

Strasbourg, 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSELEMZÉS ÖSSZEFOGLALÁSA,

amely a következő dokumentumot kíséri:

A fizetéseptelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet felülvizsgálata

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

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSELEMZÉS ÖSSZEFOGLALÁSA,

amely a következő dokumentumot kíséri:

A fizetéseptelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet felülvizsgálata

1. BEVEZETÉS

Mivel az Európai Unió történetének legnagyobb gazdasági válságával néz szembe, az Európai Tanács ismételten hangsúlyozta az Unió szerepét a fenntartható fejlődés ösztönzésében, miközben a pénzügyi konszolidációt szorgalmazza. A növekedés kérdése ezért a Bizottság jogérvényesülési programjának középpontjába került („Jogérvényesülés a növekedés érdekében”).

A jogérvényesülés területén a gazdasági tevékenységeket támogató egyik intézkedés a fizetéseptelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet (a továbbiakban: „a rendelet” vagy „EIR”) felülvizsgálata. Az Európai Unióban 2009–2011 között átlagosan évente 200 000 vállalkozás jutott csődbe, ami évente 1,7 millió munkahely közvetlen elvesztésével járt. E csődök körülbelül egynegyedének több országot érintő eleme is van, és így az EIR hatálya alá esnek. Mivel a több országban kereskedő vállalkozások általában az átlagnál nagyobbak, az érintett munkahelyek aránya valószínűleg magasabb a csődök arányánál, még akkor is, ha az e cégek hitelezőire gyakorolt hatásokat nem is vesszük figyelembe.

A Bizottság a 2012. évi munkatervébe felvette a rendelet felülvizsgálatát, összhangban a rendeletnek a felülvizsgálati kikötést tartalmazó 46. cikkével. A felülvizsgálat összhangban áll az Európa 2020 stratégiával, az európai kisvállalkozói intézkedéscsomaggal, a 2012. évi éves növekedési jelentéssel és az egységes piaci intézkedéscsomaggal. 2011 októberében az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el, amelyben a rendelet felülvizsgálatára szólított fel, valamint javaslatot tett a fizetéseptelenségi jog és társasági jog bizonyos elemeinek összehangolására. A felülvizsgálat az alkalmazására vonatkozó jelentéssel együtt kerül elfogadásra, összhangban a rendelet felülvizsgálati kikötésével.

2. PROBLÉMAMEGHATÁROZÁS

2.1. A rendelet értékelése

A fizetéseptelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK rendelet létrehozta az Európai Unióban a több országot érintő fizetéseptelenségi esetek jogi kereteit. Az EIR egységes szabályokat határoz meg a joghatóságra, a fizetéseptelenséggel kapcsolatos határozatok elismerésére és végrehajtására, valamint az alkalmazandó jogra vonatkozóan. Rendelkezik továbbá az ugyanazon adóssal kapcsolatos több eljárás összehangolásáról is. Röviden:

- A rendeletet minden olyan esetben alkalmazni a jogi és a természetes személyekre, amikor az adósnak egynél több tagállamban vannak vagyontárgyai vagy hitelezői;

- A fizetéseképtelenségi főeljárás megindítására az a bíróság jogosult, ahol az adós fő érdekeltségeinek központja található. Az eljárást megindító határozatot és az adott bíróság által kibocsátott valamennyi további határozatot az összes többi tagállamban elismerik és végrehajtják;
- Másodlagos eljárás indítható bármely olyan tagállamban, ahol az adós letelepedett, azaz bárhol, ahol az adós gazdasági tevékenységet folytat. A másodlagos eljárás hatása az adott tagállamban lévő vagyontárgyakra korlátozódik. A másodlagos eljárás felszámolójának az eljárások összehangolása érdekében együtt kell működnie a főeljárásban eljáró társával (és viszont); valamint
- A fizetéseképtelenségi eljárásra alkalmazandó jog főszabályként annak az országnak a jogát jelenti, ahol az eljárást megindították. Ez a jog határozza meg konkrétan a követelések rangsorolását és a hitelező eljárási jogait.

Az EIR-t általában sikeresnek tekintik abból a szempontból, hogy elősegíti az Európai Unión belüli több országot érintő fizetéseképtelenségi eljárásokat, az értékelés azonban a rendelet végrehajtásával kapcsolatos számos problémára mutat rá. Ezenfelül ez értékelés szerint a rendelet nem kellően tükrözi a fizetéseképtelenségi jog jelenlegi uniós prioritásait és nemzeti gyakorlatait, konkrétan a nehéz helyzetben lévő társaságok megmentésének ösztönzését tekintve.

Az EIR értékelése a következő fő problémákat emelte ki:

- (1) Akadályok állnak a társaságok megmentése, valamint a vállalkozások és az adósságtól mentesült személyek szabad mozgása előtt;
- (2) Nehézséget jelent az eljárás megindítására vonatkozó helyes joghatóság meghatározása;
- (3) Nem hatékonyak a több országot érintő eljárások;
- (4) Nem állnak rendelkezésre a gazdálkodó szervezetek csoportjainak fizetéseképtelenségére vonatkozó jogi keretek.

Ez a szakasz elemzi és összefüggései alapján összekapcsolja a négy problémát, továbbá a fenti problémákat két kategóriába sorolja.

2.2. 1. problémacsoport: A rendelet hatályával kapcsolatos problémák

Az első problémahalmaz a rendelet jelenlegi hatályának hiányosságaival összefüggő kérdéseket tartalmazza, többek között azt, hogy hiányzanak a fizetéseképtelenség beállta előtti megoldásokra vonatkozó rendelkezések, a természetes személyekre vonatkozó adósságelengedési rendelkezések és a gazdálkodó szervezetek csoportjaira vonatkozó egyedi szabályok.

2.2.1. A rendelet nem vonatkozik a társaságok megmentését célzó nemzeti fizetéseképtelenségi eljárásokra

A rendelet hatályba lépése óta számos tagállamban újabb fizetéseképtelenségi jogszabályokat fogadtak el olyan új eljárásokat bevezetve, amelyek az üzleti vállalkozások megmentését célozzák, a tisztességes vállalkozók számára második lehetőséget biztosítanak, valamint

mentesítik a magánszemélyeket a tartozásaik alól. A Heidelberg-tanulmány rámutatott, hogy csaknem a tagállamok kétharmadában léteznek olyan fizetésképtelenség beállta előtti vagy a hibrid eljárások (ahol az adós birtokban marad), amelyekre nem vonatkozik a rendelet hatálya. Ezen eljárások célja az életképes vállalkozások megmentése és a munkahelyek megőrzése, gazdasági hasznosságuk pedig széles körben elismert.

Ha egy eljárás nem tartozik a rendelet hatálya alá, akkor annak joghatása – nevezetesen az egyéni végrehajtási kereset felfüggesztése – nem nyer elismerést az egész Unióban. Ennek következtében a külföldi hitelezők folytathatják az egyéni végrehajtási keresetet a társaság és annak vagyontárgyai ellen, és kevésbé hajlandóak teljes mértékben részt venni az átszervezési tárgyalásokban, vagy hozzájárulni a megmentési tervekhez. Ennek következtében elveszhet a társaság megmentésének lehetősége, és nem lehet megmenteni a munkahelyeket. A nyilvános konzultáció válaszadói kiemelték e problémákat, és 51 %-uk úgy érezte, hogy **problémát jelent, hogy a rendelet hatálya nem terjed ki a fizetésképtelenség beállta előtti vagy a hibrid eljárásokra**. 59 %-uk azzal is egyetértett, hogy az EIR-nek ki kell terjednie a nemzeti fizetésképtelenség beállta előtti eljárásokra.

Az Európai Unióban 2009–2011 között évente több mint 200 000 vállalkozás jutott csődbe. Az elvesztett munkahelyek számát évi 1,7 millióra becsülik. A becslések szerint körülbelül 5 millió európai társaságnak vannak vevői, hitelezői vagy üzleti partnerei más tagállamokban, így fizetésképtelenség esetén ezekre mint hitelezőkre vagy adósokra hatással lehet a rendelet. Évente körülbelül 50 000 társaság (az 5 millió 1 %-a) válik adóssá, és legalább kétszer ennyi hitelezővé valamely több országot érintő fizetésképtelenségi eljárásban.

A több országot érintő fizetésképtelenségi esetek különösen a nagy társaságokat érintik, mivel ezek nagyobb valószínűséggel végeznek több országot érintő üzleti tevékenységet. Egy nagy társaság fizetésképtelenségének jelentős hatása van az európai gazdaságra, mert noha a nagy társaságok csak az európai társaságok 0,2 %-át képviselik, az Európai Unió munkahelyeinek 30 %-át e társaságok biztosítják és a bruttó hozzáadott érték 41 %-át is ezek állítják elő. A nagy társaságok készleteiket gyakran esetleg külföldön található kisebb társaságoktól szerzik be, így egy nagy társaság fizetésképtelensége jelentős visszahatásokkal járhat.

2.2.2. A rendelet nem terjed ki ténylegesen a tagállamok személyes fizetésképtelenségi rendelkezéseinek teljes körére

A személyes eladósodottság növekedése Európában azt eredményezte, hogy sok tagállamban vezettek be a személyes fizetésképtelenségre vonatkozó rendelkezéseket. Ez tükrözi az egyre növekvő tudatosságot azzal kapcsolatban, hogy a fizetésképtelenség és az ebből eredő személyes adósság a vállalkozói készség komoly akadálya. Az adósságelengedés lehetőségének bevezetése a magánszemélyek eladósodottságnak az érintett személyekre gyakorolt negatív társadalmi hatásai elleni küzdelmet is célozza.

Számos személyes fizetésképtelenségi eljárás, így a tartozáselengedés is a rendelet hatálya alá tartozik, sok egyéb eljárás azonban nem. Ennek következtében **az adósok felelőssége fennmarad a külföldi hitelezőkkel szemben**. Így az a körülmény, hogy az EIR nem vonatkozik bizonyos személyes fizetésképtelenségi rendelkezésekre, akadályozza azt, hogy a tisztességes vállalkozások és az adósságtól mentesült személyek második esélyhez jussanak, és teljes körűen kihasználhassák az egységes piac kínálta lehetőségeket. Ez ellentétben áll az Európai Uniónak a vállalkozói készségre vonatkozó politikájával.

Körülbelül évente 200 000-re tehető azoknak a személyes fizetéseképtelenségi eseteknek a száma, amelyekre jelenleg nem vonatkozik a rendelet. A nyilvános konzultáció résztvevőinek fele (49 %) – beleértve a bírákat, felszámolóbiztosokat és tudományos dolgozókat – egyetértett abban, hogy **az EIR-t alkalmazni kellene a magánszemélyekre / önálló vállalkozókra is**, míg egyharmaduk (34 %) ezzel nem értett egyet, Egyes válaszadók úgy vélték, hogy a bővítésnek nem kellene kiterjednie a fogyasztókra.

2.2.3. A rendelet nem foglalkozik ténylegesen a gazdálkodó szervezetek csoportjainak fizetéseképtelenségével

Bár a több országot érintő fizetéseképtelenség körében nagy számban fordulnak elő gazdálkodó szervezetek csoportjai, a fizetéseképtelenségi rendelet nem tartalmaz különleges szabályokat a multinacionális vállalatcsoportok fizetéseképtelenségére vonatkozóan. A fizetéseképtelenségi rendelet alaptétele az, hogy a fizetéseképtelenségi eljárás egyetlen jogi személyre vonatkozik, és elvben a csoport minden egyéni tagjára nézve külön eljárást kell indítani. Az anyavállalat és annak leányvállalatai ellen indított független fizetéseképtelenségi eljárásokat nem kötelező összehangolni.

Ez a helyzet rontja a sikeres átszervezés kilátásait és csökkenti a csoport eszközeinek értékét. Az uniós társasági jog jövőjével foglalkozó vitacsoport 2011. áprilisi jelentése szerint az európai nagyvállalatok körében a nemzetközi vállalatcsoport vált a legelterjedtebb formává. **A gazdálkodó szervezetek csoportjainak fizetéseképtelenségével kapcsolatos nehézségek** a becslések szerint minden évben **2100 társaságot érintenek (amelyek közül 2000 kkv).** A nyilvános konzultáció válaszadóinak közel fele (49 %) úgy érezte, hogy az EIR nem működik hatékonyan a **multinacionális gazdálkodó szervezetek csoportjainak fizetéseképtelensége esetén**, míg 30 %-uk szerint igen.

2.3. 2. problémacsoport: A rendelet végrehajtásával kapcsolatos problémák

Az EIR végrehajtásával kapcsolatban számos nehézség merült fel, amelyek a következők szerint csoportosíthatók.

2.3.1. A fő érdekeltségek központja meghatározásának hiánya és az ebből következő nehézségek, amelyek a fizetéseképtelenségi eljárás megindításával kapcsolatos joghatóság meghatározásához és a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum kiválasztásához (forum shopping) kapcsolódnak.

A rendelet azon tagállam bíróságai számára biztosít joghatóságot a fizetéseképtelenségi főeljárás megindítására, ahol az adós fő érdekeltségeinek központja található. Az ügyet a fő érdekeltségek központjának tagállamában folytatják le az adott állam fizetéseképtelenségi joga szerint, a másodlagos eljárás megindításának sérelme nélkül. **Míg a nyilvános konzultáció válaszadóinak 77 %-a egyetértett a fő érdekeltségek központjának használatával a főeljárás joghatóságának meghatározására, ennek gyakorlati alkalmazása nehézségekkel járt,** mivel a nemzeti bíróságok nem kellően ismerik az EUB ítélezési gyakorlatát az Eurofood- és az Interdil-ügyben. A rendelet továbbá nem teszi kifejezetten kötelezővé a fizetéseképtelenségi eljárást megindító bíróság számára, hogy vizsgálja a nemzetközi joghatóságot. Ez azzal a kockázattal jár, hogy illetékességüket illetően ütköző, párhuzamos főeljárások indulhatnak.

A rendeletet amiatt is kritikák érték, hogy megengedi a társas vállalkozások és a természetes személyes számára az un. „forum shoppingot”; e szereplők kihasználják a rendszer lehetőségeit azzal, hogy átteszik a székhelyüket egy másik tagállamba. Azonban nem minden

áthelyezés rosszhiszemű. A „forum shopping” problémáját alapvetően a nemzeti fizetéseképtelenségi jogokban fellelhető eltérések okozzák.

A **társaságok** fő érdekeltségei központjának áthelyezését az EUB a letelepedési jog jogszerű gyakorlásaként fogadja el. Számos esetben a fő érdekeltségek központjának az Egyesült Királyságba történő áthelyezése eredményezte egy társaság sikeres átszervezését, az angol fizetéseképtelenségi jog társaságokkal szemben tanúsított rugalmasságának köszönhetően.

A fő érdekeltségek központjának áthelyezéséről **eladósodott természetes személyek** esetében is beszámoltak. Ezt a jelenséget „csődturizmusnak” nevezik. A csődturizmus azért okoz problémákat, mert az adós anélkül élvezi egy másik joghatóság kedvezőbb fizetéseképtelenségi rendszerének előnyeit, hogy ténylegesen átköltözne a másik tagállamba, ezzel megkárosítva hitelezőit, akik nem tudják érvényesíteni a kötelezettségeiket.

A fő érdekeltségek központjával kapcsolatos kérdések gyakran vezetnek pereskedéshez, bár ezek gyakorisága csökken. A kutatás szerint az esetek 40–50 %-ában merülnek fel a fő érdekeltségek központjával kapcsolatos kérdések, bár nem mindig vitatott problémaként. A fő érdekeltségek központjának rosszhiszemű áthelyezését nehéz számszerűsíteni, részben azért mert eltérnek a nézetek abban a tekintetben, hogy a fő érdekeltségek központjának áthelyezése valójában rosszhiszemű-e, részben pedig azért mert – az eljárási keretek hiányosságai következtében – a fő érdekeltségek központjának nem minden rosszhiszemű áthelyezésére derül fény. Az Egyesült Királyság statisztikái szerint a fő érdekeltségek központjának áthelyezése évente 100-nál kevesebb esetben tekinthető rosszhiszeműnek.

2.3.2. A rendelet fő- és másodlagos eljárásai közti viszony

Az EIR akkor engedi meg másodlagos eljárás indítását, ha az adós az adott országban letelepedett. Úgy rendelkezik azonban, hogy a másodlagos eljárás csak felszámolás vagy értékesítés lehet, azaz átszervezés vagy újraindítás nem. Ez az előírás kritikát váltott ki, arra hivatkozva, hogy az EIR az átszervezés helyett inkább az értékesítésre összpontosít, és így összeegyeztethetetlen a mai „vállalatmentési” kultúrával. Ezt az érintettek túlnyomó többsége problémának tartja.

A másodlagos eljárások egy szűk köre akadályozhatja a több tagállamban fiókirodákkal rendelkező társaságok sikeres átszervezését, így csökkentheti az adós eszközeinek összértékét és munkahelyeket szüntethet meg. Ez a részprobléma így hozzájárul ahhoz az első részproblémához, amely szerint a jelenlegi rendelet **akadályozza az üzleti tevékenység folytatását és a munkahelyek megőrzését**. A másodlagos eljárások rendszerét a helyi hitelezők érdekeinek védelmére és/vagy az összetett esetek kezelésének elősegítésére vezették be. A gyakorlatban azonban a másodlagos eljárások akadályozhatják mind a vagyon hatékony kezelését, mind pedig a társaság sikeres reorganizációját. Ezek az eljárások a vagyon egy részét kivonják a főeljárás felszámolójának ellenőrzése alól. Növelik továbbá az eljárások költségeit, mert egy további felszámolóbiztost is fizetni kell. A másodlagos eljárások használata csökkent, mert a társaságok egyre inkább leányvállalatokon keresztül szervezik a több országot érintő tevékenységeiket. A légi közlekedési ágazatban azonban továbbra is a fiókirodák használata maradt szokásban, nagy eszközállománnyal és sok alkalmazottal. A becslések szerint **évente körülbelül 700 olyan társaság megy csődbe, amelynek fiókirodái vannak más tagállamokban, és sok száz másodlagos eljárás kerül megindításra**.

A másodlagos eljárások megindításával kapcsolatban az összes érintett fél a fő- és a másodlagos eljárás összehangolásának hiányára panaszkodott. A rendelet arra kötelezi a

felszámolóbiztosokat, hogy közöljék az információkat és együttműködjenek egymással. A felszámolók szervezetei számos iránymutatást készítettek a felszámolók számára a több országot érintő fizetéseképtelenségek során történő együttműködésről és tájékoztatásról. A felszámolóbiztosok és a bíróságok szerint a gyakorlatban nem hatékony az együttműködés. Az együttműködés további költségei, a nyelvi korlátok és az információ nyilvánosságra hozását akadályozó nemzeti eljárási szabályok szintén okozhatnak nehézségeket az együttműködésben. További probléma az, hogy nincs hasonló együttműködési kötelezettség a bíróságok között, illetve a bíróságok és a felszámolók között. Ebből eredően a főeljárás bírója nem kap tájékoztatást a másodlagos eljárás fejleményeiről mielőtt a további lépésekről döntene és viszont. Ez végső soron csökkenti az eljárások hatékonyságát, növeli az időtartamukat és a költségeiket, és a legvégső esetben azt is eredményezheti, hogy elveszik annak lehetősége, hogy a vagyontárgyak értékét maximalizálják. **A nyilvános konzultáció válaszadóinak 70 %-a elégedetlen volt a fő- és a másodlagos eljárás összehangolásával. A Heidelberg-jelentésben a megkérdezettek 61 % adott hasonló választ.**

2.3.3. A fizetéseképtelenségi eljárásra és a követelések bejelentésére vonatkozó határozatok nyilvánosságának hiányával kapcsolatos gyakorlati végrehajtási nehézségek

A fizetéseképtelenségi eljárást megindító bíróságnak tudnia kell arról, hogy az adott társaság vagy személy áll-e már fizetéseképtelenségi eljárás hatálya alatt más tagállamban. Ma sem az eljárás megindításának helye szerinti tagállamban, sem a telephely szerinti tagállamokban nem teszik közzé, illetve nem veszik nyilvántartásba rendszeresen a határozatokat. Az eljárásokra vonatkozó információk hiánya szükségtelenül indított, párhuzamos eljárásokat eredményezett. Ugyanilyen fontos az eljárást lezáró határozathoz történő hozzáférés biztosítása.

Két kivétellel az összes tagállamban központilag gyűjtik a fizetéseképtelenségi eljárásokra vonatkozó információkat. Míg a jogi személyek fizetéseképtelenségi eljárásait az összes tagállamban nyilvántartásba veszik, a magánszemélyek fizetéseképtelenségét csak néhányban. **Csak 14 tagállamban teszik közzé a határozatokat egy olyan fizetéseképtelenségi nyilvántartásban, amely az interneten ingyenesen elérhető mindenki számára.** Kilenc másik tagállamban a fizetéseképtelenségre vonatkozó bizonyos információk elérhetők egy elektronikus adatbázisban, például a cégjegyzékben vagy a hivatalos lap elektronikus változatában.

Az értékelő vizsgálat és a nyilvános konzultáció válaszadói (különösen az Európai Kis- és Középvállalkozások Szövetsége) arról számoltak be, hogy a hitelezők nehézségeket tapasztalnak az európai fizetéseképtelenségi rendelet alapján történő követelések bejelentése során. A felszámolók nem mindig tájékoztatják a kellő időben a hitelezőket arról, hogy jogosultak követelést bejelenteni. Ez akár a teljes követelés elvesztésével is járhat, ha a nemzeti jog szerinti határidők lejártá után jelentik be a követelést.

Ezek a költségek és nehézségek elriasztják a kis hitelezőket. Egy több országot érintő helyzetben **a követelés bejelentésének átlagos költsége egy külföldi hitelező számára 2000 EUR-ra tehető.**

2.4. Az EU cselekvési joga: jogi alap, szubszidiaritás és arányosság

A reform az EUMSZ 81. cikke (2) bekezdésének a), c) és f) pontjain alapulna. Az intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében fogadnák el. A szubszidiaritás alapelveivel teljes összhangban áll az, hogy az Európai Unió hatékonyabb több országot érintő

fizetéseketelenségi szabályok kialakítására törekszik. A problémának vannak több országot érintő vetületei, amelyeket a tagállamok egyedi fellépése nem tud kielégítően kezelni. Az uniós szintű fellépés továbbá (a tagállami cselekvéshez képest) a hatékonyság tekintetében egyértelmű előnyökkel járna.

3. SZAKPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK

Általános cél
A több országot érintő fizetéseketelenségi esetek megoldására irányuló európai keret hatékonyságának növelése, a belső piac működése és a gazdasági válságokkal szembeni stressztűrő képesség javítása érdekében.
Egyedi célkitűzések
A vállalkozások megmentéséhez, a befektetések védelméhez, a munkahelyek védelméhez és a vállalkozói készség ösztönzéséhez hozzájáruló, fizetéseketelenséghez kapcsolódó nemzeti eljárások uniós szintű elismerésének biztosítása; továbbá második esély nyújtása a tisztességes vállalkozók és az eladósodott fogyasztók számára; A hitelezők jogbiztonságának növelése, ösztönözve ezzel a több országot érintő kereskedelmet és befektetéseket; A több országot érintő fizetéseketelenségi eljárások során az ügyintézés hatékonyságának javítása, az összes hitelező és más érdekelt, többek között az adós érdekeinek védelmében; A multinacionális gazdálkodó szervezetek csoportja tagjai fizetéseketelensége hatékonyabb kezelésének javítása, maximalizálva ezzel az eszközeik értékét és elősegítve a vállalkozások megmentését.
Működési célkitűzések
A rendelet hatályával kapcsolatban annak a problémának a kezelése, hogy az nem veszi figyelembe a nem értékesítési eljárások fokozott használatát (pl. fizetéseketelenség beállta előtti és hibrid eljárások); a rendelet nemzeti fizetéseketelenségi jog fejleményeihez történő hozzáigazítási folyamatának kialakítása, és annak lehetővé tétele, hogy a másodlagos eljárások kiterjedjenek az átszervezésekre, illetve a fizetéseketelenség beállta előtti és a hibrid eljárásokra; A fizetéseketelenségi eljárások megindítására vonatkozó joghatósággal kapcsolatos szabályok tisztázása, a társaságok és a természetes személyek azon jogának sérelme nélkül, hogy törvényesen gyakorolják az Unión belüli szabad letelepedésre és mozgásra vonatkozó jogukat; A joghatóságra vonatkozó határozat meghozatala eljárási kereteinek fejlesztése, és a bírói felülvizsgálat lehetőségének biztosítása az érdekelt felek számára. A bíróság és a felszámolók közti koordináció erősítése mind az eljárásokat megelőzően, mind pedig azok során; az átláthatóság növelése a vonatkozó határozatok közzétételének valamennyi tagállamban való kötelező előírásával; az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés javítása különösen a kkv-k számára, a követelések bejelentését segítő intézkedések kialakításával; valamint A gazdálkodó szervezetek csoportjának fizetéseketelenségére vonatkozó egyedi jogi keret megteremtése.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

A Bizottság három szakpolitikai lehetőséget talált a fenti problémák kezelésére és a fenti célok elérésére. Ezek a következők:

- 1) Fennálló helyzet vagy alapforgatókönyv;
- 2) A. lehetőség: A hatályos rendelet felfrissítése, fenntartva a hitelezők és az adósok illetve az univerzalitás és a territorialitás közti jelenlegi egyensúlyt; valamint
- 3) B. lehetőség: A rendelet alaptételeinek megváltoztatása, valamint a nemzeti fizetésképtelenségi jogok és eljárások közötti bizonyos közeledés vagy konvergencia előírása.

A hátoldalon található egy táblázat, amely tartalmazza e lehetőségek szempontjait, szembeállítva a két kategóriába sorolt problémákkal. Az A. és B. lehetőségekben bizonyos szempontok közösek, mivel mindkettő kiterjesztené a rendelet hatályát például a nemzeti fizetésképtelenségi nyilvántartások és az egyszerűsített követelésbejelentési eljárások terén.

Probléma	Fennálló helyzet (Alapforgatókönyv)	A. lehetőség „A több államot érintő fizetéseképtelenségi eljárások keretének frissítése”	B. lehetőség „Útban a nemzeti fizetéseképtelenségi jogok és eljárások közelítése felé”
A fizetéseképtelenségi rendelet korlátozott hatálya	Az EIR hatálya és meghatározása nem terjed ki a fizetéseképtelenség beállta előtti, a hibrid és a legtöbb személyes fizetéseképtelenségi eljárásra.	Az EIR hatályának kiterjesztése a hibrid, a fizetéseképtelenség beállta előtti és a személyes fizetéseképtelenségi eljárásokra, és azon követelmény eltörlése, amely szerint a másodlagos eljárásoknak felszámolási eljárásoknak kell lenniük.	
	Nem tartalmaz szabályokat a gazdálkodó szervezetek csoportjaira.	A főeljárások koordinációja az általános együttműködési mechanizmusok útján, adott esetben lehetőséget biztosítva vezető felszámolóbiztos kijelölésére.	Egyetlen bíróság illetékes az összes főeljárás tárgyában; egyetlen felszámolót neveznek ki a csoport valamennyi tagjához („eljárási összevonás”).
A fizetéseképtelenségi rendelet végrehajtásával kapcsolatos nehézségek	Nincs közzétételi kötelezettség, és nem minden tagállam rendelkezik elektronikus fizetéseképtelenségi nyilvántartással.	Annak előírása a tagállamok számára, hogy egy nemzeti elektronikus nyilvántartásban tegyék közzé a fizetéseképtelenségi eljárásokkal kapcsolatos összes vonatkozó határozatot, és állapítsanak meg közös kategóriákat annak érdekében, hogy képesek legyenek a nemzeti nyilvántartást hozzákapcsolni az e-igazságügyi portálhoz.	
	Nincsenek egységes formanyomtatványok a követelések bejelentéséhez. Az eljárásokat teljes egészében a nemzeti jog szabályozza.	Eljárások és egységes formanyomtatványok bevezetése uniós szinten, illetve a tagállamok ösztönzése arra, hogy hozzanak léte elektronikus eszközöket a követelések benyújtásához.	
	A joghatóságot továbbra is a fő érdekeltségek központja dönti el, amelynek meghatározása az ítélkezési gyakorlat szerint történik.	Az eljárási keretek fejlesztése és a bírák EIR-re vonatkozó képzése.	A nemzeti fizetéseképtelenségi jogok elemeinek összehangolása.
	Az összehangolás a felszámolók közötti koordinációra korlátozódik.	A másodlagos eljárások fenntartása, de a főeljárásokkal történő összehangolás javítása a másodlagos eljárások előtt és azok során.	A másodlagos eljárások megszüntetése.

4.1. A. lehetőség

Első elem: Az EIR hatályának kiterjesztése a hibrid, a fizetéseképtelenség beállta előtti és a személyes fizetéseképtelenségi eljárásokra, és azon követelmény eltörlése, amely szerint a másodlagos eljárásoknak felszámolási eljárásoknak kell lenniük.

A fizetéseképtelenségi eljárások meghatározása bővülne, magában foglalva a hibrid, a fizetéseképtelenség beállta előtti és a személyes fizetéseképtelenségi eljárásokat. A melléklet sorolná fel azokat a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárásokat, amelyeket bejelentettek a tagállamok, és amelyek a rendeletben található meghatározás alá tartoznak. A meghatározás konkrétan azt írná elő, hogy a fizetéseképtelenségi eljárás valamilyen fokú bírósági ellenőrzéssel jár, ami szükséges a kölcsönös bizalmon alapuló elismeréshez. A Bizottság feladata lenne annak biztosítása, hogy a rendelet mellékletében csak olyan eljárásokat soroljanak fel, amelyek megfelelnek a meghatározásnak.

Az átszervezést ösztönző eljárásokra való kiterjesztés érdekében megszűnne az a hatályos követelmény, hogy a másodlagos eljárásnak „felszámolási eljárásnak” kell lennie.

Második elem: A főeljárások koordinációja az általános együttműködési mechanizmusok útján, adott esetben lehetőséget biztosítva vezető felszámolóbiztos kijelölésére. Az A. lehetőség fenntartaná a rendelet személyenként elkülönített megközelítését, de az ugyanazon csoport tagjai tekintetében lehetővé tenné a fizetéseképtelenségi eljárások összehangolását. Az összehangolást három szempontból kellene alkalmazni:

- (1) A különböző főeljárások felszámolói számára kötelező lenne a tájékoztatás és az együttműködés, különös tekintettel arra, hogy próbáljanak meg reorganizációs tervet kidolgozni a csoport fizetéseképtelen tagjai számára. Ez a kötelezettség a fő- és a másodlagos eljárások felszámolói közötti fennálló koordinációs mechanizmusokra épülne.
- (2) Másodsorban a rendelet a különböző főeljárásokra illetékes bíróságokat egymás tájékoztatására és együttműködésre kötelezné, például ugyanazon felszámoló(k) kijelölésével, akik jelezték, hogy együtt tudnak működni egymással.
- (3) Harmadrészt a csoport egyik tagjának főeljárásában eljáró felszámoló köteles lenne tájékoztatni a másik csoporttag eljárására illetékes bíróságokat és azokkal együttműködni.

Bizonyos társaságok, például a teljes tulajdonban álló leányvállalatok esetében, a fenti koordinációs mechanizmusok mellett „vezető szerepet” adhatnának az anyavállalat felszámolójának. A „vezető” felszámoló felhatalmazással rendelkezne arra, hogy irányítsa a fizetéseképtelen csoporttagok reorganizációját, konkrétan úgy, hogy az illetékes bíróságtól kérelmezi a leányvállalat felszámolási folyamatának felfüggesztését, információt szerez be más felszámolóktól vagy az érintett bíróságoktól, illetve átszervezési tervre tesz javaslatot.

Harmadik elem: Annak előírása a tagállamok számára, hogy a fizetéseképtelenségi eljárások megindítására és lezárására vonatkozó határozatokat, továbbá az eljárás során hozott egyéb határozatokat tegyék közzé egy nemzeti elektronikus nyilvántartásban, és állapítsanak meg közös kategóriákat annak érdekében, hogy a nemzeti nyilvántartást hozzákapcsolják az e-igazságügyi portálhoz.

Ez minden tagállam számára előírná egy fizetéseképtelenségi határozatokat tartalmazó elektronikus nyilvántartás felállítását és fenntartását mind a társaságok, mind pedig a magánszemélyek számára. Meghatározná azokat a közös kategóriákat, amelyek lehetővé tennék a nemzeti nyilvántartások összekapcsolását az e-igazságügyi portállal¹ annak érdekében, hogy létrejöjjön a fizetéseképtelenségi eljárások olyan elérhető és átfogó uniós adatbázisa, amelynek segítségével a hitelezők, a részvényesek, az alkalmazottak és a bíróságok láthatják, hogy egy másik tagállamban indult-e fizetéseképtelenségi eljárás.

Negyedik elem: Eljárások és szabványos uniós szintű nyomtatványok bevezetése, illetve a tagállamok ösztönzése arra, hogy hozzanak létre elektronikus eszközöket a követelések bejelentéséhez.

Az A. lehetőség valamennyi uniós nyelven létrehozna egy olyan szabványos formanyomtatványt, amelyet az összes hitelező használhatna követelése bejelentésére a több országot érintő eljárásokban. Ezenfelül uniós eljárásokat határozna meg a követelések bejelentéséhez annak érdekében, hogy a nemzeti jogok figyelembe vegyék bizonyos eljárások több országot érintő dimenzióját, például adjanak ésszerű határidőket a követelések bejelentésére, szankcionálják azokat a felszámolókat, akik nem követik az eljárást és tájékoztassák a hitelezőket a követelésük eredményéről. Arra is ösztönözné a tagállamokat, hogy hozzanak létre a követelések bejelentésére szolgáló olyan elektronikus felületeket, amelyek a külföldi hitelezők rendelkezésére állnának. Ezeket magánvállalkozásként is létre lehetne hozni; ez nem feltétlenül lenne a közigazgatási szervek feladata.

Ötödik elem: Az eljárási keretek fejlesztése és a bírák EIR-re vonatkozó képzése, mivel az EIR az EUB ítélkezési gyakorlata egy részének kodifikálásával egyértelművé tenné a fő érdekeltségek központjának meghatározását. A rendelet azt is kimondaná, hogy a fizetéseképtelenségi eljárást megindító bíróság hivatalból köteles megvizsgálni saját joghatóságának alapját, és az eljárást megindító határozatában rendelkeznie kell arról, hogy fő- vagy másodlagos eljárásról van-e szó. Amennyiben nemrég változott a fő érdekeltségek központja, és adósságok maradtak az eredeti tagállamban, akkor a bíróságoknak első fokon, azaz még a tartozáselengedés kimondása előtt meg kell vizsgálniuk, hogy az áttelepülés valós-e. Ez például történhet úgy, hogy az adóstól további okmányokat kérnek vagy meghallgatják a külföldi hitelezőket. Ezenfelül a hitelezőknek hatékony jogorvoslattal kell rendelkezniük a fizetéseképtelenségi eljárást megindító határozattal szemben; konkrétan kellő időben értesülnének a határozatról ahhoz, hogy képesek legyenek kifogással élni vele szemben. A bírák számára képzést kell nyújtani a rendeletről és az EUB-nak a fő érdekeltségek központját érintő ítélkezési gyakorlatáról.

Hatodik elem: A másodlagos eljárások fenntartása, ugyanakkor a főeljárásokkal történő összehangolás javítása a másodlagos eljárások előtt és azok során az alábbiak szerint:

Annak előírása, hogy a bíróság a másodlagos eljárás megindítása előtt hallgassa meg a főeljárás felszámolóját.

Annak lehetővé tétele a bíróságok számára, hogy elhalasszák vagy elutasítsák a másodlagos eljárás megindítását, ha az akadályozná a vagyon hatékony kezelését és a helyi hitelezők számára további előnyökkel járna. A felszámoló és a bíróságok vállalhatják, hogy a helyi hitelezőket úgy kezelik, mintha másodlagos eljárás indult volna („szintetikus másodlagos eljárás”).

¹ Az e-igazságügyi portál célja, hogy „egyablakos” hozzáférési pont legyen az igazságügy terén, amely információt szolgáltat és javítja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést az Európai Unióban.

Annak előírása, hogy a bíróságok és a felszámolóbiztosok működjenek együtt egymással, illetve, hogy maguk a bíróságok tájékoztassák egymást és működjenek együtt.

4.2. B. lehetőség

A mind az A., mind a B. lehetőségben előforduló közös elemek kifejtése fentebb található, azaz:

- **Első elem: Az EIR hatályának kiterjesztése;**
- **Harmadik elem: Annak előírása a tagállamok számára, hogy a határozatokat tegyék közzé egy elektronikus nemzeti nyilvántartásban;**
- **Negyedik elem: Eljárások és szabványos nyomtatványok bevezetése a követelések bejelentéséhez.**

A B. lehetőség egyedi elemei a következők:

Második elem: Egyetlen bíróság illetékessége az összes főeljárásra, ami azt jelenti, hogy a csoport minden tagja tekintetében egyetlen felszámoló kerülne kijelölésre („eljárási összevonás”), amelynek keretében a csoport valamennyi tagjának felszámolási eljárása egyetlen bíróságon kerül összevonásra az anyavállalat fő érdekeltségei központjának helyén. Ugyanaz a felszámolóbiztos kerülne kijelölésre a leányvállalatok összes főeljárásában.

Ötödik elem: A nemzeti fizetéseképtelenségi jogok elemeinek összehangolása kiterjedne a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárások bizonyos vonatkozásaira, különös tekintettel a tartozás elengedési időszakokra, az eljárások megindításának feltételeire és szabályaira, a hitelezők meghallgatásának előírásaira és a hatékony jogorvoslatra.

Hatodik elem: A másodlagos eljárások megszüntetése a B. lehetőség szerint. Másodlagos eljárás helyett egy egységes fizetéseképtelenségi főeljárás létezne, amelynek hatása az egész Európai Unióban érvényes lenne, és amely kiterjedne az anyavállalatra, továbbá annak összes fiókirodájára és telephelyére.

4.3. Elvetett lehetőségek

Az érintettek azonosítottak vagy javasoltak bizonyos további elemeket is a problémák lehetséges megoldására. Ezek között szerepelt a javaslat, hogy a „forum shopping” megelőzése érdekében vezessenek be a székhelyváltást vagy a fő érdekeltségek központjának megváltoztatását követő felfüggesztési időszakot. Kétséges azonban, hogy ezzel hatékonyan elérhető lenne-e ez a cél.

5. HATÁSVIZSGÁLAT ÉS A LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A **fennálló helyzet** fenntartása nem oldaná meg az azonosított problémákat és fennmaradnának mindkét problémacsoport negatív hatásai. Bár egyes területeken bizonyos fokú szabályozási közeledés várható a tagállamok között, más területeken a problémák súlyosabbá válhatnak.

Az **A. lehetőségnek** az alapforgatókönyvhöz képest átfogó pozitív hatásai lennének. Hatékonyan érné el a szakpolitikai célkitűzéseket és kezelné az azonosított problémákat,

ugyanakkor nem avatkozna be a nemzeti jogalkotásba vagy szakpolitikákba. Ez a lehetőség pozitív gazdasági hatásokkal járna a befektetések biztonságára, az egységes piac működésére és a vállalkozói készségre. Elősegítené az életképes vállalkozások fennmaradását és a munkahelyek védelmét. Nem igazolható, hogy további hatása lenne az alkalmazottak helyzetére a munkáltatójuk fizetésképtelensége esetén. Felmerülhet annak a kockázata, hogy az adósok számára biztosított második esély hatással lenne más vállalkozásoknak a megfizethető hitelekhez történő hozzáférésére, ezt azonban ellensúlyozná a szigorúbb és alaposabban ellenőrzött modern fizetésképtelenségi eljárások hatékonysága. Annak veszélye is felmerül, hogy a hatály több fizetésképtelenségi rendszerre való kiterjesztése a „forum shoppingra” is hatással lenne. A fizetésképtelenség beállta előtti és a hibrid eljárások elsődleges célja azonban a társaságok megmentésének elősegítése, és a pozitív hatásokat erősíti az eljárások hatékony összehangolása. Ez a lehetőség hozzájárulna a második esély elősegítéséhez. Növelné a több országra kiterjedő fizetésképtelenségi eljárások hatékonyságát, tisztességességét és átláthatóságát, továbbá javítaná az igazságszolgáltatáshoz történő hozzáférést.

Az A. lehetőség a fizetésképtelenségi nyilvántartások és a bírák képzése tekintetében költségekkel járna a tagállamok számára. Ezeket a költségeket azonban indokoltá teszik a több országot érintő fizetésképtelenségi eljárások hatékonyságának és minőségének növekedésével járó társadalmi előnyök és megtakarítások.

Az A. lehetőség pozitív hatással járna a tagállamok igazságügyi hatóságai közötti kölcsönös bizalomra. Ez fenntartaná a hitelezők és az adósok, illetve az univerzalitás és a territorialitás közti jelenlegi egyensúlyt. Nem gyakorolna azonban hatást a problémák egyik fő okára: a nemzeti fizetésképtelenségi jogok hatékonyságának hiányára és azok eltéréseire.

A B. lehetőség a célok elérése, illetve az egységes piac gazdasági és társadalmi előnyeinek biztosítása szempontjából potenciálisan hatékonyabb az A. lehetőségnél. Az Európai Unió egészében növelné a fizetésképtelenségi eljárások hatásosságát és hatékonyságát; egy olyan teljesen egységes rendszer elemeit teremtené meg, amely egyes jellemzőiben hasonlítana az Egyesült Államok 50 államának fizetésképtelenségi szabályozását tartalmazó fizetésképtelenségi törvényére.

A B. lehetőség teljesebb mértékben felelne meg az Európai Parlament 2011 novemberi állásfoglalásának, amelyben a Parlament ajánlásokat tett a Bizottság felé a fizetésképtelenségi eljárások egyes vonatkozásainak összehangolására nézve. Az ajánlások alapja az, hogy a belső piacra előnyös hatást gyakorolnának az egyenlő versenyfeltételek, és az, hogy a nemzeti fizetésképtelenségi jogok eltérései versenyelőnyökkel, versenyhátrányokkal és nehézségekkel járnak a több országot érintő tevékenységeket folytató társaságok számára, ami akadályozhatja a fizetésképtelen társaságok sikeres átszervezését és kedvezhet a „forum shoppingnak”.

A B. lehetőség azonban még jelentősebb hatással járna a nemzeti rendszerekre nézve. A javasolt változások túllépnek az EIR pusztá frissítésén, és szükségessé tennék a nemzeti fizetésképtelenségi jogok részletes összehasonlító elemzését, ami akadályozná a B. lehetőség azonnali végrehajtását. Mindeközben a jelenlegi problémák fennmaradnának, sőt a helyzet rosszabbodhatna is.

Ezért, bár szólnak érvek a B. lehetőség mellett is, a jelen szakaszban az A. lehetőség arányosabb megoldásnak tűnik. Ennek megfelelően **a fizetésképtelenségi rendelet felülvizsgálata tekintetében a Bizottság az A. lehetőséget támogatja.**

Mivel nem állnak rendelkezésre részletes és rendszeres statisztikák az EIR hatálya alá tartozó csődök száma és típusai tekintetében (ezt a hiányt az alábbi 8. szakasz szerint orvosolni fogják a felülvizsgált rendelet figyelemmel kísérésre vonatkozó rendelkezései), nehéz pontos és megalapozott becslést adni az előnyben részesített lehetőség hatásaként várt pozitív változások mértékéről. Mindazonáltal megalapozottan állítható, hogy jelentős gazdasági előnyökkel járhat a csőd és a fizetéseképtelenség olyanfajta megközelítése, amelyet az előnyben részesített lehetőség tartalmaz, azaz az átszervezés előtérbe helyezése az értékesítéssel szemben, illetve az a törekvés, hogy a szabályozás ne gördítsen szükségtelen akadályokat a „második esélyt” kihasználni kívánó csődbe jutott vállalkozók útjába. Az e hatáselemzésben már idézett OECD-adatok szerint, a gyártó vállalkozások veszteségi rátája csaknem egyharmaddal alacsonyabb azokban az országokban, ahol léteznek a fizetéseképtelenség beállta előtti vagy hibrid eljárások, azokhoz az országokhoz képest, ahol ilyenek nincsenek. Túlzottnak tűnik az az aggodalom, hogy a csődbe ment vállalkozások új cégalapításának megkönnyítése a tisztességtelen viselkedést jutalmazná, mivel a csődöknek csupán kevesebb mint 4–6 %-a csalárd, a csalás szankcionálását pedig az előnyben részesített lehetőség nem érintené.

6. FIGYELEMMEL KÍSÉRÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A módosított rendelet alkalmazásának figyelemmel kísérése érdekében a Bizottság a tagállamokkal, az érintettekkel és külső szakértőkkel folytatott konzultációk alapján rendszeresen értékelő jelentéseket készít. A Bizottság ösztönözni fogja a bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjét, illetve az EIR felülvizsgálata során előírja azt, hogy a tagállamok szolgáltatassanak statisztikai adatokat az EIR alkalmazásáról, különösen a másodlagos eljárások számáról és a gazdálkodó szervezetek csoportját érintő eljárásokról.