

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3598

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 7 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Ouderschapsverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3596)

Fiche: Richtlijn Straftbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3597)

Fiche: Richtlijn materieel insolventierecht

Fiche: Richtlijn en verordening betreffende btw-regels voor het digitale tijdperk (Kamerstuk 22 112, nr. 3599)

Fiche: Zevende wijziging administratieve samenwerkingsrichtlijn belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3600)

Fiche: Verordening, richtlijn en mededeling wijziging Europees marktinfrastuurraamwerk (EMIR 3 review) (Kamerstuk 22 112, nr. 3601)

Fiche: Een verordening en richtlijnen voor eenvoudigere en flexibelere regels voor beursnoteringen (mkb-)bedrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 3602)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Richtlijn materieel insolventierecht

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 december 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 702
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A702%3AFIN&qid=1670511556992>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2022) 395
SEC(2022) 434
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 7 december 2022 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een richtlijnvoorstel gepubliceerd om bepaalde insolventieregels van lidstaten – voor zover die van toepassing zijn op schuldenaren die een onderneming drijven¹ (hierna ook – kort gezegd – ondernemingen) – in de EU te harmoniseren. Dit voorstel maakt deel uit van een pakket aan maatregelen ter uitwerking van het actieplan voor de kapitaalmarktunie van de Commissie uit 2020.² Doelstelling van dit actieplan is om de financiële en economische integratie in de EU te bevorderen, met name door betere integratie en ontwikkeling van nationale kapitaalmarkten, en het wegnemen van barrières en het verbeteren van de grensoverschrijdende toegang voor bedrijven en investeerders. Facilitering van (markt-)financiering is essentieel voor de verduurzaming en digitalisering van de economie. In 2019 is reeds een richtlijn inwerking getreden om de interne markt te verbeteren op het gebied van herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld.³ Het richtlijnvoorstel heeft als doel grensoverschrijdende investeringen in de EU te bevorderen, financieringskosten van ondernemingen te verlagen en daarmee uiteindelijk bij te dragen aan de versterking van de kapitaalmarktunie in de EU.

¹ Een onderneming wordt gedreven indien sprake is van een duurzame organisatie van arbeid en kapitaal, welke deelneemt aan het economisch verkeer met het doel om winst te behalen.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2953.

³ Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 (PbEU 2019, L 172); Kamerstuk 22 112, nr. 2292.

Het ontbreken van geharmoniseerde insolventieregelingen is volgens de Commissie één van de belangrijkste belemmeringen van het vrije kapitaalverkeer in de EU en een verdere integratie van de EU-kapitaalmarkten. Dit zou allereerst komen doordat de insolventieregelingen van de lidstaten uiteenlopen. Daardoor leiden insolventieprocedures in de lidstaten tot verschillende uitkomsten in termen van uitkeringen uit de boedel aan schuldeisers. Dit leidt tot rechtsonzekerheid over de uitkomsten van insolventieprocedures. Ook zorgen verschillende nationale insolventieprocedures voor hogere informatie- en leerkosten voor schuldeisers uit een andere lidstaat dan de insolvente onderneming. Daarnaast bestaat er tussen de lidstaten een groot verschil in de tijd die in het kader van een insolventieprocedure nodig is om een onderneming met overlevingskansen te herstructureren zodat deze weer financieel gezond kan worden voortgezet of om een onderneming zonder overlevingskansen te liquideren en de opbrengst te verdelen onder de schuldeisers. Langere faillissementsprocedures zijn nadelig voor de schokabsorptiecapaciteit van de Europese economie. Hoe minder efficiënt een insolventieregeling is, hoe hoger de risicopremie die investeerders vragen bij het doen van een investering. Dit verhoogt de kapitaalkosten voor een onderneming en belemmert de toegang tot kapitaalmarkten. Verder vormen de uiteenlopende insolventieregelingen in de EU een uitdaging voor grensoverschrijdende investeerders. Het gebrek aan kennis over een rechtstelsel weerhoudt volgens de Commissie investeerders om geld te investeren in een onderneming in een andere lidstaat en dat beperkt weer het financieringsaanbod.

Het richtlijnvoorstel is gebaseerd op drie belangrijke uitgangspunten van het insolventierecht: (i) de terugwinning van vermogensbestanddelen die behoren tot de boedel; (ii) de efficiëntie van insolventieprocedures; en (iii) een voorspelbare en eerlijke verdeling van de boedel onder de schuldeisers.

Het richtlijnvoorstel beoogt er allereerst voor te zorgen dat de uitkering aan schuldeisers van een insolvente onderneming zo groot mogelijk is. Daartoe bevat het voorstel maatregelen om de opbrengst die gerealiseerd kan worden bij het te gelde maken van het vermogen van een insolvente schuldenaar die een onderneming drijft (de boedel), te maximaliseren. Deze maatregelen zien er in de eerste plaats op dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat insolventiefunctionarissen (in Nederland is dat in faillissement de curator) bepaalde handelingen van de schuldenaar die nadelig zijn geweest voor de schuldeisers, ongedaan kunnen maken (de zogenaamde faillissementspauliana). Daarnaast moeten gerechten en curatoren bankrekeningenregisters, het *Ultimate Beneficial Owners*-register hierna: het UBO-register) en nationale vermogensregisters (bijvoorbeeld het openbaar register betreffende registergoederen bij het Kadaster) kunnen doorzoeken om te achterhalen waar bepaalde vermogensbestanddelen, zoals onroerend goed en bankrekeningen zich bevinden. Voorts bevat het richtlijnvoorstel een zogenaamde *pre-pack*-procedure die de lidstaten in hun nationale wet- en regelgeving moeten introduceren. Deze procedure ziet erop dat een faillissement van een onderneming, voorafgaand aan de faillietverklaring met behulp van de toekomstig curator in stilte wordt voorbereid. Doel daarbij is om ervoor te zorgen dat de onderneming in faillissement («*going concern*») kan worden verkocht. Het idee is dat een dergelijke verkooptransactie – vooral als hier tijdig voorbereidingen voor kunnen worden getroffen – vrijwel altijd een hogere opbrengst oplevert dan bij een losse («*piecemeal*») verkoop van de vermogensbestanddelen behorend tot de boedel. Verder schrijft het richtlijnvoorstel voor dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de bestuurders van een vennootschap die een onderneming drijft, zo spoedig mogelijk faillissement moeten aanvragen, wanneer zij zien dat

een faillissement onvermijdelijk is. Dit moet volgens de Commissie voorkomen dat de schulden verder oplopen en schuldeisers achterblijven met grotere verliezen.

Het richtlijnvoorstel beoogt ten tweede insolventieprocedures efficiënter te maken. Daartoe bevat het voorstel een regeling betreffende een vereenvoudigde insolventieprocedure speciaal voor micro-ondernemingen⁴. De kosten van een gewone insolventieprocedure zijn in geval van deze ondernemingen vaak te hoog om deze geheel vanuit de boedel te kunnen dekken. Daarom wordt van de lidstaten verwacht dat zij ervoor zorgen dat insolvente micro-ondernemingen deze specifieke procedure kunnen doorlopen. Element van dit onderdeel van het richtlijnvoorstel is de mogelijkheid om de schulden van de natuurlijke persoon die eigenaar is van het bedrijf kwijt te schelden, zodat deze een nieuwe start als ondernemer kan maken. Daarnaast verlangt het richtlijnvoorstel van lidstaten dat zij een *factsheet* maken met een samenvatting van de belangrijkste onderdelen van hun nationale insolventiewetgeving en deze publiceren in het Europese *e-Justice Portal*. Een overzicht van de nationale insolventieregels zorgt voor meer transparantie en duidelijkheid voor bijvoorbeeld schuldeisers en investeerders uit andere lidstaten.

Tot slot beoogt het richtlijnvoorstel een eerlijke en voorspelbare verdeling van de opbrengst van de boedel onder de schuldeisers. De hiervoor genoemde *factsheet* beoogt hieraan bij te dragen. Daarnaast regelt het richtlijnvoorstel dat een schuldeiserscommissie de belangen van schuldeisers kan vertegenwoordigen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft ter onderbouwing van het richtlijnvoorstel in het impact assessment twee opties onderzocht, namelijk (1) een gerichte harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht, en (2) een verdergaande harmonisatie van het insolventierecht van de lidstaten. Beide opties zouden leiden tot een richtlijn. Er is niet gekozen voor een aanbeveling, omdat het volgens de Commissie onwaarschijnlijk is dat dit bijdraagt aan het wegnemen van de geconstateerde belemmeringen van het vrije kapitaalverkeer in de EU. De beide andere opties bevatten maatregelen die zijn gebaseerd op drie hiervoor genoemde belangrijke uitgangspunten van het insolventierecht: (i) de terugwinning van vermogensbestanddelen die behoren tot de failliete boedel; (ii) de efficiëntie van insolventieprocedures; en (iii) een voorspelbare en eerlijke verdeling van de boedel onder de schuldeisers. In het impact assessment is onderzocht of de voorgestelde maatregelen: (i) zorgen voor een hogere opbrengst ten behoeve van de schuldeisers in geval van insolventie van een onderneming; (ii) leiden tot een kortere duur van insolventieprocedures; en (iii) rechtsonzekerheid en informatiekosten voor investeerders verminderen. Ook is gekeken naar de kosteneffectiviteit en de samenhang van de maatregelen.

De Commissie heeft gekozen voor optie 1 (gerichte harmonisatie via een richtlijn), omdat die qua kosteneffectiviteit een beter resultaat oplevert dan optie 2 (verdergaande harmonisatie door een richtlijn). De Commissie verwacht dat optie 1 aanzienlijke economische voordelen oplevert voor investeerders, schuldeisers, ondernemingen en de economie in het algemeen. Schuldeisers zouden vooral profiteren van een hogere uitkering op hun vordering(en) en van lagere informatie- en leerkosten. Grensoverschrijdende investeerders zullen daar volgens de Commissie

⁴ Een onderneming waar minder dan 10 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal niet meer is dan 10 miljoen euro.

ook van profiteren, waardoor het voor hen aantrekkelijker wordt om in de EU te investeren. Ondernemingen in de hele EU zullen te maken krijgen met uniformere insolventieregelingen en minder rechtsonzekerheid over wat er zal gebeuren als zij insolvent raken. Tot slot zullen micro-ondernemingen profiteren van de invoering van een speciale vereenvoudigde insolventieregeling, aldus de Commissie. De voordelen van het richtlijnvoorstel bedragen naar verwachting van de Commissie meer dan 10 miljard euro per jaar voor de EU. De totale kosten zijn naar verwachting van de Commissie beperkt. Voor ondernemingen gelden indirecte kosten, omdat zij te maken krijgen met een grotere aansprakelijkheid van bestuurders. Tot slot heeft het richtlijnvoorstel een beperkt positief effect op de digitalisering, met name door een hogere mate van procesautomatisering bij de vereenvoudigde insolventieregeling voor micro-ondernemingen en het gebruik van het digitale *e-Justice Portal* om informatie over de nationale insolventieregelingen bekend te maken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet acht een goed werkend systeem van het insolventierecht van groot belang voor de samenleving. Het uitgangspunt is om te voorkomen dat ondernemingen onnodig insolvent raken. Als een onderneming toch insolvent raakt, omdat zij haar schulden niet langer kan betalen, is het Nederlandse insolventierecht erop gericht om de opbrengst van de boedel te maximaliseren zodat de curator de vorderingen van de schuldeisers zoveel mogelijk kan betalen. Vanuit die achtergrond steunt Nederland de EU-initiatieven om de interne markt te verbeteren en de kapitaalmarktunie te versterken, maar waakt het ervoor dat onnodig inbreuk wordt gemaakt op de efficiënte Nederlandse insolventiepraktijk. Sinds de start van het programma «herijking faillissementsrecht» in 2012 is het insolventierecht in Nederland op verschillende terreinen aangepast en aangevuld met als doel om te komen tot een stabiel wettelijk kader dat duidelijke antwoorden biedt op de vragen en problemen die zich in de praktijk kunnen voordoen.

Het richtlijnvoorstel raakt aan een wetsvoorstel dat aanhangig is bij de Eerste Kamer: het wetsvoorstel betreffende de Wet continuïteit ondernemingen I (WCO I). Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis voor de in de praktijk ontwikkelde «*pre-pack*-methode» (hierna ook: «stille voorbereidingsfase»⁵). Doel hierbij is om het faillissement in relatieve rust voor te kunnen bereiden, zodat de daaruit voortvloeiende schade voor de betrokken schuldeisers, werknemers en afnemers zo veel mogelijk kan worden beperkt. Vaak wordt in dit kader ook bekeken of een overgang en daarop volgende voortzetting van de onderneming van de schuldenaar (ook wel aangeduid als «doorstart») mogelijk is. Dit leidt dan vrijwel altijd tot een hogere opbrengst voor de schuldeisers dan bij een losse verkoop van de activa en tot behoud van banen binnen de onderneming. Dit «doorstart»-scenario leidde tijdens de parlementaire behandeling van de WCO I tot vragen betreffende de positie van werknemers en uiteindelijk ook tot een prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) in de zaak FNV/Smallsteps.⁶ De uitkomst van die procedure was aanleiding voor een nieuw wetgevingstraject: de ontwerpregeling met werktitel Wet overgang van onderneming in faillissement (WOVOF). Doel daarbij is om een nieuwe wettelijke regeling te introduceren betreffende de positie van werknemers bij een overgang van onderneming in faillissement en de toepassing van de Wet op de

⁵ Kamerstuk 34 218, A.

⁶ HvJ EU 22 juni 2017, ECLI:EU:C:2017:489.

Ondernemingsraden in faillissement. Over een voorontwerp van die regeling is medio 2019 geconsulteerd.⁷ Vervolgens is dat wetgevings-traject stil komen te liggen, omdat de Hoge Raad in de zaak FNV/Heiploeg opnieuw een prejudiciële procedure aanhangig heeft gemaakt bij het HvJEU om – kort gezegd – een verduidelijking te krijgen van de eerdere uitspraak in de zaak FNV/Smallsteps.⁸

Verder bevat de Faillissementswet (Fw) nu al een regeling die de curator de bevoegdheid geeft om rechtshandelingen van een gefailleerde schuldenaar, die nadelig zijn geweest voor de schuldeisers, ongedaan te maken en de verrichte prestatie, bijvoorbeeld een betaling, terug te vorderen (artikelen 42 e.v. Fw). Dit kan alleen als de schuldenaar op het moment dat hij de rechtshandeling verrichtte, wist of had moeten weten dat die handeling zou zorgen voor benadeling van de schuldeisers (hierna: wetenschaps criterium). Als de schuldenaar nadelig handelt nadat hij insolvent is verklaard, heeft dat geen invloed op de boedel, omdat de schuldenaar in faillissement niet langer bevoegd is om over goederen in de boedel te beschikken (artikel 23 Fw).

Daarnaast bevatten de artikelen 105 e.v. Fw een regeling om vermogensbestanddelen op te sporen. Zo is de gefailleerde verplicht om op eigen initiatief de curator in te lichten over feiten en omstandigheden die van belang zijn voor de boedel. Via de EU-Insolventieverordening is de curator bevoegd om goederen uit het buitenland te halen. Verder moet een gefailleerde administratie, gegevensdragers en dergelijke overdragen aan de curator. Als een bestuurder of een feitelijk leidinggevende van een onderneming niet voldoet aan zijn medewerkingsplicht, kan dit worden gesanctioneerd door de oplegging van een bestuursverbod (artikelen 106a e.v. Fw). Ook is strafrechtelijke sanctionering mogelijk (artikelen 194 en 344a van het Wetboek van Strafrecht).

In Nederland bestaat er geen verplichting om als bestuurder een eigen aangifte tot faillissement te doen. Sterker nog: het bestuur van een besloten vennootschap is daartoe alleen bevoegd met toestemming van de aandeelhouders (artikel 2:246 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW)). Doel hiervan is om de belangen van de vennootschap en de aandeelhouders te beschermen. Daarnaast geldt dat als een bestuurder van een rechtspersoon nieuwe verplichtingen aangaat terwijl hij weet of behoort te weten dat de rechtspersoon die niet zal kunnen voldoen, deze bestuurder aansprakelijk kan worden gehouden voor de schade die daarvan het gevolg is (hierna: Beklamel-norm).⁹

Nederland kent twee procedures om ondernemingen op een gecontroleerde en bovendien betrekkelijk snelle en eenvoudige manier af te wikkelen. Ten eerste voorziet artikel 2:19 lid 1, onderdeel a, en lid 4, BW in de mogelijkheid voor bestuurders om op eigen initiatief een rechtspersoon zonder baten te ontbinden (de «turboliquidatie»). Deze regeling biedt bestuurders de gelegenheid om de onderneming te beëindigen en de vennootschap te liquideren. Ten tweede voorziet de Faillissementswet in de opheffing of een versnelde afwikkeling van een gefailleerde als sprake is van onvoldoende activa om de kosten van het faillissement te dekken (artikel 16 Fw).

Tot slot bepaalt de Faillissementswet dat een rechter bij de faillietverklaring of daarna een schuldeiserscommissie kan instellen als dat nodig is gelet op de omvang of de aard van het faillissement (artikelen 74 e.v. Fw).

⁷ https://www.internetconsultatie.nl/overgang_van_onderneming_in_faillissement.

⁸ HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:954; HvJ EU 28 april 2022, ECLI:EU:C:2022:321.

⁹ Hoge Raad 6 oktober 1989, NJ 1990/286 (Beklamel).

De schuldeiserscommissie bestaat uit een oneven aantal leden en vertegenwoordigt de belangrijke groepen van schuldeisers. In de praktijk komt een schuldeiserscommissie niet vaak voor. Die komt eigenlijk alleen voor bij heel grote faillissementen. De schuldeiserscommissie geeft advies aan en houdt toezicht op de curator.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de doelstelling van het richtlijnvoorstel, omdat het kabinet groot belang hecht aan verdere verdieping van de Europese kapitaalmarktunie.¹⁰ Een sterke Europese kapitaalmarktunie draagt bij aan de economische groei via efficiënte allocatie van kapitaal en aan financiële stabiliteit door vergroting van het schokabsorberend vermogen van financiële markten. Een goedwerkend en convergent systeem van het insolventierecht in de EU draagt bij aan het verlagen van barrières voor grensoverschrijdende financiering en investeerders. Het kabinet is ook voor het verbeteren van de financieringsmogelijkheden voor bedrijven. Door het beter faciliteren van marktfinanciering kunnen bedrijven minder afhankelijk worden van bancaire financiering. Bovendien draagt een sterke kapitaalmarktunie bij aan de financiering van de verduurzaming en digitalisering van de reële economie.

Wel heeft het kabinet op bepaalde onderdelen kritische vragen en aandachtspunten bij de gevolgen van het richtlijnvoorstel voor de Nederlandse rechtspraak en de mate waarin dit voorstel de beoogde doelen daadwerkelijk realiseert. Mede in het licht van besprekingen van het voorstel met de Commissie Insolventierecht, de Commissie vennootschapsrecht en de groep vertegenwoordigers uit de faillissementspraktijk die fungeert als klankbord sinds de start van het programma «herijking faillissementsrecht»¹¹, behoeft een aantal onderdelen van het richtlijnvoorstel in ieder geval een nadere kritische beschouwing en kunnen bepaalde onderdelen grotendeels worden gesteund. In algemene zin acht het kabinet het richtlijnvoorstel erg gedetailleerd. Dat laat onvoldoende ruimte en flexibiliteit voor lidstaten om de regeling goed in het nationale recht in te passen, waardoor de rechtspraak met onnodige regeldruk wordt. Het kabinet wil daarom inzetten op meer op uitgangspunten gebaseerde regelgeving in de richtlijn.

Het kabinet steunt de doelstelling achter titel II van het richtlijnvoorstel waarin een regeling is opgenomen op basis waarvan de curator de bevoegdheid krijgt om bepaalde handelingen van de gefailleerde schuldenaar die nadelig zijn geweest voor de schuldeisers ongedaan te maken (de faillissementspauliana). Duidelijkheid over wanneer een rechtshandeling in aanloop naar faillissement al dan niet geldig is kan zekerheid opleveren voor investeerders en schuldeisers. Deze titel sluit grotendeels aan bij de Nederlandse faillissementspauliana. De voorgestelde regeling kan een verbetering betekenen voor de Nederlandse praktijk, omdat bij bepaalde rechtshandelingen het wetenschaps criterium niet geldt. Dit voorkomt interpretatievragen. Wel heeft het kabinet behoefte aan verduidelijking over de praktische toepassing van de faillissementspauliana. Zo maakt het richtlijnvoorstel niet duidelijk wanneer sprake is van insolventie. Het kabinet vraagt zich af of hier moet

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 2953.

¹¹ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van onder meer RECOFA, het landelijk overlegorgaan van rechters-commissarissen in faillissementen en surseances van betaling; curatorenvereniging INSOLAD; de JIRA, de vereniging voor jonge curatoren; de NEVOA, de beroepsorganisatie voor bedrijfsjuridisch adviseurs; de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Banken; de vakbonden CNV en FNV en van werkgeversorganisatie VNO/NCW-MKB.

worden uitgegaan van een liquiditeitstoets of een solvabiliteitstoets. Verder wil het kabinet graag verduidelijkt hebben wat de omvang van de schade is die volgens het voorstel moet worden vergoed als de faillissementspauliana wordt ingeroepen. In het richtlijnvoorstel is onduidelijk of het alleen moet gaan om compensatie voor de schade die het rechtstreekse gevolg is van de specifieke handeling ten aanzien waarvan de faillissementspauliana wordt ingeroepen of dat het ook gaat om gevolgschade. Daarnaast wil het kabinet graag aandacht voor de veel ruimere definitie van rechtshandeling («*legal act*») in het richtlijnvoorstel ten opzichte van de Nederlandse definitie. Hierdoor kan bijvoorbeeld een nalaten een rechtshandeling zijn. Naar Nederlands recht is dat nu niet het geval. Het leerstuk van vernietiging lijkt op een nalaten niet goed toe te passen. Ook doorkruist het richtlijnvoorstel het Nederlands procesrecht als bijvoorbeeld het nalaten om een rechtsmiddel in te stellen kan worden vernietigd.

Het kabinet kan titel III over het opsporen van vermogensbestanddelen die tot de boedel behoren in het algemeen steunen. Bredere toegang tot bankrekeningenregisters (het Verwijzingsportaal Bankgegevens), het UBO-register en nationale vermogensregisters kan daarbij wenselijk zijn, omdat dit de curator helpt om de omvang van de boedel te maximaliseren. Op een aantal punten behoeft de gekozen uitwerking bijstelling. Zo is het kabinet kritisch over de keuze die in de regeling is gemaakt om aangewezen gerechten op verzoek van de curator het Verwijzingsportaal Bankgegevens te laten doorzoeken om vermogensbestanddelen op te sporen. Dit is een taak die niet goed aansluit bij de bestaande taken van de (civiele) rechter en zou bovendien leiden tot een aanzienlijke toename van de werklast van de rechtspraak. Het lijkt logischer om deze taak bij de curator of een buitenlandse insolventiefunctionaris te beleggen, onder toezicht van de rechter-commissaris. Ten aanzien van het UBO-register zal het kabinet de Commissie vragen hoe zij de verhouding ziet met de uitspraak van het HvJEU waaruit volgt dat het UBO-register niet meer openbaar voor een ieder en niet meer breed toegankelijk is.¹² Hoewel het kabinet de inhoud van deze titel kan steunen, lijkt dit richtlijnvoorstel niet de meest geschikte plek om dit onderwerp te regelen. Het kabinet zal nadere toelichting vragen over waarom deze titel niet wordt opgenomen in de nieuwe anti-witwasrichtlijn.¹³ Zowel het UBO-register als het Verwijzingsportaal Bankgegevens worden in die richtlijn vernieuwd. Onafhankelijk van waar dit onderwerp uiteindelijk wordt geregeld, is het wenselijk om op te nemen op welke wijze lidstaten invulling moeten geven aan de door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) vereiste waarborgen en grondslagen.¹⁴

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om een regeling te treffen betreffende de *pre-pack*-procedure, waarin de toekomstige curator een aanstaand faillissement in stilte kan voorbereiden. Het tijdig voorbereiden van een faillissement kan onnodig waardeverlies voorkomen en zorgen voor minder schade voor betrokkenen bij het faillissement. Het is daarom waardevol dat elke lidstaat een dergelijke procedure zal gaan kennen. Wel ziet het kabinet ruimte voor verbetering, omdat de voorgestelde titel gedetailleerder is dan nodig is om de

¹² Gevoegde zaken C-37/20 Luxembourg Business Registers en C-601/20 Sovim; Kamerstuk 31 477, nr. 84.

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0420&from=EN>; Fiche 1: Anti-witwasverordening (AMLR) en anti-witwasrichtlijn (AMLD6) | Richtlijn | Rijksoverheid.nl.

¹⁴ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

insolventieregels van de lidstaten op dit onderdeel te harmoniseren. Dit kan zorgen voor onduidelijkheid, vertraging en een kleinere kans op een succesvolle uitvoering van de *pre-pack* met onnodig waardeverlies tot gevolg. Ook lijkt in het voorstel de focus vooral te liggen op het realiseren van een doorstart, terwijl de «*pre-pack*» in het kader van de WCO I juist ook open staat in gevallen waarin de onderneming niet zal kunnen worden voortgezet. De *pre-pack*-methode wordt dan vooral gebruikt om in relatieve rust te kunnen zorgen voor een «zachte landing» van de onderneming in het faillissement, zodat de schade voor de betrokken schuldeisers, werknemers en afnemers zo veel mogelijk kan worden beperkt. Verder is de positie van de betrokken werknemers onbelicht gebleven. In het kader van de WCO I en de WOVOF is daar wel specifiek aandacht voor. Het kabinet vindt het van belang dat er voldoende aandacht is voor werknemersrechten. Ook zijn er in de regeling op bepaalde punten controversiële keuzes gemaakt, zonder dat duidelijk inzicht is gegeven in de belangenafweging daarbij. Zo is voorzien in een regeling op basis waarvan alle overeenkomsten die nodig worden geacht voor de voortzetting van de onderneming, automatisch worden overgedragen aan de koper van de onderneming. Instemming van de wederpartij(en) bij die overeenkomsten is volgens het voorstel niet nodig. Daarmee komt deze regeling neer op een gedwongen contractsovername. Dit schuurt met het uitgangspunt van contractsvrijheid. Ook heeft het kabinet behoefte aan verduidelijking van en inzicht in de belangenafweging die heeft geleid tot de bepalingen die zien op maatregelen om de waarde van de onderneming van de schuldenaar te maximaliseren en de bescherming van schuldeisers. Deze bepalingen zijn nu onduidelijk en kunnen hierdoor zorgen voor rechtsonzekerheid. Dit kan het succesvol voorbereiden van een faillissement bemoeilijken en daarmee leiden tot onnodig waardeverlies voor schuldeisers en andere betrokkenen. Zoals eerder aangegeven, zal het kabinet inzetten op een meer *principle-based* uitwerking van de voorgestelde *pre-pack*-procedure, waarmee de regeling ook beter aansluit bij het wetsvoorstel WCO I.

Het kabinet acht aanpassing en verduidelijking van titel V van het richtlijnvoorstel over de verplichting van bestuurders om een insolventieprocedure aan te vragen noodzakelijk. Het voorstel verplicht bestuurders om aangifte te doen van faillissement, wanneer de onderneming in de situatie komt te verkeren dat zij haar schulden niet meer kan betalen. Het kabinet begrijpt de achterliggende gedachte van het voorstel om schuldeisers en andere belanghebbenden te beschermen tegen onnodig oplopende verliezen en hen meer voorspelbaarheid in geval van (aanstaande) insolventie te bieden. De gekozen uitwerking roept echter veel vragen op en lijkt niet het passende middel om het doel te bereiken. Zo is in het richtlijnvoorstel onduidelijk hoe rekening wordt gehouden met de belangen van de vennootschap en de belangen van aandeelhouders. Ook is onduidelijk vanaf welk moment het bestuur verplicht is om faillissement aan te vragen; is dit zodra de vennootschap insolvent is en dus daadwerkelijk niet meer in staat is om te betalen of geldt de verplichting al op een eerder moment zodra duidelijk wordt dat deze situatie dreigt. Gelet op dit laatste is ook de verhouding met de Richtlijn herstructurering en insolventie niet helder, aangezien die richtlijn bestuurders opdraagt alles in het werk te stellen om insolventie te voorkomen. Dit voorstel kan juist zo worden opgevat dat bestuurders worden verplicht om bij dreigende insolventie faillissement aan te vragen. Verder ziet het kabinet risico's voor bestuurders van ondernemingen, die aansprakelijk kunnen worden gehouden wanneer zij te laat ingrijpen. Het voorgaande klemmt te meer, omdat in Nederland naar geldend recht voldoende waarborgen bestaan om schade voor schuldeisers in aanloop naar insolventie te voorkomen, zoals de genoemde Beklamel-norm.

Titel VI van het richtlijnvoorstel bevat een vereenvoudigde insolventieregeling voor micro-ondernemingen. Het kabinet onderschrijft de noodzaak dat micro-ondernemingen binnen de EU snel en efficiënt moeten worden afgewikkeld, om onnodige verliezen te voorkomen. Wel is het kabinet kritisch over de gekozen uitwerking, vanwege het beperkte toezicht op de procedure en de daarmee samenhangende risico's op fraude en misbruik van de procedure. Nederland zet zich in de onderhandelingen in om de regeling op deze punten te verbeteren. Naar een eerste schatting zal het overgrote deel van de faillissementen van ondernemingen in Nederland onder deze regeling vallen. Daarmee zou dit onderdeel een grote impact kunnen hebben op de insolventiepraktijk. Nederland kent al de nodige succesvolle procedures om ondernemingen (versneld) af te wikkelen, zoals de eerder genoemde turboliquidatie of de versnelde afwikkeling in faillissement. Onduidelijk is of Nederland naast de procedure die het richtlijnvoorstel voorschrijft gebruik kan blijven maken van deze versnelde wijzen van afwikkeling van ondernemingen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen ernaar streven om deze regelingen te kunnen behouden. Als dat het geval is, blijft de vraag of er in de Nederlandse praktijk behoefte is aan een aanvullende procedure voor een versnelde afwikkeling van micro-ondernemingen. Om de Nederlandse regelingen te behouden, kan het kabinet tijdens de onderhandelingen aandragen om de regeling in het voorstel alleen te verplichten voor lidstaten die nog geen vergelijkbaar systeem kennen en als lidstaattoptie voor lidstaten die al wel een vereenvoudigde procedure hebben die aan dezelfde uitgangspunten voldoen. Het kabinet is verder kritisch op de uitwerking van de vereenvoudigde insolventieregeling in het richtlijnvoorstel. Deze regeling legt naar de indruk van het kabinet veel verplichte stappen op die doorlopen moeten worden, zoals de inventarisatie van schuldenclaims en de verplichte elektronische veiling van goederen. Op dit punt lijkt de regeling efficiënter te kunnen. Daarnaast ziet het kabinet risico's voor misbruik van de regeling en fraude, omdat veel stappen om de onderneming af te wikkelen door de bestuurder van de failliete onderneming zonder tussenkomst van een insolventiefunctionaris gezet kunnen worden. Tegelijkertijd wordt van de rechter verwacht dat hij toezicht houdt op het proces. De rechter lijkt daarbij echter uitsluitend te moeten varen op de informatie van de schuldenaar zelf. Volgens het richtlijnvoorstel is aanstelling van een curator pas aan de orde als de schuldeisers daarom verzoeken en er ook financiering voor beschikbaar is. Daarbij wordt op de rechter een vrij hoge druk gelegd om in korte tijd beslissingen te nemen, zoals over betwiste vorderingen. Het is zeer de vraag of de rechter daartoe in staat is. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op verduidelijking en aanpassing van de voorgestelde regeling zodat toepassing van de turboliquidatie en de versnelde afwikkeling in faillissement mogelijk blijven en de regeling beter aansluit op de behoefte in de praktijk en minder gevoelig is voor misbruik.

Het kabinet kan titel VII over de schuldeiserscommissie, die de belangen van de schuldeisers in een insolventieprocedure vertegenwoordigt, grotendeels steunen. De inbreng van schuldeisers kan hun betrokkenheid in de afwikkeling van faillissement vergroten en de kwaliteit van afwikkeling in met name complexe faillissementen versterken. Wel blijkt het in de praktijk lastig om schuldeisers te vinden die plaats willen nemen in een schuldeiserscommissie. Verder brengt de instelling van een schuldeiserscommissie een tijdsinspanning en kosten met zich. De voorgestelde regeling en de Nederlandse regeling inzake de schuldeiserscommissie komen redelijk overeen, op enkele belangrijke verschillen na. Op grond van het huidige voorstel zullen er vaker schuldeiserscommissies worden ingesteld en dat zal vermoedelijk leiden tot meer kosten voor de boedel. Daarnaast laat het richtlijnvoorstel minder ruimte voor de rechter om te bepalen wanneer een schuldeiserscommissie wordt ingesteld. Het kabinet

vraagt zich af of dit logische keuzen zijn en of de kosten en tijdsinspanning van schuldeiserscommissies zullen opwegen tegen de verwachte toename van betrokkenheid van schuldeisers bij het faillissement. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen of de titel over de schuldeiserscommissie wel bijdraagt aan de doelstelling van dit richtlijnvoorstel om insolventieprocedures efficiënter en voorspelbaarder te maken, en daarmee (grensoverschrijdende) financiering in de EU te faciliteren.

Het kabinet is te spreken over de verplichting voor lidstaten om een *factsheet* over de belangrijkste onderdelen van het nationale insolventierecht op te stellen. Dit zou op praktische wijze kunnen bijdragen aan de informatiepositie van schuldeisers en investeerders, waardoor zij sneller genegen zouden kunnen zijn om in een lidstaat te investeren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het kabinet verwacht dat lidstaten de doelstellingen van dit richtlijnvoorstel kunnen steunen. Lidstaten hebben de Commissie in de afgelopen jaren meermaals opgeroepen initiatieven te verkennen en ontplooien om de convergentie van insolventie-uitkomsten te vergroten. Meerdere lidstaten hebben in aanloop naar publicatie van het voorstel wel gevraagd om een heldere probleemanalyse voor de door de Commissie voorgestane harmonisatie van het insolventierecht. Daarom is de voorlopige inschatting dat Nederland binnen de Raad niet alleen staat met kritische vragen en aandachtspunten bij het richtlijnvoorstel. Het Europees Parlement heeft zich in het verleden uitgesproken voor versterking van de kapitaalmarktunie en harmonisering van het materiële faillissementsrecht en zal het voorstel naar verwachting steunen. De verwachting is dat de JURI-commissie (Legal Affairs) van het Europees Parlement wel kritisch gaat zijn, omdat het richtlijnvoorstel geen oog heeft voor de belangen van werknemers.¹⁵ Bij de behandeling van de richtlijn herstructurering en insolventie hechtte het Europees Parlement daar wel veel waarde aan.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen te nemen inzake de onderlinge aanpassing van nationale bepalingen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De richtlijn heeft tot doel het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende investeerders. Het voorstel draagt bij aan het scheppen van een gelijk speelveld in de EU, omdat investeringen in ondernemingen die gevestigd zijn in lidstaten met efficiënte insolventiewetgeving aantrekkelijker zijn dan investeringen in ondernemingen uit lidstaten met een minder efficiënte insolventiewetgeving. Alleen EU-regels kunnen zorgen voor het harmoniseren van bepaalde onderdelen van insolventieregelingen van de lidstaten. Maatregelen op EU-niveau zullen ook zorgen voor gelijkere concurrentievoorwaarden. Dit kan onvoldoende door de lidstaten op centraal,

¹⁵ Procedure File: 2022/0408(COD) | Legislative Observatory | European Parliament (europa.eu).

regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Om die redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief met kanttekeningen. Het kabinet is positief ten aanzien van het doel dat de Commissie wil bereiken en kan in algemene zin ook instemmen met de gekozen methode om dat doel te bereiken. Het richtlijnvoorstel heeft tot doel het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende investeerders. Het voorstel is grotendeels geschikt om deze doelstelling te bereiken, door bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en door belemmeringen van het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging door verschillen tussen nationale insolventieregels weg te nemen. Het kabinet acht een richtlijn het juiste middel om het doel te bereiken. Een richtlijn eerbiedigt de verschillende rechtsstelsels van de lidstaten op het gebied van het insolventierecht en kan voldoende flexibiliteit bieden aan de lidstaten om gezamenlijke normen overeen te komen en deze vervolgens binnen het eigen nationale recht en insolventiestelsel te implementeren. Wel heeft het kabinet kanttekeningen ten aanzien van onderdelen van de gekozen uitwerking en de onderbouwing daarbij. De voorgestelde uitwerking gaat door de mate van harmonisatie en de mate van detail op een aantal onderdelen verder dan nodig om deze doelstelling te bereiken. Dit betreft in het bijzonder de *pre-pack* en de vereenvoudigde insolventieregeling voor micro-ondernemingen. Daarin laat het richtlijnvoorstel op verschillende onderdelen onvoldoende flexibiliteit voor lidstaten om aanvullende maatregelen vast te stellen binnen de onderwerpen die worden geharmoniseerd. Op het onderdeel van de voorgestelde verplichting van bestuurders om faillissement aan te vragen, ziet het kabinet nog veel onduidelijkheid voor de rechtspraak; dat klemmt te meer nu het systeem in Nederland goed werkt. Daarmee is de vraag of dit onderdeel het gestelde doel van betere bescherming van schuldeisers in aanloop van faillissement gaat bereiken. Ook maakt het impact assessment niet altijd duidelijk wat de relatie is tussen de voorgestelde harmonisatie en de positieve gevolgen voor de interne markt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de regeling over de schuldeiserscommissie. De onderbouwing van het impact assessment is hiervoor te mager.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het richtlijnvoorstel heeft volgens de Commissie gevolgen voor de kosten en de administratieve lasten van de Commissie. Deze kosten en lasten vloeien voort uit de verplichting in artikel 51 van het voorstel om een systeem op te zetten dat de nationale elektronische veilingssystemen via het *e-Justice Portal* met elkaar verbindt. Op basis van de ervaring met andere projecten met het *e-Justice Portal* worden de uitvoeringskosten voor de Commissie geraamd op 1,75 miljoen euro voor de huidige langetermijnbegroting (meerjarig financieel kader). Bovenop deze kosten komen 1,6 miljoen euro uitvoeringskosten voor het begrotingsjaar 2028. De geschatte jaarlijkse onderhoudskosten van het systeem in het *e-Justice Portal* bedragen 600.000 euro vanaf 2029. De extra kosten zullen worden gedekt door een herschikking binnen het Justitieprogramma van de Commissie. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

Het voorstel voor de richtlijn leidt tot een verzwaring van de taak van de rechterlijke macht. Zo introduceert het richtlijnvoorstel een taak voor de gerechten om bankrekeningenregisters te doorzoeken om vermogensbestanddelen op te sporen die deel uitmaken van de boedel. Ook de uitwerking van de vereenvoudigde insolventieregeling in het richtlijnvoorstel leidt tot een werklastverzwaring bij de rechterlijke macht, waarbij van de rechter verwacht wordt dat hij toezicht houdt op het proces en er vrij hoge druk op de rechter wordt gelegd om in korte tijd beslissingen te nemen. Daarnaast moet de rechterlijke macht op basis van het richtlijnvoorstel vaker een schuldeiserscommissie instellen en krijgt zij in dat kader ook extra taken opgelegd. De extra werklast voor de rechtspraak is nog niet gekwantificeerd. In overleg met de Raad voor de rechtspraak zal een inschatting worden gemaakt van de extra werklast en de daarbij behorende kosten. Ook kunnen onderdelen van de uitwerking zoals ten aanzien van registers budgettaire gevolgen hebben voor overheidsorganisaties. De omvang van de budgettaire gevolgen zal samenhangen met de mate waarin in de uitwerking aangesloten kan worden op de Nederlandse insolventiepraktijk en ingang gezette wetstrajecten als de WCO I en de WOVOF.

Verder moeten de lidstaten een *factsheet* opstellen over het nationale insolventierecht en die bijhouden en indienen bij de Commissie. Het voorgaande zal tot nader in kaart te brengen financiële consequenties leiden, waar nog geen financiële dekking voor is. Eventuele budgettaire gevolgen dienen ingepast te worden op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

In algemene zin zullen schuldeisers en bedrijven die in financiële moeilijkheden verkeren profiteren van efficiënte(re) insolventieprocedures. Schuldeisers en investeerders zouden ook lagere informatie- en leerkosten maken. Dat verlaagt de drempel om grensoverschrijdend te investeren en zorgt voor een betere toegang tot kapitaalmarkten zodat de financieringskosten voor bedrijven lager zullen worden. Ondernemingen zullen meer indirecte kosten maken, omdat de aansprakelijkheid van bestuurders wordt vergroot. Voor de banken geldt dat zij de bankrekeningenregisters moeten beveiligen. Daarnaast moeten zij een logboek bijhouden van elke keer dat een gerecht het bankrekeningenregister heeft doorzocht. Tot slot omvat het richtlijnvoorstel extra taken voor de curator, bijvoorbeeld in de *pre-pack*-procedure. Voor bestuurders van ondernemingen introduceert het richtlijnvoorstel de verplichting om bij dreigende insolvente eigen aangifte van faillissement te doen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het richtlijnvoorstel zorgt voor gelijkere concurrentievoorwaarden tussen de lidstaten. Het voorstel zou ook een positieve invloed hebben op investeringsbeslissingen, omdat het de verschillen tussen de lidstaten op het gebied van het insolventierecht vermindert en er meer informatie wordt verschaft over de nationale insolventieregels op Europees niveau. Dit zou grensoverschrijdende investeringen en concurrentie helpen vergemakkelijken en tegelijkertijd de goede werking van de interne markt beschermen. Het voorstel beoogt de Europese kapitaalmarkten te versterken, de financieringsmogelijkheden voor bedrijven te bevorderen en aan beleggers meer investeringsmogelijkheden te bieden. Dit komt het

interne concurrentievermogen van zowel de financiële markten als bedrijven in de reële economie van de EU ten goede.

Wat betreft de geopolitieke aspecten versterkt het richtlijnvoorstel het mondiale concurrentievermogen en de open strategische autonomie van de EU.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Implementatie van het voorstel kan plaatsvinden door een aanpassing van de Faillissementswet en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Ook moet de wetgeving ten aanzien van het UBO-register en het Verwijzingsportaal Bankgegevens worden aangepast. Vanwege de gedetailleerdheid van het richtlijnvoorstel zal het gaan om een behoorlijk grote wetgevingsoperatie. Voor een deel past het richtlijnvoorstel al binnen de kaders van de Faillissementswet. Het voorstel gaat gedeeltelijk uit van minimumharmonisatie en laat daar de ruimte om verdergaande regels te stellen of te handhaven. Door de gedetailleerdheid van het richtlijnvoorstel is die ruimte wel beperkt.

De lex silencio positivo is niet van toepassing, omdat de maatregelen in deze richtlijn niet zien op

beschikkingen van bestuursorganen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In het richtlijnvoorstel zijn vijf uitvoeringshandelingen opgenomen. Ten eerste kan de Commissie op grond van artikel 41, lid 5, van het voorstel via een uitvoeringshandeling een standaardformulier vaststellen met behulp waarvan micro-ondernemingen een verzoek tot opening van een vereenvoudigde insolventieprocedure kunnen indienen. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat het vast te stellen formulier als doel heeft dat de vereenvoudigde insolventieprocedure door alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden aanvangt. Ten tweede kan de Commissie op grond van artikel 51, lid 1, van het voorstel een systeem invoeren voor de verbinding van de nationale elektronische veilingplatforms in het *e-Justice Portal*. Het voorstel bevat de verplichting voor lidstaten om zo'n platform in te richten met het oog op de verkoop van vermogensbestanddelen van een insolvente micro-onderneming in een vereenvoudigde insolventieprocedure. Hiermee hangt samen dat de Commissie op grond van artikel 51, lid 2, van het voorstel de technische specificaties en procedures vaststelt die nodig zijn voor de verbinding van de nationale elektronische veilingssystemen. Toekenning van deze twee bevoegdheden in verband met de nationale elektronische veilingssystemen acht het kabinet wenselijk. Vanwege het grensoverschrijdende karakter hoort deze taak namelijk bij uitstek thuis bij de Commissie. Ten vierde stelt de Commissie op grond van artikel 63, lid 6, van het voorstel via een uitvoeringshandeling een standaardprotocol vast. In dit protocol is de werkwijze opgenomen van de schuldeiserscommissie. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, mits het gaat om een niet-bindende standaard. Op die manier zullen de werkwijzen van de schuldeiserscommissies in de EU meer in lijn zijn met elkaar. Als het wel gaat om een verplicht standaardprotocol, is het kabinet van oordeel dat het richtlijnvoorstel dit zelf moet regelen. Ten vijfde kan de Commissie op grond van artikel 68, lid 9, van het richtlijnvoorstel via uitvoeringshande-

lingen de indeling en de reikwijdte van de informatie in de *factsheet* aanpassen. Het richtlijnvoorstel bevat de verplichting voor lidstaten om een *factsheet* op te stellen met daarin een overzicht van bepaalde onderdelen van hun nationale insolventierecht. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat aldus wordt gewaarborgd dat de *factsheets* van de verschillende lidstaten vergelijkbaar zijn.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de richtlijn betreft. Voor ieder van deze bevoegdheden ligt uitvoering (i.p.v.) delegatie voor de hand, omdat met de handelingen wordt gewaarborgd dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld via de onderzoeksprocedure (artikel 5 van de Comitologieverordening¹⁶). Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om handelingen van algemene strekking (artikel 2 lid 2, onder a, van de Comitologieverordening).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn is twee jaar. Het kabinet acht deze termijn te kort gelet op de omvang en de complexiteit van het voorstel en de impact van het voorstel op het Nederlandse insolventie- en ondernemingsrecht. Het kabinet wil daarom inzetten op een langere termijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen noodzaak van een horizonbepaling. Evaluatie van de richtlijn na vijf jaar, zoals opgenomen in artikel 70 van het voorstel, is wenselijk.

e) Constitutionele toets

Het kabinet is van oordeel dat het voorstel in overeenstemming is met de Grondwet, de toepasselijke Europese verdragen en het Eerste Protocol bij het EVRM. Het richtlijnvoorstel eerbiedigt volgens de Commissie met name de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in artikel 7 (eerbieding van het privéleven en het familie- en gezinsleven), artikel 8 (bescherming van persoonsgegevens), artikel 15 (vrijheid van beroep en recht om te werken), artikel 16 (vrijheid van ondernemerschap), artikel 17 (recht op eigendom), artikel 27 (recht op informatie en raadpleging van werknemers) en artikel 47 lid 2 (recht op een eerlijk proces) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel voor de richtlijn leidt tot een verzwarende van de taak voor de rechtspraak, met name door nieuwe taken bij het opsporen van vermogensbestanddelen die tot de boedel behoren, nieuwe taken in de *pre-pack*-procedure en extra taken bij het instellen van een schuldeiserscommissie. Autoriteiten die de gecentraliseerde bankrekeningenregisters en het UBO-register beheren, moeten toezicht houden op de toelaatbaarheid van een verzoek om een bankrekeningregister te doorzoeken, de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens en het

¹⁶ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PbEU 2011, L 55).

waarborgen van de integriteit en de vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.