



Bruksela, 19 maja 2017 r.
(OR. en)

9316/17

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2016/0359 (COD)

JUSTCIV 112
EJUSTICE 65
ECOFIN 418
COMPET 415
EMPL 312
SOC 398
CODEC 833

NOTA

Od: Prezydencja

Do: Rada/Coreper

Nr dok. Kom.: 14875/16

Dotyczy: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE
– Debata orientacyjna

I. WPROWADZENIE

1. Pismem z 23 listopada 2016 r. Komisja przekazała Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE (zwanej dalej „proponowaną dyrektywą w sprawie upadłości”).
2. Proponowana dyrektywa w sprawie upadłości podlega zwykłej procedurze ustawodawczej.
3. 29 marca 2017 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął opinię w sprawie proponowanej dyrektywy.

4. Przedmiotowy wniosek jest jednym z kluczowych dokumentów w kontekście planu w zakresie unii rynków kapitałowych i strategii jednolitego rynku. Jego celem jest zmniejszenie najistotniejszych przeszkód dla swobodnego przepływu kapitału wynikających z różnic pomiędzy ramami restrukturyzacyjnymi i upadłościowymi w państwach członkowskich, a także zapewnienie, by rentowne przedsiębiorstwa i rentowni przedsiębiorcy znajdujący się w trudnej sytuacji finansowej mieli dostęp do skutecznych procedur restrukturyzacji zapobiegawczej i drugiej szansy, przy jednoczesnej ochronie uzasadnionych interesów wierzycieli. Według uzasadnienia wniosek ma na celu wyważenie poszczególnych wchodzących w grę interesów: interesów dłużników, wierzycieli, pracowników i ogółu społeczeństwa, a przy tym pozostawienie państwom członkowskim pewnej elastyczności przy wdrażaniu dyrektywy do prawa krajowego. W kontekście prac Komisji nad unią bankową wniosek ma się także przyczynić do zapobiegania akumulacji kredytów zagrożonych.
5. Cele wniosku uzyskały, co do zasady, szerokie poparcie ministrów na nieformalnym posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, które odbyło się 27 stycznia 2017 r. Dyskusje podczas tego posiedzenia wyraźnie pokazały, jak ważne jest znalezienie sprawiedliwej równowagi między interesami dłużników i wierzycieli, a także zapewnienie pewnej elastyczności tak, by nie ingerować w skutecznie działające systemy krajowe. Dyskusje na forum Grupy Roboczej ds. Prawa Cywilnego (upadłość) pokazały ogólne poparcie dla celów wniosku. Delegacje kładły jednak również nacisk na złożoność proponowanej dyrektywy z uwagi na jej powiązania z innymi obszarami prawa krajowego, a także na wynikającą stąd potrzebę pozostawienia państwom członkowskim wystarczającej elastyczności, by mogły dostosować unijne środki do lokalnej sytuacji gospodarczej i lokalnych struktur prawnych.
6. Prezydencja jest zdania, że proponowana dyrektywa w sprawie upadłości może w istotny sposób przyczynić się do inwestycji transgranicznych, pomóc wzmocnić gospodarkę Europy i tworzyć miejsca pracy dzięki zapewnieniu odpowiedniej przestrzeni dla przedsiębiorstw i przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji i pomagając im stanąć na nogi. W związku z tym prezydencja uważa, że przedmiotowy wniosek powinien zostać należycie przeanalizowany na forum Rady.
7. Grupa robocza poczyniła zadowalające postępy i po pierwszej gruntownej analizie art. 1–9 prezydencja wskazała kilka aspektów, które wymagają pewnych wskazówek politycznych.

8. Nie należy rozumieć, że wskazane poniżej aspekty są jedynymi zagadnieniami, które pojawiły się podczas posiedzeń grupy roboczej. Aspekty te wskazano jednak jako już wymagające pewnych politycznych wskazówek na potrzeby dalszych prac na szczeblu ekspertów. W związku z tym grupa robocza będzie kontynuowała prace nad wszystkimi pozostałymi aspektami proponowanej dyrektywy w sprawie upadłości.

II. ZASADY

A. Rola sądów krajowych w ramach prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej

9. Aby poprawić dostępność ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej dla dłużników i dać im możliwość korzystania z tych ram, niniejsza dyrektywa wprowadza przepis mający ograniczyć zaangażowanie organów sądowych lub administracyjnych do przypadków, gdy jest ono konieczne, aby chronić prawa zainteresowanych stron. Zdaniem Komisji przepis ten ma zwiększać skuteczność, skracać terminy i ograniczać koszty, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, a jednocześnie uznaje rolę kontroli sądowej, gdy zagrożone są prawa zainteresowanych stron. Ponadto wydaje się, że wniosek zapewnia państwom członkowskim pewną elastyczność we wdrażaniu tego przepisu w ich krajowych ramach prawnych dotyczących niewypłacalności.
10. Niemniej jednak – biorąc pod uwagę doświadczenia niektórych państw członkowskich – interwencja organu sądowego lub administracyjnego nie zawsze oznacza, że procedura jest mniej skuteczna. Istotnym aspektem podkreślanym przez wiele delegacji jest to, że rolą organu sądowego lub administracyjnego jest zagwarantowanie bezstronności, zachowanie równowagi między dłużnikami a ich wierzycielami, jak również między samymi wierzycielami, a także ochrona interesu ogólnego. Mając na uwadze, że ograniczenie roli sądu zostaje wprowadzone jako obowiązek, przepis ten może wpływać na autonomię proceduralną państw członkowskich, bez szczegółowego doprecyzowania tego, kiedy państwo członkowskie może zezwolić sądowi na ingerencję w postępowanie. Należy w związku z tym uznać, że prawo dostępu do sądów w niektórych okolicznościach może być zagwarantowane na mocy porządku prawnego danego państwa członkowskiego.

11. Aby osiągnąć cel w postaci zwiększania skuteczności, skracania terminów i ograniczania kosztów, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii proceduralnej państw członkowskich, tę ogólną zasadę można by przeformułować tak, by umożliwić tym państwom członkowskim, które chcą ograniczyć rolę sądów lub rolę odnośnego organu administracyjnego w danym postępowaniu, wprowadzenie takiego ograniczenia, nie nadając mu charakteru obligatoryjnego, a tym samym pozostawiając państwom członkowskim wystarczającą elastyczność
12. *Prezydencja zwraca się zatem do Rady o potwierdzenie podejścia zakładającego kontynuowanie prac w oparciu o założenie, że ogólna zasada ograniczenia roli sądów lub organu administracyjnego w ramach prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej powinna dawać państwom członkowskim więcej elastyczności niż jest to obecnie przewidziane we wniosku.*

B. Dłużnik sprawujący zarząd własny

13. Jednym z kluczowych celów wniosku jest znalezienie właściwej równowagi pomiędzy prawami dłużników i wierzycieli. Należy zatem przewidzieć zabezpieczenia każdorazowo, gdy proponowane środki mogłyby mieć potencjalnie negatywny wpływ na prawa stron. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia zapewnienia pewności prawa dla inwestorów w kontekście transgranicznym.
14. Proponowana dyrektywa w sprawie upadłości wprowadza zasadę, zgodnie z którą dłużnicy powinni zachować całkowity lub przynajmniej częściowy zarząd nad swoim przedsiębiorstwem, gdy rozpoczynają postępowanie dotyczące restrukturyzacji zapobiegawczej; zasada ta jest znana jako zasada „dłużnika sprawującego zarząd własny”. Na forum grupy roboczej delegacje zasadniczo przyjęły tę zasadę z zadowoleniem.
15. Proponowana dyrektywa w sprawie upadłości wymaga również, by państwa członkowskie indywidualnie w każdym przypadku oceniały, czy należy powołać lub angażować zarządcę restrukturyzacyjnego, w oparciu o okoliczności danej sprawy lub szczególne potrzeby dłużnika, tym samym zakazując państwom członkowskim obligatoryjnego powoływania lub angażowania zarządcy w każdym przypadku. Niektóre przypadki będą jednak wymagać pewnego nadzoru, w przypadku gdy będzie to konieczne dla ochrony uzasadnionych interesów wierzyciela. Powołanie lub angażowanie zarządcy restrukturyzacyjnego stanowi w tych przypadkach takie zabezpieczenie.

16. Proponowana dyrektywa w sprawie upadłości zawiera obecnie wyczerpujący wykaz przypadków, w których państwa członkowskie mogą wymagać obowiązkowego powołania lub zaangażowania zarządcy restrukturyzacyjnego. Jednak dyskusje na forum grupy roboczej wykazały, że wyczerpujący wykaz może nie dawać państwom członkowskim odpowiedniej elastyczności, aby zapewnić właściwą równowagę pomiędzy interesami dłużnika i wierzycieli. Wariantem, który zapewniłby taką elastyczność, mógłby być wykaz o charakterze otwartym.
17. *Prezydencja zwraca się do Rady o potwierdzenie podejścia polegającego na prowadzeniu prac w oparciu o założenie, że dłużnik powinien zachować przynajmniej częściowy zarząd nad swoim przedsiębiorstwem i majątkiem w trakcie postępowania dotyczącego restrukturyzacji zapobiegawczej.*
18. *Ponadto prezydencja zwraca się do Rady, by uzgodniła, że proponowana dyrektywa w sprawie upadłości powinna zapewniać państwom członkowskim odpowiednią elastyczność w odniesieniu do obowiązkowego powoływania lub zaangażowania zarządcy restrukturyzacyjnego, na przykład poprzez nadanie charakteru otwartego wykazowi przypadków wymagających powołania takiego zarządcy.*

III. WNIOSEK

19. Prezydencja zwraca się do Coreperu/Rady (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) o przeprowadzenie debaty orientacyjnej z myślą o zatwierdzeniu zasad przedstawionych w części II niniejszej noty jako ogólnych wskazówek do dalszych prac nad proponowaną dyrektywą.
-