



Brussel, 24 mei 2018
(OR. en)

9236/18

**Interinstitutioneel dossier:
2016/0359 (COD)**

JAI 488
JUSTCIV 121
EJUSTICE 61
ECOFIN 478
COMPET 359
EMPL 232
SOC 295
CODEC 827

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	Raad
nr. vorig doc.:	8830/18 + ADD1
Nr. Comdoc.:	14875/16
Betreft:	Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende preventieve herstructureringsstelsels, een tweede kans en maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van herstructurerings-, insolventie- en kwijtingsprocedures, en tot wijziging van Richtlijn 2012/30/EU - Partiële algemene oriëntatie

I. INLEIDING

Bij brief van 23 november 2016 heeft de Commissie bij de Raad en het Europees Parlement een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende preventieve herstructureringsstelsels, een tweede kans en maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van herstructurerings-, insolventie- en kwijtingsprocedures, en tot wijziging van Richtlijn 2012/30/EU (de "voorgestelde insolventierichtlijn").

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 53 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waardoor de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is.

Dit voorstel is een belangrijk aspect van het "actieplan voor de kapitaalmarktenunie" en de "strategie voor de eengemaakte markt". Het voorstel is gericht op een vermindering van de belangrijkste belemmeringen voor het vrije verkeer van kapitaal die voortvloeien uit verschillen in de herstructurerings- en insolventiestelsels van de lidstaten, en moet ervoor zorgen dat levensvatbare bedrijven en ondernemers in financiële moeilijkheden toegang hebben tot doeltreffende procedures voor preventieve herstructurering en een tweede kans, waarbij de legitieme belangen van crediteuren worden beschermd.

Volgens de toelichting van de Commissie wordt met het voorstel gestreefd naar een evenwicht tussen de verschillende belangen die op het spel staan - die van debiteuren, crediteuren, werknemers en de samenleving in het algemeen - met een zekere mate van flexibiliteit voor de lidstaten bij de omzetting van de richtlijn in nationaal recht.

In de context van de werkzaamheden van de Commissie inzake de bankenunie wordt met het voorstel ook gestreefd naar het helpen voorkomen van de opeenstapeling van niet-renderende leningen.

Het Bulgaarse voorzitterschap heeft van dit dossier een van zijn topprioriteiten op wetgevingsgebied gemaakt.

Voortbouwend op de oriënterende debatten in de Raad in juni 2017 (9316/17) en december 2017 (15201/17) heeft de Groep burgerlijk recht (insolventie) haar beraadslagingen over de voorgestelde richtlijn in snel tempo voortgezet.

Tijdens de beraadslagingen legde het Bulgaarse voorzitterschap de nadruk op het vinden van een goed compromis over titel III (schuldbevrijding en beroepsverbod), titel IV (maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van de procedures voor herstructurering, insolventie en schuldbevrijding) en titel V (Monitoring van procedures voor herstructurering, insolventie en schuldbevrijding).

In het licht van de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt in de besprekingen van de Groep burgerlijk recht (insolventie) is het voorzitterschap van oordeel dat er een partiële algemene oriëntatie kan worden bereikt over de tekst van de artikelen van de titels III, IV en V en een aantal overwegingen van de voorgestelde richtlijn. De definities in verband met die titels, namelijk de definitie van "ondernemer" en "volledige schuldbevrijding", zijn ook opgenomen in de compromis-tekst over die titels.

De overblijvende titels (I, II en VI) en overwegingen zullen in een later stadium verder op technisch niveau worden besproken.

Op 23 mei 2018 heeft het Coreper zijn algemene steun betuigd voor het door het voorzitterschap gepresenteerde compromis waarvan de voornaamste elementen zijn beschreven in de bijlage bij deze nota, en besloten het compromispakket als vervat in addendum 1 bij deze nota ter goedkeuring aan de Raad voor te leggen als partiële algemene oriëntatie over de titels III, IV en V van het voorstel.

Het Europees Parlement bespreekt dit dossier in de Commissie JURI. Over het ontwerpverslag zal naar verwachting in juli 2018 worden gestemd.

II. CONCLUSIE

Aangezien het van belang is dit delicate evenwicht te bewaren, wordt de Raad verzocht:

- a) het in addendum 1 bij deze nota vervatte ontwerp van partiële algemene oriëntatie over de titels III, IV en V van het voorstel als compromispakket goed te keuren,
- b) er nota van te nemen dat de overblijvende titels I, II en VI verder op technisch niveau zullen worden besproken en in een later stadium als een algemene oriëntatie ter goedkeuring aan de Raad zullen worden voorgelegd.

VOORNAAMSTE ELEMENTEN VAN HET COMPROMISPAKKET

A. Schuldbevrijding

a) Toegang tot schuldbevrijding

De lidstaten gingen vanaf het begin van de onderhandelingen over het algemeen akkoord met het beginsel dat een bonafide ondernemer die insolvent is geworden, een tweede kans moet krijgen door hem na een bepaalde periode van zijn schulden te bevrijden. Een aantal lidstaten vond evenwel dat, om in aanmerking te komen voor die schuldbevrijding, de ondernemer eerst insolvent moet worden verklaard. Die lidstaten wilden er niet toe worden verplicht te voorzien in de mogelijkheid dat een ondernemer een volledige schuldbevrijding krijgt op een moment waarop hij een overmatige schuldenlast heeft, maar nog niet insolvent is.

Daarom worden de lidstaten er in het compromispakket toe verplicht te voorzien in ten minste één procedure die tot een schuldbevrijding voor een insolvente ondernemer leidt, maar krijgen zij tegelijk de mogelijkheid om het begrip insolventie volgens nationaal recht te interpreteren. Deze nationale interpretatie kan dan het beginsel van overmatige schuldenlast bevatten. Anderzijds zal de lidstaten ook de mogelijkheid worden verleend te verlangen dat de activiteiten waarop de schulden betrekking hebben, zijn stopgezet.

b) Bevrijdingstermijn

De lidstaten hadden uiteenlopende standpunten over de vraag hoelang de periode moet zijn voordat een schuldenaar volledig van zijn schulden wordt bevrijd en op welk moment die periode moet beginnen te lopen. Een groot aantal lidstaten stemde in met de maximumtermijn van drie jaar die de Commissie had voorgesteld, maar een andere groep vond die termijn te kort.

Om een compromis tussen deze uiteenlopende standpunten te vinden, bevat de compromistekst een algemene regel dat de bevrijdingstermijn maximaal drie jaar mag bedragen. De tekst voorziet evenwel in ruime mogelijkheden voor de lidstaten om in hun nationale wetgeving situaties te omschrijven waarin de toegang tot de schuldbevrijdingsprocedure wordt beperkt, waarin de periode kan worden verlengd, of waarin de schuldbevrijding kan worden ingetrokken. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepaalde soorten schulden ook uitsluiten.

c) Begin van de bevrijdingstermijn

Het begin van de bevrijdingstermijn bleek een belangrijk element in de besprekingen, omdat de lidstaten een breed scala van insolventie- en herstructureringsprocedures hebben. De Commissie had voorgesteld een onderscheid te maken tussen een procedure die tot de vereffening van de activa van de ondernemer leidt en procedures met een terugbetalingsplan, maar een aantal lidstaten merkte op dat zij procedures hebben waarin zowel een vereffening als een terugbetalingsplan vervat is.

De compromistekst moet een gelijk speelveld bieden voor alle soorten procedures: er is voorzien in mogelijkheden voor lidstaten met procedures met een terugbetalingsplan, een tegeldemaking van activa of een combinatie daarvan, en het staat de lidstaten vrij een van deze mogelijkheden uit te kiezen wanneer zij de bepalingen omzetten.

B. Maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van de procedures voor herstructurering, insolventie en schuldbevrijding

a) Rechterlijke en administratieve instanties

De lidstaten maakten vanaf het begin van de onderhandelingen duidelijk dat de richtlijn moet voldoen aan het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten. De organisatie van de rechterlijke macht vormt een belangrijk onderdeel van deze procedurele autonomie. Anderzijds is het vanuit economisch oogpunt duidelijk nodig dat insolventieprocedures efficiënt en door voldoende opgeleide rechters met de noodzakelijke deskundigheid worden afgehandeld.

Gezien het politiek gevoelige karakter van de organisatie van de rechterlijke macht van een lidstaat, is de compromistekst beperkt tot een op beginselen gebaseerde benadering, die vereist dat de leden van de rechterlijke en administratieve instanties die procedures voor insolventie, herstructurering, en schuldbevrijding afhandelen, voldoende opgeleid zijn en over de nodige deskundigheid beschikken. Ook moet de procedure efficiënt verlopen. De tekst laat de lidstaten evenwel veel ruimte voor interpretatie om deze bepalingen om te zetten.

b) Deskundigen op het gebied van herstructurering, insolventie en schuldbevrijding

Tijdens de onderhandelingen gaven de lidstaten nagenoeg unaniem te kennen dat de voorschriften voor de aanstelling, selectie en beloning van en het toezicht op deskundigen op het gebied van herstructurering, insolventie en schuldbevrijding in het Commissievoorstel te gedetailleerd omschreven waren. De lidstaten pleitten ervoor om, net als bij de bepalingen in verband met de efficiëntie van de rechterlijke en administratieve instanties, een meer op beginselen gebaseerde benadering te volgen.

Daarom zijn de bepalingen in de compromistekst gestroomlijnd met een aantal algemene beginselen die de lidstaten in acht moeten nemen in hun nationale rechtsstelsels inzake de aanstelling, selectie en beloning van en het toezicht op deskundigen. Deze bepalingen bevatten voorschriften met betrekking tot de opleiding en deskundigheid van deskundigen, alsmede in verband met de criteria om een deskundige in een bepaalde zaak aan te stellen. De tekst verplicht de lidstaten tevens toezicht op hun deskundigen uit te oefenen en doeltreffende maatregelen te treffen met het oog op de verantwoordingsplicht van deskundigen die hun taken veronachtzamen. De lidstaten krijgen evenwel veel ruimte voor interpretatie om te bepalen hoe zij aan deze voorschriften voldoen.

c) Gebruik van elektronische communicatiemiddelen

Hoewel alle lidstaten algemeen gesproken instemmen met het beginsel dat het mogelijk moet zijn voor partijen om bepaalde stappen van de procedure langs digitale weg af te werken, waarschuwde een groot aantal van hen dat het invoeren van een goed functionerend elektronisch systeem veel tijd zou vergen en aanzienlijke gevolgen zou hebben voor de nationale begrotingen. Ofschoon er in een aantal landen stappen worden ondernomen om de procedures te digitaliseren, verzocht een grote groep lidstaten de omzettingstermijn voor deze bepaling te verlengen en het aantal betrokken procedurele handelingen te beperken tot die welke binnen een redelijke termijn kunnen worden toegepast en die specifiek verband houden met procedures voor herstructurering, insolventie en schuldbevrijding.

De compromistekst verplicht de lidstaten er nog steeds toe mogelijk te maken dat bepaalde procedurele stappen langs digitale weg verlopen, maar de bepaling is beperkt tot procedurele handelingen waarin redelijkerwijs binnen een bepaalde termijn kan worden voorzien. De omzettingstermijn voor deze bepaling is ook verlengd van drie tot vijf jaar in het algemeen en tot zeven jaar voor het aantekenen van bezwaar en beroep.

C. Monitoring van procedures voor herstructurering, insolventie en schuldbevrijding

De lidstaten gingen weliswaar akkoord met het beginsel dat betrouwbare en vergelijkbare gegevens nuttig zijn om de doeltreffendheid van nationale insolventie- en herstructureringsprocedures te monitoren en om gebieden aan te duiden waarop actie nodig zou zijn, maar de meeste lidstaten gaven te kennen dat de gevraagde gegevens in het voorstel van de Commissie te gedetailleerd omschreven waren en moeilijk te verzamelen en niet te vergelijken zouden zijn. Daarom kwamen de lidstaten overeen dat de bepaling moet worden beperkt tot een reeks kerngegevens die de Commissie in staat stellen relevante informatie te extrapoleren.

In de compromistekst is de bepaling dus gestroomlijnd en is de hoeveelheid door de lidstaten te verstrekken gegevens beperkt tot wat zij haalbaar achten.