



EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k reviziji Uredbe (ES) št. 1346/2000 o postopkih v primeru insolventnosti

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremní dokument

k reviziji Uredbe (ES) št. 1346/2000 o postopkih v primeru insolventnosti

1. UVOD

V času, ko se Evropska unija spopada z najhujšo gospodarsko krizo v svoji zgodovini, Evropski parlament nenehno poudarja vlogo Unije pri spodbujanju trajnostne rasti in prizadevanju za finančno konsolidacijo. Rast je zato v središču agende Komisije na področju pravosodja (»Pravosodje za rast«).

Eden od ukrepov, ki spodbujajo gospodarske dejavnosti na področju pravosodja, je revizija Uredbe Sveta (ES) št. 1346/2000 o postopkih v primeru insolventnosti (v nadaljevanju: Uredba). Od leta 2009 do 2011 je v EU šlo v stečaj povprečno 200 000 podjetij na leto. Zaradi tega je bilo vsako leto neposredno izgubljenih 1,7 milijona delovnih mest. Okoli ena četrtnina teh stečajev ima čezmejne elemente, zato spadajo na področje uporabe Uredbe. Ker so podjetja, ki poslujejo čezmejno, po navadi večja od povprečja, bo verjetno delež prizadetih delovnih mest večji od deleža stečajev, tudi brez upoštevanja učinkov na upnike teh podjetij.

Komisija je v skladu s klavzulo Uredbe o pregledu iz člena 46 vključila revizijo Uredbe v svoj delovni program za leto 2012. Revizija je skladna s strategijo Evropa 2020, Aktom za mala podjetja, Letnim pregledom rasti 2012 in Aktom za enotni trg II. Evropski parlament je oktobra 2011 sprejel resolucijo, v kateri zahteva revizijo Uredbe ter priporoča uskladitev posebnih vidikov insolvenčnega prava in prava družb. Revizija bo v skladu s klavzulo Uredbe o pregledu sprejeta skupaj s poročilom o njeni uporabi.

2. OPREDELITEV PROBLEMA

2.1. Ocena Uredbe

Uredba (ES) št. 1346/2000 o postopkih v primeru insolventnosti vzpostavlja pravni okvir za čezmejne postopke v primeru insolventnosti v Evropski uniji. Uredba določa enotna pravila o pristojnosti, priznavanju in izvrševanju odločb na področju postopkov v primeru insolventnosti ter pravo, ki se uporablja. Predvideva tudi usklajevanje več različnih postopkov v zvezi z istim dolžnikom. Če povzamemo:

- Uredba se uporablja za pravne in fizične osebe, kadar koli ima dolžnik premoženje ali upnike v več kakor eni državi članici;
- za uvedbo glavnih postopkov v primeru insolventnosti je pristojno sodišče, v katerem je središče dolžnikovih glavnih interesov. Odločba o uvedbi postopka in vse druge odločbe, ki jih izda navedeno sodišče, se priznajo in izvršijo v vseh drugih državah članicah;
- uvedba sekundarnih postopkov je mogoča v vsaki državi članici, v kateri ima dolžnik poslovalnico, tj. kjer koli dolžnik opravlja gospodarsko dejavnost. Učinki sekundarnih

postopkov so omejeni na premoženje, ki je v navedeni državi članici. Upravitelj sekundarnih postopkov mora pri usklajevanju postopkov sodelovati z upraviteljem glavnih postopkov (in obratno); in

- pravo, ki se uporablja za postopke v primeru insolventnosti, je načeloma pravo države, v kateri se postopki uvedejo. To pravo določa zlasti razvrščanje terjatev in procesne pravice upnika.

Čeprav se na splošno šteje, da Uredba uspešno olajšuje čezmejne postopke v primerih insolventnosti v Evropski uniji, je ocena razkrila vrsto težav pri njenem izvajanju. Pokazala je tudi, da se v Uredbi ne upoštevajo dovolj trenutne prednostne naloge EU in nacionalne prakse na področju insolvenčnega prava, zlasti glede spodbujanja sanacije podjetij v težavah.

Ocena Uredbe je izpostavila naslednje glavne težave:

- (1) ovire za sanacijo podjetij ter za prosto gibanje podjetnikov in dolga razbremenjenih oseb;
- (2) težave pri določanju pristojnosti za uvedbo postopkov;
- (3) neučinkoviti čezmejni postopki;
- (4) pomanjkanje pravnega okvira za insolventnost skupin podjetij.

V tem poglavju so analizirane te štiri težave, ki so glede na medsebojno povezanost strnjene v dva sklopa.

2.2. Prvi sklop težav: težave v zvezi s področjem uporabe Uredbe

Prvi sklop težav zajema vprašanja o vrzelih na sedanjem področju uporabe Uredbe, na primer pomanjkanje določb o shemah pred nastopom insolventnosti, določb o postopkih odpusta dolga za fizične osebe in posebnih pravil za skupine podjetij.

2.2.1. Uredba ne zajema nacionalnih postopkov v primeru insolventnosti, katerih namen je sanacija podjetij

Od sprejetja Uredbe so številne države članice posodobile svoje zakone o insolventnosti z uvedbo novih postopkov, katerih namen je sanacija podjetij, zagotovitev nove priložnosti poštenim podjetnikom in odpust dolga posameznikom. Študija Univerze v Heidelbergu je pokazala, da imata skoraj dve tretjini držav članic postopke pred nastopom insolventnosti ali hibridne postopke (dolžnik, ki ima v posesti lastnino), ki jih Uredba ne ureja. Namen teh postopkov je sanacija podjetij, ki so sposobna preživeti, in ohranjanje delovnih mest, gospodarske koristi teh postopkov pa so splošno priznane.

Če Uredba ne ureja posameznega postopka, njegovi učinki niso priznani po vsej EU, kar zlasti velja v zvezi z odložitvijo posameznih izvršb. Zaradi tega lahko posamezni tuji upnik še naprej uveljavlja izvršbo zoper podjetje in njegovo premoženje ter je manj pripravljen polno sodelovati v pogajanjih glede prestrukturiranja ali pristati na sanacijske načrte. Posledica tega je, da se lahko izgubi priložnost za sanacijo podjetja in delovnih mest ni več mogoče ohraniti. Te težave so izpostavili tudi respondenti v javnem posvetovanju, v katerem jih je 51 % menilo, **da je problematično, da Uredba ne ureja postopkov pred nastopom insolventnosti ali hibridnih postopkov v primeru insolventnosti.** Da bi morala Uredba vključevati nacionalne postopke pred nastopom insolventnosti, se jih strinja 59 %.

Od leta 2009 do 2011 je v EU vsako leto šlo v stečaj več kakor 200 000 podjetij. Ocenjuje se, da je bilo izgubljenih okoli 1,7 milijona delovnih mest na leto. Po ocenah ima okoli 5 milijonov evropskih podjetij stranke, upnike ali poslovne partnerje v drugih državah članicah, zato bi lahko v primeru insolventnosti nanje vplivala Uredba kot na dolžnike ali upnike. V čezmejnih primerih insolventnosti je okoli 50 000 podjetij (1 % od 5 milijonov) na leto dolžnikov in vsaj dvakrat toliko upnikov.

Čezmejni primeri insolventnosti vplivajo zlasti na velika podjetja, ki pogosteje kakor MSP poslujejo čezmejno. Insolventnost velikega podjetja močno vpliva na evropsko gospodarstvo, saj velika podjetja, čeprav predstavljajo le 0,2 % evropskih podjetij, zagotavljajo 30 % delovnih mest v EU in proizvajajo 41 % bruto dodane vrednosti. Velika podjetja pogosto nabavljajo pri manjših podjetjih, ki so lahko tudi v tujini, zato ima lahko insolventnost velikega podjetja velike posredne učinke.

2.2.2. Uredba ne ureja učinkovito vseh postopkov v primeru insolventnosti fizičnih oseb v državah članicah

Številne države članice so zaradi naraščanja čezmerne zadolženosti fizičnih oseb v Evropi uvedle postopke v primeru insolventnosti fizičnih oseb. To je posledica vedno večje ozaveščenosti, da sta lahko insolventnost in osebna zadolženost, ki iz tega sledi, velika ovira za podjetništvo. Namen uvedbe možnosti pridobitve odpusta dolga je tudi preprečevanje negativnih socialnih učinkov čezmerne osebne zadolženosti na zadevne posameznike.

Uredba ureja nekaj postopkov v primeru insolventnosti fizičnih oseb, vključno z odpustom dolga, številnih drugih pa ne. Posledica tega je, da so **dolžniki še naprej dolžni tujim upnikom**. Dejstvo, da Uredba ne zajema nekaterih postopkov v primeru insolventnosti fizičnih oseb, tako ovira možnost ponuditi novo priložnost poštenim podjetnikom in dolga razbremenjenim osebam ter jim omogočiti izkoriščanje vseh priložnosti, ki jih ponuja enotni trg. To je v nasprotju s politikami EU v podjetništvu.

Ocenjuje se, da je na leto okoli 200 000 primerov insolventnosti fizičnih oseb, ki jih Uredba trenutno ne zajema. Polovica respondentov v javnem posvetovanju (49 %) se je strinjala, da bi se morala Uredba uporabljati tudi za fizične osebe/samozaposlene, tretjina (34 %) je temu nasprotovala. Strinjali so se na primer sodniki, upravitelji postopkov v primeru insolventnosti in stroka. Nekateri respondenti menijo, da razširitev ne bi smela vključiti potrošnikov.

2.2.3. Uredba ne obravnava učinkovito insolventnosti skupin podjetij

Čeprav so v številnih čezmejnih primerih insolventnosti udeležene skupine podjetij, Uredba o postopkih v primeru insolventnosti ne vsebuje posebnih pravil, ki bi urejala insolventnost večnacionalnih skupin podjetij. Osnovna predpostavka Uredbe je, da so postopki v primeru insolventnosti uvedeni v zvezi z eno samo pravno osebo in da je treba za vsakega posameznega člana skupine uvesti ločene postopke. Obveznega usklajevanja neodvisnih postopkov v primeru insolventnosti, uvedenih zoper nadrejeno družbo in njene podrejene družbe, ni.

Tako stanje zmanjšuje možnosti za uspešno prestrukturiranje in znižuje vrednost premoženja skupine. Poročilo skupine za razmislek o prihodnosti prava družb EU, izdano aprila 2011, ugotavlja, da so mednarodne skupine podjetij postale prevladujoča oblika evropskih velikih podjetij. Ocenjuje se, da vsako leto **2 100 podjetij (med katerimi je 2 000 MSP) prizadenejo težave zaradi insolventnosti v skupini**. Skoraj polovica respondentov v javnem

posvetovanju (49 %) je menila, **da Uredba v primeru insolventnosti mednarodnih skupin podjetij ne deluje učinkovito**, medtem ko jih je 30 % menilo nasprotno.

2.3. Drugi sklop težav: težave z izvajanjem Uredbe

Pri izvajanju Uredbe se pojavlja več težav, ki jih je mogoče združiti v naslednje skupine.

2.3.1. *Ker središče dolžnikovih glavnih interesov ni opredeljeno, se pojavljajo težave pri določanju pristojnosti za uvedbo postopkov v primeru insolventnosti in t. i. izbiranju najugodnejšega sodišča („forum shopping“)*

Uredba podeljuje pristojnost za uvedbo glavnih postopkov v primeru insolventnosti sodiščem države članice, v kateri je središče dolžnikovih glavnih interesov. Obravnava primera poteka v državi članici središča dolžnikovih glavnih interesov in na podlagi insolvenčnega prava navedene države, ne glede na uvedbo sekundarnih postopkov. Medtem ko je **77 % respondentov v javnem posvetovanju odobravalo uporabo središča dolžnikovih glavnih interesov** za določitev pristojnosti za uvedbo glavnih postopkov, njegova uporaba v praksi povzroča težave, ker nacionalna sodišča niso dovolj dobro seznanjena s sodno prakso Sodišča Evropske unije v zadevah Eurofood in Interedil. Uredba tudi ne določa izrecne obveznosti sodišča, ki uvede postopke v primeru insolventnosti, da mora preučiti mednarodno pristojnost. Zato obstaja tveganje uvedbe vzporednih glavnih postopkov, ki povzročajo spore glede pristojnosti.

Uredba je bila kritizirana tudi zato, ker družbam in fizičnim osebam, ki izkoriščajo sistem s preselitvijo središča dolžnikovih glavnih interesov v drugo državo članico, omogoča t. i. izbiranje najugodnejšega sodišča („forum shopping“). Vendar pa niso vse preselitve nezakonite. Razlike med nacionalnimi insolvenčnimi predpisi dejansko spodbujajo problem izbiranja najugodnejšega sodišča.

Sodišče je sprejelo nekatere primere **podjetij**, ki so preselila središče svojih glavnih interesov, kot zakonito uveljavljanje pravice do ustanavljanja. Obstaja več primerov, v katerih je selitev središča glavnih interesov v Združeno kraljestvo pomagala uspešno prestrukturirati podjetje zaradi prožnosti, ki jo podjetjem daje angleško insolvenčno pravo.

Preselitev središča glavnih interesov je bila ugotovljena tudi v primerih **čezmerne zadolženosti fizičnih oseb**. Ta pojav je bil poimenovan „stečajni turizem“. Stečajni turizem je problematičen, ker dolžnik, ne da bi se dejansko preselil v drugo državo članico, izkoristi ugodnejšo ureditev za primer insolventnosti na drugem območju pristojnosti na škodo svojih upnikov, ki ne morejo izterjati svojih terjatev.

Vprašanja v zvezi z določitvijo središča dolžnikovih glavnih interesov so pogost pravdni razlog, čeprav so pravde v zvezi s središčem dolžnikovih glavnih interesov manj pogoste. Raziskava je zaključila, da se vprašanja glede središča dolžnikovih glavnih interesov pojavijo v 40–50 % primerov, čeprav niso vedno sporna. Obseg zlorab preselitve središča dolžnikovih glavnih interesov je težko količinsko opredeliti, deloma zaradi različnih stališč glede tega, ali gre pri preselitvi središča dolžnikovih glavnih interesov dejansko za zlorabo, in deloma zato, ker se zaradi pomanjkljivosti v procesnem okviru ne odkrijejo vse zlorabe preselitev središča dolžnikovih glavnih interesov. Statistični podatki Združenega kraljestva kažejo, da bi lahko v manj kakor 100 primerih na leto šteli preselitev središča dolžnikovih glavnih za zlorabo.

2.3.2. Razmerje med glavnimi in sekundarnimi postopki na podlagi Uredbe

Uredba omogoča uvedbo sekundarnih postopkov, če ima dolжник poslovalnico v zadevni državi. Vendar določa, da morajo biti sekundarni postopki likvidacijski, kar pomeni, da ne omogočajo prestrukturiranja ali novega začetka. Ta zahteva sproža kritike, da je Uredba osredotočena na stečaj namesto na prestrukturiranje in je zato neskladna z današnjo kulturo sanacije podjetij. Velika večina zainteresiranih strani meni, da je to problem.

Ozek področje uporabe sekundarnih postopkov je lahko ovira za uspešno prestrukturiranje podjetja s podružnicami v več državah članicah, kar zmanjšuje skupno vrednost premoženja dolžnika in uničuje delovna mesta. Ta podrejena težava torej krepi prvo podrejeno težavo, da sedanja Uredba pomeni **oviro za nadaljevanje poslovanja in varstvo delovnih mest**. Sistem sekundarnih postopkov je bil uveden zaradi varstva interesov domačih upnikov in/ali za lažje obravnavanje zapletenih primerov. Vendar v praksi sekundarni postopki lahko ovirajo učinkovito upravljanje premoženja in uspešno prestrukturiranje podjetja, saj del premoženja ni pod nadzorom upravitelja glavnih postopkov. Povečujejo tudi stroške postopkov, ker je treba plačati še enega upravitelja postopka v primeru insolventnosti. Uporaba sekundarnih postopkov je upadla, ker podjetja pogosteje organizirajo svoje čezmejne dejavnosti prek podrejenih družb. Uporaba podružnic ostaja pravilo v letalskem sektorju, ki ima veliko premoženje in številne zaposlene. Ocenjuje se, da **gre vsako leto v stečaj 700 podjetij s podružnicami v drugih državah članicah in je uvedenih več sto sekundarnih postopkov**.

Vse udeležene strani poročajo, da pri uvedbi sekundarnih postopkov čutijo pomanjkanje usklajevanja med glavnimi in sekundarnimi postopki. Uredba določa obveznost medsebojnega obveščanja in sodelovanja upraviteljev postopkov v primeru insolventnosti. Združenja upraviteljev so pripravila več smernic za upravitelje o sodelovanju in obveščanju v čezmejnih primerih insolventnosti. Upravitelji postopkov v primeru insolventnosti in sodišča poročajo, da sodelovanje v praksi ni učinkovito. Vir težav na področju sodelovanja bi lahko bili tudi dodatni stroški sodelovanja, jezikovne ovire in nacionalna procesna pravila, ki preprečujejo razkritje informacij. Poleg tega ni podobnih obveznosti sodelovanja med sodišči ter med upravitelji postopkov v primeru insolventnosti in sodišči. Zaradi tega sodnik v glavnem postopku ni obveščen o poteku sekundarnih postopkov, preden se odloči za nadaljnje ukrepe, in obratno. To zmanjšuje učinkovitost postopkov, podaljšuje njihovo trajanje in stroške, nazadnje pa se lahko izgubijo tudi možnosti za doseganje čim višje vrednosti premoženja. **70 % respondentov v javnem posvetovanju je bilo nezadovoljnih z usklajevanjem med glavnimi in sekundarnimi postopki. 61 % jih je podobno odgovorilo v poročilu Univerze v Heidelbergu.**

2.3.3. Težave pri praktičnem izvajanju, povezane z odsotnostjo javne objave odločb o postopku v primeru insolventnosti in s prijavo terjatev

Sodišče, ki uvede postopke v primeru insolventnosti, mora vedeti, ali je zoper podjetje ali fizično osebo že uveden postopek v primeru insolventnosti v drugi državi članici. Trenutno se odločbe sistematično ne objavljajo ali vpisujejo v register v državi članici, v kateri se postopek uvede, niti v državi članici, v kateri je poslovalnica. Zaradi pomanjkanja informacij o postopkih se po nepotrebnem uvajajo vzporedni postopki. Nujno je tudi treba omogočiti dostop do odločbe o zaključku postopka.

V vseh državah članicah, razen dveh, se informacije o postopkih v primeru insolventnosti zbirajo centralno. Postopki v primeru insolventnosti pravnih oseb se registrirajo v vseh državah članicah, medtem ko se postopki v primeru insolventnosti fizičnih

oseb registrirajo le v nekaterih. **Le 14 držav članic objavi odločbe v registru insolventnosti, ki je brezplačno javno dostopen na spletu.** Devet drugih držav članic daje nekaj informacij o insolventnosti na voljo v elektronski podatkovni zbirki, npr. v registru podjetij ali v elektronski različici uradnega lista.

Ocenjevalna študija in respondenti v javnem posvetovanju (zlasti Evropska zveza MSP) poročajo, da imajo upniki težave pri prijavi terjatev na podlagi Uredbe o postopkih v primeru insolventnosti. Upravitelji upnikov ne obveščajo vedno pravočasno o njihovi pravici do prijave terjatev. Zaradi tega je lahko terjatev v celoti izgubljena, če je prijavljena po preteku rokov, ki jih določa nacionalna zakonodaja.

Taki stroški in težave odvrčajo male upnike. **Povprečni stroški prijave terjatve za tujega upnika so v čezmejnih primerih ocenjeni na okoli 2 000 EUR.**

2.4. Pravica EU do ukrepanja: pravna podlaga, subsidiarnost in sorazmernost

Reforma bi temeljila na členu 81(2)(a), (c) in (f) PDEU. Ukrepi bi bili sprejeti z rednim zakonodajnim postopkom. Razvoj učinkovitejših pravil o čezmejnih primerih insolventnosti s strani EU je popolnoma skladen z načelom subsidiarnosti. Vprašanje ima čezmejne vidike, ki jih z ukrepanjem posameznih držav članic ni mogoče zadovoljivo urediti. Poleg tega bi ukrepi na ravni EU (v primerjavi z ukrepanjem držav članic) prinesli očitne koristi z vidika učinkovitosti.

3. CILJI POLITIKE

Splošni cilj
Izboljšati učinkovitost evropskega okvira za reševanje čezmejnih postopkov v primeru insolventnosti, da se tako izboljšata delovanje notranjega trga in njegova odpornost med gospodarskimi krizami.
Posebni cilji
Zagotoviti priznavanje nacionalnih postopkov, povezanih z insolventnostjo, ki pomagajo pri sanaciji podjetij, ščitijo naložbe, varujejo delovna mesta in spodbujajo podjetništvo, po vsej EU; ter zagotoviti novo priložnost poštenim podjetnikom in čezmerno zadolženim potrošnikom;
povečati pravno varnost za upnike in s tem spodbuditi čezmejno trgovino in vlaganja;
povečati učinkovitost upravljanja čezmejnih primerov insolventnosti, ki bo ščitilo interese vseh upnikov in drugih zainteresiranih strani, vključno z dolžnikom;
izboljšati učinkovito upravljanje primerov insolventnosti članov večnacionalnih skupin podjetij ter s tem dosegati čim višjo vrednost njihovega premoženja in olajšati sanacijo.
Operativni cilji
Obravnavati problem področja uporabe Uredbe, ki ne upošteva povečane uporabe postopkov, ki niso likvidacijski (npr. postopki pred nastopom insolventnosti in hibridni postopki); vzpostaviti proces za prilagoditev Uredbe razvoju na področju nacionalnega insolvenčnega prava in omogočiti, da bodo sekundarni postopki vključevali tudi prestrukturiranje, postopke pred nastopom insolventnosti in hibridne postopke;

pojasniti pravila v zvezi s pristojnostjo za uvedbo postopkov v primeru insolventnosti brez poseganja v pravice družb in fizičnih oseb do zakonitega uresničevanja pravice do ustanavljanja in prostega gibanja v Uniji;

izboljšati procesni okvir za odločanje o pristojnosti in zagotoviti zainteresiranim stranem možnost sodne presoje;

izboljšati usklajevanje med sodišči in upravitelji pred postopki in med njimi; povečati preglednost z določitvijo obveznosti objave vseh ustreznih odločb v vseh državah članicah ter izboljšati dostop do pravnega varstva, zlasti za mala in srednja podjetja, s pripravo ukrepov za poenostavitev prijave terjatev; in

vzpostaviti poseben pravni okvir za insolventnost v skupini podjetij.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Za reševanje navedenih težav in doseganje navedenih ciljev so bile določene tri mogoče politike. Te so:

1) obstoječe stanje ali osnovni scenarij;

2) možnost A, tj. posodobiti obstoječo uredbo, pri tem pa ohraniti sedanje ravnovesje med upniki in dolžniki ter med univerzalnostjo in teritorialnostjo; in

3) možnost B, tj. spremeniti osnovne premise Uredbe ter zahtevati določeno mero približevanja ali konvergence nacionalnih insolvenčnih predpisov in postopkov v primeru insolventnosti.

Na naslednji strani je preglednica, v kateri so predstavljeni vidiki vsake od teh možnosti v primerjavi s težavami, ki so bile razčlenjene na dve kategoriji. Nekateri vidiki so skupni možnostma A in B, ker bi oboji razširili področje uporabe Uredbe, npr. v zvezi z nacionalnimi registri insolventnosti in poenostavljenimi postopki za prijavo terjatev.

Težava	Obstoječe stanje (osnovni scenarij)	Možnost A Posodobitev okvira za čezmejne postopke v primeru insolventnosti	Možnost B Približevanje nacionalnih insolvenčnih in postopkov v primeru insolventnosti
Omejeno področje uporabe Uredbe o postopkih v primeru insolventnosti	Področje uporabe in opredelitev Uredbe ne vključujeta postopkov pred nastopom insolventnosti, hibridnih postopkov in večine postopkov v primeru insolventnosti fizičnih oseb.	Razširiti področje uporabe Uredbe tako, da bo vključevalo hibridne postopke, postopke pred nastopom insolventnosti in postopke v primeru insolventnosti fizičnih oseb, ter odpraviti zahtevo, da morajo biti sekundarni postopki likvidacijski.	
	Ni pravil za skupine podjetij.	Uskladitev glavnih postopkov prek splošnih mehanizmov sodelovanja, z možnostjo, kadar je primerno, da se imenuje vodilni upravitelj postopkov v primeru insolventnosti.	Eno sodišče pristojno za vse glavne postopke, za vse člane skupine se imenuje en upravitelj postopkov v primeru insolventnosti („postopkovna konsolidacija“).
Težave pri izvajanju Uredbe o postopkih v primeru insolventnosti	Obveznost objave ni predvidena, elektronskega registra insolventnosti nimajo vse države članice.	Države članice morajo objaviti vse zadevne odločbe o postopkih v primeru insolventnosti v nacionalnem elektronskem registru in opredeliti skupne kategorije, da se omogoči povezava nacionalnih registrov na evropskem portalu e-pravosodje.	
	Ni standardnih obrazcev za prijavo terjatev. Postopki so v celoti prepuščeni nacionalni zakonodaji.	Uvedba postopkov in standardiziranega obrazca za prijavo terjatev na ravni EU ter spodbujanje držav članic, naj vzpostavijo elektronski način prijave terjatev.	
	Pristojnost ostaja v kraju središča dolžnikovih glavnih interesov, ki je opredeljen skladno s sodno prakso.	Izboljšanje procesnega okvira in usposabljanje sodnikov na področju Uredbe.	Uskladitev elementov nacionalnih insolvenčnih predpisov.
	Uskladitev je omejena na usklajevanje med upravitelji.	Ohranitev sekundarnih postopkov ob hkratnem izboljšanju usklajevanja z glavnimi postopki pred sekundarnimi postopki in med njimi.	Odprava sekundarnih postopkov.

4.1. Možnost A

Prvi element: razširiti področje uporabe Uredbe tako, da bo vključevalo hibridne postopke, postopke pred nastopom insolventnosti in postopke v primeru insolventnosti fizičnih oseb, ter odpraviti zahtevo, da morajo biti sekundarni postopki likvidacijski.

Opredelitev postopkov v primeru insolventnosti bi se razširilo tako, da bi vključevalo hibridne postopke, postopke pred nastopom insolventnosti in postopke v primeru insolventnosti fizičnih oseb. Nacionalni postopki v primeru insolventnosti, ki jih prijavijo države članice in za katere velja opredelitev v Uredbi, bi bili naštet v Prilogi. Opredelitev bi zahtevala zlasti določeno mero sodnega nadzora postopkov v primeru insolventnosti, ki je potrebna za priznavanje na podlagi medsebojnega zaupanja. Komisija bi dobila nalogo zagotoviti, da se v Prilogi k Uredbi naštejejo le postopki, ki ustrezajo opredelitvi.

Odpravljena bi bila sedanja zahteva, da morajo biti sekundarni postopki likvidacijski, zato da se vključijo postopki, ki spodbujajo prestrukturiranje.

Drugi element: uskladiti glavne postopke s splošnimi mehanizmi sodelovanja, z možnostjo, kadar je primerno, da se imenuje vodilni upravitelj postopkov v primeru insolventnosti. Možnost A ohranja pristop Uredbe, da se vsak subjekt obravnava ločeno, vendar predvideva usklajevanje postopkov v primeru insolventnosti v zvezi s člani iste skupine. Usklajevanje bi se uporabljalo v treh vidikih:

- (1) Upravitelji različnih glavnih postopkov bi se morali obvezno medsebojno obveščati in sodelovati, zlasti s prizadevanjem za oblikovanje reorganizacijskega načrta za insolventne člane skupine. Ta obveznost bi nadgradila obstoječi mehanizem usklajevanja med upravitelji glavnih in sekundarnih postopkov.
- (2) Drugič, Uredba bi določila obveznost medsebojnega obveščanja in sodelovanja sodišč, pristojnih za različne glavne postopke, npr. z imenovanjem istih upraviteljev, ki so navedli, da lahko sodelujejo med seboj.
- (3) Tretjič, upravitelj glavnih postopkov v zvezi z enim članom skupine bi imel dolžnost obveščati sodišča, pristojna za postopke v zvezi z drugim članom skupine, in z njimi sodelovati.

Za nekatera podjetja, npr. podrejena podjetja v popolni lasti, bi lahko poleg navedenih mehanizmov usklajevanja podelili „vodilno vlogo“ upravitelju nadrejenega podjetja. „Vodilni“ upravitelj bi bil pooblaščen za vodenje reorganizacije insolventnih članov skupine, zlasti tako, da bi od pristojnega sodišča zahteval, naj prekine likvidacijo podrejenega podjetja, pridobi informacije od drugih udeleženih upraviteljev ali sodišč ali predlaga načrt prestrukturiranja.

Tretji element: zahtevati, da države članice objavijo odločbe o uvedbi in zaključku postopkov v primeru insolventnosti ter druge odločbe, izdane v postopkih, **v nacionalnem elektronskem registru**, in opredeliti skupne kategorije, da se lahko nacionalni registri povežejo na evropskem portalu e-pravosodje.

To bi od držav članic zahtevalo, da vzpostavijo in vodijo elektronski register odločb o insolventnosti za podjetja in za fizične osebe. V registru bi bile opredeljene skupne kategorije,

ki bi omogočile povezovanje nacionalnih registrov na evropskem portalu e-pravosodje¹ z namenom zagotoviti dostopno in izčrpno zbirko podatkov EU o postopkih v primeru insolventnosti, ki bi upnikom, delničarjem, zaposlenim in sodiščem omogočila vpogled v uvedene postopke v primeru insolventnosti v drugih državah članicah.

Četrty element: uvesti postopke in standardizirani obrazec za prijavo terjatev na ravni EU ter spodbujati države članice, naj vzpostavijo elektronski način prijave terjatev.

V okviru možnosti A bi bil opredeljen standardni obrazec v vseh jezikih EU, ki bi ga lahko za prijavo terjatev uporabljali vsi upniki v čezmejnih postopkih. Opredeljeni bi bili tudi postopki EU za prijavo terjatev, da bi tako zagotovili, da nacionalni zakoni upoštevajo čezmejno naravo nekaterih postopkov, npr. da omogočajo razumne roke za prijavo terjatev, kaznujejo upravitelje, če ne upoštevajo postopkov, in zagotavljajo informacije upnikom o rezultatu njihovih terjatev. Države članice bi to spodbudilo k vzpostavitvi elektronskih vmesnikov za prijavo terjatev, ki bi bili na voljo tujim upnikom. Vzpostavilo bi jih lahko zasebno podjetje in ne nujno javni organi.

Peti element: izboljšati procesni okvir in usposabljanje sodnikov na področju Uredbe, saj bi Uredba pojasnila opredelitev središča dolžnikovih glavnih interesov s kodifikacijo nekaterih elementov sodne prakse Sodišča Evropske unije. Uredba bi tudi določila, da mora sodišče, pred katerim so uvedeni postopki v primeru insolventnosti, po uradni dolžnosti preučiti razloge za določitev pristojnosti, ter v odločbi o uvedbi postopka navesti, ali gre za glavni ali sekundarni postopek. Če je bilo središče dolžnikovih glavnih interesov pred kratkim spremenjeno in so dolгови ostali v prvotni državi članici, bi morala sodišča na prvi stopnji, tj. pred izrekom odpusta dolga, preveriti, ali je preselitev resnična. To bi lahko storili na primer tako, da bi od dolžnika zahtevali dodatno dokumentacijo ali zaslišali tuje upnike. Poleg tega bi imeli upniki na voljo učinkovito pravno sredstvo zoper odločbo o uvedbi postopka v primeru insolventnosti; zlasti bi bili pravočasno obveščeni o odločbi, da bi jo lahko izpodbijali. Sodniki bi se usposabljali o Uredbi in o sodni praksi Sodišča Evropske unije v zvezi s središčem dolžnikovih glavnih interesov.

Šesti element: ohraniti sekundarne postopke, vendar hkrati izboljšati usklajevanje z glavnimi postopki pred sekundarnimi postopki in med njimi, kot sledi:

zahtevati, da sodišče pred uvedbo sekundarnih postopkov zasliši upravitelja glavnega postopka,

omogočiti sodišču, da preloži ali zavrne uvedbo sekundarnih postopkov, če bi to oviralo učinkovito upravljanje premoženja in bolj koristilo domačim upnikom; upravitelj in sodišča se lahko zavežejo, da bodo obravnavali domače upnike tako, kot da bi bil uveden sekundarni postopek („virtualni sekundarni postopek“),

določiti obveznost medsebojnega sodelovanja za sodišča in upravitelje postopkov v primeru insolventnosti ter medsebojnega obveščanja in sodelovanja za sodišča.

4.2. Možnost B

Elementi, ki so skupni možnostma A in B, so razloženi zgoraj, in sicer:

¹ Evropski portal e-pravosodje je mišljen kot „točka vse na enem mestu“ na področju pravosodja, ki zagotavlja informacije in izboljšuje dostop do pravnega varstva v vsej EU.

- **prvi element: razširiti področje uporabe Uredbe,**
- **tretji element: zahtevati, da države članice objavijo odločbe v nacionalnem elektronskem registru,**
- **četrti element: uvesti postopke in standardizirani obrazec za prijavo terjatev.**

V nadaljevanju so obravnavani elementi, ki so značilni samo za možnost B.

Drugi element: eno sodišče je pristojno za vse glavne postopke, kar bi pomenilo, da bi bil za vse člane skupine imenovan en sam upravitelj postopkov v primeru insolventnosti („postopkovna konsolidacija“), s čimer bi bili postopki v primeru insolventnosti v zvezi z vsemi člani ene skupine konsolidirani pred enim sodiščem, in sicer v kraju, kjer je središče glavnih interesov nadrejene družbe. V vseh glavnih postopkih podrejenih družb bi bil imenovan isti upravitelj postopkov v primeru insolventnosti.

Peti element: uskladiti elemente nacionalnih insolvenčnih predpisov – to bi zadevalo nekatere vidike nacionalnih postopkov v primeru insolventnosti, zlasti roke za odpust dolga, pogoje in pravila za uvedbo postopkov, pravila o zaslišanju upnikov in učinkovito pravno sredstvo.

Šesti element: odpraviti sekundarne postopke iz možnosti B. Namesto sekundarnih postopkov bi imeli en sam glavni postopek v primeru insolventnosti, katerega posledice bi veljale po vsej EU in ki bi obravnaval nadrejeno podjetje ter vse podružnice in poslovalnice.

4.3. Zavrnjene možnosti

Zainteresirane strani so kot možnost za rešitev težav navedle ali predlagale še nekatere druge elemente. Med njimi so na primer uvedba obdobja začasne prekinitve po spremembi registriranega sedeža ali središča dolžnikovih glavnih interesov kot način, da se prepreči izbiranje najugodnejšega sodišča. Vendar to verjetno ne bi učinkovito doseglo tega cilja.

5. ANALIZA UČINKA IN PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Obstoječe stanje ugotovljenih težav ne bi rešilo in negativni učinki obeh sklopov težav bi se nadaljevali. Čeprav bi lahko na nekaterih področjih pričakovali določeno stopnjo zblíževanja predpisov med državami članicami, bi se verjetno na drugih področjih težave še zaostrele.

Možnost A ima na splošno pozitivne učinke v primerjavi z osnovnim scenarijem. Učinkovito bi bili doseženi politični cilji in obravnavane ugotovljene težave, brez poseganja v nacionalno zakonodajo ali politike. Ta možnost ima pozitivne ekonomske učinke na varnost naložb, delovanje enotnega trga in podjetništvo. Olajšala bi preživetje za življenje sposobnih podjetij in varovala delovna mesta. Dokazov o morebitnih dodatnih učinkih na položaj zaposlenih v primeru insolventnosti delodajalca ni. Obstajalo bi tveganje, da bi zagotovitev nove priložnosti dolžnikom vplivala na dostop drugih podjetnikov do dostopnih posojil, a to bi odtehtala učinkovitost sodobnih postopkov v primeru insolventnosti, ki so strožji in se natančno spremljajo. Obstaja tudi tveganje, da bi razširitev področja uporabe tako, da bi zajemalo več vrst postopkov v primeru insolventnosti, vplivala na izbiranje najugodnejšega sodišča. Vendar je glavni cilj hibridnih postopkov in postopkov pred nastopom insolventnosti olajšati sanacijo, njihove koristi pa še povečuje učinkovito usklajevanje postopkov. Ta možnost bi pripomogla k spodbujanju nove priložnosti. Povečala bi učinkovitost, pravičnost

in preglednost čezmejnih postopkov v primeru insolventnosti ter izboljšala dostop do pravnih sredstev.

Možnost A nalaga določene stroške organom držav članic v zvezi z registri insolventnosti in usposabljanjem sodnikov. Stroški so utemeljeni s koristmi in prihranki za družbo, ki bi jih prinesla večja učinkovitost in boljša kakovost čezmejnih postopkov v primeru insolventnosti.

Možnost A bi pozitivno vplivala na medsebojno zaupanje med pravosodnimi organi držav članic. Ta možnost bi ohranila sedanje ravnovesje med dolžniki in upniki ter med univerzalnostjo in teritorialnostjo, vendar ne bi obravnavala enega večjih vzrokov za težave – neučinkovitosti in razlik med nacionalnimi predpisi.

Možnost B je potencialno učinkovitejša od možnosti A pri doseganju ciljev ter zagotavljanju ekonomskih in socialnih koristi za enotni trg. Povečala bi učinkovitost in uspešnost postopkov v primeru insolventnosti v celotni EU; vzpostavila bi elemente popolnoma univerzalnega sistema, podobne nekaterim lastnostim predpisa o insolventnosti, ki ureja to področje v 50 zveznih državah ZDA, in sicer zakona ZDA o insolventnosti.

Možnost B bi celoviteje obravnavala Resolucijo Evropskega parlamenta, sprejeto novembra 2011, v kateri je Parlament dal priporočila Komisiji v zvezi z usklajevanjem določenih vidikov postopkov v primeru insolventnosti. Bistvo priporočil je, da bi enaki pogoji za vse koristili notranjemu trgu ter da razlike med nacionalnimi insolvenčnimi predpisi ustvarjajo konkurenčne prednosti ali slabosti in težave za podjetja, ki poslujejo čezmejno, ki bi lahko ovirale uspešno prestrukturiranje insolventnih podjetij in spodbujale izbiranje najugodnejšega sodišča.

Vendar bi možnost B bolj vplivala na nacionalne sisteme. Predlagane spremembe v okviru te možnosti presegajo zgolj posodobitev Uredbe in bi zahtevale poglobljeno primerjalno analizo nacionalnih insolvenčnih predpisov, kar bi preprečilo njeno takojšnje izvajanje. Medtem bi sedanje težave ostale nerešene oziroma bi se lahko še poslabšale.

Zato je videti, da je možnost A, kljub dokazom v podporo možnosti B, v tem trenutku sorazmernejša možnost. Glede na to je **za revizijo Uredbe o postopkih v primeru insolventnosti primernejša možnost A.**

Brez podrobnih, sistematičnih statističnih podatkov o številu in vrsti stečajev, ki spadajo na področje uporabe Uredbe (to pomanjkanje podatkov naj bi bilo odpravljeno s spremljanjem, ki ga predvideva revizija Uredbe, kot je navedeno v razdelku 6 spodaj), je težko natančno in zanesljivo oceniti obseg pozitivnih učinkov, ki naj bi jih po pričakovanjih ustvarila izbrana možnost. Obstaja pa precej dokazov, da lahko pristop do stečaja in insolventnosti, uporabljen v izbrani možnosti, ki daje prednost prestrukturiranju pred stečajem in se izogiba postavljanju nepotrebnih ovir neuspešnim podjetnikom, ki si želijo nove priložnosti, prinese velike ekonomske koristi. Podatki OECD, ki so navedeni tudi v tej oceni učinka, kažejo, da je delež izgube podjetij v predelovalnem sektorju celo za eno tretjino manjši v državah, ki imajo hibridne postopke ali postopke pred nastopom insolventnosti, v primerjavi s tistimi, ki jih nimajo. Skrb, da bo ureditev, po kateri bodo podjetniki v stečaju lažje ustanovili novo podjetje, nagrajevala nepošteno vedenje, je videti nekoliko pretirana, saj je le 4–6 % stečajev goljufivih, izbrana možnost pa ne vpliva na kazni za goljufije.

6. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Za spremljanje uporabe spremenjene Uredbe bo Komisija pripravljala redna ocenjevalna poročila na podlagi posvetovanj z državami članicami, zainteresiranimi stranmi in zunanjimi strokovnjaki. Komisija bo spodbujala izmenjavo najboljših praks med državami članicami ter v reviziji Uredbe zahtevala, naj zagotovijo statistične podatke o njeni uporabi, zlasti podatke o številu sekundarnih postopkov in postopkov v zvezi s skupinami podjetij.