



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

Преразглеждане на Регламент (ЕО) № 1346/2000 относно производството по несъстоятелност

{COM(2012) 744 final}
{SWD(2012) 416 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

Преразглеждане на Регламент (ЕО) № 1346/2000 относно производството по несъстоятелност

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Тъй като Европейският съюз е изправен пред най-голямата икономическа криза в своята история, Европейският съвет многократно е изтъквал ролята на Съюза за насърчаването на устойчивия растеж, като същевременно настояваше за финансово консолидиране. По тази причина растежът е поставен в основата на работната програма на Комисията в областта на правосъдието („Правосъдие с цел растеж“).

Една от мерките в подкрепа на стопанските дейности в областта на правосъдието е преразглеждането на Регламент (ЕО) № 1346/2000 на Съвета относно производството по несъстоятелност (наричан по-нататък „регламентът“ или „регламентът за несъстоятелността“). В периода 2009—2011 г. в несъстоятелност изпаднаха средно 200 000 фирми годишно в ЕС, което доведе до директна загуба на 1,7 милиона работни места годишно. Около една четвърт от тези случаи на несъстоятелност имат трансграничен елемент, поради което попадат в приложното поле на регламента за несъстоятелността. Тъй като дружествата, осъществяващи трансгранична търговия, обикновено са с по-голям от средния размер, процентът на засегнатите работни места вероятно е по-голям от процента на случаите на несъстоятелност, и то преди да се вземе предвид въздействието върху кредиторите на тези дружества.

Комисията включи преразглеждането на регламента в работната си програма за 2012 г. в съответствие с клаузата за преразглеждане, съдържаща се в член 46 от регламента. Преразглеждането е в съответствие със стратегията „Европа 2020“, с инициативата в подкрепа на малките и средни предприятия „Small Business Act“, с Годишния обзор на растежа от 2012 г. и с Акта за единния пазар II. През октомври 2011 г. Европейският парламент прие резолюция, с която призова към преразглеждане на регламента и препоръча хармонизирането на специфичните аспекти от правото в областта на несъстоятелността и дружественото право. Преразглеждането ще бъде прието заедно с доклад относно прилагането на регламента, в съответствие с клаузата за преразглеждане, съдържаща се в регламента.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

2.1. Оценка на регламента

С Регламент (ЕО) № 1346/2000 относно производството по несъстоятелност се създава правна уредба за случаите на трансгранична несъстоятелност в Европейския съюз. С него се въвеждат еднообразни разпоредби относно компетентността, признаването и

изпълнението на решенията, свързани с производствата по несъстоятелност, както и относно приложимия закон. Регламентът предвижда също координиране на множество производства, образувани спрямо един и същ длъжник. Накратко:

- Регламентът се прилага за юридическите и физическите лица, когато длъжникът има имущество или кредитори в повече от една държава членка;
- Компетентен да образува главното производство по несъстоятелност е съдът, в чиято териториална компетентност се намира центърът на основните интереси на длъжника. Решението за образуване на производството и всички други решения, постановени от посочения съд, се признават и изпълняват във всички други държави членки;
- Вторични производства могат да бъдат образувани във всяка държава членка, в която длъжникът притежава предприятие, т.е. навсякъде, където длъжникът осъществява стопанска дейност. Последствията от вторичното производство са ограничени до имуществото, намиращо се в съответната държава членка. Ликвидаторът по вторичното производство трябва да си сътрудничи с ликвидатора по главното производство (и обратно) с цел координиране на производствата; и
- Приложимото право за производствата по несъстоятелност е по принцип правото на държавата, в която е образувано производството. Това право определя, по-специално, реда за изплащане на вземанията и процесуалните права на кредиторите.

Макар да се смята, че като цяло регламентът за несъстоятелността постига реален успех в улесняването на трансграничните производства по несъстоятелност в Европейския съюз, оценката показва наличието на редица проблеми при неговото прилагане. Тя показва също, че регламентът не отразява в достатъчна степен настоящите приоритети на ЕС и националните практики в областта на правото на несъстоятелността, и по-специално действията за насърчаване оздравяването на предприятия, изпаднали в затруднение.

При оценката на регламента за несъстоятелността се откриха следните основни проблеми:

- (1) Препятствия пред оздравяването на дружествата и свободното движение на предприемачи и на лица, чиито задължения са погасени;
- (2) Затруднения при определянето на правилната юрисдикция, компетентна да образува производството;
- (3) Неефикасни трансгранични процедури;
- (4) Липса на правна уредба относно несъстоятелността на групи от дружества.

В настоящия раздел е извършен анализ на четирите проблема, като са установени връзките между тях, тъй като проблемите са свързани, и те са обособени в две категории.

2.2. Първа група проблеми: Проблеми, свързани с приложното поле на регламента

Първият набор от проблеми включва въпроси, свързани с пропуски в приложното поле на действащия регламент, като липсата на разпоредби относно механизмите,

предшестващи производствата по несъстоятелност, относно процедурите за погасяване на задължения на физическите лица и специфични разпоредби относно групите от дружества.

2.2.1. Регламентът не обхваща националните производства по несъстоятелност, които имат за цел оздравяване на дружествата

От приемането на регламента досега множество държави членки са актуализирали законодателството си в областта на несъстоятелността, като са въвели нови процедури, насочени към оздравяване на предприятията чрез предоставяне на втори шанс на почтените предприемачи и погасяване на задълженията на физическите лица. Проучването на университета в Хайделберг показва, че почти две трети от държавите членки имат производства, предшестващи производството по несъстоятелност, или хибридни (длъжникът запазва владението на имуществото) производства, които не са обхванати от регламента. Целта на тези производства е да оздравят жизнеспособните предприемачи и да запазят работните места, а икономическите ползи от тях са общопризнати.

Когато производствата не попадат в обхвата на регламента, последиците от тях, и по-специално спирането на производствата по индивидуални искове за принудително изпълнение, не се признават в целия ЕС. В резултат на това чуждестранните кредитори могат да продължат производствата си по индивидуални искове за принудително изпълнение срещу дружеството и неговото имущество и не са толкова склонни да се ангажират изцяло с преговори за реорганизация или да дадат съгласието си по планове за оздравяване. Вследствие на това възможността за оздравяване на дружеството може да се изгуби и работните места не могат да бъдат спасени. Участвалите в обществената консултация подчертаха тези проблеми, като 51 % от тях смятат, че **липсата на обхват на регламента спрямо производствата, предшестващи производствата по несъстоятелност, или спрямо хибридните производства по несъстоятелност представлява проблем**, а 59 % се съгласиха, че регламентът за несъстоятелността следва да обхваща и националните производства, предшестващи производствата по несъстоятелност.

В периода 2009—2011 г. в ЕС изпадаха в несъстоятелност над 200 000 дружества всяка година. Според оценките, годишно се губят близо 1,7 милиона работни места. Смята се, че около 5 милиона европейски дружества имат клиенти, кредитори или бизнес партньори в други държави членки и следователно регламентът може да се прилага и спрямо тях, като длъжници или кредитори, в случай на несъстоятелност. Всяка година около 50 000 дружества (1 % от 5 милиона) стават длъжници в трансгранични производства по несъстоятелност, и поне двойно повече стават кредитори по такива производства.

Трансграничните производства по несъстоятелност засягат по-специално големите дружества, тъй като е по-вероятно те да осъществяват дейност извън националните граници, отколкото МСП. Несъстоятелността на големите дружества има значителни последици върху европейската икономика, защото макар да представляват едва 0,2 % от европейските дружества, те осигуряват 30 % от работните места в ЕС и произвеждат 41 % от брутната добавена стойност. Големите дружества често се снабдяват с продукти от по-малки дружества, които е възможно да са разположени в чужбина, така че несъстоятелността на голямо дружество може да има значителни странични последици.

2.2.2. Приложното поле на регламента не обхваща ефикасно пълната гама от механизми за лична несъстоятелност в държавите членки

Нарастването на личната свръхзадължнялост в Европа доведе до въвеждането на механизми за лична несъстоятелност от страна на много държави членки. Това отразява нарастващото осъзнаване на факта, че несъстоятелността и произтичащата от нея лична задължнялост са сериозна пречка за предприемачеството. Въвеждането на възможността за погасяване на задължения цели освен това да противодейства на отрицателните социални последици от личната свръхзадължнялост върху засегнатите лица.

Макар няколко производства за лична несъстоятелност, включително за погасяване на задължения, да са обхванати от регламента, много други не са. Вследствие на това, **дължниците остават задължени спрямо чуждестранните кредитори**. Следователно фактът, че регламентът за несъстоятелността не обхваща някои механизми за лична несъстоятелност, представлява пречка за почтените предприемачи и за лицата, чиито задължения са погасени, да получат втори шанс и да се възползват напълно от възможностите на единния пазар. Това противоречи на политиките на ЕС в областта на предприемачеството.

Броят на случаите на лична несъстоятелност, които понастоящем не са обхванати от регламента, може да се изчисли приблизително на около 200 000 годишно. Половината от отговорилите на обществената консултация (49 %) са съгласни, че **регламентът за несъстоятелността следва да се прилага спрямо физическите лица/самостоятелно заетите лица**, а една трета (34 %) са изразили несъгласие с това, като сред поддръжниците на тази идея са съдии, лица, работещи по производствата по несъстоятелност, и представители на академичните среди. Някои от отговорилите бяха на мнение, че разширяването на приложното поле не следва да включва потребителите.

2.2.3. Регламентът не е ефикасен по отношение на несъстоятелността на групи дружества

Въпреки че много от случаите на трансгранична несъстоятелност касаят групи от дружества, регламентът за несъстоятелността не съдържа специфични разпоредби относно несъстоятелността на мултинационални групи от предприятия. Основният принцип, заложен в регламента за несъстоятелността, е че производството по несъстоятелност се отнася за един правен субект и че по принцип за всеки отделен член на групата трябва да бъде образувано отделно производство. Няма задължение за координиране на независимите производства по несъстоятелност, образувани за дружеството майка и за неговите дъщерни дружества.

Тази ситуация отслабва шансовете за провеждане на успешно реструктуриране и намалява стойността на имуществото на групата. Според доклада от април 2011 г. на Групата за размисъл относно бъдещето на дружественото право на ЕС, международното групиране на дружества се е превърнало в най-често срещаната форма на европейските големи предприятия. Смята се, че всяка година **2 100 дружества (от които 2 000 МСП) са засегнати от трудности, свързани с групова несъстоятелност**. Почти половината от отговорилите на обществената консултация (49 %) смятат, че **регламентът за несъстоятелността не работи ефикасно при несъстоятелност на мултинационални групи**, докато 30 % са на противното мнение.

2.3. Втора група проблеми: Проблеми при прилагането на регламента

При прилагането на регламента за несъстоятелността са възникнали редица трудности, като те могат да бъдат обособени в следните групи.

2.3.1. *Липса на определение за „център на основните интереси“ и произтичащи от това трудности, свързани с определянето на компетентността за образуване на производство по несъстоятелност, и търсене на най-благоприятната правна система („forum shopping“)*

Регламентът предвижда, че компетентни да образуват главното производство по несъстоятелност са съдилищата на държавата членка, в която се намира центърът на основните интереси на длъжника. Делото се разглежда в тази държава членка като се прилага нейното право в областта на несъстоятелността, без да се накърнява възможността за образуване на вторично производство. **Макар 77 % от участвалите в обществената консултация да са изразили одобрението си по отношение използването на центъра на основните интереси** за определяне на компетентността по главното производство, прилагането му на практика е довело до затруднения, тъй като националните съдилища не са достатъчно запознати със съдебната практика на Съда на ЕС по делата „Eurofood“ и „Interedil“. Освен това, регламентът не съдържа изрично задължение за съда, образуващ производството по несъстоятелност, да провери международната компетентност. Съществува риск това да доведе до образуване на паралелни главни производства и до конфликт на компетентност.

Регламентът е критикуван и за това, че допуска възможност за търсене на най-благоприятната правна система от дружествата и физическите лица, които злоупотребяват със системата като преместват центъра на основните си интереси в друга държава членка. Не всички премествания обаче са неправомерни. Проблемът с търсенето на най-благоприятната правна система се поражда основно от различията в националните законодателства в областта на несъстоятелността.

Съдът на ЕС е приел, че **дружествата** могат да преместват своя център на основните интереси като израз на законно упражняване на свободата на установяване. Има няколко случая, при които преместването на центъра на основните интереси в Обединеното кралство е довело до успешно оздравяване на дружеството, благодарение на гъвкавостта, предоставяна на дружествата от английското право на несъстоятелността.

Преместване на центъра на основните интереси се наблюдава и в случаи на **свърхзадлъжнялост на физически лица**. Този феномен е наречен „туризъм с цел фалит“. Туризмът с цел фалит представлява проблем, тъй като длъжникът се възползва от по-благоприятен правен режим в областта на несъстоятелността, който попада в чужда териториална компетентност, без реално да се премества в другата държава членка, което е в ущърб на кредиторите му, които не са в състояние да съберат вземанията си.

Въпросите, свързани с определянето на центъра на основните интереси, често са повод за съдебни спорове, въпреки че съдебните спорове по повод центъра на основните интереси стават по-редки. В изследването се стига до заключението, че определянето на центъра на основните интереси представлява проблем в 40—50 % от случаите, макар то не винаги да е предмет на спор. Количеството на неправомерните премествания на

центъра на основните интереси е трудно да се определи, отчасти поради различия в мненията по въпроса дали преместването е наистина неправомерно, и отчасти поради това, че вследствие на недостатъците на процесуалноправната уредба не се откриват всички неправомерни промени на центъра на основните интереси. Статистическите данни на Обединеното кралство показват, че промяната на центъра на основните интереси би могла да се счита за неправомерна в по-малко от 100 случая годишно.

2.3.2. Връзка между главното и вторичните производства съгласно регламента

Регламентът за несъстоятелността позволява образуването на вторично производство, ако длъжникът има предприятие в съответната държава. Той предвижда обаче, че вторичното производство трябва да бъде производство по ликвидация или прекратяване, т.е. то не може да бъде производство по реструктуриране или оздравяване. Това изискване предизвиква критики, че регламентът за несъстоятелността се съсредоточава по-скоро върху ликвидацията, отколкото върху реструктурирането, и следователно е несъвместим със съвременния подход на „корпоративно оздравяване“. Мнозинството от заинтересованите страни смятат, че това е проблем.

Тясното приложно поле на вторичното производство може да бъде препятствие за успешното реструктуриране на дружество, което има клонове в няколко държави членки, и води до намаляване на общата стойност на имуществото на длъжника и до унищожаване на работни места. Следователно този подпроблем подсилва първия подпроблем, изразяващ се в това, че действащият регламент е **пречка за продължаването на бизнеса и за запазването на работните места**. Системата на вторичните производства бе въведена, за да се защитят интересите на местните кредитори и/или за да се улесни разрешаването на сложните казуси. На практика обаче, вторичните производства могат да възпрепятстват както ефективното управление на имуществото, така и успешното реорганизиране на дружеството. Чрез тях част от имуществото се поставя извън контрола на синдика по главното производство. Те повишават и разносните по производството, тъй като трябва да се плаща на допълнителен ликвидатор. Прибягването до вторични производства е спаднало, защото дружествата се стремят да организират трансграничните си дейности чрез дъщерни дружества. Въпреки това в сектора на въздухоплаването се запазва правилото да се ползват клонове, като те разполагат с големи активи и много работници и служители. Според приблизителните оценки **ежегодно фалират около 700 дружества, които имат клонове в друга държава членка, и се образуват няколкостотин вторични производства**.

Всички участващи страни споделят, че когато има образувани вторични производства липсва координация между главното и вторичните производства. Регламентът задължава ликвидаторите да обменят информация и да си сътрудничат помежду си. Сдруженията на ликвидаторите са изготвили няколко насоки за ликвидатори във връзка със сътрудничеството и комуникацията при трансгранична несъстоятелност. Ликвидаторите и съдилищата са докладвали, че сътрудничеството не е ефективно на практика. Допълнителните разходи за сътрудничеството, езиковите бариери и националните процесуални правила, които възпрепятстват разкриването на информация, могат също да предизвикат затруднения за сътрудничеството. Освен това липсват подобни задължения за сътрудничество между съдилищата и между ликвидаторите и съдилищата. В резултат на това съдията по главното производство не бива информиран за развитието на вторичното производство преди да вземе решение за по-нататъшни действия, и обратно. Това в крайна сметка намалява ефикасността на

производството, увеличава продължителността му и разходите за него и, в крайна сметка, шансовете за максимално увеличаване на стойността на имуществото могат да бъдат изгубени. **70 % отговорилите на обществената консултация са изразили недоволство от координацията между главното и вторичните производства. В доклада на университета в Хайделберг 61 % от запитаните са отговорили по същия начин.**

2.3.3. Трудности при практическото прилагане, свързани с липсата на публичност на решенията, постановявани в производството по несъстоятелност, и с предявяването на вземания

Съдът, който образува производство по несъстоятелност, трябва да знае дали дружеството или лицето е вече обект на производство по несъстоятелност в друга държава членка. Понастоящем решенията не се публикуват или вписват систематично в държавите членки, в които се образува производството, нито в държавите членки, в които съответното дружество има предприятие. Липсата на информация относно производствата е довела до ненужно образуване на паралелни производства. От съществено значение е също така да се даде достъп до решението за приключване на производството.

Във всички държави членки, с изключение на две от тях, информацията относно производствата по несъстоятелност се събира централизирано. Докато производствата по несъстоятелност на юридическите лица се вписват в регистри във всяка държава членка, несъстоятелността на физическите лица подлежи на вписване само в някои от тях. Само 14 държави членки публикуват решенията в регистър за несъстоятелност, който е публично достъпен онлайн и е безплатен. В други 9 държави членки част от информацията относно несъстоятелността е достъпна в електронна база данни, напр. регистър на дружествата или електронен вариант на държавен вестник.

Проучването за оценка и участвалите в обществената консултация (и по-специално Европейското сдружение за МСП) са посочили, че кредиторите срещат трудности при предявяването на вземанията си по реда на регламента за несъстоятелността. Ликвидаторите не винаги информират кредиторите своевременно за правото им да предявят вземанията си. Това може да доведе до пълното погасяване на вземането, ако то бъде предявено след изтичането на сроковете, предвидени от националното право.

Посочените разходи и трудности възпират дребните кредитори. **Средният разход за предявяване на вземания на чуждестранен кредитор се оценява на около 2 000 EUR** при трансграничните случаи.

2.4. Право на ЕС да предприеме действия: правно основание, субсидиарност и пропорционалност

Правното основание на реформата ще бъде член 81, параграф 2, букви а), в) и е) от ДФЕС. Мерките ще бъдат приети в рамките на обикновената законодателна процедура. Разработването от ЕС на по-ефикасни разпоредби относно трансграничната несъстоятелност е в пълно съответствие с принципа на субсидиарност. Разглежданите въпроси имат трансгранични аспекти, които не могат да бъдат решени по задоволителен начин чрез самостоятелни действия на държавите членки. Освен това действията на равнището на ЕС ще имат ясни предимства (в сравнение с действия на държавите членки) от гледна точка на ефективността.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Обща цел
Да се подобри ефикасността на европейската правна уредба за разрешаване на трансгранични случаи на несъстоятелност с цел подобряване на функционирането на вътрешния пазар и на устойчивостта му при икономически кризи.
Специфични цели
Да се гарантира признаването в целия ЕС на националните производства, свързани с несъстоятелността, които допринасят за оздравяването на предприятията, за защитата на инвестициите, запазването на работните места и насърчаването на предприемачеството, и които дават втори шанс на почтените предприемачи и свърхзадължените потребители.
Да се увеличи правната сигурност за кредиторите, като по този начин се насърчават трансграничните търговия и инвестиции.
Да се повиши ефикасността на управлението на трансграничната несъстоятелност, което защитава интересите на всички кредитори и на другите заинтересовани лица, включително длъжника.
Да се повиши ефикасността на управлението на масата на несъстоятелността на членове на многонационална група дружества, като по този начин се поддържа максимална стойност на тяхното имущество и се улеснява оздравяването им.
Оперативни цели
Да се разреши проблемът с приложното поле на регламента, което не взема под внимание повишеното прибегване до производства без ликвидация (напр. производства, предшествващи производството по несъстоятелност, и хибридни производства). Да се въведе процес за адаптиране на регламента спрямо развитието на националното право на несъстоятелността и да се създаде възможност вторичните производства да обхващат производствата по реструктуриране, производствата, предхождащи несъстоятелността, както и хибридните производства.
Да се изяснят разпоредбите относно компетентността за образуване на производство по несъстоятелност, без да се накърняват правата на дружествата и физическите лица законно да упражняват свободата си на установяване и на движение в Съюза.
Да се подобри процесуалноправната уредба на вземането на решения относно компетентността и да се гарантира възможността заинтересованите страни да искат упражняване на съдебен контрол.
Да се подобри координацията между съдилищата и лицата, работещи по съответните производства, както преди, така и по време на производството. Да се повиши прозрачността, като се въведе задължение за публикуване на всички релевантни решения във всяка държава членка. Да се подобри достъпът до правосъдие, в частност за МСП, като се въведат мерки за улесняване предявяването на вземания, и
Да се създаде специална правна уредба за несъстоятелността на групи дружества.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Набелязани бяха три варианта на политиката с оглед справяне с изложените проблеми и постигане на горепосочените цели, а именно:

- 1) Запазване на съществуващото положение, като това е базовият сценарий;
- 2) Вариант А — актуализиране на действащия регламент при запазване на сегашния баланс между кредиторите и длъжниците и между универсалност и териториалност; и
- 3) Вариант Б — промяна на основните положения, заложи в регламента, и изискване на известно сближаване или конвергенция на националните законодателства и производства в областта на несъстоятелността.

На следващата страница е представена таблица, показваща отделните аспекти на всеки от тези варианти, съпоставени с проблемите, които са разделени в две категории. Някои аспекти са общи за варианти А и Б, тъй като тези два варианта разширяват приложното поле на регламента, напр. по отношение на националните регистри за несъстоятелността и опростените процедури за предявяване на вземания.

Проблем	Запазване на съществуващото положение (базов сценарий)	Вариант А „Актуализиране на правната уредба за трансграничните производства по несъстоятелност“	Вариант Б „Към сближаване на националните законодателства и производства в областта на несъстоятелността“
Ограничено приложно поле на регламента за несъстоятелността	Приложното поле и определенията на регламента за несъстоятелността не обхващат производствата, предшествващи производството по несъстоятелност, хибридните производства и повечето производства за лична несъстоятелност.	Разширяване на приложното поле на регламента за несъстоятелността, така че той да обхване хибридните производства, производствата, предшествващи производството по несъстоятелност, и производствата за лична несъстоятелност, и премахване на изискването вторичното производство да протича под формата на производство по ликвидация.	
	Няма разпоредби за групите дружества.	Координиране на главните производства чрез общи механизми за сътрудничество, с възможност за назначаване на водещ ликвидатор по целесъобразност.	Един-единствен съд е компетентен за всички главни производства; за всички членове на групата се назначава един-единствен ликвидатор („процесуално съединяване“).
Трудности при прилагането на регламента за несъстоятелността	Не се предвижда задължение за публикуване, като не всички държави членки имат електронен регистър за несъстоятелност.	Изискване от държавите членки да публикуват всички релевантни решения, постановени в рамките на производството по несъстоятелност, в национален електронен регистър и определяне на общи категории, за да се създаде възможност за свързване на националните регистри в портала за електронно правосъдие.	
	Не се предвиждат стандартни формуляри за предявяване на вземания. Регламентирането на процедурите се оставя изцяло на националното законодателство.	Въвеждане на процедури и на стандартизиран формуляр на равнище ЕС за предявяване на вземания и насърчаване на държавите членки да въвеждат електронни способи за предявяване на вземания.	
	Компетентността продължава да се определя според центъра на основните интереси, определението за който	Подобряване на процесуалноправната уредба и обучаване на съдиите в областта на регламента за	Хармонизиране на елементи от националните законодателства в областта на

	се дава от съдебната практика.	несъстоятелността.	несъстоятелността.
	Координацията се ограничава до координация между ликвидаторите.	Запазване на вторичното производство, но с подобряване на координацията с главното производство както преди, така и по време на вторичното производство.	Премахване на вторичното производство.

4.1. Вариант А

Първи елемент: Разширяване на приложното поле на регламента за несъстоятелността, така че той да обхваща хибридните производства, производствата, предшествващи производството по несъстоятелност, и производствата за лична несъстоятелност, и премахване на изискването вторичното производство да протича под формата на производство по ликвидация.

Определението за производство по несъстоятелност ще бъде разширено, така че да включи хибридните производства, производствата, предшествващи производството по несъстоятелност, и производствата за лична несъстоятелност. Националните процедури по несъстоятелност, за които държавите членки са нотифицирали и които отговарят на определението в регламента, ще бъдат включени в приложението. В определението ще се изисква по-специално по производствата по несъстоятелност да има известен съдебен контрол, което е необходимо за признаване, основано на взаимното доверие. Комисията ще бъде натоварена със задачата да гарантира, че само производства, които съответстват на определението, са изброени в приложението към регламента.

Действащото изискване вторичните производства да бъдат „производства по ликвидация“ ще бъде отменено, за да се обхванат производствата, насърчаващи оздравяването.

Втори елемент: Координиране на главните производства чрез общи механизми за сътрудничество, с възможност за назначаване на водещ ликвидатор по целесъобразност. При вариант А би се запазил индивидуалният подход на регламента, но ще се предвиди координиране на производствата по несъстоятелност на членове на една и съща група. Координацията ще се прилага в три насоки:

- (1) Ликвидаторите по различните главни производства ще бъдат задължени да общуват и да си сътрудничат, по-специално като се опитват да разработят план за оздравяване на членовете на групата, които са в несъстоятелност. Това задължение ще се основава на съществуващия механизъм за координация между ликвидаторите по главните и вторичните производства.
- (2) Второ, регламентът ще задължи съдилищата, компетентни по различните главни производства, да си съобщават информация и да си сътрудничат, напр. чрез назначаване на същия ликвидатор(и), който(които) е(са) посочил(и), че те могат да си сътрудничат помежду си.

- (3) Трето, ликвидаторът по главното производство на един член на групата ще бъде задължен да общува и да си сътрудничи със съдилищата, компетентни по производствата на други членове на групата.

По отношение на някои дружества, напр. изцяло притежавани дъщерни дружества, в допълнение към горните механизми за координация би могло да се предостави „водеща роля“ на ликвидатора на дружеството майка. „Водещият“ ликвидатор ще разполага с правомощия да управлява оздравяването на членовете на групата, които са в несъстоятелност, по-специално като отправя искания до компетентния съд за спиране на процеса на ликвидация на дъщерното дружество, като получава информация от другите засегнати ликвидатори или съдилища или като предлага план за оздравяване.

Трети елемент: Изискване от държавите членки да публикуват решенията за образуване и за приключване на производствата по несъстоятелност, както и другите решения, постановени в рамките на това производство, **в национален електронен регистър** и определяне на общи категории за свързване на националните регистри в портала за електронно правосъдие.

За тази цел всички държави членки ще трябва да създадат и поддържат електронен регистър за решенията по несъстоятелност, както за дружества, така и за физически лица. Ще бъдат определени общи категории, за да се даде възможност за свързване на националните регистри в портала за електронно правосъдие¹ с цел предоставяне на достъпна и всеобхватна база данни на ЕС за производствата по несъстоятелност, позволяваща на кредиторите, акционерите, служителите и съдилищата да виждат дали в друга държава членка има образувано производство по несъстоятелност.

Четвърти елемент: Въвеждане на процедури и на стандартизиран формуляр на равнище ЕС за предявяване на вземания и насърчаване на държавите членки да въвеждат електронни способности за предявяване на вземания.

При вариант А ще бъде въведен стандартен формуляр на всички езици на ЕС, който ще може да се ползва от всички кредитори за предявяване на вземанията им при трансгранични производства. При него ще се установят също и процедури на ЕС за предявяване на вземания, за да се гарантира, че националните законодателства отчитат трансграничното измерение на някои производства, напр. предвиждат разумни срокове за предявяване на вземанията, санкционират ликвидаторите, ако те не спазват процедурата, и гарантират предоставянето на информация на кредиторите относно съдбата на вземанията им. При този вариант държавите членки ще бъдат насърчени да създават електронни интерфейси за предявяването на вземания, които да бъдат достъпни за чуждестранните кредитори. Интерфейсите ще могат да бъдат създавани в рамките на частни инициативи, а не непременно от публичните власти.

Пети елемент: Подобряване на процесуалноправната уредба и обучение на съдиите в областта на регламента за несъстоятелността, тъй като определението за център на основните интереси в него ще бъде изяснено чрез кодифициране на някои елементи от съдебната практика на Съда на ЕС. В регламента ще се посочва също така, че съдът, образуващ производство по несъстоятелност, е длъжен да провери служебно основанието за компетентността си и да посочи в решението за образуване на

¹ Порталът за електронно правосъдие има за цел да предоставя „обслужване на едно гише“ в областта на правосъдието, като предоставя информация и подобрява достъпа до правосъдие в целия ЕС.

производство дали става дума за главно или за вторично производство. Ако е имало скорошни промени в центъра на основните интереси и в първоначалната държава членка са останали задължения, съдилищата ще бъдат задължени да проверяват на първо място, т.е. преди обявяване на задължението за погасено, дали преместването е действително. Това може да се направи например чрез изискване от длъжника да представи допълнителни документи или чрез изслушване на чуждестранните кредитори. Кредиторите освен това ще разполагат с ефективни средства за правна защита срещу решението за образуване на производството по несъстоятелност. По-конкретно, те ще бъдат информирани за решението навреме, така че да могат да го обжалват. Съдиите ще преминат обучение относно регламента и съдебната практика на Съда на ЕС във връзка с центъра на основните интереси.

Шести елемент: Запазване на вторичното производство, но с подобряване на координацията с главното производство както преди, така и по време на вторичното производство, както следва:

Въвеждане на изискване съдът да изслушва ликвидатора по главното производство преди образуването на вторично производство.

Оправомощаване на съда да отложи или да откаже да образува вторично производство, ако то би възпрепятствало ефективното управление на масата на несъстоятелността и подобно отлагане или отказ биха били от допълнителна полза за местните кредитори. Ликвидаторът и съдилищата могат да поемат задължението да третират местните кредитори така, сякаш вторичното производство е образувано („изкуствено вторично производство“).

Задължаване на съдилищата и ликвидаторите да си сътрудничат и задължаване на съдилищата да обменят информация и да сътрудничат помежду си.

4.2. **Вариант Б**

Елементите, които са общи за варианти А и Б са обяснени по-горе, а именно:

- **Първи елемент: разширяване на приложното поле на регламента за несъстоятелността;**
- **Трети елемент: Въвеждане на изискване държавите членки да публикуват решенията в национален електронен регистър;**
- **Четвърти елемент: Въвеждане на процедури и на стандартизиран формуляр за предявяване на вземания.**

По-долу са изложени елементите, които са специфични за вариант Б.

Втори елемент: един и същ компетентен съд по всички главни производства означава, че за всички членове на групата ще бъде назначен само един ликвидатор („процесуално съединяване“), като същевременно производствата по несъстоятелност на всички членове на групата ще бъдат съединени в един и същ съд по местонахождението на центъра на основните интереси на дружеството майка. По всички главни производства на дъщерните дружества ще бъде назначен един и същ ликвидатор.

Пети елемент: Хармонизирането на елементи от националните законодателства в областта на несъстоятелността би засегнало някои аспекти на националните процедури по несъстоятелност, и по-специално сроковете за погасяване на задължения, предпоставките и разпоредбите относно образуването на производствата, разпоредбите относно изслушването на кредиторите и ефективните средства за правна защита.

Шести елемент: Премахване на вторичното производство в рамките на вариант Б. Вместо вторично производство ще има едно-единствено главно производство по несъстоятелност с действие в целия ЕС, предмет на което ще бъдат дружеството майка и всички клонове и предприятия.

4.3. Отхвърлени варианти

Заинтересованите страни посочиха или предложиха и някои други елементи като варианти за решаване на проблемите. Те включиха по-специално въвеждането на отлагателен период след промяна на седалището според устройствения акт или на центъра на основните интереси, като способ за предотвратяване на търсенето на най-благоприятната правна система. Съмнително е обаче дали на практика това би довело до постигането на посочената цел.

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Запазването на съществуващото положение не би решило установените проблеми и би запазило за в бъдеще отрицателните последици от двете групи проблеми. Макар в някои области да може да се очаква известно сближаване на нормативната уредба между държавите членки, в други области е вероятно проблемите да се задълбочат.

Вариант А има положително въздействие като цяло в сравнение с базовия сценарий. Чрез него целите на политиката ще бъдат ефективно постигнати и ще бъде дадено решение на установените проблеми, без намеса в националните законодателства или политики. Този вариант има положително икономическо въздействие върху сигурността на инвестициите, функционирането на единния пазар и върху предприемачеството. Той ще улесни оцеляването на жизнеспособните предприятия и запазването на работни места. Няма доказателства за каквото и да било допълнително въздействие върху положението на наетите лица в случай на несъстоятелност на техния работодател. Съществува риск даването на втори шанс на длъжниците да се отрази върху достъпа на другите предприемачи до кредити, които те могат да си позволят, но това се компенсира от ефикасността на съвременните механизми в областта на несъстоятелността, които са много строги и се контролират внимателно. Съществува опасност и от това разширяването на приложното поле на регламента, с цел да се обхванат повече механизми по несъстоятелност, да повлияе върху търсенето на най-благоприятната правна система. Въпреки това, създаването на улеснения за оздравяването е основната цел на хибридните производства и на производствата, предшестващи несъстоятелността, като ползите се подсилват от ефикасната координация на процедурите. Този вариант би допринесъл за насърчаване на предоставянето на втори шанс. Той ще повиши ефикасността, справедливостта и прозрачността при трансграничните производства по несъстоятелност и ще подобри достъпа до правосъдие.

Вариант А налага на властите на държавите членки известни разходи, свързани с регистрите по несъстоятелност и обучението на съдиите. Разходите са оправдани от

ползите и икономииите за обществото, които са резултат от подобряването на ефикасността и качеството на трансграничните производства по несъстоятелност.

Вариант А ще окаже положително въздействие върху взаимното доверие между органите на съдебната власт на държавите членки. При него се запазва сегашният баланс между длъжника и кредитора и между универсалност и териториалност. Той обаче няма да отстрани една от основните причини за проблемите — липсата на ефикасност и различията между националните законодателства в областта на несъстоятелността.

Потенциално **вариант Б** е по-ефективен от вариант А от гледна точка на постигането на целите и осигуряването на икономически и социални ползи за единния пазар. Той би повишил ефективността и ефикасността на производството по несъстоятелност в ЕС като цяло, и би създал елементи от една напълно универсална система, подобни на някои от характеристиките на нормативния акт относно несъстоятелността, приложим за 50-те щата на САЩ, а именно Законът за несъстоятелността (*Insolvency Act*).

Вариант Б би представлявал по-пълен отговор на резолюцията на Европейския парламент от ноември 2011 г., с която последният отправи препоръки към Комисията относно хармонизирането на специфични аспекти на производството по несъстоятелност. Препоръките се основават на идеята, че вътрешният пазар би се ползвал от равнопоставени условия на конкуренция и че различията между националните законодателства в областта на несъстоятелността създават предимства или недостатъци за конкуренцията и трудности за предприятията, упражняващи трансгранична дейност, които биха могли да се превърнат в пречки за успешното реструктуриране на дружествата в несъстоятелност и да благоприятстват търсенето на най-благоприятната правна система.

Вариант Б обаче би оказал по-голямо въздействие върху националните системи. Предлаганите изменения надхвърлят обикновеното актуализиране на регламента за несъстоятелността и биха наложили извършване на задълбочен сравнителен анализ на националните законодателства в областта на несъстоятелността, което би попречило на незабавното прилагане на вариант Б. Междувременно сегашните проблеми ще продължат, като е възможно дори да се задълбочат.

По тази причина, макар че са налице аргументи в подкрепа на вариант Б, на този етап вариант А изглежда по-пропорционален. В съответствие с изложеното, **предпочетеният вариант за преразглеждането на регламента за несъстоятелността е вариант А.**

Липсата на подробни, систематични статистически данни относно броя и вида на фалитите, които попадат в приложното поле на регламента за несъстоятелността — липса, която се предвижда да бъде коригирана в споразуменията за осъществяване на мониторинг на преразгледания регламент, както е посочено в раздел 6 по-долу, — затруднява точната и надеждна преценка за мащаба на положителното въздействие, до което се очаква да доведе предпочетеният вариант. Въпреки това има значителни доказателства, че възприетият в предпочетения вариант подход по отношение на фалита и несъстоятелността, изразяващ се в отдаването на предпочитание на оздравяването пред ликвидацията и в избягване поставянето на ненужни препятствия пред неуспелите предприемачи, които биха искали да получат „втори шанс“, може да доведе до значителни икономически ползи. Данните на ОИСР, цитирани по-горе в

настоящата оценка на въздействието, показват, че процентът на преустановилите дейността си дружества за производство на стоки е по-нисък с една трета в държавите, където има хибридни производства или производства, предшествващи производството по несъстоятелност, в сравнение с държавите, в които няма такива производства. Опасението, че създаването на улеснения за лицата, изпаднали във фалит, да учредят ново дружество ще бъде възнаграждение за непочтено поведение, изглежда малко преувеличено, тъй като не повече от 4—6 % от фалитите са свързани с измама, а санкциите за измама не са засегнати от предпочетения вариант.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

С оглед извършването на наблюдение относно прилагането на изменения регламент, Комисията ще изготвя редовни доклади за оценка въз основа на консултации с държавите членки, заинтересованите страни и външните експерти. Тя ще насърчава обмена на най-добри практики между държавите членки и ще изисква, в преразгледания регламент, държавите да предоставят статистически данни относно неговото прилагане и по-специално относно броя на вторичните производства и на производствата, свързани с групи дружества.