

Brussel, 31 mei 2024
(OR. en)

10363/24

LIMITE

JUSTCIV 99
ECOFIN 607
COMPET 596
JAI 886
CODEC 1354

Interinstitutioneel dossier:
2022/0408(COD)

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. Comdoc.:	15896/22 INIT + ADD 1 - 4
Betreft:	Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht - Voortgangsverslag

I. INLEIDING

1. Op 7 december 2022 heeft de Commissie het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht¹ aangenomen.
2. Het voorstel voor een richtlijn is een van de initiatieven in het actieplan 2020 voor de opbouw van een kapitaalmarktenunie (KMU). Het is gericht op het aanmoedigen van grensoverschrijdende beleggingen binnen de eengemaakte markt door middel van gerichte harmonisatie van insolventieprocedures.
3. Voor de voorgestelde richtlijn geldt de gewone wetgevingsprocedure.

¹ Doc. 15896/22.

4. In het Europees Parlement is de voor het voorstel bevoegde commissie de Commissie juridische zaken (JURI), terwijl de Commissie economische en monetaire zaken (ECON) de adviserende commissie is. De rapporteur voor het dossier is Pascal Arimont.
5. De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming heeft op 6 februari 2023 advies over de voorgestelde richtlijn uitgebracht².
6. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 24 maart 2023 advies over de voorgestelde richtlijn uitgebracht³.
7. In de Raad wordt het voorstel besproken in de Groep burgerlijk recht (insolventie) (hierna: de “groep” genoemd). Uit de besprekingen in de groep is gebleken dat de doelstellingen van het voorstel over het algemeen worden gesteund.
8. Tijdens de zitting van de Raad JBZ van 20 oktober 2023 is een oriënterend debat gehouden, waarin de ministers hun steun voor de met de richtlijn nagestreefde doelstellingen herhaalden, maar toch een aantal belangrijke kwesties in verband met de voorgestelde maatregelen inzake vorderingen tot nietigverklaring (titel II) aan de orde hebben gesteld. De ministers pleitten in het algemeen voor meer flexibiliteit bij de harmonisatie van deze bepalingen.
9. Zoals uiteengezet in de verklaring van de Eurotop van 22 maart 2024, zijn de staatshoofden en regeringsleiders vastbesloten de verdieping van onze KMU met spoed te versnellen, rekening houdend met de verklaring van de Eurogroep van 11 maart 2024, waarin werd opgeroepen tot de invoering van een breed scala aan maatregelen om een echte eengemaakte kapitaalmarkt van de EU tot stand te brengen. Op de Eurotop werd de twee wetgevers verzocht “de resterende wetgevingswerkzaamheden inzake het actieplan kapitaalmarktenunie 2020 snel af te ronden”.

² Doc. 6147/23.

³ Doc. 7856/23.

10. In de conclusies van de Europese Raad van 17 en 18 april 2024 werd ook opgeroepen onverwijld vorderingen te maken met de werkzaamheden in de Raad en de Commissie met betrekking tot alle geïdentificeerde maatregelen die nodig zijn om werkelijk geïntegreerde Europese kapitaalmarkten tot stand te brengen die toegankelijk zijn voor alle burgers en bedrijven in de hele Unie, ten behoeve van alle lidstaten. Een van de vastgestelde maatregelen is de harmonisering van de toepasselijke aspecten van nationale stelsels voor insolventie van ondernemingen.

II. STAND VAN DE BESPREKINGEN IN DE VOORBEREIDENDE INSTANTIES VAN DE RAAD

11. De verscheidenheid aan insolventieregelingen wordt al lang erkend als een belemmering voor het vrije verkeer van kapitaal binnen de EU en een grotere integratie van haar kapitaalmarkten. Het voorstel heeft dan ook tot doel bepaalde aspecten van het insolventierecht van de lidstaten te harmoniseren en zo grensoverschrijdende beleggingen te vergemakkelijken.
12. De voorgestelde richtlijn bevat onder meer gemeenschappelijke regels voor de ongeldigverklaring van transacties die de schuldenaar vóór de opening van de insolventieprocedure heeft gesloten (vorderingen tot nietigverklaring); de opsporing van goederen die tot de boedel behoren; de voorbereiding om de onderneming geheel of gedeeltelijk te verkopen vóór de formele opening van de insolventieprocedure (pre-packprocedures); de plicht van bestuurders om een verzoek tot opening van een insolventieprocedure in te dienen; vereenvoudigde vereffeningprocedures voor micro-ondernemingen; schuldeiserscomités en maatregelen ter verbetering van de transparantie van het nationale recht. Het voorstel heeft in wezen tot doel het gemakkelijker te maken om goederen uit een vereffende insolvente boedel te recupereren, insolventieprocedures efficiënter te maken en te zorgen voor een voorspelbare en eerlijke verdeling van de gerecupereerde waarde onder de schuldeisers.

a) Afronding van de eerste bespreking van de voorgestelde richtlijn

13. De delegaties waren ingenomen met de doelstellingen van het voorstel, maar hebben benadrukt dat de voorgestelde richtlijn complex is vanwege het verband ervan met andere gebieden van het nationale recht, en hebben opmerkingen gemaakt over de mate van gedetailleerdheid van het voorstel. De eerste bespreking van het voorstel werd aangevat op 7 maart 2023 en diende, gezien de complexiteit en de omvang ervan, te worden voortgezet in twaalf opeenvolgende vergaderingen van de groep tijdens het Zweedse, het Spaanse en het Belgische voorzitterschap.
14. De eerste bespreking werd door het Belgische voorzitterschap afgerond in de vergaderingen van de groep van 31 januari, 6 maart en 2 april 2024, met een analyse per hoofdstuk van titel VI (“Vereffening van insolvente micro-ondernemingen”).
15. Titel VI (“Vereffening van insolvente micro-ondernemingen”) voert regels in voor een gestroomlijnde vereffeningprocedure die is toegesneden op micro-ondernemingen. Het voorstel heeft in wezen tot doel een vereenvoudigde en kosteneffectieve procedure in te voeren.
16. Het voorzitterschap heeft er nota van genomen dat de lidstaten verdeeld zijn over deze titel. De meeste lidstaten maakten bezwaar tegen de invoering van een speciale EU-regeling voor insolvente micro-ondernemingen. Een van de belangrijkste punten van voorbehoud is dat de invoering van deze speciale regeling in tegenspraak is met de hoofddoelstelling van het voorstel, namelijk de harmonisatie van belangrijke aspecten van het nationale insolventierecht, en slechts in beperkte mate bijdraagt aan de KMU. De lidstaten uitten hun bezorgdheid over de definitie van een micro-onderneming, de aanstelling van een insolventiefunctionaris, de rol van het gerecht en de gevolgen voor de bestaande nationale insolventiestelsels.
17. Sommige lidstaten spraken hun steun uit voor de speciale regeling, maar met belangrijke aanpassingen. Deze lidstaten waren van mening dat deze speciale regeling zou bijdragen tot de KMU, aangezien zij een ordelijke vereffening tegen lagere kosten mogelijk zou maken.

b) Bespreking van compromisvoorstellen over de tekst van de richtlijn

18. Na de afronding van de eerste bespreking van de voorgestelde richtlijn is het voorzitterschap begonnen met de presentatie van een eerste compromistekst over titel I (“Algemene bepalingen”) en titel II (“Vorderingen tot nietigverklaring”) tijdens de vergadering van de groep van 2 april.
19. Wat titel I (“Algemene bepalingen”) betreft, zijn de in de compromistekst voorgestelde wijzigingen beperkt, aangezien deze algemene bepalingen moeten worden aangepast in het licht van de wijzigingen die geleidelijk aan in de rest van het voorstel zullen worden aangebracht. Niettemin heeft de compromistekst tot doel het verband tussen de verschillende titels van de richtlijn en de bestaande nationale insolventieregelingen te verduidelijken.
20. Titel II (“Vorderingen tot nietigverklaring”) heeft tot doel de insolvente boedel te beschermen tegen het onrechtmatig verwijderen van goederen vóór de opening van een insolventie-procedure en deze goederen terug te brengen in de insolvente boedel ten behoeve van de schuldeisers. Op technisch niveau en tijdens het bovengenoemde oriënterend debat in de Raad JBZ van 20 oktober 2023 hebben de lidstaten in het algemeen hun bezorgdheid geuit over de beperkte flexibiliteit die de lidstaten in deze bepalingen wordt gelaten. Om aan deze bezorgdheid tegemoet te komen, zijn in de door het voorzitterschap voorgestelde compromis-tekst de begrippen die worden gebruikt met betrekking tot de voor de gezamenlijke schuldeisers nadelige rechtshandelingen aangepast om alle situaties van nationale vorderingen tot nietigverklaring te bestrijken. In de tekst wordt de lidstaten ook de mogelijkheid geboden om in hun nationale wetgeving meer bescherming te bieden aan de gezamenlijke schuldeisers met betrekking tot de voorwaarden voor vorderingen tot nietigverklaring en de gevolgen daarvan. Tot slot is het voorzitterschap, in het kader van de doelstelling van het voorstel voor minimale harmonisatie, beginnen nadenken over de verschillende termijnen die passend zouden zijn voor vorderingen tot nietigverklaring.
21. Het voorzitterschap heeft in de vergadering van de groep van 7 mei 2024 een compromistekst over de volgende twee titels, namelijk titel III (“Opsporing van goederen die tot de insolvente boedel behoren”) en titel IV (“Pre-packprocedures”), voor het eerst gepresenteerd, en is daarmee verdergegaan tijdens de vergaderingen van de groep van 30 en 31 mei 2024.

22. Titel III (“Opsporing van goederen die tot de insolvente boedel behoren”) verplicht de lidstaten om op verzoek van een insolventiefunctionaris de gerechten aan te wijzen die bevoegd zijn om toegang te krijgen tot het nationale centrale register van bankrekeningen met relevante informatie over goederen die tot de insolvente boedel behoren of zouden moeten behoren, en om dit register te doorzoeken. De lidstaten waren vooral bezorgd dat deze bepalingen gerechten zouden overbelasten met administratieve taken, vonden dat deze bepalingen ook moeten gelden voor administratieve autoriteiten en waren van mening dat de hele titel te normatief is. Naar aanleiding hiervan werd in de compromistekst de lidstaten de flexibiliteit geboden om zowel gerechten als administratieve autoriteiten die bevoegd zijn in insolventiezaken aan te wijzen voor de toegang tot, en het doorzoeken van, de nationale registers van bankrekeningen. De bepalingen werden algemener geformuleerd, zonder onnodige bureaucratische maatregelen, maar met inachtneming van de aard en de bescherming van de te doorzoeken gegevens. Tot slot werd de tekst afgestemd op de tekst van het nieuwe hervormingspakket ter bestrijding van witwassen⁴.
23. Titel IV van de voorgestelde richtlijn (“Pre-packprocedures”) bevat regels die bedoeld zijn om te voorzien in een doeltreffendere procedure voor het recupereren van waarde voor schuldeisers. De meeste lidstaten staan in het algemeen achter de doelstelling van titel IV en zijn het erover eens dat deze zou kunnen bijdragen aan de KMU. Er is echter bezorgdheid geuit over met name het naast elkaar bestaan van de voorgestelde bepalingen en de bestaande nationale insolventiestelsels van de lidstaten, over het niveau van bescherming van de schuldeisers, en over het verband met de contractvrijheid. In de compromistekst heeft het voorzitterschap de wisselwerking verduidelijkt tussen de twee fasen van de pre-packprocedure – de voorbereidingsfase en de vereffeningsfase – en de normale insolventieprocedures, alsook de verschillende doelstellingen van de twee fasen. Het heeft ook gezorgd voor meer duidelijkheid en samenhang met andere toepasselijke EU-instrumenten. Tot slot heeft het voorzitterschap getracht de lidstaten flexibiliteit te bieden om hun bestaande nationale stelsels te gebruiken voor de uitvoering van pre-packprocedures.
24. Het voorzitterschap heeft ook een compromistekst opgesteld over de titels V (“Plicht van bestuurders om een verzoek tot opening van een insolventieprocedure in te dienen en civielrechtelijke aansprakelijkheid”) en VII (“Schuldeiserscomité”), die tijdens de laatste twee vergaderingen van de groep in juni zal worden gepresenteerd.

⁴ P9_TA(2024)0364 en P9_TA(2024)0301.

25. In titel V (“Plicht van bestuurders om een verzoek tot opening van een insolventieprocedure in te dienen en civielrechtelijke aansprakelijkheid”) wordt voorgesteld bestuurders te verplichten om bij het gerecht een verzoek tot opening van een insolventieprocedure in te dienen uiterlijk drie maanden nadat zij op de hoogte zijn geraakt of redelijkerwijs geacht kunnen worden ervan op de hoogte te zijn geweest dat de onderneming insolvent is. Het doel is de gerecupereerde waarde voor de schuldeisers te maximaliseren. Sommige lidstaten vreesden dat deze plicht schadelijk zou kunnen zijn voor het concurrentievermogen en het ondernemerschap van de EU. In de compromistekst is het voorzitterschap tegemoetgekomen aan de verzoeken van een aantal delegaties om een flexibelere tekst, waarin wordt uitgelegd in welke situaties de verplichting van toepassing is en hoe daaraan moet worden voldaan. Ook werden verduidelijkingen aangebracht met betrekking tot de aansprakelijkheid van bestuurders voor de schending van hun plicht.
26. Titel VII (“Schuldeiserscomité”) heeft tot doel de positie van de schuldeisers in de insolventieprocedure te versterken door regels vast te stellen voor de benoeming van de leden van het comité en de samenstelling, de werkmethoden, de functies van het comité en de persoonlijke aansprakelijkheid van de leden ervan. Sommige lidstaten vroegen met name om het bij een minimale harmonisatie te laten en meer flexibiliteit in te voeren. Het voorzitterschap is daaraan tegemoetgekomen door meer flexibiliteit te bieden voor de benoeming van de leden van het comité en voor de werkmethoden van het comité, en tegelijkertijd de rechten en plichten van de leden te verduidelijken.

c) Bespreking van de voorgestelde richtlijn in het Coreper

27. Op 10 april 2024 heeft het Coreper de volgende stappen voor de opbouw van de KMU besproken. De voorgestelde richtlijn inzake insolventie werd genoemd als een van de nog vast te stellen wetgevingsvoorstellen die belangrijk zijn voor de KMU. De ambassadeurs bespraken de belangrijkste aanjagers, maar ook de knelpunten om vooruitgang te boeken op het gebied van de KMU, en verzochten de betrokken groepen om vóór het einde van het voorzitterschap zo veel mogelijk vooruitgang te boeken.

28. Naar aanleiding van de oproepen op hoog niveau om de werkzaamheden met betrekking tot de voorgestelde richtlijn te bespoedigen, heeft het Belgische voorzitterschap op 22 mei 2024 in het Coreper een oriënterend debat georganiseerd om te kijken hoe op technisch niveau de nodige vooruitgang kan worden geboekt om de op het hoogste politieke niveau vastgestelde ambities te verwezenlijken. De ambassadeurs werd verzocht hun mening te geven over de elementen van het voorstel die een bijzonder belangrijke bijdrage leveren aan de KMU. De ambassadeurs werd ook gevraagd welke beginselen de toekomstige werkzaamheden moeten leiden en welke punten van zorg zij hebben, teneinde onverwijld tot een algemene oriëntatie in de Raad te komen, in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van 17 en 18 april 2024.
29. Wat de toekomstige werkmethoden betreft, bleek uit het debat dat de lidstaten het ermee eens zijn dat, gezien de hoge politieke prioriteit van de voorgestelde richtlijn, de groep vaker moet samenkomen en de werkzaamheden moeten worden versneld. Zij benadrukten ook dat de kwaliteit van de tekst niet in het gedrang mag komen. De voorgestelde richtlijn moet grondig worden geanalyseerd en besproken, zodat het resultaat van de onderhandelingen naar behoren tegemoetkomt aan de behoeften van de KMU.
30. Op inhoudelijk niveau wezen de ambassadeurs over het algemeen titel II over vorderingen tot nietigverklaring en titel III over de opsporing van goederen aan als de kernelementen van het voorstel die bijdragen tot de KMU en waarover gemakkelijker compromisoplossingen kunnen worden gevonden. Anderzijds uitten sommige lidstaten hun bezorgdheid over titel IV inzake pre-packprocedures, met name wat betreft de mate van gedetailleerdheid van de bepalingen, de bescherming van de autonomie van de schuldeisers, en het verband met de contractvrijheid. Veel lidstaten benadrukten dat titel VI over de speciale regeling voor micro-ondernemingen een belangrijk punt van zorg is dat een snel akkoord over de richtlijn zou kunnen bemoeilijken.

III. CONCLUSIES

31. Het Belgische voorzitterschap is vastbesloten er, samen met het aantredende Hongaarse voorzitterschap, voor te zorgen dat de besprekingen in de groep worden voortgezet en dat er soepele vooruitgang wordt geboekt in de richting van een algemene oriëntatie.
 32. In het licht van het bovenstaande wordt het Comité van permanente vertegenwoordigers en de Raad verzocht nota te nemen van dit voortgangsverslag.
-