

Bruksela, 31 maja 2024 r.
(OR. en)

10363/24

LIMITE

JUSTCIV 99
ECOFIN 607
COMPET 596
JAI 886
CODEC 1354

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0408(COD)

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	15896/22 INIT + ADD 1 - 4
Dotyczy:	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji pewnych aspektów prawa dotyczącego niewypłacalności – Sprawozdanie z postępu prac

I. WPROWADZENIE

1. 7 grudnia 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji pewnych aspektów prawa dotyczącego niewypłacalności¹.
2. Wniosek dotyczący dyrektywy jest jedną z inicjatyw przewidzianych w planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych z 2020 r. Jego celem jest zachęcanie do inwestycji transgranicznych w ramach jednolitego rynku poprzez ukierunkowaną harmonizację postępowań upadłościowych.
3. Proponowana dyrektywa podlega zwykłej procedurze ustawodawczej.

¹ Dok. 15896/22.

4. W Parlamencie Europejskim komisją właściwą w sprawie wniosku jest Komisja Prawna (JURI), natomiast komisją opiniodawczą jest Komisja Gospodarcza i Monetarna (ECON). Sprawozdawcą w tej sprawie jest Pascal Arimont.
5. Europejski Inspektor Ochrony Danych przyjął opinię w sprawie proponowanej dyrektywy 6 lutego 2023 r.²
6. 24 marca 2023 r. opinię w sprawie dyrektywy przyjął Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny³.
7. W Radzie analiza wniosku jest przeprowadzana na forum Grupy Roboczej ds. Prawa Cywilnego (niewypłacalność) (zwanej dalej „Grupą Roboczą ds. Niewypłacalności”). Dyskusje na forum Grupy Roboczej ds. Niewypłacalności pokazały ogólne poparcie dla celów przyświecających wnioskowi.
8. 20 października 2023 r. na posiedzeniu Rady ds. WSiSW zorganizowano debatę orientacyjną, podczas której ministrowie potwierdzili swoje poparcie dla celów dyrektywy, podnosząc jednocześnie szereg kluczowych kwestii związanych z proponowanymi środkami dotyczącymi pozwów o stwierdzenie bezskuteczności czynności (tytuł II). Ministrowie zasadniczo opowiadali się za większą elastycznością w harmonizacji tych przepisów.
9. Jak wskazano w oświadczeniu ze szczytu strefy euro z 22 marca 2024 r., szefowie państw lub rządów są zdecydowani przyspieszyć pogłębianie unii rynków kapitałowych, przyjmując do wiadomości oświadczenie Eurogrupy z 11 marca 2024 r., w którym wezwano do wprowadzenia szerokiego wachlarza środków w celu stworzenia prawdziwego jednolitego rynku kapitałowego UE. Na szczycie strefy euro zaapelowano do współprawodawców o zapewnienie szybkiego zakończenia pozostałych prac legislacyjnych dotyczących planu działania z 2020 r. na rzecz unii rynków kapitałowych,

² Dok. 6147/23.

³ Dok. 7856/23.

10. Ponadto w swoich konkluzjach z 17-18 kwietnia 2024 r. Rada Europejska wezwała do niezwłocznego kontynuowania prac w Radzie i Komisji nad wszystkimi zidentyfikowanymi środkami, które są niezbędne do stworzenia prawdziwie zintegrowanych europejskich rynków kapitałowych, dostępnych dla wszystkich obywateli i przedsiębiorstw w całej Unii, z korzyścią dla wszystkich państw członkowskich. Jednym ze wskazanych środków jest harmonizacja odpowiednich aspektów krajowych ram prawnych dotyczących niewypłacalności przedsiębiorstw.

II. STAN PRAC W ORGANACH PRZYGOTOWAWCZYCH RADY

11. Różnorodność zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności jest od dawna uznawana za jedną z kwestii utrudniających swobodny przepływ kapitału w UE i większą integrację jej rynków kapitałowych. W związku z tym wniosek ma na celu harmonizację niektórych aspektów prawa dotyczącego niewypłacalności w państwach członkowskich, a tym samym ułatwienie inwestycji transgranicznych.
12. Proponowana dyrektywa ustanawia między innymi wspólne przepisy dotyczące unieważniania transakcji zawartych przez dłużnika przed wszczęciem postępowania upadłościowego (pozwu o stwierdzenie bezskuteczności czynności); śledzenia aktywów wchodzących w skład masy upadłości; przygotowania sprzedaży przedsiębiorstwa w całości lub w części przed formalnym wszczęciem postępowania upadłościowego (postępowanie w trybie przygotowanej likwidacji); obowiązku złożenia przez członków zarządu wniosku o wszczęcie postępowania upadłościowego; uproszczonych postępowań likwidacyjnych dla mikroprzedsiębiorstw; komitetów wierzycieli i środków zwiększających przejrzystość prawa krajowego. Zasadniczo wniosek ma na celu ułatwienie odzyskiwania aktywów z likwidowanej masy upadłości, zwiększenie skuteczności postępowań upadłościowych oraz zapewnienie przewidywalnego i sprawiedliwego podziału odzyskanej wartości między wierzycieli.

a) Zakończenie pierwszej analizy proponowanej dyrektywy

13. Delegacje z zadowoleniem przyjęły cele leżące u podstaw wniosku, ale podkreśliły złożoność proponowanej dyrektywy ze względu na jej powiązania z innymi obszarami prawa krajowego i przedstawiły uwagi na temat poziomu jej szczegółowości. Ze względu na złożoność i długość wniosku jego pierwsza analiza rozpoczęła się 7 marca 2023 r. i była prowadzona na 12 kolejnych posiedzeniach grupy roboczej podczas prezydencji szwedzkiej, hiszpańskiej i belgijskiej.
14. Pierwsza analiza została sfinalizowana przez prezydencję belgijską na posiedzeniach grupy roboczej 31 stycznia, 6 marca i 2 kwietnia 2024 r. wraz z analizą poszczególnych rozdziałów tytułu VI („Likwidacja niewypłacalnych mikroprzedsiębiorstw”).
15. W tytule VI („Likwidacja niewypłacalnych mikroprzedsiębiorstw”) wprowadzono przepisy dotyczące uproszczonej procedury likwidacji dostosowanej do potrzeb mikroprzedsiębiorstw. Wniosek ma zasadniczo na celu ustanowienie uproszczonej i racjonalnej pod względem kosztów procedury.
16. Prezydencja odnotowała, że państwa członkowskie są co do tego tytułu podzielone. Większość państw członkowskich zgłosiła sprzeciw wobec ustanowienia specjalnego unijnego systemu dla niewypłacalnych mikroprzedsiębiorstw. Jednym z głównych zastrzeżeń jest to, że utworzenie takiego specjalnego systemu oddalałoby się od głównego celu wniosku, jakim jest harmonizacja istotnych aspektów krajowych przepisów dotyczących niewypłacalności, i ma jedynie ograniczony wpływ na unię rynków kapitałowych. Państwa członkowskie wyraziły obawy dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstwa, powołania zarządcy, roli sądu i wpływu na istniejące krajowe systemy postępowania upadłościowego.
17. Niektóre państwa członkowskie wyraziły poparcie dla specjalnego systemu, ale ze znacznymi dostosowaniami. Uznały, że ten specjalny system stanowiłby wkład w unię rynków kapitałowych, ponieważ umożliwiłby uporządkowaną likwidację po niższych kosztach.

b) Analiza propozycji kompromisowych dotyczących tekstu dyrektywy

18. Po zakończeniu pierwszej analizy proponowanej dyrektywy prezydencja rozpoczęła na posiedzeniu grupy roboczej 2 kwietnia prezentację pierwszego tekstu kompromisowego tytułu I („Przepisy ogólne”) i tytułu II („Pozwy o stwierdzenie bezskuteczności czynności”).
19. W odniesieniu do tytułu I („Przepisy ogólne”) zmiany zaproponowane w tekście kompromisowym są ograniczone, ponieważ te przepisy ogólne będą musiały zostać dostosowane do zmian wprowadzanych stopniowo w pozostałej części wniosku. Tekst kompromisowy ma jednak na celu wyjaśnienie związku między poszczególnymi tytułami dyrektywy a istniejącymi krajowymi zasadami postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności.
20. Tytuł II („Pozwy o stwierdzenie bezskuteczności czynności”) ma na celu ochronę masy upadłości przed bezprawnym usunięciem aktywów przed wszczęciem postępowania upadłościowego oraz przywrócenie tych aktywów do masy upadłości na rzecz wierzycieli. Na szczeblu technicznym i podczas wyżej wspomnianej debaty orientacyjnej na posiedzeniu Rady ds. WSiSW 20 października 2023 r. państwa członkowskie ogólnie wyrażały obawy co do ograniczonego marginesu elastyczności pozostawionego państwom członkowskim w tych przepisach. Aby rozwiązać te obawy, w tekście kompromisowym zaproponowanym przez prezydencję dostosowano pojęcia stosowane w odniesieniu do czynności prawnych zawieranych ze szkodą dla ogółu wierzycieli, tak aby uwzględnić wszystkie sytuacje dotyczące krajowych pozwów o stwierdzenie bezskuteczności czynności. Dano w nim również państwom członkowskim możliwość zapewnienia w ich przepisach krajowych większej ochrony ogółu wierzycieli w odniesieniu do warunków pozwów o stwierdzenie bezskuteczności czynności i ich skutków. Ponadto prezydencja rozpoczęła refleksję nad odpowiednimi różnymi ramami czasowymi dla pozwów o stwierdzenie bezskuteczności czynności, aby lepiej odzwierciedlić minimalny cel wniosku dotyczący harmonizacji.
21. Na posiedzeniu grupy roboczej 7 maja 2024 r. prezydencja rozpoczęła prezentację tekstu kompromisowego kolejnych dwóch tytułów: tytułu III („Śledzenie aktywów wchodzących w skład masy upadłości”) i tytułu IV („Postępowanie w trybie przygotowanej likwidacji”) i kontynuowała tę prezentację na posiedzeniach grupy roboczej 30 i 31 maja 2024 r.

22. Tytuł III („Śledzenie aktywów wchodzących w skład masy upadłości”) zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia sądów uprawnionych, na wniosek zarządcy, do dostępu do krajowego scentralizowanego rejestru rachunków bankowych zawierającego istotne informacje na temat aktywów, które należą lub powinny należeć do masy upadłości, oraz do przeszukiwania tego rejestru. Główne obawy przedstawione przez państwa członkowskie polegały na tym, że przepisy te nadmiernie obciążą sądy czynnościami administracyjnymi, że przepisy te powinny mieć również zastosowanie do organów administracyjnych oraz że cały tytuł jest zbyt nakazowy. W związku z tym tekst kompromisowy dał państwom członkowskim elastyczność w zakresie wyznaczania sądów i organów administracyjnych właściwym w zakresie postępowań upadłościowych uprawnionych do dostępu do krajowych rejestrów rachunków bankowych i ich przeszukiwania. Przepisy zostały uogólnione, bez zbędnych środków biurokratycznych, ale z poszanowaniem specyfiki i ochrony przeszukiwanych danych. Ponadto tekst dostosowano do tekstu nowego pakietu reform w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁴.
23. Tytuł IV proponowanej dyrektywy („Postępowanie w trybie przygotowanej likwidacji”) wprowadza przepisy, które mają przewidywać skuteczniejszą procedurę odzyskiwania należności przez wierzycieli. Większość państw członkowskich zasadniczo popiera cel tytułu IV i zgadza się, że może on wnieść wkład w unię rynków kapitałowych. Wyrażono jednak obawy dotyczące w szczególności współistnienia proponowanych przepisów z istniejącymi krajowymi systemami upadłościowymi oraz poziomu ochrony wierzycieli, a także relacji ze swobodą zawierania umów. W tekście kompromisowym prezydencja wyjaśniła związek dwóch etapów postępowania w trybie przygotowanej likwidacji – etapu przygotowawczego i etapu likwidacji – ze zwykłym postępowaniem upadłościowym, a także różne cele leżące u podstaw tych dwóch etapów. Tekst ten zapewnił również większą jasność i spójność z innymi odpowiednimi instrumentami UE. Ponadto prezydencja starała się zapewnić państwom członkowskim elastyczność w korzystaniu z istniejących systemów krajowych w celu wdrożenia procedur przygotowanej likwidacji.
24. Prezydencja opublikowała również kompromisowy tekst tytułów V („Obowiązek dyrektorów w zakresie wystąpienia o wszczęcie postępowania upadłościowego i ich odpowiedzialność cywilna”) i VII („Komitet wierzycieli”), który zostanie przedstawiony na dwóch ostatnich posiedzeniach grupy roboczej w czerwcu.

⁴ Dok. P9_TA(2024)0364 i P9_TA(2024)0301.

25. W tytule V („Obowiązek dyrektorów w zakresie wystąpienia o wszczęcie postępowania upadłościowego i ich odpowiedzialność cywilna”) proponuje się nałożenie na dyrektorów obowiązku złożenia do sądu wniosku o wszczęcie postępowania upadłościowego nie później niż 3 miesiące po tym, jak powzięli oni wiedzę, lub można zasadnie oczekiwać, że powzięli wiedzę o tym, że przedsiębiorstwo jest niewypłacalne. Celem jest maksymalizacja wartości odzyskiwanej przez wierzycieli. Niektóre państwa członkowskie obawiały się, że obowiązek ten może być szkodliwy dla konkurencyjności i przedsiębiorczości UE. W tekście kompromisowym prezydencja odniosła się do wniosków niektórych delegacji o zwiększenie elastyczności tekstu, wyjaśniając, w jakich sytuacjach ten obowiązek ma zastosowanie i jak go spełnić. Wprowadzono również wyjaśnienia dotyczące odpowiedzialności dyrektorów za naruszenie spoczywającego na nich obowiązku.

26. Tytuł VII („Komitet wierzycieli”) ma na celu wzmocnienie pozycji wierzycieli w postępowaniu upadłościowym poprzez ustanowienie przepisów dotyczących powoływania członków komitetu, jego składu, metod pracy i funkcji, a także osobistej odpowiedzialności członków. Niektóre państwa członkowskie zwróciły się w szczególności o utrzymanie zachowanie podejścia opartego na minimalnej harmonizacji i o wprowadzenie większej elastyczności. Prezydencja odpowiedziała, zapewniając większą elastyczność w kwestii mianowania członków komitetu i metod jego pracy, jednocześnie wyjaśniając prawa i obowiązki członków.

c) Dyskusje na temat proponowanej dyrektywy na forum Coreperu

27. 10 kwietnia 2024 r. na forum Coreperu przeprowadzono dyskusję na temat kolejnych kroków związanych z unią rynków kapitałowych. Proponowana dyrektywa w sprawie niewypłacalności została wymieniona wśród wciąż omawianych wniosków ustawodawczych ważnych dla unii rynków kapitałowych. Ambasadorzy omówili główne czynniki przyczyniające się do postępów w zakresie unii rynków kapitałowych, a także wąskie gardła, i zwrócili się do odpowiednich grup roboczych o poczynienie jak największych postępów do końca prezydencji.

28. W odpowiedzi na apele wysokiego szczebla o przyspieszenie prac nad proponowaną dyrektywą prezydencja belgijska zorganizowała 22 maja 2024 r. debatę orientacyjną na forum Coreperu, aby znaleźć rozwiązania pozwalające dostosować postępy na szczeblu technicznym do poziomu ambicji określonego na najwyższym szczeblu politycznym. Ambasadorzy zostali poproszeni o wyrażenie opinii na temat tych elementów wniosku, które są szczególnie ważne jako wkład w unię rynków kapitałowych. Ambasadorów zapytano też, jakie zasady powinny przyświecać przyszłym pracom i jakie mają obawy, z myślą o niezwłocznym wypracowaniu podejścia ogólnego w Radzie, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 17–18 kwietnia 2024 r.
29. Jeśli chodzi o przyszłe metody pracy, debata pokazała, że państwa członkowskie z zadowoleniem przyjmują wzrost liczby posiedzeń grup roboczych i przyspieszenie prac, co odzwierciedla wysoki priorytet polityczny proponowanej dyrektywy. Podkreślały również, że nie powinna na tym ucierpieć jakość tekstu. Proponowana dyrektywa powinna zostać gruntownie przeanalizowana i przedyskutowana, tak aby wynik negocjacji w odpowiedni sposób spełniał potrzeby unii rynków kapitałowych.
30. W kwestii merytorycznej, ambasadorzy ogólnie wskazywali na tytuł II dotyczący pozwów o stwierdzenie bezskuteczności czynności oraz tytuł III dotyczący śledzenia aktywów jako na jedne z podstawowych elementów wniosku, które przyczyniają się do tworzenia unii rynków kapitałowych i co do których można łatwiej znaleźć rozwiązania kompromisowe. Z drugiej strony niektóre państwa członkowskie wyrażały obawy dotyczące tytułu IV dotyczącego postępowania w trybie przygotowanej likwidacji, ze szczególnym uwzględnieniem poziomu szczegółowości przepisów, ochrony autonomii wierzycieli oraz relacji ze swobodą zawierania umów. Wiele państw członkowskich wskazywało na tytuł VI dotyczący szczególnego systemu dla mikroprzedsiębiorstw jako na jedną z podstawowych kwestii budzących obawy, która może utrudnić szybkie osiągnięcie porozumienia w sprawie dyrektywy.

III. WNIOSKI

31. Prezydencja belgijska zobowiązuje się do ułatwienia dalszych dyskusji na forum grupy roboczej, wraz z nadchodzącą prezydencją węgierską, oraz do zapewnienia sprawnych postępów w wypracowywaniu podejścia ogólnego.
 32. W związku z powyższym Komitet Stałych Przedstawicieli i Rada są proszone o zapoznanie się z niniejszym sprawozdaniem z postępów prac.
-