



Bruxelles, den 7.12.2022
SWD(2022) 396 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

forslag til direktiv

om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen

{COM(2022) 702 final} - {SEC(2022) 434 final} - {SWD(2022) 395 final}

Behov for handling

Insolvensbehandling sikrer en velordnet afvikling eller rekonstruktion af virksomheder i finansielle og økonomiske vanskeligheder. EU har allerede reguleret insolvensområdet. Den eksisterende EU-lovgivning omfatter imidlertid kun foranstaltninger forud for insolvens og gældssanering (omfattet af det nylige rekonstruktions- og insolvensdirektiv) og regler om lovvalg i grænseoverskridende insolvenssager (fastsat i insolvensforordningen). Som følge heraf er den materielle nationale insolvensret fortsat meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat.

De store forskelle i nationale insolvensordninger er en vigtig hindring for det indre marked for kapital i EU. De skaber vanskeligheder for grænseoverskridende investorer, som skal indhente oplysninger om — og kunne sammenligne — 27 insolvenslove for at tage hensyn til dem i deres investeringsbeslutninger (og afspejle dem i kapitalomkostningerne). Desuden har nationale insolvensordninger fortsat en forskellig grad af effektivitet, navnlig med hensyn til den tid, det tager at likvidere en virksomhed, og den værdi, der i sidste ende kan inddrives. De datakilder, der analyseres i denne konsekvensanalyse, tyder på, at procedurerne i nogle medlemsstater i langt højere grad er ramt af forsinkelser og giver betydeligt mindre effektive resultater end de bedste procedurer i EU. Denne forskel hænger tæt sammen med lav forudsigelighed af resultaterne af insolvensprocedurer, hvilket fører til højere informations- og læringsomkostninger for investorerne og udgør en betydelig hindring for grænseoverskridende investeringer. Dette er i sidste ende til hinder for en effektiv kapitalallokering og udviklingen af kapitalmarkedsunionen.

Dette initiativ følger op på foranstaltning nr. 11 i handlingsplanen for kapitalmarkedsunionen fra 2020, hvor Kommissionen forpligtede sig til at gøre resultatet af grænseoverskridende investeringer mere forudsigeligt for så vidt angår insolvensbehandling. Det har til formål at harmonisere målrettede aspekter af den materielle ret om virksomheder uden for banksektorens insolvens for at gøre insolvensordningerne mere effektive og reducere informations- og læringsomkostningerne for grænseoverskridende kreditorer som følge af den manglende harmonisering. Det har også til formål at fremme grænseoverskridende investeringer og konkurrence og samtidig sikre et velfungerende indre marked som omhandlet i artikel 114 i TEUF.

Medlemsstaternes forskellige udgangspunkter, retstraditioner og politiske præferencer betyder, at reformer på nationalt plan af materiel insolvensret sandsynligvis ikke vil føre til tilstrækkelig konvergens, selv om der er blevet indført reformer i de seneste år. Der er derfor behov for en indsats på europæisk plan for at sikre, at problemet løses.

Mulige løsninger

Der blev identificeret to løsningspakker på grundlag af input fra ekspertgruppen om rekonstruktions- og insolvensret, en særlig undersøgelse og interessenternes synspunkter. Disse dokumentationskilder samt data fra den benchmarkundersøgelse, som Den Europæiske Banktilsynsmyndighed gennemførte i 2020, og Verdensbankens "Doing Business"-indikatorer blev også anvendt til at sammenligne løsningerne og vurdere deres virkninger. De to

Løsninger, der blev overvejet, er en målrettet harmoniseringsløsning (løsning 1) og en mere omfattende harmoniseringsløsning (løsning 2), som begge skal gennemføres ved hjælp af et direktiv. Løsningen med kun at udstede en henstilling blev forkastet, da det var usandsynligt, at det ville løse det konstaterede problem.

De foreslåede løsninger er rettet mod insolvenslovgivningens tre centrale dimensioner: i) inddrivelse af aktiver fra det likviderede bo, ii) procedurernes effektivitet og iii) en forudsigelig og rimelig fordeling af det inddrevne beløb blandt kreditorerne. De omfatter navnlig spørgsmål vedrørende omstødelse af dispositioner, sporing af aktiver, virksomhedslederens forpligtelser og ansvar, salg af en virksomhed som en going concern ("pre-pack"), den udløsende faktor for insolvensbehandling, en særlig insolvensordning for mikrovirksomheder og små virksomheder, konkursordenen og kreditorudvalg. Løsning 2 omfatter alle elementerne i løsning 1 suppleret med mere ambitiøse foranstaltninger på tværs af de tre ovennævnte centrale dimensioner.

I analysen vurderes løsningerne i forhold til tre mål: om de i) giver mulighed for en højere inddrivelsesværdi, ii) reducerer varigheden af insolvensbehandlingen og iii) mindsker retsusikkerheden og informationsomkostningerne. I analysen er der ligeledes stor fokus på deres omkostningseffektivitet og sammenhæng.

Den foretrukne løsnings virkninger

På grundlag af en sammenligning af virkning og effektivitet er løsning 1 (målrettet harmonisering gennem et direktiv) valgt som den foretrukne løsning. Den detaljerede analyse viste, at en mere omfattende harmonisering (løsning 2) ville give større fordele i forhold til to af de tre mål, men dette ville også medføre højere omkostninger, navnlig i form af potentielle uoverensstemmelser med andre retsakter (formueret, selskabsret, arbejdsret). Den målrettede harmonisering (løsning 1) vil give stort set samme fordele (som løsning 2), men tilgangen er mere omkostningseffektiv.

Den foretrukne løsning forventes at medføre betydelige økonomiske fordele for investorer (kreditorer), virksomheder, herunder SMV'er, og generelt økonomien som helhed. Det forventes, at kreditorerne navnlig vil drage fordel af et højere inddrivelsesbeløb samt af lavere informations- og læringsomkostninger. Investorer fra tredjelande vil nyde godt af lignende fordele, hvilket gør det mere attraktivt for dem at investere i EU. Virksomheder i hele EU vil få adgang til mere ensartede insolvensordninger, og den manglende retssikkerhed med hensyn til, hvad der vil ske, hvis de bliver insolvente, reduceres. Mikrovirksomheder og små virksomheder vil få direkte gavn af indførelsen af en særlig lempelig insolvensordning, der står i et mere rimeligt forhold til deres behov.

Den kvalitative og kvantitative vurdering tyder på, at den målrettede harmonisering kan føre til betydelige reduktioner i både omkostninger og inddrivelsestid. Dette forventes at øge inddrivelsesraten med ca. 1,5 procentpoint, hvilket ved ekstrapolering af empiriske estimater i økonomiske undersøgelser kan føre til en reduktion af finansieringsomkostningerne på 1,5 basispoint og en stigning i de grænseoverskridende beholdninger af porteføljeaktiver på ca. 1,5 procentpoint. Ud fra tilgængelige data og solide antagelser forventes de direkte og

indirekte fordele at overstige 10 mia. EUR om året. Samtidig forventes de samlede omkostninger at være begrænsede (og de vil i vid udstrækning skulle afholdes af medlemsstaterne). Der forventes også nogle indirekte omkostninger for virksomhederne som følge af virksomhedsledernes større ansvar. Initiativet kan også have en positiv, om end marginal, indvirkning på digitaliseringen, omstillingen til en klimaneutral økonomi og målene for bæredygtig udvikling.