane de locuri de muncă. Se estimează că aproximativ 5 milioane de societăți europene au clienți, creditori sau parteneri de afaceri în alte state membre și, prin urmare, în caz de insolvență, sunt potențial afectate de regulament, în calitatea lor de debitor sau de creditor. Aproximativ 50 000 de societăți pe an (adică 1 % din cele 5 milioane) vor fi debitori și cel puțin de două ori mai multe vor fi creditori în cadrul unui caz transfrontalier de insolvență.

Cazurile transfrontaliere de insolvență afectează în mod special întreprinderile mari, deoarece există o probabilitate mai mare decât în cazul IMM-urilor ca acestea să desfășoare activități economice transfrontaliere. Insolvența unei societăți mari are efecte considerabile asupra economiei europene, deoarece societățile mari, deși nu reprezintă decât 0,2 % din societățile europene, asigură 30 % din locurile de muncă din UE și produc 41 % din valoarea adăugată brută. Societățile mari se aprovizionează adesea de la societăți mai mici, care pot fi situate în străinătate; astfel, insolvența unei societăți mari poate avea un efect de domino considerabil.

#### *2.2.2. Regulamentul nu acoperă în mod eficient întreaga gamă de sisteme de insolvență destinate persoanelor fizice existente în statele membre*

Creșterea numărului de persoane fizice supraîndatorate din Europa a determinat un număr mare de state membre să introducă sisteme de insolvență destinate persoanelor fizice. Acest lucru reflectă conștientizarea din ce în ce mai accentuată a faptului că insolvența și datoriile persoanelor fizice care rezultă din aceasta reprezintă obstacole considerabile în calea acțiunilor cu caracter antreprenorial. Introducerea posibilității de a obține o descărcare a datoriilor are drept obiectiv și contracararea impactului social negativ pe care îl are supraîndatorarea personală asupra persoanelor particulare în cauză.

Cu toate că o serie de proceduri de insolvență destinate persoanelor fizice sunt prevăzute în regulament, printre acestea numărându-se și descărcarea datoriilor, multe altele nu sunt acoperite de acesta. În consecință, **debitorii sunt în continuare răspunzători față de creditorii străini**. Așadar, faptul că Regulamentul privind insolvența nu acoperă unele sisteme de insolvență destinate persoanelor fizice împiedică antreprenorii cinstiți și persoanele cărora li s-a acordat o descărcare a datoriilor să beneficieze de o a doua șansă și să poată profita pe deplin de oportunitățile oferite de piața unică. Acest lucru este în contradicție cu politicile UE privind antreprenoriatul.

**Numărul cazurilor de insolvență care vizează persoanele fizice, care în prezent nu sunt acoperite de Regulamentul privind insolvența, poate fi estimat la aproximativ 200 000 pe an.** Jumătate din participanții la consultarea publică (49 %) au fost de acord că **Regulamentul privind insolvența ar trebui să se aplice persoanelor fizice/persoanelor fizice autorizate**, în vreme ce o treime din participanți (34 %) s-au exprimat împotriva acestui lucru; printre susținătorii acestei idei s-au numărat judecători, practicieni în insolvență și cadre universitare. Unii participanți au fost de părere că o extindere a regulamentului nu ar trebui să includă consumatorii.

### *2.2.3. Regulamentul nu tratează în mod eficace insolvența grupurilor de societăți*

Cu toate că în numeroase cazuri transfrontaliere de insolvență sunt implicate grupuri de societăți, Regulamentul privind insolvența nu conține norme specifice referitoare la insolvența grupurilor multinaționale de întreprinderi. Premisa de bază a Regulamentului privind insolvența este că procedurile de insolvență se referă la o singură entitate juridică și că, în principiu, trebuie deschise proceduri separate pentru fiecare membru al grupului în parte. Nu există obligativitatea coordonării procedurilor de insolvență independente deschise cu privire la o societate-mamă și filialele acesteia.

Această situație reduce șansele de restructurare reușită și scade valoarea activelor grupului. Conform raportului din aprilie 2011 elaborat de Grupul de reflecție privind viitorul dreptului european al societăților comerciale, grupurile internaționale de societăți au devenit forma organizatorică predominantă a întreprinderilor europene mari. Se estimează că, în fiecare an, **2 100 de societăți (dintre care 2 000 de IMM-uri) se confruntă cu dificultăți în cazuri de insolvență a grupurilor de societăți.** Aproape jumătate din participanții la consultarea publică (49 %) au considerat că **Regulamentul privind insolvența nu funcționează în mod eficace în cazurile de insolvență a grupurilor multinaționale**, în vreme ce 30 % din participanți au declarat contrariul.

## **2.3. Categoria de probleme nr. 2: Probleme în punerea în aplicare a Regulamentului privind insolvența**

Punerea în aplicare a acestui regulament a generat o serie de dificultăți, acestea putând fi grupate după cum urmează.

### *2.3.1. Lipsa unei definiții a centrului intereselor principale și dificultăți rezultate din aceasta în ceea ce privește determinarea competenței de a deschide proceduri de insolvență și căutarea situației juridice celei mai favorabile („forum shopping”)*

Regulamentul privind insolvența atribuie competența de a deschide procedurile principale de insolvență instanțelor din statul membru în care debitorul are centrul intereselor principale (COMI). Cazul urmează să fie tratat în statul membru în care se află centrul intereselor principale și să fie supus legislației în materie de insolvență din statul respectiv, fără a se aduce atingere posibilității de a se deschide proceduri secundare. În vreme ce **77 % din participanții la consultarea publică au aprobat utilizarea centrului intereselor principale** în scopul determinării competenței în cazul procedurilor principale, aplicarea în practică a acestui concept a dat naștere unor dificultăți, întrucât instanțele naționale nu sunt suficient de bine informate cu privire la jurisprudența CJUE în cauzele Eurofood și Interedil. În plus, Regulamentul privind insolvența nu prevede obligația explicită ca instanța care deschide procedurile de insolvență să examineze competența internațională. Această situație prezintă

riscul ca mai multe proceduri principale să fie deschise în paralel, creându-se astfel conflicte de competență.

Regulamentul privind insolvența a fost criticat, de asemenea, pentru că permite societăților și persoanelor fizice să caute situația juridică cea mai favorabilă, acestea putând profita de sistem prin delocalizarea centrului intereselor principale în alt stat membru. Cu toate acestea, nu toate delocalizările sunt abuzive. Problema „forum shopping” este generată, în principal, de diferențele care există între legislațiile naționale în materie de insolvență.

Curtea de Justiție a acceptat o serie de cazuri în care delocalizarea de către **societăți** a centrului intereselor principale a fost considerată drept exercitare legitimă a libertății de stabilire. Există mai multe cazuri în care delocalizarea centrului intereselor principale către Regatul Unit a condus la restructurarea reușită a unei societăți, datorită flexibilității pe care legislația engleză în materie de insolvență o acordă societăților.

De asemenea, s-a constatat recurgerea la delocalizarea centrului intereselor principale în cazul unor **persoane fizice supraîndatorate**. Acest fenomen a fost denumit „turism de faliment”. Turismul de faliment este problematic deoarece debitorul profită de un regim de insolvență mai favorabil dintr-o altă jurisdicție, fără să se delocalizeze cu adevărat în celălalt stat membru, în detrimentul creditorilor săi care nu sunt în măsură să execute creanțele.

Aspectele referitoare la determinarea centrului intereselor principale reprezintă o sursă frecventă de litigiu, deși litigiile de acest tip sunt din ce în ce mai rare. Cercetările au concluzionat că aspectele referitoare la centrul intereselor principale apar în 40-50 % din cazuri, deși nu întotdeauna ca o chestiune contestată. Este dificil de cuantificat răspândirea delocalizărilor abuzive ale centrului intereselor principale, în parte din cauza unor puncte de vedere divergente cu privire la caracterul abuziv al delocalizării și în parte pentru că nu sunt detectate toate transferurile abuzive ale centrului intereselor principale, din cauza deficiențelor cadrului procedural. Statisticile din Regatul Unit arată că transferul centrului intereselor principale ar putea fi considerat abuziv în mai puțin de 100 de cazuri pe an.

### *2.3.2. Relația dintre procedura principală și cele secundare în temeiul Regulamentului privind insolvența*

Regulamentul permite deschiderea de proceduri secundare în cazul în care debitorul are un sediu în țara respectivă. Cu toate acestea, regulamentul prevede că procedurile secundare trebuie să fie proceduri de lichidare, ceea ce înseamnă că acestea nu pot fi proceduri de restructurare sau de relansare a activității. Această cerință a suscitat critici referitoare la faptul că Regulamentul privind insolvența este concentrat mai degrabă pe ideea de lichidare decât pe cea de restructurare și că acesta este, prin urmare, incompatibil cu abordarea vizând „salvarea întreprinderilor”, pentru care se optează în prezent. Marea majoritate a părților interesate consideră că această situație reprezintă o problemă.

Domeniul de aplicare restrâns al procedurilor secundare poate reprezenta un obstacol pentru restructurarea reușită a unei societăți care are sucursale în mai multe state membre, reducându-se astfel valoarea totală a activelor debitorului și desființându-se locuri de muncă. Această problemă subiacentă agravează așadar prima problemă subiacentă, și anume faptul că actualul regulament constituie **un obstacol pentru continuitatea activităților comerciale ale societăților și pentru protejarea locurilor de muncă**. Sistemul de proceduri secundare a fost introdus pentru a proteja interesele creditorilor locali și/sau a facilita administrarea cazurilor complexe. Cu toate acestea, în practică, procedurile secundare pot împiedica atât

administrarea eficientă a patrimoniului, cât și reorganizarea reușită a unei societăți. Prin aceste proceduri, o parte din bunuri sunt sustrate controlului administratorului judiciar din procedura principală. De asemenea, acestea contribuie la creșterea costului procedurilor deoarece trebuie asigurată remunerația unui practician în insolvență suplimentar. Recurgerea la proceduri secundare a înregistrat o scădere, deoarece societățile tind să își organizeze activitățile transfrontaliere prin intermediul unor filiale. Cu toate acestea, utilizarea sucursalelor rămâne generalizată în sectorul aviației, acestea fiind dotate cu active importante și având un număr mare de angajați. Se estimează că **în fiecare an aproximativ 700 de societăți cu sucursale în alt stat membru dau faliment și că sunt deschise câteva sute de proceduri secundare.**

În cazurile în care se deschid proceduri secundare, toate părțile implicate constată lipsa de coordonare dintre procedura principală și cea secundară. Regulamentul privind insolvența impune practicienilor în insolvență să comunice informațiile și să coopereze între ei. O serie de asociații de practicieni din domeniu au elaborat mai multe orientări pentru practicieni privind cooperarea și comunicarea în cazurile transfrontaliere de insolvență. Practicienii în insolvență și instanțele din acest domeniu au raportat că această cooperare nu este eficientă în practică. Costurile suplimentare pe care le presupun cooperarea, barierele lingvistice și normele procedurale naționale care împiedică divulgarea de informații pot fi, de asemenea, o sursă de dificultăți în calea cooperării. În plus, obligația de cooperare între instanțe nu este similară cu cea dintre administratorii judicari și instanțe. Prin urmare, judecătorul din cadrul procedurii principale nu este informat cu privire la felul în care evoluează procedura secundară înainte de a lua o hotărâre privind acțiunile ulterioare, și viceversa. În cele din urmă, acest lucru reduce eficiența procedurilor, determină creșterea duratei acestora și majorarea costurilor și, în cele din urmă, oportunitățile de maximizare a valorii activelor pot fi pierdute. **70 % din participanții la consultarea publică s-au declarat nemulțumiți de coordonarea dintre procedurile principale și cele secundare. 61 % au dat un răspuns similar în cadrul raportul Heidelberg.**

### *2.3.3. Dificultăți în punerea efectivă în aplicare generate de lipsa de informare privind hotărârile din cadrul unei proceduri de insolvență și de înregistrarea cererilor de admitere a creanțelor*

O instanță care deschide o procedură de insolvență trebuie să știe dacă societatea sau persoana vizată face deja obiectul unor proceduri de insolvență în alt stat membru. În prezent, nu se practică publicarea sau înregistrarea sistematică a hotărârilor nici în statele membre în care se deschide o procedură, nici în statele membre în care societatea are un sediu. Lipsa de informații cu privire la proceduri a dus la lansarea inutilă a unor proceduri concurente. Este esențial, de asemenea, să se dea acces la hotărârea prin care se încheie o procedură.

**În toate statele membre, cu excepția a două dintre acestea, informațiile cu privire la procedurile de insolvență sunt colectate la nivel central.** În vreme ce procedurile de insolvență în care sunt implicate persoanele juridice sunt înregistrate în toate statele membre, cele privind insolvența persoanelor fizice nu sunt înregistrate decât în unele state membre. **Doar 14 state membre publică hotărârile într-un registru de insolvență care este accesibil publicului, online și gratuit.** Alte 9 state membre publică unele informații în materie de insolvență într-o bază de date electronică, precum registrul comerțului sau o versiune electronică a Buletinului Oficial.

Atât studiul de evaluare, cât și participanții la consultarea publică (în special Asociația Europeană pentru IMM-uri) au afirmat că creditorii întâmpină dificultăți în a înregistra

cererile de admitere a creanțelor în temeiul Regulamentului european privind insolvența. Lichidatorii nu informează întotdeauna creditorii în timp util cu privire la dreptul acestora din urmă de a înregistra o cerere de admitere a creanțelor. Acest lucru poate atrage după sine pierderea integrală a creanței în cazul în care aceasta este înregistrată după expirarea termenelor-limită prevăzute de legislația națională.

Aceste costuri și dificultăți descurajează creditorii de mici dimensiuni. În cazurile transfrontaliere, **costul mediu aferent înregistrării unei cereri de admitere a creanțelor în cazul unui creditor străin a fost estimat la aproximativ 2 000 de euro.**

#### 2.4. Dreptul UE de a acționa: temei juridic, subsidiaritate și proporționalitate

Temeiul juridic al reformei ar urma să fie articolul 81 alineatul (2) literele (a), (c) și (f) din TFUE. Măsurile urmează să fie adoptate în procedură legislativă ordinară. Elaborarea, la nivelul UE, a unor norme transfrontaliere de insolvență mai eficiente este pe deplin conformă cu principiul subsidiarității. Această chestiune prezintă aspecte transfrontaliere care nu pot fi abordate în mod satisfăcător prin acțiunile întreprinse individual de către statele membre. În plus, acțiunile întreprinse la nivelul UE ar urma să aducă beneficii clare (în comparație cu acțiunile la nivel de stat membru) din punctul de vedere al eficacității.

### 3. OBIECTIVE DE POLITICĂ

| Obiectiv general                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Îmbunătățirea eficienței cadrului european pentru soluționarea cazurilor transfrontaliere de insolvență, în vederea îmbunătățirii funcționării pieței interne și a rezistenței acesteia în contextul crizelor economice.                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Obiective specifice                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Asigurarea recunoașterii în întreaga UE a procedurilor naționale în materie de insolvență, contribuind astfel la salvarea întreprinderilor, protejarea investițiilor, menținerea locurilor de muncă și încurajarea antreprenoriatului; oferirea unei a doua șanse antreprenorilor onești și consumatorilor supraîndatorați.                                                                                                                                                                                                          |
| Sporirea securității juridice pentru creditori, încurajându-se astfel comerțul și investițiile transfrontaliere.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Gestionarea mai eficientă a cazurilor transfrontaliere de insolvență, protejându-se astfel interesele tuturor creditorilor și ale altor persoane interesate, inclusiv ale debitorului.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Gestionarea mai eficientă a insolvabilității membrilor unui grup multinațional de societăți, maximizându-se astfel valoarea activelor acestora și facilitându-se salvarea societăților în cauză.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Obiective operaționale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Rezolvarea problemei domeniului de aplicare al Regulamentului privind insolvența, care nu ia în considerare utilizarea din ce în ce mai frecventă a procedurilor neaxate pe lichidare (de exemplu, a procedurilor de pre-insolvență și a procedurilor hibride); introducerea unui proces de adaptare a regulamentului la evoluțiile din legislațiile naționale în materie de insolvență și extinderea procedurilor secundare astfel încât să acopere procedurile de restructurare, de pre-insolvență, precum și procedurile hibride. |
| Clarificarea normelor privind competența de a deschide proceduri de insolvență, fără a aduce atingere drepturilor societăților și ale persoanelor fizice de a-și exercita în mod legal libertatea de stabilire și de                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

circulație în Uniune.

Îmbunătățirea cadrului procedural pentru determinarea competenței judiciare și pentru garantarea posibilității de revizuire judiciară pentru părțile interesate.

Îmbunătățirea coordonării dintre instanțele judecătorești și practicieni, atât înaintea, cât și în timpul procedurilor; sporirea transparenței prin introducerea obligației de a publica toate hotărârile relevante la nivelul fiecărui stat membru; îmbunătățirea accesului la justiție, în special pentru IMM-uri, prin elaborarea de măsuri menite să faciliteze înregistrarea cererilor de admitere a creanțelor; și

Crearea unui cadru juridic specific privind insolvența unui grup.

#### **4. OPȚIUNI DE POLITICĂ**

Au fost identificate trei opțiuni de politică în vederea abordării problemelor menționate anterior și a realizării obiectivelor de mai sus. Este vorba despre:

1) Statu-quo sau scenariu de referință;

2) Opțiunea A, care constă în actualizarea Regulamentului privind insolvența existent, menținându-se, în același timp, actualul echilibru între creditori și debitori, precum și între universalitate și teritorialitate; și

3) Opțiunea B, care constă în schimbarea premiselor de bază ale regulamentului și care necesită un anumit grad de apropiere sau de convergență între legislațiile și procedurile naționale în materie de insolvență.

În continuare se află un tabel care prezintă aspectele cuprinse în fiecare dintre aceste opțiuni, puse în corespondență cu problemele care au fost clasificate în două categorii. Anumite aspecte sunt comune opțiunilor A și B, având în vedere faptul că ambele opțiuni ar urma să extindă domeniul de aplicare al regulamentului, de exemplu, în ceea ce privește registrele naționale de insolvență și procedurile simplificate pentru înregistrarea unei cereri de admitere a creanțelor.

| <b>Problema identificată</b>                                           | <b>Statu-quo (scenariu de referință)</b>                                                                                                                                               | <b>Opțiunea A „Actualizarea cadrului procedurilor transfrontaliere de insolvență”</b>                                                                                                                                                                                               | <b>Opțiunea B „Către apropierea legislațiilor și procedurilor naționale în materie de insolvență”</b>                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Domeniul de aplicare limitat al Regulamentului privind insolvența      | Domeniul de aplicare și definiția regulamentului nu acoperă procedurile de pre-insolvență, procedurile hibride și majoritatea procedurilor de insolvență care vizează persoane fizice. | Extinderea domeniului de aplicare al regulamentului pentru a include procedurile hibride, procedurile de pre-insolvență și procedurile de insolvență care vizează persoane fizice, precum și eliminarea cerinței ca procedurile secundare să fie proceduri de lichidare.            |                                                                                                                                                                       |
|                                                                        | Fără norme pentru grupurile de societăți.                                                                                                                                              | Coordonarea procedurilor principale, prin intermediul unor mecanisme generale de cooperare, cu opțiunea de a se desemna, atunci când este cazul, un practician în insolvență principal.                                                                                             | O singură instanță competentă pentru toate procedurile principale; un singur administrator judiciar desemnat pentru toți membrii grupului („conexarea procedurilor”). |
| Dificultăți în punerea în aplicare a Regulamentului privind insolvența | Lipsa obligației de a publica și faptul că nu toate statele membre au un registru electronic de insolvență.                                                                            | Obligația statelor membre de a publica toate hotărârile relevante din cadrul procedurilor de insolvență într-un registru electronic național și definirea unor categorii comune pentru a permite stabilirea de legături între registrele naționale în cadrul portalului e-justiție. |                                                                                                                                                                       |
|                                                                        | Lipsa unor formulare standard pentru înregistrarea cererilor de admitere a creanțelor. Procedurile sunt în totalitate de competența legislației naționale.                             | Introducerea unor proceduri și a unui formular standardizat, la nivelul UE, pentru înregistrarea cererilor de admitere a creanțelor și încurajarea statelor membre în sensul introducerii unor mijloace electronice de înregistrare a acestor cereri.                               |                                                                                                                                                                       |
|                                                                        | Competența rămâne în același loc ca și centrul intereselor principale, care este definit de jurisprudență.                                                                             | Îmbunătățirea cadrului procedural și instruirea judecătorilor pe tema Regulamentului privind insolvența.                                                                                                                                                                            | Armonizarea unor elemente din legislațiile naționale în materie de insolvență.                                                                                        |
|                                                                        | Coordonarea este limitată la coordonarea dintre practicieni.                                                                                                                           | Menținerea procedurilor secundare, însă cu îmbunătățirea coordonării cu procedura principală înainte și pe parcursul procedurilor secundare.                                                                                                                                        | Eliminarea procedurilor secundare.                                                                                                                                    |

#### 4.1. Opțiunea A

Primul element: extinderea domeniului de aplicare al Regulamentului pentru a include procedurile hibride, procedurile de pre-insolvență și procedurile de insolvență care vizează persoane fizice, precum și eliminarea cerinței ca procedurile secundare să fie proceduri de lichidare.

Definiția procedurilor de insolvență ar urma să fie extinsă pentru a include și procedurile hibride, procedurile de pre-insolvență și procedurile de insolvență care vizează persoane fizice. Procedurile de insolvență naționale notificate de statele membre care intră în domeniul de aplicare al definiției din Regulamentul privind insolvența ar urma să fie menționate în anexă. Definiția ar impune, în special, ca procedura de insolvență să presupună un anumit grad de control judiciar, care este necesar pentru recunoașterea bazată pe încredere reciprocă. Comisia ar urma să aibă sarcina de a se asigura că în anexa la regulament sunt menționate doar procedurile conforme cu această definiție.

Obligația prevăzută de actualul regulament ca procedurile secundare să fie „proceduri de lichidare” ar urma să fie eliminată pentru a include proceduri de promovare a restructurării.

Al doilea element: coordonarea procedurilor principale, prin intermediul unor mecanisme generale de cooperare, cu posibilitatea de a se desemna, atunci când este cazul, un practician în insolvență principal. Opțiunea A ar menține abordarea care stă la baza Regulamentului privind insolvența, conform căreia fiecare societate este tratată separat, dar ar prevedea coordonarea procedurilor de insolvență referitoare la membrii aceluiași grup. Coordonarea s-ar aplica în ceea ce privește trei aspecte:

- (1) Lichidatorii din cadrul diferitelor proceduri principale ar avea obligația de a comunica și de a coopera, în special în încercarea de a elabora un plan de reorganizare destinat membrilor insolvabili ai grupului. Această obligație s-ar baza pe actualul mecanism de coordonare între lichidatorii din cadrul procedurii principale și cei din cadrul procedurilor secundare.
- (2) În al doilea rând, regulamentul ar obliga instanțele competente pentru diferitele proceduri principale să comunice informații și să coopereze, de exemplu, prin desemnarea aceluiași (acelorași) lichidator(i) care au indicat că pot coopera între ei.
- (3) În al treilea rând, lichidatorul din cadrul procedurii principale care vizează un membru al grupului ar avea obligația de a comunica și de a coopera cu instanțele competente pentru procedurile care vizează un alt membru al grupului.

În cazul anumitor societăți, precum filialele deținute în totalitate, mecanismele de coordonare menționate mai sus ar putea fi însoțite de posibilitatea de a atribui lichidatorului societății-mamă „rolul principal” în cadrul procedurii. Lichidatorul „principal” ar urma să aibă competența de a conduce reorganizarea membrilor insolvabili ai grupului, în special solicitând instanței competente să dispună suspendarea procesului de lichidare a unei filiale, precum și competența de a obține informații de la ceilalți lichidatori sau instanțe implicate sau de a propune un plan de restructurare.

**Al treilea element: obligația ca statele membre să publice hotărârile prin care se deschid și se închid procedurile de insolvență și alte hotărâri pronunțate în cadrul procedurilor într-un registru electronic național și definirea unor categorii comune astfel încât să fie posibilă stabilirea de legături între registrele naționale în cadrul portalului e-justiție.**

Pentru a putea realiza acest lucru, ar fi necesar ca toate statele membre să creeze și să actualizeze un registru electronic al hotărârilor pronunțate în cazuri de insolvență, atât în cazul societăților, cât și în cazul persoanelor particulare. O serie de categorii comune ar urma să fie definite pentru a permite stabilirea de legături între registrele naționale în cadrul portalului e-justiție<sup>1</sup>, cu scopul de a pune la dispoziție o bază de date accesibilă și cuprinzătoare la nivelul UE privind procedurile de insolvență, care să permită creditorilor, acționarilor, angajaților și instanțelor să afle dacă au fost deschise proceduri de insolvență în alt stat membru.

**Al patrulea element: introducerea unor proceduri și a unui formular standard, la nivelul UE, pentru înregistrarea cererilor de admitere a creanțelor** și încurajarea statelor membre în sensul introducerii unor mijloace electronice de înregistrare a acestor cereri.

Opțiunea A ar urma să definească un formular standard în toate limbile UE, care ar putea fi utilizat de către toți creditorii în cadrul procedurilor transfrontaliere pentru a înregistra cererile de admitere a creanțelor. De asemenea, în cadrul acestei opțiuni ar fi definite o serie de proceduri la nivelul UE privind înregistrarea cererilor de admitere a creanțelor, astfel încât să se asigure că legile naționale iau în considerare dimensiunea transfrontalieră a anumitor proceduri, de exemplu, că legile prevăd un interval de timp rezonabil pentru înregistrarea unei cereri de admitere a creanțelor, că prevăd sancționarea practicienilor în cazul în care aceștia nu respectă procedura și că furnizează creditorilor informații cu privire la rezultatul cererii pe care au depus-o. De asemenea, această opțiune ar încuraja statele membre să creeze interfețe electronice pentru înregistrarea cererilor de admitere a creanțelor care să fie disponibile pentru creditorii străini. Aceste interfețe ar putea fi realizate printr-o inițiativă privată, nu neapărat de către autoritățile publice.

**Al cincilea element: Îmbunătățirea cadrului procedural și instruirea judecătorilor pe tema Regulamentului privind insolvența**, având în vedere faptul că acest regulament ar urma să clarifice definiția centrului intereselor principale prin codificarea anumitor elemente din jurisprudența CJUE. De asemenea, regulamentul ar urma să prevadă ca instanța care deschide o procedură de insolvență să fie obligată să examineze din oficiu temeiul competenței sale judiciare și să precizeze, în hotărârea de deschidere, dacă este vorba despre o procedură principală sau secundară. În cazul în care a avut loc o modificare recentă în ceea ce privește centrul intereselor principale, iar datoriile rămân în statul membru inițial, instanțele ar fi obligate să examineze încă din primă instanță, adică înainte de pronunțarea descărcării datoriilor, dacă transferul este autentic. Acest lucru ar putea fi realizat, de exemplu, prin solicitarea de documente suplimentare de la debitor sau prin audierea creditorilor străini. În plus, creditorii ar avea o cale de atac efecace împotriva hotărârii de deschidere a unei proceduri de insolvență; în special, aceștia ar fi informați în timp util cu privire la această hotărâre pentru a fi în măsură să o conteste. Judecătorii ar urma să fie formați pe tema Regulamentului privind insolvența și a jurisprudenței CJUE cu privire la centrul intereselor principale.

**Al șaselea element: menținerea procedurilor secundare, însă cu îmbunătățirea coordonării** cu procedurile principale înainte și în timpul procedurilor secundare, după cum urmează:

Impunerea obligației ca instanța să audieze practicianul procedurii principale înainte de deschiderea de proceduri secundare.

---

<sup>1</sup> Portalul e-justiție este menit să fie un „ghișeu unic” în domeniul justiției, prin care se furnizează informații și se îmbunătățește accesul la justiție în întreaga UE.

Acordarea posibilității ca instanța să amâne sau să refuze deschiderea de proceduri secundare în cazul în care acest lucru ar împiedica administrarea eficace a patrimoniului și ar genera beneficii suplimentare pentru creditorii locali. Lichidatorul și instanțele se pot angaja să trateze creditorii locali ca și cum ar fi fost deschise proceduri secundare („proceduri secundare sintetice”).

Impunerea obligației ca instanțele și practicienii în insolvență să coopereze între ei și ca instanțele să comunice și să coopereze între ele.

#### **4.2. Opțiunea B**

Elementele pe care opțiunile A și B le au în comun sunt explicate mai sus, și anume:

- **Primul element: extinderea domeniului de aplicare al Regulamentului privind insolvența;**
- **Al treilea element: obligația statelor membre de a publica hotărârile într-un registru electronic național;**
- **Al patrulea element: introducerea unor proceduri și a unui formular standardizat de înregistrare a cererilor de admitere a creanțelor.**

Elementele specifice opțiunii B sunt detaliate în cele ce urmează.

**Al doilea element: o singură instanță competentă pentru toate procedurile principale** ar însemna desemnarea unui singur administrator judiciar pentru toți membrii grupului („conexarea procedurilor”), ceea ce ar însemna că procedurile de insolvență pentru toți membrii grupului ar fi conexate în fața unei instanțe unice, acolo unde este localizat centrul intereselor principale al societății-mamă. Același practician în insolvență ar fi desemnat în cadrul tuturor procedurilor principale în care sunt implicate filialele.

**Al cincilea element: armonizarea unor elemente din legislațiile naționale în materie de insolvență ar implica** anumite aspecte ale procedurilor naționale de insolvență, în special perioadele de descărcare a datoriilor, condițiile și normele de deschidere a procedurilor, normele privind audierile creditorilor și căile de atac eficiente.

**Al șaselea element: eliminarea procedurilor secundare** în cadrul opțiunii B. În locul procedurilor secundare ar exista o procedură principală unică de insolvență, cu efect la nivelul întregii UE, care ar viza societatea-mamă și toate sucursalele și agențiile acesteia.

#### **4.3. Opțiuni respinse**

O serie de alte elemente au fost identificate sau propuse de către părțile interesate ca opțiuni în vederea rezolvării problemelor. Printre acestea s-au numărat, în special, introducerea unei perioade de suspendare după schimbarea sediului social sau a centrului intereselor principale, ca modalitate de prevenire a practicii „forum shopping”. Cu toate acestea, este îndoielnic că această soluție ar permite cu adevărat realizarea acestui obiectiv.

## 5. EVALUAREA IMPACTULUI ȘI COMPARAREA OPȚIUNILOR

**Statu-quo-ul** nu ar rezolva problemele identificate și ar prelungi efectele negative ale ambelor grupuri de probleme. Cu toate că, în anumite domenii, se poate preconiza un anumit grad de convergență în materie de reglementare între statele membre, există o probabilitate ridicată ca în alte domenii problemele să se accentueze.

**Opțiunea A** are, în general, efecte pozitive în comparație cu scenariul de referință. Aceasta ar realiza în mod eficace obiectivele de politică și ar soluționa problemele identificate, fără a interveni în legislația sau în politicile naționale. Această opțiune are efecte economice pozitive asupra siguranței investițiilor, a funcționării pieței unice și asupra spiritului antreprenorial. Aceasta ar contribui la salvarea întreprinderilor viabile și la protejarea locurilor de muncă. Nu există nicio dovadă a vreunui alt efect asupra situației angajaților în cazul în care angajatorul se află în situație de insolvență. Ar putea exista riscul ca acordarea unei a doua șanse debitorilor să aibă un impact asupra accesului altor antreprenori la credite abordabile, dar acest lucru este contrabalansat de eficiența sistemelor moderne de insolvență care sunt mai stricte și sunt monitorizate îndeaproape. De asemenea, există riscul ca extinderea domeniului de aplicare pentru a acoperi un număr mai mare de sisteme de insolvență să aibă un impact asupra practicii „forum shopping”. Cu toate acestea, scopul principal al procedurilor hibride și al procedurilor de pre-insolvență este înlesnirea salvării societăților, iar beneficiile acestora sunt consolidate prin coordonarea eficientă a procedurilor. Această opțiune ar contribui la promovarea unei a doua șanse. Ar spori eficiența, echitatea și transparența procedurilor transfrontaliere de insolvență și ar îmbunătăți accesul la justiție.

Opțiunea A implică o serie de costuri pentru autoritățile statelor membre, acestea fiind legate de registrele de insolvență și de formarea judecătorilor. Costurile se justifică prin avantajele și economiile pe care le reprezintă pentru societate, acestea decurgând din sporirea eficienței și a calității procedurilor transfrontaliere de insolvență.

Opțiunea A ar avea un impact pozitiv asupra încrederii reciproce dintre autoritățile judiciare ale statelor membre. Aceasta menține actualul echilibru dintre debitor și creditor și dintre universalitate și teritorialitate. Totuși, această opțiune nu ar aborda una dintre cauzele majore ale problemelor, și anume ineficiențele și diferențele de la nivelul legislațiilor naționale în materie de insolvență.

**Opțiunea B** are potențialul de a fi mai eficientă decât opțiunea A în ceea ce privește atingerea obiectivelor și realizarea de beneficii economice și sociale pentru piața unică. Aceasta ar spori eficacitatea și eficiența procedurii de insolvență la nivelul întregii Uniuni, ar crea elementele unui sistem cu adevărat universal, similar cu unele caracteristici ale *US Insolvency Act*, regulamentul privind insolvența care se aplică în cele 50 de state ale SUA.

Opțiunea B ar răspunde într-o mai mare măsură Rezoluției Parlamentului European din noiembrie 2011, în care acesta a formulat la adresa Comisiei recomandări privind armonizarea unor aspecte specifice ale procedurilor de insolvență. Ideea fundamentală a acestor recomandări este că piața internă ar beneficia de pe urma unor condiții de concurență echitabile și că disparitățile dintre legislațiile naționale în materie de insolvență creează fie avantaje, fie dezavantaje și dificultăți în domeniu concurenței pentru societățile cu activități transfrontaliere, acestea putând deveni un obstacol în calea restructurării reușite a societăților insolubile și putând favoriza practica „forum shopping”.

Cu toate acestea, opțiunea B ar avea un impact mai semnificativ asupra sistemelor naționale. Modificările propuse depășesc nivelul unei simple actualizări a Regulamentului privind insolvența și ar necesita o analiză comparativă aprofundată a legislațiilor naționale în materie de insolvență, ceea ce ar împiedica punerea imediată în aplicare a opțiunii B. Între timp, problemele actuale ar persista și ar putea chiar să se agraveze.

Prin urmare, deși există argumente în sprijinul opțiunii B, opțiunea A pare a fi o alegere mai proporțională în stadiul actual. În consecință, **se preferă opțiunea A pentru revizuirea Regulamentului privind insolvența.**

Lipsa unor statistici detaliate și sistematice axate pe numărul și tipul de falimente care intră sub incidența Regulamentului privind insolvența – lipsă care se intenționează a fi remediată prin măsurile de monitorizare incluse în regulamentul revizuit, astfel cum este prevăzut în secțiunea 8 de mai jos, îngreunează realizarea de estimări precise și fiabile cu privire la amploarea efectelor pozitive pe care se preconizează că le va avea opțiunea aleasă. Există, cu toate acestea, dovezi substanțiale cu privire la faptul că abordarea în materie de faliment și de insolvență stabilită în cadrul opțiunii alese, și anume de a se acorda întâietate restructurării, și nu lichidării și de a se evita introducerea unor obstacole inutile în calea antreprenorilor care au dat faliment și care doresc să le fie acordată o „a doua șansă”, poate conduce la obținerea de beneficii economice semnificative. Datele provenite de la OCDE, deja menționate în prezenta evaluare a impactului, arată că rata de pierdere a întreprinderilor de producție este cu aproape o treime mai scăzută în țările în care există proceduri de pre-insolvență sau proceduri hibride, în comparație cu cele care nu au astfel de proceduri. Îngrijorarea generată de faptul că măsurile de facilitare a înființării unei alte societăți, destinate celor care au dat faliment, vor reprezenta o recompensă pentru acțiuni necinstite pare a fi oarecum exagerată, ținând seama de faptul că maximum 4-6 % din falimente sunt frauduloase, iar sancțiunile pentru fraudă nu sunt afectate de opțiunea reținută.

## **6. MONITORIZARE ȘI EVALUARE**

În scopul de a monitoriza aplicarea regulamentului modificat, Comisia va elabora rapoarte de evaluare periodice, pe baza consultărilor cu statele membre, cu părțile interesate și cu experți externi. Comisia va încuraja schimbul de bune practici între statele membre și va solicita, în Regulamentul revizuit privind insolvența, ca acestea să pună la dispoziție date statistice privind aplicarea Regulamentului, în special numărul de proceduri secundare și de proceduri care vizează grupuri de societăți.