



Bruksela, 24 maja 2018 r.
(OR. en)

9236/18

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2016/0359 (COD)

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

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Rada
Nr popr. dok.:	8830/18 + ADD1
Nr dok. Kom.:	14875/16
Dotyczy:	Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE – Częściowe podejście ogólne

I. WPROWADZENIE

Pismem z dnia 23 listopada 2016 r. Komisja przekazała Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej 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 o upadłości”).

Podstawą prawną wniosku są art. 53 i art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a zatem podlega on zwykłej procedurze ustawodawczej.

Przedmiotowy wniosek jest jednym z kluczowych dokumentów w kontekście planu dotyczącego unii rynków kapitałowych oraz strategii jednolitego rynku. Ma on zmniejszyć najistotniejsze przeszkody dla swobodnego przepływu kapitału wynikające z różnic pod względem przepisów restrukturyzacyjnych i upadłościowych w państwach członkowskich, a także zapewnić, by rentowne przedsiębiorstwa i rentowni przedsiębiorcy w trudnej sytuacji finansowej mieli dostęp do skutecznych postępowań restrukturyzacji zapobiegawczej i postępowań drugiej szansy, przy jednoczesnej ochronie uzasadnionych interesów wierzycieli.

Z uzasadnienia Komisji wynika, że we wniosku starano się wyważyć różne wchodzące w grę interesy: interesy dłużników, wierzycieli, pracowników i ogółu społeczeństwa, a jednocześnie pozostawić państwom członkowskim pewną elastyczność przy wdrażaniu dyrektywy do prawa krajowego.

W kontekście prac Komisji nad unią bankową wniosek ma się także przyczynić do zapobiegania akumulacji kredytów zagrożonych.

Prezydencja bułgarska umieściła to dossier wśród swoich najważniejszych priorytetów legislacyjnych.

Opierając się na wynikach debat orientacyjnych, które przeprowadzono na forum Rady w czerwcu 2017 r. (dok. 9316/17) i w grudniu 2017 r. (dok. 15201/17), Grupa Robocza ds. Prawa Cywilnego (niewypłacalność) kontynuowała intensywne dyskusje nad proponowaną dyrektywą.

Podczas tych dyskusji prezydencja bułgarska skoncentrowała się na znalezieniu dobrego kompromisowego rozwiązania w odniesieniu do tytułu III (Umorzenie długów i zakaz prowadzenia działalności), tytułu IV (Środki zwiększające skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, upadłości i umorzenia długów) i tytułu V (Monitorowanie postępowań dotyczących restrukturyzacji, upadłości i umorzenia długów).

W świetle istotnych postępów w debatach na forum Grupy Roboczej ds. Prawa Cywilnego (niewypłacalność) prezydencja jest zdania, że możliwe jest wypracowanie częściowego podejścia ogólnego w sprawie tekstu artykułów tytułu III, IV i V oraz szeregu motywów proponowanej dyrektywy. W tekście kompromisowym uwzględnione zostały również definicje odnoszące się do tych tytułów, tj. definicja „przedsiębiorcy” i definicja „całkowitego umorzenia długów”.

Pozostałe tytuły (I, II i VI) i motywy będą przedmiotem dalszych dyskusji na szczeblu technicznym na późniejszym etapie prac.

W dniu 23 maja 2018 r. Coreper wyraził ogólne poparcie dla kompromisu przedstawionego przez prezydencję, którego główne elementy opisano w załączniku do niniejszej noty, i postanowił przedłożyć pakiet kompromisowy – w wersji zamieszczonej w addendum 1 do niniejszej noty – Radzie do zatwierdzenia w ramach częściowego podejścia ogólnego w sprawie tytułów III, IV i V wniosku.

Parlament Europejski omawia obecnie przedmiotowe dossier na forum Komisji Prawnej, która prawdopodobnie przeprowadzi głosowanie nad projektem sprawozdania w lipcu 2018r.

II. PODSUMOWANIE

Mając na uwadze konieczność utrzymania tej delikatnej równowagi, Rada proszona jest o:

- a) zatwierdzenie – jako pakietu kompromisowego – projektu częściowego podejścia ogólnego w sprawie tytułów III, IV i V wniosku w wersji zamieszczonej w addendum 1 do niniejszej noty;
- b) odnotowanie, że tytuły I, II i VI będą przedmiotem dalszych dyskusji na szczeblu technicznym i zostaną przedłożone Radzie do zatwierdzenia w ramach podejścia ogólnego na późniejszym etapie prac.

GLÓWNE ELEMENTY PAKIETU KOMPROMISOWEGO

A. Umorzenie długów

a) Dostęp do umorzenia długów

Państwa członkowskie zasadniczo od początku negocjacji zgadzały się z zasadą zakładającą, że uczciwemu przedsiębiorcy, który stał się niewypłacalny, należy dać drugą szansę i umorzyć jego długi po upływie pewnego okresu. Niektóre państwa członkowskie uważały, że aby przedsiębiorca mógł skorzystać z tego umorzenia długów, powinien jednak najpierw zostać uznany za niewypłacalnego. Te państwa członkowskie nie chciały być zmuszone do wprowadzenia rozwiązania, zgodnie z którym przedsiębiorca miałby możliwość uzyskania całkowitego umorzenia długów, gdy jest nadmiernie zadłużony, jeszcze zanim stanie się niewypłacalny.

W związku z tym w pakiecie kompromisowym przewidziano, że państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzić co najmniej jedno postępowanie prowadzące do umorzenia długów niewypłacalnego przedsiębiorcy, przy czym mogą one interpretować pojęcie niewypłacalności zgodnie z prawem krajowym. Taka krajowa wykładania może obejmować zasadę dotyczącą nadmiernego zadłużenia. Z drugiej strony, państwa członkowskie będą również mogły wymagać zaprzestania prowadzenia działalności, której dotyczą długi.

b) Okres umorzenia długów

Państwa członkowskie miały różne opinie na temat tego, jak długi powinien być okres poprzedzający całkowite umorzenie długów dłużnika i w którym momencie powinien się rozpocząć bieg tego okresu. Duża liczba państw członkowskich zgodziła się na zaproponowany przez Komisję maksymalny okres trzech lat, jednak niektóre były zdania, że okres ten jest za krótki.

Aby pogodzić te dwa rozbieżne stanowiska, w tekście kompromisowym wprowadzono ogólną zasadę, zgodnie z którą okres umorzenia długów powinien wynosić maksymalnie trzy lata. Państwa członkowskie będą miały jednak szerokie możliwości określenia w prawie krajowym sytuacji, w których dostęp do postępowania dotyczącego umorzenia długów będzie ograniczony, w których okres umorzenia będzie mógł zostać przedłużony lub w których umorzenie będzie mogło zostać cofnięte. Państwa członkowskie będą również mogły na mocy prawa krajowego wyłączyć z umorzenia określone rodzaje długów.

c) Rozpoczęcie okresu umorzenia długów

Rozpoczęcie okresu umorzenia długów okazało się jednym z istotnych elementów dyskusji, z uwagi na dużą różnorodność postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych stosowanych w państwach członkowskich. Komisja zaproponowała wprowadzenie rozróżnienia między postępowaniem prowadzącym do likwidacji majątku przedsiębiorcy a postępowaniami obejmującymi plan spłaty wierzycieli. Niektóre państwa członkowskie zwróciły jednak uwagę, że ich postępowania krajowe obejmują zarówno likwidację, jak i plan spłaty wierzycieli.

Tekst kompromisowy stara się zapewnić równe warunki działania w przypadku wszystkich rodzajów postępowań: przewiduje rozwiązania dla państw członkowskich stosujących postępowania obejmujące plan spłaty wierzycieli, postępowania obejmujące likwidację majątku lub postępowania obejmujące kombinację obu tych wariantów oraz umożliwia państwom członkowskim dokonanie swobodnego wyboru między tymi rozwiązaniami przy wdrażaniu przepisów.

B. Środki zwiększające skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, upadłości i umorzenia długów

a) Organy sądowe i administracyjne

Od początku negocjacji państwa członkowskie podkreślały, że dyrektywa powinna być zgodna z zasadą autonomii proceduralnej przysługującej państwom członkowskim. Sposób organizacji sądownictwa jest ważnym elementem tej autonomii. Z drugiej strony, z oczywistych względów ekonomicznych postępowania upadłościowe powinny być prowadzone w sprawny sposób i przez odpowiednio przeszkolonych sędziów, którzy mają potrzebną wiedzę fachową.

Z uwagi na to, że sposób organizacji sądownictwa poszczególnych państw członkowskich należy do delikatnych kwestii o charakterze politycznym, w tekście kompromisowym ograniczono się do podejścia opartego na zasadach, zgodnie z którym członkowie organów sądowych i administracyjnych prowadzący postępowania dotyczące upadłości, restrukturyzacji i umorzenia długów powinni być odpowiednio przeszkoleni i mieć potrzebną wiedzę fachową. Ponadto wymaga się, by postępowanie było prowadzone w sprawny sposób. Jednocześnie państwom członkowskim pozostawiono duży margines interpretacyjny, jeśli chodzi o sposób wdrożenia tych przepisów.

b) Zarządcy restrukturyzacyjni, zarządcy upadłościowi i zarządcy na potrzeby umorzenia długów

Podczas negocjacji państwa członkowskie prawie jednogłośnie podkreślały, że zawarte we wniosku Komisji wymogi dotyczące zarówno powoływania, wyboru i wynagrodzenia zarządców restrukturyzacyjnych, zarządców upadłościowych i zarządców na potrzeby umorzenia długów, jak i nadzoru nad tymi zarządcami mają zbyt opisowy charakter. Podobnie jak w przypadku przepisów dotyczących skuteczności organów sądowych i administracyjnych, państwa członkowskie opowiedziały się za podejściem w większym stopniu opartym na zasadach.

W tekście kompromisowym uproszczono zatem te przepisy, wprowadzając kilka ogólnych zasad, których państwa członkowskie muszą przestrzegać w swoich krajowych systemach prawnych w odniesieniu do powoływania, wyboru i wynagrodzenia zarządców oraz w odniesieniu do nadzoru nad zarządcami. Przepisy te obejmują wymogi dotyczące szkoleń i wiedzy fachowej zarządców, jak również kryteriów ustalania, czy zarządca posiada odpowiednie kwalifikacje do bycia powołanym w danej sprawie. Państwa członkowskie będą również miały obowiązek nadzorowania swoich zarządców i ustanowienia skutecznych środków odnoszących się do odpowiedzialności zarządców, którzy nie dopełnili swoich obowiązków. Jednocześnie państwom członkowskim pozostawiono duży margines interpretacyjny, jeśli chodzi o sposób wdrożenia tych przepisów.

c) Korzystanie z elektronicznych środków komunikacji

Wszystkie państwa członkowskie zasadniczo zgadzały się z zasadą zakładającą, że strony postępowania powinny w ramach danego postępowania mieć możliwość przeprowadzania określonych czynności w formie elektronicznej. Wiele z nich zwróciło jednak uwagę, że wprowadzenie dobrze funkcjonującego systemu elektronicznego zabierze dużo czasu i będzie mieć znaczący wpływ na budżety krajowe. Podczas gdy w wielu państwach już podejmowane są działania służące cyfryzacji postępowań, duża grupa państw członkowskich opowiedziała się za dłuższym okresem wdrażania tego przepisu oraz zaproponowała, by liczbę odnośnych czynności proceduralnych ograniczyć do tych czynności, które można wdrożyć w rozsądnym terminie i które odnoszą się konkretnie do postępowań dotyczących restrukturyzacji, upadłości i umorzenia długów.

Tekst kompromisowy co prawda nadal zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia możliwości przeprowadzania określonych czynności proceduralnych w formie elektronicznej, ale jednocześnie ogranicza zakres przedmiotowego przepisu do czynności proceduralnych, które można w rozsądny sposób zrealizować w określonym terminie. Ponadto okres wdrożenia tego przepisu przedłużono z 3 do 5 lat, a w przypadku wnoszenia skarg i odwołań – nawet do 7 lat.

C. Monitorowanie postępowań dotyczących restrukturyzacji, upadłości i umorzenia długów

Chociaż państwa członkowskie zgodziły się z zasadą zakładającą, że rzetelne i porównywalne dane są przydatne do monitorowania skuteczności krajowych postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych oraz do sygnalizowania obszarów wymagających działania, większość z nich podkreśliła, że dane, które należałoby zbierać zgodnie z wnioskiem Komisji, mają zbyt opisowy charakter, byłyby bardzo trudne do agregowania i nie byłyby porównywalne. Państwa członkowskie zgodziły się zatem, że przedmiotowy przepis należy ograniczyć do zbioru podstawowych danych umożliwiającego Komisji ekstrapolowanie potrzebnych informacji.

W tekście kompromisowym uproszczono zatem ten przepis i ograniczono liczbę danych przekazywanych przez państwa członkowskie do tego, co uważają one za osiągalne.