

Strasbourg, den 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Revision af forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs

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

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Revision af forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs

1. INDLEDNING

Da EU står over for sin hidtil største økonomiske krise, har Det Europæiske Råd flere gange fremhævet EU's rolle med hensyn til at fremme bæredygtig vækst og samtidig presse på for at sikre finansiell konsolidering. Vækst er således sat øverst på Kommissionens dagsorden vedrørende retlige anliggender ("Retfærdighed for vækst").

En af de foranstaltninger, der understøtter økonomiske aktiviteter på området for retlige anliggender, er revisionen af Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs ("forordningen"). Fra 2009 til 2011 gik i gennemsnit 200 000 virksomheder konkurs om året i EU, hvilket medførte tab af 1,7 mio. direkte job om året. Omkring en fjerdedel af disse konkurser rummer et grænseoverskridende element og er således omfattet af forordningens anvendelsesområde. Da virksomheder, som handler på tværs af grænserne, typisk er større end gennemsnittet, vil andelen af berørte arbejdspladser sandsynligvis være større end andelen af konkurser, selv når man ser bort fra indvirkningen på virksomhedernes kreditorer.

Kommissionen har indarbejdet revisionen af forordningen i sit arbejdsprogram for 2012 i tråd med forordningens revisionsklausul, artikel 46. Revisionen er forenelig med Europa 2020, "Small Business Act", vækstundersøgelsen for 2012 og akten for det indre marked II. I oktober 2011 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning, hvori man efterlyser en revision af forordningen og anbefaler en harmonisering af visse aspekter ved konkurslovgivningen og selskabsretten. Revisionen vil blive vedtaget sammen med en rapport om dens anvendelse i tråd med revisionsklausulen i forordningen.

2. PROBLEMDEFINITION

2.1. Evaluering af forordningen

I forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs fastlægges de retlige rammer for grænseoverskridende insolvensbehandlinger i EU. Der fastsættes ensartede regler for jurisdiktion, anerkendelse og håndhævelse af konkursrelaterede beslutninger samt gældende lovgivning. Desuden giver den mulighed for samordning af flere sager vedrørende den samme skyldner. Kort sagt kan man sige, at

1. forordningen gælder for juridiske og fysiske personer, hvor skyldneren har aktiver eller kreditorer i mere end én medlemsstat
2. kompetencen til at indlede hovedinsolvensbehandling ligger hos domstolen på det sted, der er centrum for skyldnerens hovedinteresser. Beslutningen om at indlede

insolvensbehandling og alle andre beslutninger, som den pågældende domstol træffer, anerkendes og håndhæves i alle andre medlemsstater

3. sekundær insolvensbehandling kan indledes i enhver medlemsstat, hvor skyldneren har forretningssted, dvs. hvor skyldneren har økonomiske aktiviteter. Den sekundære insolvensbehandling har kun virkning for de aktiver, som befinder sig på den pågældende medlemsstats område. Kuratoren ved den sekundære insolvensbehandling skal samarbejde med sin modpart ved hovedinsolvensbehandlingen (og omvendt) for at koordinere behandlingen
4. det i princippet er konkurslovgivningen i det land, hvor insolvensbehandlingen indledes, der finder anvendelse på behandlingen. Denne lovgivning fastlægger navnlig konkursordenen og kreditorens proceduremæssige rettigheder.

Forordningen betragtes generelt som effektiv med hensyn til at lette grænseoverskridende insolvensbehandling i EU, men evalueringen viser, at der stadig er en række problemer med gennemførelsen af den. Evalueringen viser også, at forordningen ikke i tilstrækkelig grad afspejler EU's aktuelle prioriteringer og den nationale praksis på området for insolvenslovgivning, navnlig når det handler om at redde virksomheder i vanskeligheder.

Evalueringen af forordningen har fremhævet følgende hovedproblemer:

- | | |
|----|--|
| 1) | hindringer for redning af selskaber og fri bevægelighed for iværksættere og personer, der har fået eftergivet gæld |
| 2) | problemer med at fastslå, hvilken jurisdiktion der skal indlede insolvensbehandling |
| 3) | ineffektive grænseoverskridende procedurer |
| 4) | mangel på retlige rammer, der dækker konkurser i koncerner. |

I dette afsnit analyseres de fire problemer, idet de kædes sammen, da de er indbyrdes beslægtede, og idet ovennævnte problemer grupperes i to kategorier.

2.2. Problemgruppe 1: Problemer vedrørende forordningens anvendelsesområde

Den første problemgruppe vedrører huller i forordningens nuværende anvendelsesområde, herunder mangel på bestemmelser om rekonstruktionsordninger og tilsvarende ordninger før en konkurs, gældssaneringsordninger for fysiske personer og specifikke bestemmelser om koncerner.

2.2.1. Forordningen omfatter ikke nationale insolvensbehandlinger, hvor målet er at redde virksomheder

Siden forordningen trådte i kraft, har mange medlemsstater opdateret deres konkurslovgivning ved at indføre nye procedurer, der skal redde virksomheder, idet man giver ærlige iværksættere en chance mere og tilbyder privatpersoner gældssanering. Heidelbergundersøgelsen viste, at der i næsten to tredjedele af medlemsstaterne findes rekonstruktionsordninger og hybride ordninger (hvor skyldneren bevarer sin rådighed), som ikke er omfattet af forordningen. Målet med disse ordninger er at redde levedygtige virksomheder og arbejdspladser, og de økonomiske fordele anerkendes i vid udstrækning.

Hvis en insolvensbehandling ikke er omfattet af forordningen, findes der ingen anerkendelse af dens effekt på EU-plan, navnlig med hensyn til udsættelse af individuelle

fuldbyrdsforanstaltninger. Således kan udenlandske kreditorer fortsætte med at træffe individuelle håndhævelsesforanstaltninger mod virksomheden og dens aktiver, og de er mindre villige til at indgå i forhandlinger om gældssanering eller acceptere redningsplaner. Herved kan muligheden for at redde virksomheden gå tabt, og arbejdspladserne kan ikke bevares. Respondenterne ved den offentlige høring fremhævede disse problemer, idet 51 % gav udtryk for, at **den manglende dækning af rekonstruktionsordninger og hybride ordninger er problematisk**. Desuden mente 59 %, at forordningen bør omfatte nationale rekonstruktionsordninger før en konkurs.

Mellem 2009 og 2011 gik mere end 200 000 virksomheder konkurs om året i EU, og man skønner, at dette har medført tab af 1,7 mio. job om året. Det anslås, at omkring 5 mio. europæiske virksomheder har kunder, kreditorer eller forretningspartnerskaber i andre medlemsstater og således kan blive berørt af forordningen som skyldnere eller kreditorer i tilfælde af insolvens. Hvert år vil ca. 50 000 virksomheder (1 % af 5 mio.) blive skyldnere, og mindst dobbelt så mange vil blive kreditorer i en grænseoverskridende insolvensbehandling.

Grænseoverskridende insolvensbehandlinger berører navnlig store virksomheder, da disse er mere tilbøjelige til at drive forretning på tværs af grænserne end SMV'er. En stor virksomheds konkurs har en betydelig indvirkning på den europæiske økonomi, idet store virksomheder står for 30 % af alle arbejdspladser i EU og frembringer 41 % af bruttoværditilvæksten, selv om de kun udgør 0,2 % af de europæiske virksomheder. Store virksomheder indkøber ofte forsyninger hos mindre virksomheder, som kan høre hjemme i udlandet, så insolvens hos en stor virksomhed kan få alvorlige følgevirkninger.

2.2.2. Forordningen omfatter reelt ikke alle medlemsstaternes ordninger vedrørende personlig insolvens

Det øgede antal tilfælde med overdreven personlig gældsætning i EU har fået mange medlemsstater til at indføre ordninger vedrørende personlig insolvens. Dette afspejler, at man er blevet mere opmærksom på, at insolvens og deraf følgende personlig gæld er en alvorlig hindring for iværksætteri. Målet med at gøre det muligt at opnå gældssanering er også at modvirke den negative sociale indvirkning, som overdreven personlig gældsættelse har på den enkelte.

Flere procedurer ved personlig insolvens, herunder gældssanering, er omfattet af forordningen, men mange andre er ikke omfattet. Således er **skyldnere fortsat forpligtet til at betale udenlandske kreditorer**. Det faktum, at forordningen ikke omfatter visse ordninger vedrørende personlig insolvens, udgør således en hindring for at give ærlige iværksættere og personer, der har fået gældssanering, endnu en chance og lade dem udnytte mulighederne i det indre marked fuldt ud. Dette er i strid med EU's politikker om iværksætteri.

Det anslås, at antallet af sager om personlig insolvens, som i dag ikke er omfattet af forordningen, ligger på omkring 200 000 om året. Halvdelen af respondenterne ved den offentlige høring (49 %) mente, at **forordningen bør gælde for private enkelt-personer/selvstændige**, mens en tredjedel (34 %) var uenige. Blandt fortalene findes blandt andet dommere, kuratorer og akademikere. Nogle respondenter mente ikke, at en udvidelse bør omfatte forbrugere.

2.2.3. Forordningen tager reelt ikke hånd om insolvens hos grupper i koncerner

Selv om mange grænseoverskridende insolvensbehandlinger involverer koncerner, rummer forordningen om konkurs ikke specifikke bestemmelser om insolvens hos multinationale

koncerner. Den grundlæggende præmis i forordningen om konkurs er, at insolvensbehandlinger vedrører en enkelt juridisk enhed, og at separate insolvensbehandlinger i princippet skal indledes for hvert enkelt medlem af koncernen. Der kræves ingen samordning af uafhængige insolvensbehandlinger, der indledes for et moderselskab og dets datterselskaber.

Denne situation forringer mulighederne for vellykket gældssanering og mindsker værdien af gruppens aktiver. Ifølge rapporten fra refleksionsgruppen om EU's fremtidige selskabsret fra april 2011 er multinationale koncerner blevet den mest fremherskende form for store europæiske virksomheder. Det anslås, at **2 100 virksomheder (heraf 2 000 SMV'er) hvert år berøres af problemer med koncerners insolvens**. Næsten halvdelen af respondenterne ved den offentlige høring (49 %) mener, at forordningen **ikke fungerer effektivt ved insolvens hos multinationale koncerner**, mens 30 % mener det modsatte.

2.3. Problemgruppe 2: Problemer med at gennemføre forordningen

Der er opstået en række problemer med at gennemføre forordningen, som kan grupperes som følger.

2.3.1. *Manglende definition af, hvor centret for skyldnerens hovedinteresser befinder sig, og deraf følgende problemer med at fastlægge den jurisdiktion, der skal indlede insolvensbehandlingen, og "forum-shopping"*

Forordningen overlader kompetencen til at indlede hovedinsolvensbehandling til domstolene i den medlemsstat, hvor centret for skyldnerens hovedinteresser befinder sig. Sagen behandles i den medlemsstat, hvor centret for skyldnerens hovedinteresser befinder sig, og er underlagt denne stats konkurslovgivning med forbehold af indledning af sekundær insolvensbehandling. Mens **77 % af respondenterne ved den offentlige høring bakkede op om at bruge centret for skyldnerens hovedinteresser** til at fastlægge kompetencen for hovedinsolvensbehandlingen, har dette skabt problemer i praksis, da de nationale domstole ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på EU-Domstolens retspraksis i sagerne om Eurofood og Interedil. Endvidere rummer forordningen ikke nogen udtrykkelig forpligtelse om, at den domstol, der indleder insolvensbehandling, skal undersøge den internationale jurisdiktion. Dette indebærer en risiko for, at der indledes parallelle hovedinsolvensbehandlinger med konflikter, hvad angår kompetence.

Forordningen er desuden blevet kritiseret for at åbne mulighed "forum-shopping" hos virksomheder og fysiske personer, der udnytter systemet ved at flytte centret for skyldnerens hovedinteresser til en anden medlemsstat. Det er dog ikke alle flytninger, der er uretmæssige. Problemet med "forum-shopping" ligger primært i forskelle i de nationale konkurslovgivninger.

EU-Domstolen har i visse tilfælde accepteret, at **virksomheder** har flyttet centret for skyldnerens hovedinteresser som en legitim udøvelse af deres ret til etableringsfrihed. I flere tilfælde har flytning af centret til Det Forenede Kongerige medført vellykket gældssanering af en virksomhed takket være den engelske insolvenslovgivnings fleksibilitet over for virksomheder.

Man har også rapporteret om flytning af centret for skyldnerens hovedinteresser i sager om **personer med overdreven gældsætning**. Dette fænomen har fået betegnelsen "konkursturisme". Konkursturisme er problematisk, fordi skyldneren drager fordel af en mere gunstig insolvensordning i en anden jurisdiktion uden i virkeligheden at flytte til den anden medlemsstat til skade for vedkommendes kreditorer, som ikke kan gøre deres krav gældende.

Spørgsmål om at fastslå centret for skyldnerens hovedinteresser er en hyppig årsag til retstvister, selv om der dog bliver færre af disse. Undersøgelser viser, at spørgsmålet om, hvor centret for skyldnerens hovedinteresser ligger, opstår i 40-50 % af tilfældene, men at det ikke altid anfægtes. Det er vanskeligt at vurdere omfanget af uretmæssig flytning af centret for skyldnerens hovedinteresser, dels pga. forskellige holdninger til, om flytningen faktisk er uretmæssig, og dels fordi ikke alle uretmæssige flytninger registreres pga. mangler ved procedurerne. Statistikker fra Det Forenede Kongerige viser, at flytningen af centret kun kunne betragtes som uretmæssig i mindre end 100 tilfælde om året.

2.3.2. Forholdet mellem hovedinsolvensbehandlingen og den sekundære insolvensbehandling i henhold til forordningen

Forordningen gør det muligt at indlede sekundær insolvensbehandling i et land, hvor skyldneren har forretningssted. Det kræves dog, at den sekundære behandling skal vedrøre likvidation. Der må altså ikke være tale om gældssanering eller genopretning. Dette krav har medført kritik af, at forordningen sigter mod likvidation snarere end gældssanering, og således ikke er forenelig med den fremherskende kultur, der handler om at redde virksomheder. Langt de fleste interessenter mener, at dette er et problem.

Det snævre anvendelsesområde for sekundær insolvensbehandling kan være en hindring for vellykket gældssanering af en virksomhed, der har afdelinger i flere medlemsstater, hvorved den samlede værdi af skyldnerens aktiver mindskes, og arbejdspladser går tabt. Dette underliggende problem forstærker således det første underliggende problem med, at den nuværende forordning udgør **en hindring for at køre forretningen videre og redde arbejdspladser**. Systemet med sekundær insolvensbehandling blev indført for at beskytte de lokale kreditorers interesser og/eller lette behandlingen af komplekse sager. I praksis kan den sekundære insolvensbehandling dog hindre både effektiv forvaltning af boet og vellykket omlægning af en virksomhed. Den flytter nemlig en del af aktiverne fra kuratorens kontrol ved hovedinsolvensbehandlingen. Desuden øger den omkostningerne til insolvensbehandlingen, fordi endnu en kurator skal have betaling. Sekundær insolvensbehandling bruges ikke så meget længere, da virksomheder har en tendens til at foretage deres grænseoverskridende aktiviteter via datterselskaber. I luftfartssektoren, hvor man opererer med store aktiver og mange medarbejdere, er det dog stadig normen at have flere afdelinger. Det anslås, at **omkring 700 virksomheder med afdelinger i en anden medlemsstat hvert år går konkurs, og at der indledes flere hundrede sekundære insolvensbehandlinger**.

Alle involverede parter rapporterer, at når der indledes en sekundær insolvensbehandling, er der mangel på samordning mellem hovedproceduren og den sekundære procedure. Forordningen pålægger kuratorerne at udveksle oplysninger og samarbejde med hinanden. Kuratorernes brancheorganisationer har udarbejdet retningslinjer, som kuratorerne skal følge ved samarbejde og kommunikation i forbindelse med grænseoverskridende insolvensbehandling. Både kuratorer og domstole har imidlertid rapporteret, at samarbejdet ikke er effektivt i praksis. Ekstraomkostninger ved samarbejde, sprogbarrierer og nationale procedurebestemmelser, der forhindrer videregivelse af oplysninger, kan også være en kilde til problemer med samarbejdet. Endvidere findes der ikke den samme pligt til at samarbejde blandt domstolene og mellem kuratorer og domstole. Dette medfører, at dommeren ved hovedinsolvensbehandlingen ikke får eventuelle nye oplysninger fra den sekundære insolvensbehandling, før vedkommende har truffet afgørelser om yderligere foranstaltninger, og omvendt. Dette gør insolvensbehandlingen længere, mindre effektiv og mere bekostelig, og i sidste ende kan mulighederne for at maksimere værdien af aktiverne gå tabt. **70 % af respondenterne ved den offentlige høring var utilfredse med samordningen mellem**

hovedinsolvensbehandlingen og den sekundære insolvensbehandling. 61 % mente det samme i Heidelberg-rapporten.

2.3.3. Problemer med praktisk gennemførelse, som hænger sammen med manglende offentliggørelse af afgørelser vedrørende insolvensprocedurer og anmeldelse af fordringer

En domstol, som indleder insolvensbehandling, har behov for at vide, om virksomheden eller personen allerede er genstand for insolvensbehandling i en anden medlemsstat. I dag foretages der ingen systematisk offentliggørelse eller registrering af afgørelserne i de medlemsstater, hvor en behandling er indledt, og heller ikke i de medlemsstater, hvor der er et forretningssted. Manglen på oplysninger om insolvensbehandlinger har medført, at der indledes unødvendige sideløbende insolvensbehandlinger. Det er også afgørende, at beslutninger om at afslutte behandlinger gøres tilgængelige.

I alle medlemsstater undtagen to indsamles der oplysninger om insolvensbehandlinger ved en central instans. Mens insolvensbehandling af juridiske personer registreres i alle medlemsstater, registreres insolvensbehandling af enkeltpersoner kun i nogle stater. **Kun 14 medlemsstater offentliggør afgørelser i et insolvensregister, som offentligheden har gratis adgang til online.** Ni andre medlemsstater gør visse oplysninger om insolvens tilgængelige i en elektronisk database, f.eks. et virksomhedsregister eller en elektronisk udgave af det officielle tidende.

Undersøgelserne og svarene ved den offentlige høring (navnlig fra den europæiske sammenslutning af SMV'er) viser, at kreditorer oplever problemer med at anmelde fordringer i henhold til den europæiske konkursforordning. Kuratorerne oplyser ikke altid rettidigt kreditorerne om deres ret til at anmelde en fordring. Dette kan medføre tab af fordringen, hvis den anmeldes efter udløbet af den tidsfrist, der er fastsat i den nationale lovgivning.

Disse omkostninger og problemer virker afskrækkende på små kreditorer. Man har anslået, at de **gennemsnitlige omkostninger ved at anmelde en fordring for en udenlandsk kreditor ligger på omkring 2 000 EUR** i situationer, hvor anmeldelsen sker på tværs af grænserne.

2.4. EU's ret til at handle: Retsgrundlaget, nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Revisionen baseres på artikel 81, stk. 2, litra a), c) og f), i TEUF. Foranstaltningerne vil blive vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure. Når EU udarbejder mere effektive regler for grænseoverskridende insolvens, er det i fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet. Spørgsmålet rummer grænseoverskridende aspekter, som medlemsstaterne ikke kan tage hånd om på tilfredsstillende vis hver for sig. Desuden vil foranstaltninger på EU-plan medføre klare fordele (sammenlignet med medlemsstaternes enkelte foranstaltninger), hvad angår effektivitet.

3. POLITIKMÅL

Overordnet mål
At effektivisere de europæiske rammer for behandling af grænseoverskridende konkurser med henblik på at forbedre det indre markeds funktion og dets modstandsdygtighed i tider med økonomiske kriser.

Specifikke mål
At sikre, at man overalt i EU anerkender nationale insolvensbehandlinger, der bidrager til at redde virksomheder, beskytte investeringer, bevare arbejdspladser og fremme iværksætteri, samt at give ærlige iværksættere og forbrugere med overdreven personlig gældsætning endnu en chance. At øge retssikkerheden for kreditorer og derved tilskynde til grænseoverskridende handel og investering. At effektivisere grænseoverskridende insolvensbehandlinger, hvor man beskytter interesserne hos alle kreditorer og andre interessenter, herunder skyldneren. At effektivisere behandlingen af insolvens hos medlemmer af multinationale koncerner og dermed maksimere værdien af deres aktiver og lette redningen af dem.
Operationelle mål
At behandle problemet med forordningens anvendelsesområde, som ikke tager hensyn til den øgede brug af insolvensbehandlinger, hvor der ikke fokuseres på likvidation (f.eks. rekonstruktionsbehandlinger og hybride ordninger), at fastlægge en procedure, hvorved forordningen bedre kan tilpasses til udviklingen i national insolvenslovgivning, og tillade, at sekundær insolvensbehandling omfatter gældssanering samt rekonstruktionsbehandling og hybride ordninger. At afklare reglerne om kompetencen til at indlede insolvensbehandling med forbehold af virksomheders og fysiske personers legitime ret til etableringsfrihed og fri bevægelighed inden for EU. At forbedre proceduren for at træffe afgørelse om kompetence og sikre interesserede parter mulighed for domstolsprøvelse. At forbedre samordningen mellem domstole og kuratorer, både før og under insolvensbehandlinger, at øge gennemsigtigheden ved at gøre det obligatorisk at offentliggøre alle relevante afgørelser i hver medlemsstat samt at fremme adgangen til domstolsprøvelse, navnlig for SMV'er, ved at træffe foranstaltninger, der skal gøre det lettere at anmelde fordringer. At fastlægge specifikke retlige rammer for koncerners insolvens.

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Der er udpeget tre politiske løsningsmodeller til at løse ovenstående problemer og nå de udpegede mål, nemlig

- 1) status quo (basisscenariet)
- 2) løsningsmodel A: opdatere den nuværende forordning og bevare den aktuelle balance mellem kreditorer og skyldnere og mellem universalitet og territorialitet
- 3) løsningsmodel B: ændre grundlæggende elementer ved forordningen og kræve en vis tilnærmelse til eller konvergens i national konkurslovgivning og nationale insolvensbehandlinger.

I nedenstående tabel anføres elementerne ved disse løsningsmodeller i forhold til problemerne, som er opdelt i to kategorier. Model A og B har visse elementer til fælles, idet begge omfatter en udvidelse af forordningens anvendelsesområde, bl.a. med hensyn til de nationale insolvensregistre og forenklede procedurer ved anmeldelse af en fordring.

Problem	Status quo (basisscenario)	Løsningsmodel A "Opdatering af rammerne for grænseoverskridende insolvensbehandling"	Løsningsmodel B "Mod en tilnærmelse af national konkurslovgivning og insolvensbehandling"
Konkursforordningens begrænsede anvendelsesområde	Forordningens anvendelsesområde og definitioner omfatter ikke rekonstruktionsbehandling, hybride ordninger og behandling af de fleste sager om personlig insolvens.	Udvide forordningens anvendelsesområde, så det omfatter hybride ordninger, rekonstruktionsbehandling og behandling af sager om personlig insolvens samt fjerne kravet om, at sekundær insolvensbehandling skal vedrøre likvidation.	
	Ingen bestemmelser om koncerner.	Samordning af hovedinsolvensbehandlingen via generelle samarbejds-mekanismer og mulighed for, hvis det er hensigtsmæssigt, at udpege en overordnet kurator.	En enkelt domstol med kompetence til al hovedinsolvensbehandling; en enkelt kurator, som udpeges for alle medlemmer af koncernen ("proceduremæssig konsolidering").
Problemer med at gennemføre forordningen om konkurs	Ingen forpligtelse til offentliggørelse. Ikke alle medlemsstater har et elektronisk insolvensregister.	Kræve, at medlemsstaterne offentliggør alle relevante afgørelser om insolvensbehandlinger i et nationalt elektronisk register og fastlægger fælles kategorier for at kunne sammenkoble nationale registre gennem den såkaldte e-justice-portal.	
	Ingen standardformular til anmeldelse af fordringer. Procedurene fastlægges udelukkende i national lovgivning.	Indføre procedurer og en standardformular til anmeldelse af fordringer på EU-plan og tilskynde medlemsstaterne til at etablere elektroniske midler til anmeldelse af fordringer.	
	Kompetencen forbliver hos centret for skyldnerens hovedinteresser som defineret af retspraksis.	Forbedre de proceduremæssige rammer og uddanne dommere i forordningen.	Harmonisere elementer ved de nationale konkurslovgivninger.
	Samordningen omfatter kun kuratorer.	Opretholde sekundær insolvensbehandling, men øge samordningen med hovedinsolvensbehandlingen før og under den sekundære insolvensbehandling.	Afskaffe den sekundære insolvensbehandling.

4.1. Løsningsmodel A

Første element: Udvide forordningens anvendelsesområde, så det omfatter hybride ordninger, rekonstruktionsbehandling og behandling af sager om personlig insolvens samt fjerne kravet om, at sekundær insolvensbehandling skal vedrøre likvidation.

Definitionen af insolvensbehandling gøres bredere og omfatter hybride ordninger og rekonstruktionsbehandling samt behandling af personlig insolvens. De nationale insolvensprocedurer, som medlemsstaterne har underrettet om, og som falder ind under definitionen i forordningen, anføres i bilaget. I definitionen kræves det navnlig, at insolvensbehandlingen indebærer en vis grad af tilsyn fra domstolene, som er nødvendig for anerkendelse på basis af gensidig tillid. Kommissionen får til opgave at sikre, at kun insolvensbehandlinger, som stemmer overens med definitionen, anføres i bilaget til forordningen.

Det nuværende krav om, at sekundær insolvensbehandling skal vedrøre "likvidation", fjernes for at medtage insolvensbehandling, der fremmer gældssanering.

Andet element: Samordning af hovedinsolvensbehandlingen via generelle samarbejds-mekanismer og mulighed for, hvis det er hensigtsmæssigt, at udpege en overordnet kurator. I model A fastholdes forordningens tilgang med særskilt behandling af enheder, men der lægges op til en samordning af de insolvensbehandlinger, som vedrører medlemmer af den samme koncern. Samordningen gør sig gældende på tre områder:

- 1) For det første forpligtes kuratorerne i de forskellige hovedinsolvensbehandlinger til at kommunikere og samarbejde med hinanden, navnlig at forsøge at udarbejde en omlægningsplan for de insolvente medlemmer af koncernen. Denne forpligtelse bygger på den nuværende mekanisme til samordning mellem kuratorer ved hovedinsolvensbehandlingen og den sekundære insolvensbehandling.
- 2) For det andet forpligter forordningen de domstole, der har kompetence til at foretage de forskellige hovedinsolvensbehandlinger, til at udveksle oplysninger og samarbejde, f.eks. ved at udnævne den eller de samme kuratorer, som har givet udtryk for, at de kan samarbejde med hinanden.
- 3) For det tredje er kuratoren ved hovedinsolvensbehandlingen for ét medlem af koncernen forpligtet til at kommunikere og samarbejde med de domstole, der har kompetence til at foretage insolvensbehandling vedrørende et andet medlem af koncernen.

For visse virksomheder, herunder 100 %-ejede datterselskaber, suppleres ovennævnte samordningsmekanismer med muligheden for at tildele kuratoren for moderselskabet en "overordnet rolle". Den "overordnede" kurator får bemyndigelse til at lede omlægningen af de insolvente koncernmedlemmer, navnlig ved at anmode den kompetente domstol om at suspendere likvidationen af et datterselskab for at indhente oplysninger fra de øvrige involverede kuratorer eller domstole eller for at foreslå en gældssaneringsplan.

Tredje element: Kræve, at medlemsstaterne offentliggør afgørelser om indledning og afslutning af insolvensbehandlinger samt andre afgørelser, der træffes ved behandlingerne, **i et nationalt elektronisk register** og fastlægger fælles kategorier til sammenkobling af nationale registre gennem den såkaldte e-justice-portal.

Dette vil kræve, at alle medlemsstater etablerer og opretholder et elektronisk register over afgørelser om insolvens, både for virksomheder og privatpersoner. Det vil også indebære, at der defineres fælles kategorier, som gør det muligt at sammenkoble de nationale registre

gennem e-justice-portalen¹ med henblik på at oprette en lettilgængelig og omfattende EU-database over insolvensbehandlinger, som gør det muligt for kreditorer, aktionærer, medarbejdere og domstole at se, om der er indledt insolvensbehandling i en anden medlemsstat.

Fjerde element: Indføre procedurer og en standardformular til anmeldelse af fordringer på EU-plan og tilskynde medlemsstaterne til at etablere elektroniske midler til anmeldelse af fordringer.

I model A udarbejdes en standardformular på alle EU-sprog, som alle kreditorer, der indgår i en grænseoverskridende behandling, kan bruge til at anmelde fordringer. Endvidere fastlægges der EU-procedurer for anmeldelse af fordringer for at sikre, at der i den nationale lovgivning tages hensyn til visse insolvensbehandlings grænseoverskridende dimension, f.eks. at den sikrer et rimeligt tidsrum til at anmelde en fordring, straffer kuratorer, hvis de ikke følger proceduren, og giver kreditorerne oplysninger om status for deres fordringer. Det vil desuden tilskynde medlemsstaterne til at oprette elektroniske grænseflader til anmeldelse af fordringer, som vil være tilgængelige for udenlandske kreditorer. Disse kan oprettes som private foretagender og ikke nødvendigvis af de offentlige myndigheder.

Femte element: Forbedre procedurerne og uddanne dommerne i forordningen, da denne vil afklare definitionen af centret for skyldnerens hovedinteresser ved at kodificere visse elementer af EU-Domstolens retspraksis. Forordningen vil desuden foreskrive, at den domstol, der indleder insolvensbehandlingen, er forpligtet til af egen drift at undersøge sit kompetencegrundlag og i beslutningen om indledning af insolvensbehandling angive, om der er tale om hovedinsolvensbehandling eller sekundær insolvensbehandling. Hvis centret for skyldnerens hovedinteresser er flyttet for nylig, og der fortsat er gæld i den oprindelige medlemsstat, skal domstolene i første instans (altså før afsigelse af en kendelse om gældssanering) undersøge, om der reelt er tale om en flytning. Dette kan f.eks. gøres ved at anmode om yderligere dokumenter fra skyldneren eller forhøre sig hos udenlandske kreditorer. Desuden får kreditorerne mere effektive midler i forhold til beslutningen om at indlede insolvensbehandling. Navnlig vil de blive informeret om beslutningen i god tid, så de kan gøre indsigelse mod den. Dommerne vil blive uddannet i forordningen og i EU-Domstolens retspraksis vedrørende centret for skyldnerens hovedinteresser.

Sjette element: Opretholde sekundær insolvensbehandling, men øge samordningen med hovedinsolvensbehandlingen før og under den sekundære insolvensbehandling som følger:

Kræve, at domstolene hører kuratoren ved hovedinsolvensbehandlingen, før den sekundære insolvensbehandling indledes.

Gøre det muligt for domstolene at udskyde eller afvise indledning af sekundær insolvensbehandling, hvis denne vil hindre effektiv forvaltning af boet og gavne lokale kreditorer i særlig grad. Kuratorerne og domstolene kan behandle lokale kreditorer, som om der var indledt sekundær insolvensbehandling ("kunstig" sekundær insolvensbehandling).

Pålægge domstolene og kuratorerne at samarbejde med hinanden og forpligte domstolene til at kommunikere og samarbejde indbyrdes.

¹ Den såkaldte e-justice-portal er tænkt som en "kvikskranke" på retsområdet, der rummer oplysninger og letter adgangen til domstolene i hele EU.

4.2. Løsningsmodel B

De elementer, som løsningsmodel A og B har til fælles, er beskrevet ovenfor. Der er tale om følgende:

- **Første element: Udvide forordningens anvendelsesområde**
- **Tredje element: Kræve, at medlemsstaterne offentliggør deres afgørelser i et nationalt elektronisk register**
- **Fjerde element: Indføre procedurer og en standardformular til anmeldelse af fordringer.**

Følgende gælder specifikt for model B:

Andet element: En enkelt domstol med kompetence til al hovedinsolvensbehandling får en enkelt kurator, som udpeges for alle medlemmer af koncernen ("proceduremæssig konsolidering"), hvorved insolvensbehandlingerne for alle medlemmer af koncernen samles i en enkelt domstol, dér hvor moderselskabets centrum for skyldnerens hovedinteresser ligger. Den samme kurator udpeges til al hovedinsolvensbehandling af datterselskaberne.

Femte element: Harmonisering af elementer ved de nationale insolvenslovgivninger vil omfatte visse aspekter ved de nationale insolvensprocedurer, navnlig med hensyn til perioder for gældssanering, betingelser for og bestemmelser om indledning af insolvensbehandling, bestemmelser om høring af kreditorer og effektive retsmidler.

Sjette element: afskaffelse af sekundær insolvensbehandling. I stedet for sekundær insolvensbehandling vil der være en enkelt hovedinsolvensbehandling, som gælder for moderselskabet og alle afdelinger og forretningssteder i hele EU.

4.3. Forkastede løsningsmodeller

Enkelte interessenter udpegede eller foreslog andre modeller til løsning af problemerne. Navnlig var der et forslag om at indføre en suspensionsperiode i tilfælde af ændring af en virksomheds hjemsted eller centrum for skyldnerens hovedinteresser. Med dette forslag sigtede man mod at forhindre "forum-shopping". Det er dog tvivlsomt, om dette mål reelt vil kunne nås med modellen.

5. KONSEKVENSANALYSE OG SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

Ved at vælge **status quo** ville man ikke løse de identificerede problemer, men blot lade den negative indvirkning fra de to kategorier af problemer fortsætte. Man kunne forvente en vis grad af lovgivningsmæssig konvergens blandt medlemsstaterne på nogle områder, men på andre ville problemerne sandsynligvis blive mere akutte.

Løsningsmodel A har alt i alt en positiv indvirkning i forhold til basisscenariet. Den vil sikre opnåelse af politikmålene og tage hånd om de udpegede problemer, uden at der foretages indgreb i national lovgivning eller politik. Den vil have en positiv økonomisk indvirkning med hensyn til sikring af investeringer, det indre markedes funktion og iværksætteri. Desuden vil den gøre det lettere for levedygtige virksomheder at klare skærene og medvirke til at bevare arbejdspladser. Der er ikke noget, der peger i retning af en yderligere indvirkning på

situationen hos medarbejderne, i tilfælde af at deres arbejdsgiver går konkurs. Der vil være en risiko for, at man ved at give skyldnere endnu en chance vil forringe andre iværksætters muligheder for at få kredit til en overkommelig pris, men denne risiko opvejes af effektiviteten ved de nye insolvensordninger, som strammes og overvåges nøje. Der vil også være en risiko for, at en udvidelse af anvendelsesområdet, så det omfatter flere insolvensordninger end i dag, vil få indvirkning på "forum-shopping". Det primære mål for hybride ordninger og rekonstruktionsbehandling er imidlertid at gøre det lettere at redde virksomheder, og fordelene forstærkes ved effektiv samordning af procedurerne. Model A vil bidrage til, at man bedre kan give folk en ny chance. Den vil øge effektiviteten, rimeligheden og gennemsigtigheden ved grænseoverskridende insolvensbehandling og lette adgangen til domstolsprøvelse.

Modellen påfører medlemsstaternes myndigheder nogle omkostninger til insolvensregistre og uddannelse af dommere. Disse retfærdiggøres dog af fordelene og besparelserne for samfundet, idet de grænseoverskridende insolvensprocedurer bliver bedre og mere effektive.

Løsningsmodel A vil styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaternes retsmyndigheder. Den vil bevare den nuværende balance mellem skyldner og kreditor og mellem universalitet og territorialitet. Dog vil den ikke tage hånd om en vigtig årsag til problemerne, nemlig ineffektiviteten og forskellene i medlemsstaternes nationale insolvenslovgivning.

Løsningsmodel B kan være mere effektiv end model A med hensyn til at nå målene og sikre økonomiske og sociale fordele for det indre marked. Modellen vil øge effektiviteten og produktiviteten ved insolvensbehandling i EU som helhed. Den vil tilføje elementer af et universelt system, der minder om reguleringen på området for insolvens i de 50 stater, der er omfattet af USA's insolvenslovgivning.

Model B vil i højere grad imødekomme Europa-Parlamentets beslutning fra november 2011, hvori der fremsættes henstillinger til Kommissionen om harmonisering af bestemte aspekter ved insolvensbehandling. Grundlaget for disse henstillinger er, at lige vilkår vil være til fordel for det indre marked, og at forskelle i medlemsstaternes insolvenslovgivning skaber konkurrencefordele eller -ulemper og vanskeligheder for virksomheder med aktiviteter på tværs af grænserne, der kan hindre en vellykket gældssanering af insolvente virksomheder og fremme "forum-shopping".

Model B har dog også en større indvirkning på de nationale systemer. De foreslåede ændringer rækker ud over en opdatering af forordningen og vil kræve en dybtgående komparativ analyse af de nationale insolvenslovgivninger, hvilket umuliggør en umiddelbar gennemførelse af modellen. I mellemtiden vil de aktuelle problemer være ved, og de kan endda blive værre.

Selv om der er elementer, der taler for løsningsmodel B, synes model A således at være mere passende på dette stadium. **Derfor er model A den foretrukne løsningsmodel ved revisionen af forordningen om konkurs.**

Da der ikke findes detaljerede og systematiske statistikker over antallet og arten af konkurser, som ligger inden for forordningens anvendelsesområde (en mangel, der skal afhjælpes gennem overvågningsordningerne i den reviderede forordning, som beskrives i afsnit 8 nedenfor), er det vanskeligt at foretage præcise og velfunderede skøn over, hvor stor en positiv indvirkning den foretrukne model ventes at få. Der er dog meget, der tyder på, at den tilgang til konkurs og insolvens, som anlægges i den foretrukne model, hvor man ønsker

gældssanering frem for likvidation og forsøger at undgå at stille unødvendige hindringer i vejen for kuldsejlede iværksættere, som gerne vil have "en chance mere", kan medføre store økonomiske fordele. OECD-data, som indgår i denne konsekvensanalyse, viser, at antallet af tabte produktionsvirksomheder er en tredjedel lavere i lande, som anvender hybride ordninger eller rekonstruktionsbehandling, end i lande, der ikke gør det. Bekymringen om, at vi belønner uærlige mennesker ved at gøre det lettere for konkursramte at starte en ny virksomhed, synes at være noget overdreven, da kun 4-6 % af konkurserne er svigagtige, og da sanktioner i tilfælde af svig ikke berøres af den foretrukne model.

6. OVERVÅGNING OG EVALUERING

For at overvåge anvendelsen af den ændrede forordning vil Kommissionen udarbejde regelmæssige evalueringsrapporter på basis af høringer med medlemsstater, interessenter og eksterne eksperter. Kommissionen vil opfordre til udveksling af eksempler på bedste praksis blandt medlemsstaterne, ligesom den ved revisionen af forordningen vil kræve, at medlemsstaterne fremlægger statistiske data om anvendelse af forordningen, navnlig antallet af sekundære insolvensbehandlinger og insolvensbehandlinger vedrørende koncerner.