

Strasbourg den 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

**Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning
(EG) nr 1346/2000 om insolvensförfaranden**

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1346/2000 om insolvensförfaranden

1. INLEDNING

EU brottas med den största ekonomiska krisen i unionens historia. Europeiska rådet har upprepade gånger betonat unionens roll när det gäller att främja hållbar tillväxt och samtidigt verka för finansiell konsolidering. Tillväxt har satts i centrum för kommissionens agenda på området rättsliga frågor, "Rättvisa till gagn för tillväxten" (*Justice for Growth*).

En av de åtgärder som vidtas på området rättsliga frågor för att främja den ekonomiska tillväxten är att se över rådets förordning (EG) nr 1346/2000 om insolvensförfaranden (nedan i regel kallad *förordningen*). Under perioden 2009–2011 gick i genomsnitt 200 000 företag per år i konkurs i EU. Antalet direkta förluster av arbetstillfällen till följd av konkurserna var i genomsnitt 1,7 miljoner per år. I ungefär en fjärdedel av konkursärendena fanns en gränsöverskridande komponent, vilket medförde att dessa ärenden föll under förordningen. Företag som gör affärer över gränserna tenderar att vara större än genomsnittet. Andelen arbetstillfällen som berörs vid konkurser i sådana företag kommer därför troligtvis att vara större än företagens andel av det totala antalet konkurser. Konkursernas verkningar för företagens borgenärer kommer också att vara större.

Kommissionen förde i linje med översynsklausulen i artikel 46 i förordningen in översynen av förordningen i sitt arbetsprogram för 2012. Översynen står i överensstämmelse med Europa 2020-strategin, småföretagsakten, tillväxtöversikten för 2012 (*Annual Growth Survey*) och inre marknadsakten II. Europaparlamentet antog i oktober 2011 en resolution i vilken det pekar på behovet av en översyn av förordningen och rekommenderar en harmonisering av vissa aspekter av insolvenslagstiftningen och bolagsrätten. Det föreliggande förslaget om ändring av förordningen läggs i linje med översynsklausulen i förordningen fram tillsammans med en rapport om tillämpningen av förordningen.

2. PROBLEMFORMULERING

2.1. Utvärderingen av förordningen

Genom förordning (EG) nr 1346/2000 om insolvensförfaranden inrättas en rättslig ram för gränsöverskridande insolvensförfaranden i Europeiska unionen. Förordningen innehåller enhetliga regler om domstols behörighet, om tillämplig lag och om erkännande och verkställighet av insolvensrelaterade beslut. Den omfattar även regler om samordning av flera förfaranden som rör en och samma gäldenär.

- Förordningen är tillämplig när gäldenären har tillgångar eller borgenärer i mer än en medlemsstat, oberoende av om gäldenären är en fysisk eller juridisk person.
- Behörigheten att inleda huvud(insolvens)förfarandet ligger hos domstolen på den plats (i den medlemsstat) där gäldenären har sina huvudsakliga intressen. Beslutet att inleda förfarandet och alla andra beslut av den domstolen erkänns och verkställs i de övriga medlemsstaterna.
- Ett sekundärförfarande kan inledas i varje medlemsstat där gäldenären har ett driftställe, dvs. på varje plats där gäldenären bedriver ekonomisk verksamhet. Verkningarna av ett sekundärförfarande är begränsade till de tillgångar som finns i den berörda medlemsstaten. Förvaltaren i sekundärförfarandet är skyldig att samarbeta med förvaltaren i huvudförfarandet (och vice versa), med tanke på samordningen av förfarandena.
- Den på ett insolvensförfarande tillämpliga lagen är i princip lagen i den medlemsstat där förfarandet inleds. Den lagen är avgörande särskilt för rangordningen av fordringar och för borgenärens processuella rättigheter.

Förordningen anses allmänt ha underlättat gränsöverskridande insolvensförfaranden i Europeiska unionen, men utvärderingen visar också att det finns en rad problem med att tillämpa förordningen och att förordningen inte i tillräckligt stor utsträckning återspeglar nuvarande EU-prioriteter och nationell praxis på insolvensrättens område, särskilt när det gäller att främja undsättning av företag i svårigheter.

Utvärderingen av förordningen belyste följande centrala problem:

- (1) Hinder för undsättning av företag och för den fria rörligheten (vad beträffar entreprenörer samt personer som beviljats skuldsanering (skuldavskrivning)).
- (2) Svårigheter att fastställa vilken domstol som är behörig att inleda ett förfarande.
- (3) Ineffektiva gränsöverskridande förfaranden.
- (4) Ingen rättslig ram för insolvens i koncerner (företagsgrupper).

De fyra problemen analyseras nedan, sammanförda i två problemgrupper.

2.2. Problemgrupp 1: problem som har att göra med förordningens begränsade tillämpningsområde

Dessa problem har att göra med sådana luckor i det nuvarande tillämpningsområdet för förordningen som bristen på bestämmelser om pre-insolvensförfaranden (nationella förfaranden som medger omstrukturering av ett företag innan ett eventuellt insolvensförfarande inleds), bestämmelser om skuldsaneringsförfaranden för fysiska personer och särskilda bestämmelser om insolvens i företagsgrupper.

2.2.1. Förordningen täcker inte nationella insolvensförfaranden som syftar till att undsätta företag

Sedan förordningen antogs har många medlemsstater uppdaterat sin insolvenslagstiftning genom att införa nya förfaranden som syftar till att undsätta företag och ge hederliga entreprenörer en andra chans, eller till att erbjuda fysiska personer skuldsanering. Av Heidelbergstudien framgår att närmare två tredjedelar av medlemsstaterna har pre-insolvensförfaranden eller hybridförfaranden (förfaranden där gäldenären fortfarande råder över sina tillgångar) som inte omfattas av förordningen. Dessa förfaranden syftar till att

undsätta ekonomiskt bärkraftiga företag och bevara jobb. De ekonomiska fördelarna med dem är allmänt erkända.

Om ett förfarande inte omfattas av förordningen, finns det inget unionstäckande erkännande av förfarandets verkningar, i synnerhet inget erkännande av att enskilda verkställighetsåtgärder skjuts upp på grundval av förfarandet i fråga. Utländska borgenärer kan därför fortsätta att driva enskilda verkställighetsåtgärder som riktar sig mot det berörda företaget och dess tillgångar, och de blir mindre benägna att till fullo engagera sig i omstruktureringsförhandlingar eller att gå med på undsättningsplaner. Till följd av detta kan möjligheten att rädda företaget och arbetstillfällena där gå förlorad. 51 % av de svarande i det offentliga samrådet ansåg att det är **ett problem att pre-insolvensförfaranden och hybridförfaranden inte beaktas i förordningen** och 59 % ansåg att förordningen bör täcka nationella pre-insolvensförfaranden.

Under perioden 2009–2011 gick i genomsnitt 200 000 företag per år i konkurs i EU. Antalet direkta förluster av arbetstillfällen till följd av konkurserna var i genomsnitt 1,7 miljoner per år. Ungefär 5 miljoner företag i EU beräknas ha kunder, borgenärer eller affärspartner i andra medlemsstater och kan därför beröras av förordningen i egenskap av borgenärer eller gäldenärer vid en insolvens. Ungefär 50 000 företag per år (1 % av de 5 miljoner som avses ovan) är gäldenärer i ett gränsöverskridande insolvensförfarande och minst dubbelt så många företag per år är borgenärer i ett sådant förfarande.

Gränsöverskridande insolvensärenden berör särskilt större företag, eftersom det är mer sannolikt att de gör affärer över gränserna än att små och medelstora företag gör det. Insolvens i stora företag har betydande verkningar för EU:s ekonomi, eftersom dessa företag (trots att de bara utgör 0,2 % av företagen i unionen) svarar för 30 % av jobben i EU och 41 % av bruttoföreläggsvärdet. Stora företag köper ofta in varor och tjänster från mindre företag som även kan vara belägna utomlands, vilket gör att insolvens i stora företag kan ha avsevärda spridningseffekter.

2.2.2. Förordningen täcker inte alla förfaranden i medlemsstaterna som rör personlig insolvens

Uppgången i EU i överskuldssättningen bland fysiska personer har lett till att många medlemsstater har infört särskilda förfaranden vid personlig insolvens. Detta återspeglar en växande medvetenhet om att insolvens och sådana personliga skulder som blir följden därav utgör ett betydande hinder för entreprenörskap. Införandet av en möjlighet att erbjuda fysiska personer skuldsanering syftar också till att mildra de negativa sociala konsekvenser som personlig insolvens har för de berörda personerna.

Vissa förfaranden rörande personlig insolvens inbegripet skuldavskrivning omfattas av förordningen, men många andra gör det inte. **Till följd av detta kvarstår ofta gäldenärers förpliktelser visavi utländska borgenärer.** Den omständigheten att inte alla förfaranden rörande personlig insolvens omfattas av förordningen utgör ett hinder för att ge hederliga entreprenörer och personer som beviljats skuldsanering en andra chans och göra det möjligt för dem att till fullo ta till vara de möjligheter som den inre marknaden erbjuder, och det står också i strid med EU:s policyer om entreprenörskap.

Antalet ärenden som rör personlig insolvens som inte omfattas av förordningen uppskattas till 200 000 per år. 49 % av de svarande i det offentliga samrådet ansåg att förordningen bör gälla för insolvensförfaranden som rör privatpersoner/egenföretagare,

medan 34 % inte höll med om detta. Till de som uttalade sig för idén hör domare, personer som arbetar med insolvensärenden (nedan kallade *insolvensförvaltare*) och folk från universitetsvärlden. Vissa svarande ansåg att en utvidgning av förordningens tillämpningsområde inte bör gälla insolvensförfaranden som rör konsumenter.

2.2.3. Förordningen behandlar inte specifikt insolvens i koncerner (företagsgrupper)

Trots att många gränsöverskridande insolvensförfaranden rör koncerner omfattar förordningen inga särskilda bestämmelser om insolvens i multinationella företagsgrupper. En grundläggande förutsättning i förordningen är att ett insolvensförfarande rör en enda juridisk person och att det vid insolvens i en företagsgrupp i princip måste inledas ett separat förfarande för varje enskild medlem av gruppen. Det finns inga krav på samordning av enskilda insolvensförfaranden som inlett för ett moderbolag och dess dotterbolag.

Detta leder till att utsikterna till en framgångsrik omstrukturering och värdet på gruppens tillgångar minskar. Enligt rapporten från april 2011 från reflektionsgruppen för EU:s framtida bolagsrätt utgör den internationella företagsgruppen nu den vanligaste typen av storföretag i EU. **Enligt en uppskattning berörs varje år 2 100 företag (av vilka 2 000 är små och medelstora företag) av problemen med insolvens i en företagsgrupp.** 49 % av de svarande i det offentliga samrådet ansåg att **förordningen inte fungerar på ett effektivt sätt vid insolvens i en multinationell företagsgrupp**, medan 30 % ansåg att den gör det.

2.3. Problemgrupp 2: problem med att tillämpa förordningen

Det har visat sig att det finns vissa problem med att tillämpa förordningen:

2.3.1. Problem med att fastställa vilken domstol som är behörig att inleda huvudinsolvensförfarandet och problem med forumshopping vilka följer av att förordningen inte omfattar någon definition av begreppet "platsen där gäldenären har sina huvudsakliga intressen"

Enligt förordningen är domstolen i den medlemsstat där gäldenären har sina huvudsakliga intressen behörig att inleda huvudinsolvensförfarandet. Ärendet kommer – utan att det påverkar eventuella sekundärförfaranden – att behandlas på grundval av den medlemsstatens insolvenslagstiftning. **77 % av de svarande i det offentliga samrådet ställde sig bakom att den plats där gäldenären har sina huvudsakliga intressen används för att fastställa jurisdiktionen för huvudförfarandet.** Tillämpningen i praktiken av det kriteriet har emellertid givit upphov till vissa problem, eftersom de nationella domstolarna inte i tillräckligt stor utsträckning är förtrogna med Europeiska unionens domstols avgöranden i mål som Eurofood och Interdil. I förordningen åläggs en domstol som inleder ett huvudförfarande inte uttryckligen någon skyldighet att pröva sin internationella behörighet. Detta kan leda till att parallella huvudförfaranden inleds och till behörighetskonflikter.

Det har också framförts kritik mot att förordningens behörighetsregler medger forumshopping, dvs. att företag och fysiska personer utnyttjar systemet genom att flytta sina huvudsakliga intressen till en annan medlemsstat. Sådan flyttning är dock inte alltid orättmätig. Problemet med forumshopping har i huvudsak sin grund i skillnaderna mellan medlemsstaternas nationella insolvenslagstiftning.

Europeiska unionens domstol har i flera mål godtagit **företags** flyttning av huvudsakliga intressen som ett legitimt utövande av deras rätt att fritt etablera sig. Det finns ett flertal

exempel på företag i svårigheter som flyttat sina huvudsakliga intressen till England och tack vare den engelska insolvenslagstiftningens flexibilitet framgångsrikt omstrukturerats.

Det finns också fall där **överskuldssatta fysiska personer** flyttat sina huvudsakliga intressen till en annan medlemsstat. Denna företeelse har betecknats ”konkursturism”. Konkursturism utgör ett problem på grund av att gäldenären till skada för hans borgenärer som inte är i stånd att driva igenom sina fordringar drar nytta av den för honom mer fördelaktiga insolvenslagstiftningen i en annan jurisdiktion utan att verkligen flytta till medlemsstaten i fråga.

Frågor som har att göra med fastställandet av platsen där gäldenären har sina huvudsakliga intressen ger ofta upphov till tvister. Sådana tvister håller dock på att bli mindre vanliga. Enligt vissa undersökningar uppkommer frågor som har att göra med fastställandet av platsen där gäldenären har sina huvudsakliga intressen i 40–50 % av insolvensärendena, om än inte alltid som en tvistefråga. Det är svårt att kvantifiera omfattningen av orättmätig flyttning av huvudsakliga intressen, delvis på grund av att meningarna om vad som bör och inte bör anses som orättmätig flyttning går isär och delvis på grund av att alla orättmätiga flyttningar inte upptäcks, till följd av bristerna i den processuella ramen. Enligt statistik från Förenade kungariket kan flyttning av huvudsakliga intressen anses som orättmätig i mindre än 100 fall per år.

2.3.2. Problem som har att göra med förhållandet mellan huvudförfarandet och sekundärförfaranden

Enligt förordningen får ett sekundärförfarande inledas i en medlemsstat där gäldenären har ett driftställe. Ett sådant förfarande måste enligt förordningen vara ett likvidationsförfarande, dvs. det får inte röra sig om ett förfarande som är inriktat på omstrukturering eller nystart. En stor majoritet av de svarande i det offentliga samrådet ansåg att det är ett problem att förordningen är inriktad på likvidation istället för på omstrukturering: förordningen ses inte som förenlig med dagens ”företagsundsettningskultur”.

Det begränsade tillämpningsområdet för sekundärförfaranden kan utgöra ett hinder för en framgångsrik omstrukturering av ett företag med filialer i ett flertal medlemsstater. Det kan leda till en minskning av det sammanlagda värdet på gäldenärens tillgångar och till **förlust av arbetsplatser på grund av att verksamheten inte kan fortsätta**. Systemet med sekundärförfaranden infördes för att skydda lokala borgenärs intressen och för att underlätta förvaltningen av komplexa ärenden. Sekundärförfaranden kan emellertid i praktiken stå i vägen både för en effektiv förvaltning av tillgångarna och för en framgångsrik omorganisation av företaget, eftersom en del av tillgångarna undandras huvudinsolvensförvaltarens kontroll. De kan också leda till högre kostnader, eftersom fler insolvensförvaltare måste betalas. Användningen av sekundärförfaranden har gått ned, eftersom företag tenderar att bedriva sin gränsöverskridande verksamhet via dotterbolag. Filialer (med betydande tillgångar och ett stort antal anställda) är dock fortfarande normen i flygsektorn. **Varje år beräknas ungefär 700 företag med filialer i andra medlemsstater gå i konkurs och flera hundra sekundärförfaranden inledas.**

Parterna i insolvensförfaranden har rapporterat om brister i samordningen mellan huvudförfarandet och sekundärförfaranden. Insolvensförvaltare i huvudförfarandet och sekundärförfarandena är enligt förordningen skyldiga att samarbeta med varandra och delge varandra upplysningar. Sammanslutningar för insolvensförvaltare har utarbetat ett flertal riktlinjer för samarbetet och lämnandet av upplysningar i gränsöverskridande

insolvensärenden. Insolvensförvaltare och domstolar har emellertid rapporterat att samarbetet inte fungerar särskilt väl i praktiken. Detta kan ha att göra med de extra kostnader som samarbete för med sig, med språkliga hinder och med nationella processuella regler som inte medger att upplysningar lämnas ut. Det finns för övrigt ingen skyldighet för domstolar att samarbeta med varandra eller för insolvensförvaltare och domstolar att samarbeta. Till följd av detta är domaren i huvudförfarandet när han fattar beslut om åtgärder inte nödvändigtvis underrättad om utvecklingen i sekundärförfarandena. Motsvarande gäller för domarna i sekundärförfarandena. Det nuvarande systemet kan leda till effektivitetsförluster genom att förfarandena varar längre och blir dyrare och genom att möjligheterna att maximera värdet på tillgångarna går förlorade. **70 % av de svarande i det offentliga samrådet var inte nöjda med samordningen mellan huvud- och sekundärförfaranden. 61 % av de svarande i Heidelbergstudien var också av den meningen att det finns brister i samordningen.**

2.3.3. Problem som har att göra med bristen på publicitet för beslut i insolvensärenden och med anmälningen av fordringar

En domstol som har för avsikt att inleda ett insolvensförfarande måste veta huruvida det berörda företaget/den berörda personen redan är föremål för ett insolvensförfarande i en annan medlemsstat. Det finns idag ingen systematisk publicering eller registrering i medlemsstaterna av beslut om inledande av insolvensförfaranden. Denna brist på information har ibland lett till att parallellt löpande förfaranden inletts i onödan. Det är också av stor betydelse att beslut om avslutande av förfaranden offentliggörs.

I alla medlemsstater utom två samlas information om insolvensförfaranden in centralt. Insolvensförfaranden rörande juridiska personer registreras i alla medlemsstater, men insolvensförfaranden som rör fysiska personer registreras bara i vissa medlemsstater. **Bara 14 medlemsstater offentliggör beslut i insolvensärenden i ett register som kostnadsfritt är tillgängligt för alla online.** Nio medlemsstater gör viss information om insolvensärenden tillgänglig i en elektronisk databas (t.ex. i ett företagsregister eller i en elektronisk version av medlemsstatens officiella tidning).

Utvärderingen av förordningen och svaren i det offentliga samrådet (särskilt svaret från Europeiska sammanslutningen för hantverksföretag och små och medelstora företag, UEAPME) har visat att det kan vara svårt för borgenärer att anmäla fordringar i samband med tillämpningen av förordningen. Insolvensförvaltare underrättar t.ex. inte alltid borgenärer vid lämplig tidpunkt om deras rätt att anmäla fordringar. Om en fordran anmäls efter det att tidsfristen enligt nationell rätt för anmälan har löpt ut, kan borgenären förlora möjligheten att göra sin fordran gällande.

Svårigheterna att anmäla fordringar och kostnaderna för anmälningar verkar avskräckande på små borgenärer. **Den genomsnittliga kostnaden för en utländsk borgenär för att anmäla en fordran i ett gränsöverskridande insolvensärende har uppskattats till ca 2 000 euro.**

2.4. EU:s behörighet att vidta åtgärder: rättslig grund, subsidiaritet och proportionalitet

Den rättsliga grunden för ändringsförordningen är artikel 81.2 a, c och f i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Åtgärderna antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Att EU tar fram mer effektiva regler om gränsöverskridande insolvensförfaranden står till fullo i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, eftersom frågan på grund av de gränsöverskridande aspekterna inte på ett tillfredsställande sätt kan

hanteras på medlemsstatsnivå: åtgärder på EU-nivå ger klara fördelar vad beträffar verkkningsfullheten.

3. POLICYMÅL

Allmänt mål
Att göra den europeiska ramen för hantering av gränsöverskridande insolvensärenden mer effektiv i syfte att trygga att den inre marknaden fungerar väl och att den är resilient vid ekonomiska kriser.
Särskilda mål
Att sörja för unionstäckande erkännande av nationella insolvensrelaterade förfaranden som bidrar till att undsätta företag, skydda investeringar, bevara jobb och uppmuntra entreprenörskap och till att ge hederliga entreprenörer och överskulsatta konsumenter en andra chans.
Att stärka rättssäkerheten för borgenärer och på så vis främja gränsöverskridande handel och investeringar.
Att till skydd för alla borgenärs och andra berörda personers (inbegripet gäldenärs) intressen göra förvaltningen av gränsöverskridande insolvensärenden mer effektiv.
Att göra förvaltningen av insolvensärenden som rör medlemmar av en multinationell företagsgrupp mer effektiv, för att maximera värdet på företagens tillgångar och underlätta undsättning av företag.
Operativa mål
Att utvidga förordningens tillämpningsområde för att ta hänsyn till den ökade användningen av förfaranden som inte är inriktade på likvidation (t.ex. pre-insolvensförfaranden och hybridförfaranden). Att införa ett förfarande för att anpassa förordningen till utvecklingen i de nationella insolvenslagstiftningarna. Att se till att även sekundärförfaranden kan utgöras av förfaranden som är inriktade på omstrukturering (t.ex. pre-insolvensförfaranden och hybridförfaranden).
Att (utan att det påverkar företags legitima rätt att fritt etablera sig inom unionen och fysiska personers legitima rätt att fritt röra sig inom unionen) förtydliga reglerna om domstols behörighet att inleda insolvensförfaranden.
Att förbättra den processuella ramen för fattande av beslut om domstols behörighet och att trygga möjligheten till domstolsprövning för berörda parter.
Att förbättra samordningen mellan domstolar och insolvensförvaltare, såväl före inledandet av insolvensförfaranden som under förfarandena. Att öka transparensen genom att göra offentliggörande av alla relevanta beslut obligatoriskt i medlemsstaterna. Att förbättra särskilt små och medelstora företags tillgång till rättslig prövning, genom att utforma åtgärder som underlättar anmälan av fordringar.
Att skapa en särskild rättslig ram för insolvens i företagsgrupper.

4. POLICYALTERNATIV

Tre policyalternativ har identifierats, ett status quo-alternativ och två alternativ för att angripa de problem som redovisats ovan och uppnå de ovan angivna målen:

1) Status quo (referensscenario).

2) Alternativ A: Den rättsliga ramen för gränsöverskridande insolvensförfaranden uppdateras, samtidigt som den nuvarande balansen mellan borgenärer och gäldenärer och mellan universalitet och territorialitet bibehålls.

3) Alternativ B: Medlemsstaternas nationella insolvenslagstiftningar och insolvensförfaranden närmas i viss mån till varandra, dvs. grundförutsättningarna för förordningen ändras.

I tabellen nedan anges, bredvid de problem som ovan sammanfördes i två problemgrupper, de viktigaste punkterna i alternativ A och alternativ B. Vissa punkter är gemensamma för alternativ A och alternativ B, t.ex. nationella register över insolvensärenden och förenklade förfaranden för anmälan av fordringar.

Problemgrupp	Status quo (referensscenario)	Alternativ A: Den rättsliga ramen för gränsöverskridande insolvensförfaranden uppdateras	Alternativ B: Medlemsstaternas nationella insolvenslagstiftningar och insolvensförfaranden närmas i viss mån till varandra
Förordningens begränsade tillämpningsområde	Förordningen täcker inte pre-insolvensförfaranden, hybridförfaranden och de flesta förfaranden som rör personlig insolvens.	Utvidgning av förordningens tillämpningsområde till att omfatta pre-insolvensförfaranden, hybridförfaranden och förfaranden som rör personlig insolvens. Avskaffande av kravet på att sekundärförfaranden ska vara likvidationsförfaranden.	
	Förordningen innehåller inte några regler om insolvens i företagsgrupper.	Samordning av förfaranden genom allmänna mekanismer för samarbete. Möjlighet att utse en "ledande" insolvensförvaltare.	En enda domstol är behörig för alla förfaranden och en enda insolvensförvaltare utses för alla medlemmar av företagsgruppen ("förfarande-konsolidering").
Problem med att tillämpa förordningen	Det finns ingen skyldighet för medlemsstaterna att offentliggöra beslut i insolvensärenden. Alla medlemsstater har inte ett elektroniskt insolvensregister.	Medlemsstaterna görs skyldiga att offentliggöra alla relevanta beslut i insolvensärenden i ett nationellt elektroniskt register och att fastlägga gemensamma kategorier så att de nationella registren kan länkas samman i e-juridikportalen.	
	Det finns inget standardiserat formulär för anmälan av fordringar. Anmälningförfarandena faller helt och hållet under nationell rätt.	Införande av ett EU-förfarande och ett EU-formulär för anmälan av fordringar. Medlemsstaterna uppmanas att inrätta elektroniska gränssnitt för anmälan av fordringar.	
	Domstolen på den plats där gäldenären har sina huvudsakliga intressen (enligt Europeiska unionens domstols rättspraxis) är behörig att inleda huvudförfarandet.	Förbättring av den processuella ramen. Till domare riktad utbildning om förordningen.	Harmonisering av vissa aspekter av de nationella insolvenslagstiftningarna.
	Samordningen är begränsad till samordning mellan insolvensförvaltare.	Bibehållande av sekundärförfaranden. Förbättring av samordningen mellan huvudförfarandet och sekundärförfaranden före inledandet av och under	Avskaffande av sekundärförfaranden.

		sekundärförfaranden.	
--	--	----------------------	--

4.1. Alternativ A

Första punkten: Utvidgning av förordningens tillämpningsområde till att omfatta pre-insolvensförfaranden, hybridförfaranden och förfaranden som rör personlig insolvens. Avskaffande av kravet på att sekundärförfaranden ska vara likvidationsförfaranden.

Förordningens definition av insolvensförfaranden skulle utvidgas till att omfatta pre-insolvensförfaranden, hybridförfaranden och förfaranden som rör personlig insolvens. Sådana nationella insolvensförfaranden som anmälts av medlemsstaterna och faller under förordningens definition av insolvensförfaranden skulle förtecknas i bilaga A till förordningen. I definitionen skulle särskilt fastläggas att insolvensförfaranden ska vara förenade med viss domstolsövervakning, vilket är nödvändigt för erkännande på grundval av ömsesidigt förtroende. Kommissionen skulle ha till uppgift att se till att endast förfaranden som uppfyller kraven i definitionen förtecknas i bilagan till förordningen.

Det nuvarande kravet på att sekundärförfaranden ska vara likvidationsförfaranden skulle tas bort, för att inkludera förfaranden som befrämjar omstrukturering i förordningen.

Andra punkten: Samordning av förfaranden genom allmänna mekanismer för samarbete. Möjlighet att utse en "ledande" insolvensförvaltare. Alternativ A skulle bibehålla förordningens princip om att varje enhet ska bedömas för sig, men sörja för samordning av insolvensförfaranden som rör medlemmar av en och samma företagsgrupp. Samordning skulle gälla i tre avseenden:

- (1) Insolvensförvaltarna i de olika förfarandena skulle vara skyldiga att samarbeta (t.ex. för att undersöka möjligheterna att ta fram en omstruktureringsplan för de insolventa medlemmarna av gruppen) och lämna upplysningar till varandra. Denna skyldighet skulle utgöra en vidareutveckling av den befintliga mekanismen för samordning mellan insolvensförvaltarna i huvudförfarandet och sekundärförfarandena.
- (2) De domstolar som är behöriga för de olika förfarandena skulle vara skyldiga att samarbeta (t.ex. genom att utse en enda insolvensförvaltare för de olika förfarandena, eller flera insolvensförvaltare som meddelat att de är beredda att samarbeta med varandra) och lämna upplysningar till varandra.
- (3) Insolvensförvaltaren i ett förfarande som rör en medlem av gruppen och domstolen i ett förfarande som rör en annan medlem av gruppen skulle vara skyldig att samarbeta och lämna upplysningar till varandra.

När det gäller vissa typer av företagsgrupper, t.ex. ett moderbolag med helägda dotterbolag, skulle insolvensförvaltarna i de olika förfarandena kunna komma överens om att ge insolvensförvaltaren för moderbolaget en ledande roll. Den ledande insolvensförvaltaren skulle kunna ges befogenhet att styra omstruktureringen av de insolventa medlemmarna av gruppen, t.ex. genom att hos den behöriga domstolen begära en vilandeförklaring i ett förfarande för likvidation av ett dotterbolag, genom att inhämta upplysningar från de andra insolvensförvaltarna och från de berörda domstolarna och genom att föreslå en omstruktureringsplan.

Tredje punkten: Medlemsstaterna görs skyldiga att offentliggöra alla relevanta beslut i insolvensärenden (beslut om inledande och avslutande av förfaranden och andra relevanta beslut) **i ett nationellt elektroniskt register och att fastlägga gemensamma kategorier så att de nationella registren kan länkas samman i e-juridikportalen.**

Detta skulle göra alla medlemsstater skyldiga att upprätta och underhålla ett elektroniskt register över beslut i insolvensärenden rörande såväl företag som fysiska personer. Det skulle fastläggas gemensamma kategorier så att de nationella registren kan länkas samman i e-juridikportalen¹ i syfte att tillhandahålla en lättillgänglig, heltäckande EU-databas över insolvensförfaranden som gör det möjligt för borgenärer, aktieägare, anställda och domstolar att fastställa huruvida ett insolvensförfarande inletts i en medlemsstat.

Fjärde punkten: Införande av ett EU-förfarande och ett EU-formulär för anmälan av fordringar. Medlemsstaterna uppmanas att inrätta elektroniska gränssnitt för anmälan av fordringar.

I alternativ A skulle det fastläggas ett standardiserat formulär på alla officiella EU-språk för anmälan av fordringar. Detta skulle kunna användas av alla borgenärer i gränsöverskridande insolvensförfaranden. Det skulle också fastläggas ett EU-förfarande för anmälan av fordringar i syfte att säkerställa att de nationella lagstiftningarna tar hänsyn till att vissa insolvensförfaranden har en gränsöverskridande dimension, t.ex. genom att en skälig tidsfrist beviljas för anmälan av fordringar och genom att insolvensförvaltare som inte följer EU-förfarandet och tillhandahåller borgenärer information om hur det går med deras fordringar ställs till svars. Medlemsstaterna skulle uppmanas att inrätta elektroniska gränssnitt genom vilka utländska borgenärer skulle kunna anmäla fordringar. Sådana gränssnitt skulle inte nödvändigtvis behöva inrättas av offentliga myndigheter, utan skulle kunna tillkomma på privat initiativ.

Femte punkten: Förbättring av den processuella ramen. Till domare riktad utbildning om förordningen. Begreppet ”platsen där gäldenären har sina huvudsakliga intressen” skulle förtydligas i förordningen, genom kodifiering av vissa beståndsdelar av Europeiska unionens domstols rättspraxis. I förordningen skulle anges att en domstol som har för avsikt att inleda ett insolvensförfarande är skyldig att på eget initiativ pröva sin behörighet och att i beslutet om inledande av förfarandet specificera huruvida det rör sig om ett huvudförfarande eller ett sekundärförfarande. I fall där en fysisk person nyligen flyttat sina huvudsakliga intressen till en annan medlemsstat och skulder kvarstår i ursprungsmedlemsstaten skulle domstolen först och främst – dvs. innan den uttalar sig om en eventuell skuldsanering – vara skyldig att undersöka huruvida personen verkligen flyttat till den andra medlemsstaten. Detta skulle t.ex. kunna göras genom att handlingar infordras från gäldenären eller genom att borgenärer hörs. Borgenärer skulle ha tillgång till ett effektivt rättsmedel mot ett beslut om inledande av ett insolvensförfarande. De skulle underrättas om beslutet i så god tid att de har möjlighet att överklaga det. Domare skulle ges utbildning om förordningen och om Europeiska unionens domstols rättspraxis i fråga om fastställandet av platsen där gäldenären har sina huvudsakliga intressen.

Sjätte punkten: Bibehållande av sekundärförfaranden. Förbättring av samordningen mellan huvudförfarandet och sekundärförfaranden före inledandet av och under sekundärförfaranden.

¹ Tanken med e-juridikportalen är att den ska vara en central informationsportal på området rättsliga frågor och förbättra tillgången till rättslig prövning i hela EU.

En domstol skulle vara skyldig att höra insolvensförvaltaren i huvudförfarandet innan den fattar beslut om att inleda ett sekundärförfarande.

Domstolen skulle kunna skjuta upp ett beslut om att inleda ett sekundärförfarande eller avslå en ansökan om inledande av ett sekundärförfarande om ett sådant förfarande lägger hinder i vägen för en effektiv förvaltning av tillgångarna eller om ett uppskov eller avslag ligger i lokala borgenärs intresse. Insolvensförvaltaren och domstolen i huvudförfarandet skulle kunna göra åtaganden om att behandla lokala borgenärer på samma sätt som de skulle ha behandlats om ett sekundärförfarande hade inletts ("syntetiskt" sekundärförfarande).

Domstolarna och insolvensförvaltare skulle vara skyldiga att samarbeta med varandra och lämna upplysningar till varandra. Domstolarna skulle vara skyldiga att samarbeta med varandra och lämna upplysningar till varandra.

4.2. Alternativ B

De punkter som är gemensamma för alternativ A och alternativ B redovisas ovan, dvs.

- **första punkten** (utvidgning av förordningens tillämpningsområde),
- **tredje punkten** (medlemsstaterna görs skyldiga att offentliggöra alla relevanta beslut i insolvensärenden) och
- **fjärde punkten** (införande av ett EU-förfarande och ett EU-formulär för anmälan av fordringar).

De punkter som är specifika för alternativ B redovisas nedan.

Andra punkten: En enda domstol är behörig för alla förfaranden och en enda insolvensförvaltare utses för alla medlemmar av företagsgruppen ("förfarandekonsolidering"). Insolvensförfarandena för alla medlemmar av företagsgruppen skulle sammanföras vid domstolen på den plats där moderbolaget har sina huvudsakliga intressen.

Femte punkten: Harmonisering av vissa aspekter av de nationella insolvenslagstiftningarna. Detta skulle särskilt gälla skuldsaneringsperioder, villkor för och regler om inledande av förfaranden samt regler om hörande av borgenärer och om effektiva rättsmedel.

Sjätte punkten: Avskaffande av sekundärförfaranden. Det skulle bara finnas ett enda insolvensförfarande för moderbolaget och alla filialer/driftställen, med unionstäckande verkan.

4.3. Lösningar som förkastats

Berörda parter tog upp vissa andra punkter som alternativa förslag till lösningar på problem, t.ex. införande av en suspensionsperiod (efter det att ett företag flyttat sitt säte eller sina huvudsakliga intressen till en annan medlemsstat) för att undvika forumshopping. Det är dock tveksamt huruvida problemet med forumshopping verkligen låter sig lösas genom införande av en sådan period.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING OCH JÄMFÖRELSE MELLAN ALTERNATIVEN

Status quo skulle innebära att de problem som redovisats ovan inte löses. De negativa verkningar som de båda problemgrupperna ger upphov till skulle bestå. Även om man kan förvänta sig ett visst mått av konvergens i medlemsstaternas lagstiftning på vissa områden kommer problemen på andra områden troligtvis att bli mer akuta.

Alternativ A har i förhållande till referensscenariot generellt positiva verkningar. Med detta alternativ skulle problemen på ett verkningsfullt sätt kunna angripas och policymålen kunna uppnås, utan inblandning i nationella lagstiftningar eller policyer. Alternativ A bidrar till att skydda investeringar och uppmuntra entreprenörskap och till att undsätta ekonomiskt bärkraftiga företag och bevara jobb och har positiva verkningar för den inre marknaden. Anställda torde med detta alternativ inte ha några ytterligare konsekvenser att frukta ifall deras arbetsgivare blir insolvent. Att insolventa entreprenörer ges en andra chans skulle kunna inverka på solventa entreprenörers möjligheter att erhålla krediter på överkomliga villkor, men detta uppvägs av de uppstramade, noga övervakade moderna insolvensförfarandenas effektivitet. Det finns också en risk för att utvidgningen av förordningens tillämpningsområde till att omfatta fler insolvensförfaranden kan ha konsekvenser när det gäller forumshopping. Huvudsyftet med pre-insolvensförfaranden och hybridförfaranden är att underlätta undsättning av företag. Fördelarna med dessa förfaranden förstärks genom en effektiv samordning av förfarandena. Alternativ A bidrar till att ge hederliga entreprenörer och överskuldssatta konsumenter en andra chans. Det gör gränsöverskridande insolvensförfaranden mer effektiva, rättvisa och transparenta och förbättrar möjligheterna till rättslig prövning.

Alternativ A leder till att medlemsstaternas myndigheter åläggs vissa kostnader för insolvensregister och utbildning för domare. Dessa kostnader rättfärdigas dock av de fördelar och besparingar för samhället som en förbättring av de gränsöverskridande insolvensförfarandenas effektivitet och kvalitet leder till.

Alternativ A skulle förstärka medlemsstaternas rättsliga myndigheters förtroende för varandra. Det bibehåller den nuvarande balansen mellan borgenärer och gäldenärer och mellan universalitet och territorialitet. Det griper sig dock inte an ett par av huvudanledningarna till problemen: de nationella insolvenslagstiftningarnas bristande effektivitet och skillnaderna mellan dessa lagstiftningar.

Alternativ B är potentiellt mer verkningsfullt än alternativ A när det gäller att uppnå målen och positiva ekonomiska och sociala verkningar på den inre marknaden. Det skulle förbättra insolvensförfarandenas effektivitet och verkningsfullhet i EU i dess helhet. Det skulle ha inslag av ett till fullo universellt system, liknande de som finns i insolvenslagen för de 50 delstaterna i Förenta staterna (*Insolvency Act*).

Alternativ B skulle i större utsträckning tillmötesgå Europaparlamentets rekommendationer om harmonisering av vissa aspekter av insolvenslagstiftningen i resolutionen från oktober 2011. Rekommendationerna grundar sig på övervägandet att likvärdiga förutsättningar skulle vara till fördel för den inre marknaden och att skillnaderna mellan de nationella insolvenslagstiftningarna skapar konkurrensfördelar/-nackdelar samt problem för företag med gränsöverskridande verksamhet som kan lägga hinder i vägen för en framgångsrik omstrukturering av insolventa företag och leda till forumshopping.

Alternativ B skulle emellertid också ha större inverknings på de nationella systemen. De föreslagna ändringarna går utöver en enkel uppdatering av förordningen och skulle kräva en

ingående jämförande analys av de nationella insolvenslagstiftningarna, vilket skulle omöjliggöra ett omedelbart genomförande av alternativ B. Under tiden skulle de nuvarande problemen kvarstå, eller rent av förvärras.

Även om det finns sådant som talar för alternativ B förefaller alternativ A vara ett lämpligare alternativ i det här skedet. **Kommissionen förordar följaktligen alternativ A för ändringen av förordningen.**

Avsaknaden av systematiskt inhämtade, detaljerade statistikuppgifter om antalet insolvensärenden som faller inom ramen för förordningens tillämpningsområde och om vilka typer av insolvensärenden det rör sig om – en brist som det är meningen att arrangemangen för övervakning av tillämpningen av förordningen efter ändringen av denna ska avhjälpa (se avsnitt 6) – gör det svårt att ta fram en noggrann, tillförlitlig bedömning av hur pass omfattande de positiva verkningar som det förordade alternativet väntas ge upphov till blir. Det finns emellertid omfattande bevis för att den ansats i fråga om insolvens och konkurs som man tar fasta på i det förordade alternativet (dvs. att ge omstrukturering företräde framför likvidation och att undvika att lägga onödiga hinder i vägen för entreprenörer som misslyckats och vill få en andra chans) kan föra med sig betydande ekonomiska fördelar. Uppgifter från OECD visar att andelen nedläggningar av tillverkningsföretag i länder som har pre-insolvensförfaranden eller hybridförfaranden är en tredjedel lägre än i länder som inte har sådana förfaranden. Farhågorna för att ohederligt beteende belönas om man gör det lättare att starta ett nytt företag efter en konkurs förefaller något överdrivna, eftersom inte mer än 4–6 % av konkurserna är bedrägliga, och påföljderna vid bedrägerier berörs ju inte av den förordade lösningen.

6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

För att övervaka tillämpningen av förordningen efter ändringen av denna kommer kommissionen regelbundet att utarbeta utvärderingsrapporter baserade på samråd med medlemsstaterna, andra berörda parter och externa experter. Kommissionen kommer att uppmuntra utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna och att i samband med ändringen av förordningen begära att medlemsstaterna tillhandahåller statistikuppgifter om tillämpningen av förordningen, särskilt om antalet sekundärförfaranden och förfaranden som rör företagsgrupper.