



Strasbourg, den 12.12.2012
COM(2012) 743 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 af 29. maj 2000 om konkurs

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
1.1.	Baggrund	3
1.2.	Generel vurdering af forordningens anvendelse	3
2.	Forordningens anvendelsesområde	4
2.1.	Procedurer, der er omfattet af forordningen	4
2.1.1.	Procedurer forud for insolvens og blandede procedurer	4
2.1.2.	Privatpersoner og selvstændiges insolvens	6
2.2.	Procedurer, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet, artikel 1, stk. 2	7
2.3.	Anerkendelse af insolvensbehandling indledt uden for EU eller samordning mellem behandling i og uden for EU	8
3.	Kompetence til indledning af insolvensbehandling	8
3.1.	Definition og bestemmelse af centret for skyldnerens hovedinteresser (COMI)	8
3.2.	Proceduremæssige rammer for undersøgelse af kompetence	9
3.3.	Søgsmål som følge af insolvens	10
4.	Lovgivning, der finder anvendelse	11
4.1.	Anvendelsesområde for den generelle bestemmelse (Lex fori concursus)	11
4.2.	Undtagelser til lex fori-princippet	11
5.	Anerkendelse af afgørelser om indledning af insolvensbehandling	13
6.	Samordning af hovedinsolvensbehandling og sekundær insolvensbehandling	13
7.	Koncernforbundne selskaber	14
8.	Bekendtgørelse af og information om insolvensbehandling	15
9.	Anmeldelse af fordringer	16
10.	Konklusioner	16

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs¹ ("forordningen" eller "EIR") trådte i kraft i maj 2002. Med forordningen blev der fastsat en EU-ramme for grænseoverskridende insolvensbehandling. Den gælder, når skyldneren har aktiver eller kreditorer i flere medlemsstater, uanset om den pågældende er en fysisk eller juridisk person. Forordningen fastsætter, hvilken domstol der har kompetence til at indlede insolvensbehandling, og sikrer anerkendelse og fuldbyrdelse af den efterfølgende afgørelse i hele EU. Den indeholder også ensartede bestemmelser om, hvilken lovgivning der finder anvendelse, og foreskriver samordning af hovedinsolvensbehandling og sekundær insolvensbehandling.

Forordningen gælder i alle medlemsstater med undtagelse af Danmark, der har en særlig ordning for retligt samarbejde i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med forordningens artikel 46. Formålet er at give Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg en vurdering af, hvordan forordningen anvendes. Rapporten er baseret på følgende dokumenter:

- en retssammenlignende undersøgelse til evaluering af forordningen i 26 medlemsstater, som blev udført af universiteterne i Heidelberg og Wien med støtte fra et netværk af nationale rapportører²
- en undersøgelse af konsekvenserne af en ændring af forordningen, som blev foretaget af et konsortium af GHK og Milieu³
- resultaterne af en webbaseret offentlig høring, der fandt sted mellem marts og juni 2012⁴. Kommissionen modtog i alt 134 svar fra alle medlemsstater undtagen Bulgarien og Malta, og Det Forenede Kongerige (21 %), Rumænien (20 %) og Italien (12 %) repræsenterede over 50 % af alle respondenter. Der indkom svar fra en lang række interessenter, men universitetsfolk, retlige aktører og offentlige myndigheder leverede det største antal svar.

Anvendelsen af forordningen blev også drøftet med Det Europæiske Retlige Netværk for civil- og handelssager.

¹ EFT L 160 af 30.6.2000, s. 1.

² Hess/Oberhammer/Pfeiffer, Study for an evaluation of Regulation (EC) No 1346/2000 on Insolvency Proceedings, offentliggjort på Europa-webstedet for GD for Retlige Anliggender, http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

³ Undersøgelsen offentliggøres på GD for Retlige Anliggendes Europa-websted, http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

⁴ En statistisk oversigt over svarene, som blev modtaget via IPM-værktøjet, er offentliggjort på <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=Insolvency>. En analyse af alle indkomne svar er udarbejdet af GHK/Milieu og indgår i ovennævnte undersøgelse til konsekvensanalysen.

1.2. Generel vurdering af forordningens anvendelse

På grundlag af evalueringen konkluderer Kommissionen, at forordningen generelt betragtes som et vellykket instrument til samordning af grænseoverskridende insolvensbehandling i EU. De grundlæggende valg og strategier bag forordningen støttes i vid udstrækning af interessenterne. Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) har gennem sin retspraksis præciseret fortolkningen af forordningen i forbindelse med en række spørgsmål og har derved bidraget til de nationale retters ensartede fortolkning af forordningen. Denne vurdering underbygges af resultaterne af den offentlige høring, hvor et flertal af respondenterne mente, at forordningen fungerer effektivt, idet retlige aktører, offentlige myndigheder og universitetsfolk gav udtryk for de mest positive synspunkter.

Evalueringsundersøgelsen og den offentlige høring har dog afdækket en række mangler ved forordningen. Derfor mener Kommissionen, at der er behov for at foretage nødvendige tilpasninger for at opfylde behovet for et moderne og erhvervsvenligt miljø. Der er hovedsagelig identificeret problemer i forbindelse med forordningens anvendelsesområde, kompetenceregler, forholdet mellem hovedinsolvensbehandling og sekundær insolvensbehandling, offentliggørelse af insolvensrelaterede afgørelser og anmeldelse af fordringer. Endvidere er det blevet kritiseret, at der mangler specifikke regler for insolvens i koncernforbundne selskaber. Disse spørgsmål behandles mere indgående nedenfor.

2. FORORDNINGENS ANVENDELSESOMRÅDE

2.1. Insolvensbehandlinger, der er omfattet af forordningen

Det primære formål med forordningen er at sikre, at en afgørelse om at indlede insolvensbehandling samt virkningerne heraf, uanset om der er tale om fysiske eller juridiske personer, anerkendes i hele EU. **Artikel 1, stk. 1**, der opstiller de kriterier, som territoriale insolvensbehandlinger skal opfylde for at henhøre under forordningens anvendelsesområde, afspejler det traditionelle insolvensbehandlingsbegreb, fordi det forudsætter skyldnerens insolvens, og kræver, at skyldneren mister rådigheden over sine aktiver, og at der udpeges en kurator. Som følge af nye tendenser og fremgangsmåder i medlemsstaterne dækker forordningens aktuelle anvendelsesområde dog ikke længere en bred vifte af nationale ordninger, der sigter mod at løse virksomheder og enkeltpersoners gældsbyrde.

2.1.1. Rekonstruktionsbehandlinger og blandede ordninger

I øjeblikket omfatter mange nationale insolvenslove i Europa rekonstruktion og tilsvarende ordninger før en konkurs og blandede ordninger. Rekonstruktionsbehandling kan karakteriseres som en delvis kollektiv bobehandling under tilsyn af en domstol eller en administrativ myndighed, der giver en skyldner i finansielle vanskeligheder mulighed for en sanering før insolvens og undgå indledningen af en insolvensbehandling i traditionel forstand. Under blandede ordninger bevarer skyldneren en vis kontrol over sine aktiver og forretninger, selv om den pågældende er underlagt en domstol eller kurators kontrol eller tilsyn.

Det konkluderes i evalueringsundersøgelsen, at 15 medlemsstater har rekonstruktionsordninger eller blandede ordninger, der i øjeblikket ikke er opført i bilag A til forordningen, som det fremgår af nedenstående oversigt.

Oversigt: Rekonstruktionsbehandlinger og blandede ordninger, der ikke er opført i bilag A til forordningen

Østrig	- ordninger i henhold til loven om virksomhedssanering af 1997 (<i>Reorganisationsverfahren</i>)
Belgien	- økonomisk undersøgelse (<i>Handelsonderzoek/enquête commerciale</i> , art.8 ff. i LCE - Loi relative à la continuation des entreprises, lov om videreførelse af virksomheder) - udnævnelse af en mediator (Aanstelling ondernemingsbemiddelaar/Désignation d'un médiateur d'entreprise, art. 13 i LCE) - udnævnelse af en bobehandler (Aanstelling gerechtsmandataris/Désignation d'un mandataire de justice, art. 14 i LCE) - frivillig akkord (<i>Minnelijk akkoord/accord amiable</i> , art. 15 i LCE) - retslig sanering gennem en mindelig aftale (Gerechtigke reorganisatie door een minnelijk akkoord/Réorganisation judiciaire par accord amiable, art. 43 i LCE) - udnævnelse af en midlertidig administrator (Aanstelling voorlopig bestuurder/Désignation d'un administrateur provisoire, art. 28 i LCE)
Estland	- saneringsordning for juridiske personer (den estiske saneringslov) - gældssanering for fysiske personer (lov om gældssanering og gældsbeskyttelse)
Frankrig	- <i>mandat ad hoc</i> (L 611-3 Code de commerce) - forligsprocedure (L 611-4 ff. i Code de commerce) - hasteprocedure for finansiel beskyttelse (<i>sauvegarde financière accélérée</i> , (SFA))
Tyskland	- beskyttelsesskærmprocedure (<i>Schutzschirmverfahren</i> , afsnit 270b InsO) ⁵
Grækenland	- saneringsordning (diadikasia eksigiansis, διαδικασία εξυγίανσης, art. 99 ff. i den græske konkurslov ændret ved art. 234 i den nye lov nr. 4072/2012)
Italien	- <i>accordo di ristrutturazione dei debiti</i> (art. 182, litra a), i den italienske insolvenslov) - piano di risanamento attestato
Letland	- udenretslige beskyttelsesordninger (i henhold til insolvensloven af 26. juli 2010)

⁵ Den aktuelle situation er uklar: Da der i bilag A normalt henvises til procedurer i insolvensloven, ser "beskyttelsesskjoldproceduren" ud til at være inkluderet. Det er dog stadig usikkert, om disse procedurer svarer til definitionen i artikel 1, stk. 1, i EIR.

Malta	- lovpligtig ordning om "compromise" eller "arrangement" (<i>Rikostruzzjonijiet ta' Kumpaniji</i>) - rekonstruktionsordning
Nederlandene	- <i>Schuldsaneringsregeling</i> , der gælder for fysiske personer, art. 287, litra a), i den nederlandske konkurslov
Polen	- saneringsordning (<i>Postępowanie naprawcze</i> , art. 492-521 i konkurs- og saneringsloven)
Rumænien	- <i>mandat ad-hoc</i> (<i>mandatul ad-hoc</i> , art. 7 ff. i lov nr. 381/2009) - tvangsakkord uden for konkurs (<i>concordatul preventiv</i> , art. 13 ff. i lov nr. 381/2009)
Spanien	- <i>homologación de los acuerdos de refinanciación</i> (4. supplerende bestemmelse i lov nr. 38/2011 om ændring af den spanske insolvenslov)
Sverige	- gældssanering (<i>skuldsanering</i> , afsnit 4 i lov om gældssanering), der gælder for privatpersoner
UK	- frivillig akkord (del 26 i selskabsloven 2006)

Det største problem ved, at et væsentligt antal rekonstruktionsbehandling og blandede ordninger i øjeblikket ikke er dækket af forordningen, er, at deres virkninger ikke er anerkendt i hele EU. Som følge heraf kan uenige kreditorer søge at få fuldbyrdet deres krav mod en skyldners aktiver, der befinder sig i en anden medlemsstat, hvilket kan hindre bestræbelserne på at redde virksomheden (det såkaldte "holding-out"-problem). Endvidere kan muligheder for at redde virksomheder gå tabt, fordi parterne ikke er villige til at indlede de relevante procedurer, hvis det ikke er sikkert, at disse anerkendes på tværs af grænserne. Det er derfor blevet anbefalet at tage fat på disse problemer, når forordningen revideres. Dette synspunkt deles af hovedparten af respondenterne i den offentlige høring (59 %), som mente, at forordningen burde dække rekonstruktionsbehandlinger og blandede ordninger. Opfattelserne af, præcist hvilke ordninger der burde være dækket, og især hvor der skulle kræves domstolstilsyn, var dog blandede.

Desuden blev der i evalueringsundersøgelsen afdækket problemer med uoverensstemmelser mellem de insolvensbehandlinger, der er anført i bilagene, og de betingelser, som er fastsat i artikel 1, stk. 1. Disse problemer illustreres af to anmodninger om præjudiciel afgørelse, som i øjeblikket verserer ved EU-Domstolen. Den første sag rejser spørgsmålet om, hvorvidt forordningen finder anvendelse på en national insolvensbehandling, der ikke er opført i bilagene, men som svarer til definitionen i artikel 1, stk. 1⁶. Den anden sag vedrører spørgsmålet om, hvorvidt forordningen finder anvendelse på nationale procedurer, som er opført i bilaget, men ikke svarer til definitionen i artikel 1, stk. 1⁷. Disse sager viser, at der i øjeblikket er en vis retsikkerhed om, hvilke insolvensbehandlinger der faktisk falder ind under anvendelsesområdet.

⁶ EU-Domstolen, sag C-461/11, *Ul. Kazimierz Radziejewski*.

⁷ EU-Domstolen, sag C-116/11, *Bank Handlowy*.

Et tredje problem vedrører situationer, hvor nationale insolvensbehandlinger, som er opført i bilagene, ændres af medlemsstaterne, uden at Kommissionen underrettes om ændringerne. I disse situationer er det uklart, om medlemsstaternes ændrede eller nye ordninger svarer til definitionen i artikel 1, stk. 1.

2.1.2. *Privatpersoners og selvstændiges insolvens*

Forordningen gælder for nationale insolvensbehandlinger, uanset om de vedrører en fysisk eller juridisk person, en forretningsdrivende eller en privatperson⁸. Evalueringsundersøgelsen viste, at selv om mange medlemsstater har meddelt, at deres ordninger for personlig insolvens er inkluderet i bilagene⁹, er et betydeligt antal ordninger for personlig insolvens i øjeblikket ikke dækket af forordningen¹⁰. Denne situation skyldes delvist, at procedurerne ikke svarer til forordningens definition i artikel 1, stk. 1, eller først blev indført for nylig, eller at den pågældende medlemsstat ikke mener, at den falder ind under forordningens anvendelsesområde.¹¹ Sidstnævnte står i modsætning til resultaterne af den offentlige høring, hvor et flertal af respondenter (59 %) var enige i, at forordningen skulle gælde for privatpersoner og selvstændige.

De mange forskellige nationale love øger kompleksiteten. Nogle medlemsstater har således slet ingen ordninger for personlig insolvens. Andre medlemsstater har ordninger for personlig insolvens, der både gælder selvstændige eller enkeltmandsvirksomheder og forbrugere. En tredje gruppe har særlige ordninger, der kun gælder for forbrugere, og inkluderer selvstændige og enkeltmandsvirksomheder i ordninger for virksomheders insolvens, mens en fjerde gruppe har særskilte ordninger for forbrugere, selvstændige og enkeltmandsvirksomheder.

Kommissionen finder, at status quo er et problem, fordi det kan resultere i, at skyldnere fortsat har forpligtelser over for udenlandske kreditorer. Især kan en ærlig erhvervsdrivende, der er blevet frigjort fra sin gæld i én medlemsstat, forhindres i at starte en ny virksomhed eller drive forretning med en anden medlemsstat. Problemet kan også afholde skyldnere, der har fået gældseftergivelse hjemme, fra at bo eller søge beskæftigelse i en anden medlemsstat.

2.2. Insolvensbehandlinger, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet, artikel 1, stk. 2

Forordningen finder ikke anvendelse på forsikringsselskaber, kreditinstitutter og investeringsselskaber, der præsterer tjenesteydelser, som indebærer, at de ligger inde med tredjemands kapital eller værdipapirer, samt investeringsinstitutter. Disse skyldnere er ikke omfattet af anvendelsesområdet, fordi de er underlagt særlige ordninger, og da de nationale tilsynsmyndigheder i en vis grad har meget vidtgående udøvende beføjelser¹². Grænseoverskridende insolvensbehandling vedrørende forsikringsselskaber og

⁸ Betragtning 9 i forordningen.

⁹ AT, BE, CZ, CY, DE, LV, ML, NL, PL og – til dels – FR, SI og UK. I det østlige Frankrig (Bas-Rhin, Haut Rhin, Moselle) gælder den generelle insolvenslov også for dybt forgældede privatpersoner. I Det Forenede Kongerige er nogle af procedurerne for dybt forgældede fysiske personer omfattet af forordningen (konkurs, individuel frivillig akkord, "trust deeds", beslaglæggelse), mens andre (gældssaneringskendelser, gældsforvaltningsplaner) ikke er det.

¹⁰ EE, EL, FI, FR, LT, LUX, SI, SE, UK.

¹¹ FR, LUX.

¹² Jf. betragtning 9.

kreditinstitutter hører under anden EU-lovgivning¹³. Ligesom forordningen indeholder disse instrumenter bestemmelser om international kompetence vedrørende indførelse af saneringsforanstaltninger eller påbegyndelse af likvidationsbehandling, gældende lov og anerkendelse af behandlingen.

I henhold til retslitteraturen efterlader manglen på en EU-retsakt om grænseoverskridende insolvens for investeringsinstitutter og investeringsselskaber et uønsket hul i EU-lovgivningen. Med hensyn til investeringsselskaber vil det hul dog sandsynligvis blive lukket snart for størstedelen af disse selskabers vedkommende, når ændringerne af direktiv 2001/24/EF i overensstemmelse med det seneste forslag til direktiv om bankgenopretning og -afvikling¹⁴ bliver vedtaget. For så vidt angår investeringsinstitutter, anførte interessenter, at den nuværende situation ikke havde skabt problemer i praksis, eftersom insolvens hos investeringsinstitutter var ret sjælden.

2.3. Anerkendelse af insolvensbehandling indledt uden for EU eller samordning mellem behandling i og uden for EU

Forordningen gælder for insolvensbehandling af skyldnere, der har centret for deres hovedinteresser i en medlemsstat. En insolvensbehandling, hvor centret for skyldnerens hovedinteresser (COMI) ligger uden for EU, falder uden for forordningens anvendelsesområde. Selv hvis COMI ligger i EU, er anvendelsesområdet begrænset med hensyn til aktiver, kreditorer eller forretningssteder, der befinder sig i udlandet. I disse situationer finder forordningen kun delvist anvendelse på aktører og aktiver, der befinder sig i en medlemsstat. Spørgsmål, der ligger uden for forordningens anvendelsesområde, er dækket af national lovgivning.

Det er anført i konsekvensanalysen, at flere medlemsstater siden forordningens vedtagelse har indført love for aspekter af grænseoverskridende insolvens, som involverer stater uden for EU. Rumænien, Polen, Det Forenede Kongerige, Slovenien og Grækenland har vedtaget love på grundlag af UNCITRAL's Model Law fra 1997. Belgien, Tyskland og Spanien har indført love om international insolvens, som ikke følger UNCITRAL's tilgang, men generelt dækker lignende emner. Frankrig og Italien har ingen specifikke love på dette område, men deres retter anvender generelle internationale privatretlige principper.

Selv om virkningerne af den internationale dimension af insolvens derfor varierer, afhængigt af hvilke medlemsstater der er berørt, konkluderer Kommissionen på grundlag af evalueringsundersøgelsen, at manglen på harmoniserede bestemmelser for anerkendelse af insolvensbehandling uden for EU eller samordning mellem behandlinger i og uden for EU ikke har skabt nogen væsentlige problemer i praksis. Respondenterne i den offentlige høring var splittede med hensyn til, om manglende bestemmelser for anerkendelse eller samordning af insolvensbehandling uden for EU havde skabt problemer, idet 44 % var enige, og 37 % var uenige. Der blev anført visse problemer med anerkendelse af EU-afgørelser eller af en EU-kurators beføjelser i stater uden for EU såsom Schweiz. Disse problemer kan dog ikke løses gennem EU-lovgivning, men kun gennem en international traktat. I den henseende er det værd

¹³ Direktiv 2009/138/EF om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II), EUT L 335 af 17.12.2009, s. 1, og direktiv 2001/24/EF om sanering og likvidation af kreditinstitutter, EFT L 125 af 5.5.2001, s. 15.

¹⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 6. juni 2012 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 77/91/EØF og 82/891/EF, af direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF og 2011/35/EF og af forordning (EU) nr. 1093/2010 samt af KOM(2012) 280 endelig.

at bemærke, at Schweiz uformelt har udtrykt interesse for at udarbejde en bilateral aftale med EU om insolvens.

3. KOMPETENCE TIL INDLEDNING AF INSOLVENSBEHANDLING

3.1. Definition og bestemmelse af centret for skyldnerens hovedinteresser (COMI)

Begrebet COMI er særdeles vigtigt for anvendelsen af forordningen. Kommissionen bemærker, at der er generel opbakning til begrebet COMI, som det fortolkes af EU-Domstolen. Dette er i overensstemmelse med resultaterne af den offentlige høring, hvor et betydeligt flertal af respondenter (77 %) godkendte anvendelsen af COMI til at lokalisere hovedinsolvensbehandlingen. Dog mente 51 %, at fortolkningen af udtrykket COMI skabte praktiske problemer. Ikke desto mindre følte nogle, at EU-Domstolens præciseringer havde været meget nyttige og havde givet en mere ensartet anvendelse af udtrykket.

EU-Domstolen har præciseret COMI-begrebet gennem retspraksis i sine afgørelser vedrørende Eurofood¹⁵ og Interdil¹⁶. Bestemmelsen af COMI kræver en omfattende vurdering af omstændighederne i hver enkelt sag. Ifølge EU-Domstolens objektive tilgang skal COMI identificeres efter kriterier, der kan identificeres af tredjemand. Normalt opfyldes disse kriterier dér, hvor skyldneren udfører sine erhvervsaktiviteter, eller hvor hans/hendes hovedkontor er beliggende.

For virksomheder og andre juridiske personer fastsættes der i **artikel 3, stk. 1**, en simpel formodning for registreringssted. EU-Domstolen har i sin retspraksis præciseret de omstændigheder, hvorunder denne formodning kan afvises på en måde, der samlet set anses for at være passende. Det er dog blevet anført, at formodningen i mange medlemsstater (AT, BE, CZ, FR, DE, GR, IT, LU, NL, PL, RO, ES, SE, UK) undertiden blev afvist uden gennemførelse af den omfattende analyse, der kræves af EU-Domstolen. Det er uklart, om dette skyldes, at retterne mangler viden om EU-Domstolens retspraksis, eller vanskeligheder med den faktuelle tilgang, den kræver.

Skønt forordningen dækker fysiske personers insolvens, hvad enten det er erhvervsdrivende eller forbrugere, omhandler ordlyden af artikel 3, stk. 1, ikke udtrykkeligt privatpersoners COMI. I den forbindelse viste evalueringsundersøgelsen uoverensstemmelser i medlemsstaternes praksis. Nogle domstole anvendte en formodning for skyldnerens bopæl, mens andre simpelthen anvendte nationale COMI-begreber på enkeltpersoner.

Bestemmelsen af COMI er vanskeligst i tilfælde, hvor skyldneren har flyttet hjemsted forud for insolvensbegæringen. Ifølge retspraksis¹⁷ fra EU-Domstolen er det afgørende tidspunkt for fastsættelse af, at der findes et COMI, indgivelsen af begæringen om at indlede hovedinsolvensbehandling. Hvis skyldneren efterfølgende flytter sit COMI til en anden medlemsstat, bevarer den anmodede ret kompetence. Denne retspraksis respekteres i vid udstrækning af domstolene. Der kan opstå problemer, såfremt skyldneren overfører sit COMI til en anden medlemsstat forud for begæringen. Evalueringsundersøgelsen viste tilfælde, hvor enkeltpersoner åbenbart urimeligt (midlertidigt) flyttede deres COMI med det ene formål at opnå eftergivelse af restgæld. Problemet, der undertiden betegnes som "konkursturisme", er begrænset til nogle få regioner i EU, hvor det østlige Frankrig, Det Forenede Kongerige og

¹⁵ EU-Domstolen, sag C-341/04, *Eurofood*.

¹⁶ EU-Domstolen, sag C-396/09, *Interdil*.

¹⁷ EU-Domstolen, sag C-1/04, *Staubitz-Schreiber*.

Letland tiltrækker skyldnere fra andre lande. Især tyske og irske skyldnere har prøvet at udnytte den engelske lovs muligheder for gældseftergivelse inden for bare et år.

Der har også været tilfælde, hvor virksomheder er flyttet til en anden medlemsstat end den, hvor de har deres registrerede hjemsted, med henblik på at udnytte mere avancerede saneringsordninger der. Dog kan sådanne flytninger ikke i sig selv anses for at være uberettigede eller ulovlige. For det første har EU-Domstolen accepteret virksomheders flytning af COMI som en lovlig udøvelse af etableringsfriheden. Således præciserede Domstolen i sin afgørelse i Centros-sagen, at det er omfattet af etableringsfriheden at drive virksomhed i én medlemsstat gennem en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, selv om virksomhedens registrerede hjemsted blev valgt for at undgå minimumskapitalkravet i den medlemsstat, hvor virksomheden har sit reelle hovedkontor. Endvidere gavner en flytning af COMI ofte kreditorerne i stedet for at stille dem dårligere. Ofte fremmes flytninger endog af (prioriterede) kreditorer i et forsøg på at redde eller sanere virksomheden. Der findes flere tilfælde, hvor en COMI-flytning til Det Forenede Kongerige gav mulighed for en vellykket sanering af en virksomhed på grund af den fleksibilitet, den engelske insolvenslov giver virksomheder på det område.

3.2. Proceduremæssige rammer for undersøgelse af kompetence

Evalueringsundersøgelsen fremhæver flere væsentlige problemer med hensyn til de proceduremæssige rammer for undersøgelse af rettens kompetence til at indlede en insolvensbehandling. I øjeblikket omhandler forordningen ikke udtrykkeligt dette spørgsmål, som behandles i medlemsstaternes retsplejelove og via generelle principper for effektivitet og ikkeforskelsbehandling. Dog er der stor forskel i EU på de nationale retters metoder til at afgøre kompetencespørgsmålet i henhold til artikel 3. Det ser ikke ud til at være klart for alle retter, at de er forpligtede til at undersøge deres egen kompetence og udtrykkeligt anføre retsgrundlaget for deres afgørelse om at indlede insolvensbehandling i selve afgørelsen om indledning af insolvensbehandlingen. Dette er problematisk, for i henhold til princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne, som er en hjørnesteen i forordningen, skal medlemsstaternes retter omhyggeligt vurdere skyldners COMI, idet afgørelserne om at indlede insolvensbehandling anerkendes i andre medlemsstater uden nogen beføjelse til at underkaste rettens afgørelse kontrol.

Med hensyn til de proceduremæssige rammer er det også blevet kritiseret, at udenlandske kreditorer ikke altid har ret til at anfægte afgørelsen om at indlede insolvensbehandling, og at de – selv hvor de formelt har ret til det – ikke underrettes om afgørelsen i tilstrækkeligt god tid til at kunne udøve deres ret til at anfægte den.

3.3. Søgsmål som følge af insolvens

Afgrænsningen mellem Bruxelles I-forordningen¹⁸ og forordningen er et af de mest kontroversielle spørgsmål i forbindelse med grænseoverskridende insolvens. Tvisten vedrører international kompetence (artikel 3) og anerkendelse af udenlandske retsafgørelser (artikel 25).

Ifølge EU-Domstolens retspraksis betragtes afgørelser i civile søgsmål som insolvensspecifikke, når de direkte følger af en insolvensbehandling og er tæt forbundet hermed (*vis attractiva concursus*). Dette princip er dog kun kodificeret med hensyn til

¹⁸ Forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, EFT L 12 af 16.1.2001, s. 1.

anerkendelse (artikel 25 i EIR). Afgrænsningsformlen blev etableret af EU-Domstolen i 1979¹⁹ i forbindelse med Bruxelleskonventionen²⁰ og blev gentaget af EU-Domstolen i Deko Marty-sagen²¹ med hensyn til kompetence i henhold til forordningen. EU-Domstolen fastslog, at den ret, der indledte insolvensbehandling, havde kompetence til omstødelsessøgsmål anlagt af kurator mod tredjemand såsom et søgsmål med det formål at erklære en overførsel af selskabsandele i forbindelse med en insolvensbehandling ugyldig²², og at sådanne søgsmål var udelukket fra Bruxelles I-forordningens anvendelsesområde.²³ I modsætning hertil fastslog Domstolen, at et søgsmål anlagt af en sælger på grundlag af et ejendomsforbehold mod en insolvent køber²⁴ og actio Pauliana baseret på et krav mod tredjemand, som kurator havde overført til den eneste kreditor²⁵, ikke kan betragtes som tæt forbundet med insolvensbehandlingen.

44 % af respondenterne i den offentlige høring anførte ingen problemer med samspillet mellem forordningen og Bruxelles I-forordningen, som ikke var blevet løst tilfredsstillende af retspraksis. Alligevel konkluderer Kommissionen, at manglen på en udtrykkelig kompetenceregulering for søgsmål som følge af insolvens giver anledning til usikkerhed for retlige aktører, der ikke er velbevandrede i EU-Domstolens retspraksis. Endvidere er det blevet kritiseret, at en kurator ikke kan forene et insolvensrelateret søgsmål med et søgsmål, der er omfattet af Bruxelles I-forordningen.

4. LOVGIVNING, DER FINDER ANVENDELSE

4.1. Anvendelsesområde for den generelle bestemmelse (Lex fori concursus)

Et flertal af respondenter i den offentlige høring (55 %) var enige i, at forordningens bestemmelser om, hvilken lov der finder anvendelse, er tilfredsstillende, mens 32 % var uenige heri.

Ifølge evalueringsundersøgelsen er den generelle lovvalgsbestemmelse (lex fori concursus) i **artikel 4, stk. 1**, i forordningen i overensstemmelse med de generelle og anerkendte internationale privatretlige principper, hvorefter insolvensbehandling henhører under lovgivningen i den stat, der indleder behandlingen. Kommissionen konkluderer, at der ikke er behov for ændringer i denne bestemmelse.

Evalueringsundersøgelsen henviser til spørgsmål, der opstår om betegnelse eller beskrivelse, men mener, at besvarelsen af sådanne spørgsmål er de nationale retssystemer eller om nødvendigt EU-Domstolens ansvar.

4.2. Undtagelser til lex fori-princippet

Et flertal af respondenter i den offentlige høring (56 %) var enige i, at undtagelserne til den generelle lovvalgsregel er berettigede for at beskytte legitime forventninger og retssikkerheden.

¹⁹ EU-Domstolen, sag 133/78, Gourdain mod Nadler.

²⁰ Bruxelleskonventionen af 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (konsolideret udgave i EFT C 27 af 26.1.1998, s. 1).

²¹ Sag C-339/07, Seagon mod Deko Marty.

²² Sag C-111/08, Alpenblume.

²³ Sag C-111/08, SCT Industri.

²⁴ Sag C-292/08, German Graphics.

²⁵ Sag C-213/10, F-Text.

I henhold til **artikel 5** er tredjemands tinglige rettigheder ikke "berørt" af indledningen af insolvensbehandling. Næsten halvdelen af respondenterne i den offentlige høring (49 %) erklærede, at bestemmelsen om tinglige rettigheder fungerer tilfredsstillende i praksis, mens 26 % mente, at den ikke gør. Det hedder i evalueringsundersøgelsen, at anvendelsen af artikel 5 og 7 har ført til meget lidt retspraksis, men følgende problemer fremhæves:

- Hovedproblemet i denne forbindelse er den grundlæggende forståelse af artikel 5. I det overvældende flertal af medlemsstater fortolkes disse bestemmelser som "materielle begrænsningsregler", hvilket betyder, at de berørte tinglige rettigheder eller ejendomsforbehold ikke kan berøres af insolvensbestemmelserne, hverken i den medlemsstat, hvor insolvensbehandlingen indledes, eller i den stat, hvor aktiverne befinder sig, medmindre der indledes sekundær insolvensbehandling i sidstnævnte medlemsstat. Dette problem gør sig også gældende med hensyn til **artikel 7** (ejendomsforbehold). I forbindelse med artikel 5 er der opstået praktiske problemer, hvor fordringer, der er sikret ved tinglige rettigheder, justeres under saneringsprocedurer. Det er tvivlsomt, om en sådan justering af den tinglige sikkerhed "berører" den ekstra sikkerhed og derfor er forbudt i henhold til artikel 5 i EIR.
- Lokaliseringen af immaterielle aktiver såsom intellektuelle ejendomsrettigheder og bankkonti skabte vanskeligheder i praksis. Især vedrørende bankkonti hos en lokal filial af en udenlandsk bank er det tvivlsomt, om de befinder sig i bankfilialens medlemsstat eller i den medlemsstat, hvor banken har sit hovedkontor og sit COMI (artikel 2, litra g)).
- De respektive anvendelsesområder for artikel 5 og artikel 4, stk. 2, litra i), er usikre med hensyn til udlodning af provenuet i tilfælde, hvor aktiver, der ligger til grund for tinglige rettigheder, fjernes, eller hvor kurator uagtsomt har krænket en sikret kreditors rettigheder. I den forbindelse er det også uklart, hvilken lovgivning der finder anvendelse på et eventuelt erstatningskrav mod kurator.

Vedrørende **artikel 6** (modregning) er det uklart, om denne bestemmelse også finder anvendelse, når "den lovgivning, der gælder for den insolvente skyldners fordring", er lovgivningen i en stat, der ikke er medlem af EU. Et flertal af nationale rapporter i forbindelse med evalueringsundersøgelsen bekræftede, at artikel 6 anvendes i sådanne tilfælde, men spørgsmålet er uklart i mange medlemsstater. Det er også blevet kritiseret, at anvendelsen af artikel 6 på nettingaftaler er uklar, og at beskyttelsen af nettingaftaler i henhold til EU-lovgivningen i øjeblikket er forskellig, alt efter om skyldnerens insolvens er underlagt forordningen eller direktiverne om sanering og likvidation af kreditinstitutter og forsikringsselskaber.

Evalueringsundersøgelsen viser ingen særlige problemer med hensyn til **artikel 9** (betalingssystemer og finansielle markeder).

Vedrørende **artikel 10** (arbejdsaftaler) har der været nogle få klager over samspillet mellem arbejds- og insolvenslovgivning, især med hensyn til godkendelseskrav til opsigelse eller ændring af arbejdsaftaler. Endvidere hedder det i evalueringsundersøgelsen, at forskellige arbejdsretlige normer kan hindre en kurator i at træffe de samme foranstaltninger med hensyn til ansatte, der befinder sig i flere medlemsstater, og at denne situation kan komplicere

saneringen af en virksomhed. Denne situation er imidlertid indbygget i det politiske valg, der ligger til grund for artikel 10, hvilket evalueringsundersøgelsen ikke sætter spørgsmålstegn ved. En harmonisering af visse arbejdsretlige aspekter kunne begrænse dette problem, men ville være vanskelig at opnå, eftersom arbejdsretten er dybt forankret i nationale traditioner og under alle omstændigheder ligger uden for revisionen af forordningen. Undersøgelsen omhandler endvidere spørgsmålet om samspillet mellem insolvenslovgivning og garantiinstitutioner i henhold til direktiv 2008/94/EF²⁶ og konkluderer, at eventuelle problemer, der måtte opstå i den forbindelse, bedst løses gennem ændringer i de nationale love om disse institutioner eller i de nationale insolvenslove.

Evalueringsundersøgelsen afdækkede ikke et presserende behov for eventuelle ændringer i **artikel 12** (EF-patenter og EF-varemærker), som enten ikke synes at blive brugt meget i praksis eller fungerer tilfredsstillende.

Vedrørende **artikel 13** (skadelige handlinger) klagede nogle kuratorer over, hvor kompliceret det er at tage hensyn til flere retssystemer for at fastslå, om et krav kan afvises. Det konstateres dog i evalueringsundersøgelsen, at denne kompleksitet er nødvendig for at opnå passende resultater med hensyn til parternes berettigede forventninger. Alternative løsninger, der foreslås i retslitteraturen, såsom blot en beskyttelse mod en ændring i COMI, ville ikke løse problemet tilfredsstillende. Synspunkterne vedrørende bestemmelsen om skadelige handlinger lå ret tæt. En tredjedel af respondenterne erklærede, at de fungerer tilfredsstillende, mens 37 % sagde, at de ikke gør.

Artikel 15 (insolvensbehandlings virkninger for verserende retssager) skaber ingen alvorlige problemer. Det lader til, at lovgivningen i de fleste eller alle medlemsstater indeholder en bestemmelse om eller ofte sikrer, at insolvensbehandlinger har forrang for individuelle tvister eller sager. Der er dog en vis usikkerhed om anvendelsen af artikel 15 på voldgiftssager.

Kommissionen noterer sig resultaterne af evalueringsundersøgelsen for undtagelserne til lex fori-princippet, men den mener, at de vigtigste lovvalgsregler i forordningen anvendes tilfredsstillende og ikke kræver ændringer på nuværende tidspunkt.

5. ANERKENDELSE AF AFGØRELSER OM INDLEDNING AF INSOLVENSBEHANDLING

Det konstateres i evalueringsundersøgelsen, at medlemsstaternes retter i de fleste tilfælde respekterede den forudgående indledning af hovedinsolvensbehandling i en anden medlemsstat. Der er dog nogle få eksempler på, at retterne ikke opfyldte denne forpligtelse. Det er ikke altid klart, hvornår indledningen af behandlingen "trådte i kraft". Især gælder det for udnævnelsen af en tysk "vorläufiger Insolvenzverwalter", som de fleste, men ikke alle retter i medlemsstaterne accepterede som en "indledning" af insolvensbehandlingen i henhold til forordningen.

Anvendelsen af ordre public-forbeholdet i henhold til **artikel 26** i forordningen skabte ikke større problemer. Dog er der nogle få tilfælde, hvor domstole i medlemsstater henviste til ordre public under overvejelse af ikke at ville anerkende udenlandske hovedinsolvensbehandlinger.

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/94/EF om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, EUT L 283 af 28.10.2008, s. 36.

Halvdelen af respondenterne i den offentlige høring (51 %) var enige i, at definitionen af afgørelsen "om indledning af insolvensbehandling" skulle ændres for at tage hensyn til nationale retsordninger, hvor der ikke sker en egentlig retlig indledning af insolvensbehandlingen.

6. SAMORDNING AF HOVEDINSOLVENSBEHANDLING OG SEKUNDÆR INSOLVENSBEHANDLING

Ifølge evalueringsundersøgelsen viste sekundær insolvensbehandling sig ikke at være et værktøj for kurator i hovedsagen som beskrevet i forordningens **betragtning 19** – dvs. i sager, "hvor skyldnerens bo er for kompliceret til at blive administreret under ét, eller hvor forskellene i de berørte retssystemer er så store, at der kan opstå vanskeligheder i forbindelse med udvidelsen af virkningerne efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor insolvensbehandlingen er indledt". Der ser kun ud til at være relativt få tilfælde, hvor det var kurator i hovedinsolvensbehandlingen, som faktisk anmodede om at få indledt sekundær insolvensbehandling. De blev i stedet brugt (og misbrugt) af forskellige årsager, især som et værktøj til beskyttelse af lokale interesser og som et instrument i kompetencekonflikter, hvor indledningen af sekundær insolvensbehandling blev betragtet som den næstbedste løsning i forhold til indledning af hovedinsolvensbehandling i en bestemt medlemsstat. Evalueringsundersøgelsen skønner, at ulemperne ved sekundær insolvensbehandling er større end fordelene. Det gælder allerede, hvis kurator i den sekundære insolvensbehandling handler på en imødekommende måde, men er næsten mere indlysende, hvis dette ikke er tilfældet. Respondenterne i den offentlige høring var splittede med hensyn til fordelene ved sekundær insolvensbehandling, idet 36 % mente, at opdelingen i hovedinsolvensbehandling og sekundær behandling var nyttig, mens 37 % var uenige.

Følgende problemer blev anført i evalueringsundersøgelsen:

Den kendsgerning, at sekundær insolvensbehandling skal være en likvidation, er en hindring for fleksible og effektive saneringsforanstaltninger.

Manglen på specifikke regler for proceduren for indledning af sekundær insolvensbehandling er problematisk. Der er ingen bestemmelse om, at den kompetente ret kan afvise at indlede en sekundær insolvensbehandling under omstændigheder, hvor en sådan indledning ikke ville være i lokale kreditors interesse. Der er heller ikke nogen udtrykkelig bestemmelse om, at hovedkurator skal høres før indledningen af insolvensbehandlingen.

Endvidere er det uklart, om kuratorer i alle medlemsstater kan garantere de kreditorer, der måtte anmode om en sekundær insolvensbehandling, at de vil respektere alle privilegerede rettigheder, disse kreditorer måtte have ved sekundær insolvensbehandling, med henblik på at forhindre dem i rent faktisk at anmode om sekundær insolvensbehandling (eller forhindre retten i at indlede en sådan). Engelske domstole og retlige aktører har udviklet en sådan fremgangsmåde, men det er uklart, om kuratorer i alle andre medlemsstater har beføjelse til at fremsætte sådanne tilbud i henhold til deres respektive nationale insolvenslov.

Samarbejds- og oplysningspligten i henhold til forordningens **artikel 31** er ret uklar. Forordningen indebærer ikke samarbejdspligt mellem domstole eller kuratorer og domstole. Der er eksempler, hvor domstole eller kuratorer ikke handlede tilstrækkelig samarbejdsvilligt. Disse konklusioner bekræftes af resultaterne af den offentlige høring, hvor 48 % af respondenterne var utilfredse med samordningen mellem hovedinsolvensbehandling og sekundær behandling.

Artikel 33, stk. 1, som giver kurator for hovedinsolvensbehandlingen mulighed for at anmode om en udsættelse af likvidationen i den sekundære insolvensbehandling, er ikke tilstrækkeligt klar og bred med hensyn, hvilke foranstaltninger kurator for hovedinsolvensbehandlingen kan henvise til i sin anmodning. Standarden i artikel 33, stk. 2, vedrørende ophævelse af udsættelsen er ikke i overensstemmelse med den, der står i artikel 33, stk. 1.

7. KONCERNFORBUNDNE SELSKABER

En lang række grænseoverskridende insolvenssager involverer koncernforbundne selskaber, men forordningen indeholder ikke specifikke bestemmelser for insolvens i en multinational gruppe af foretagender. Den grundlæggende præmis for den aktuelle forordning er, at insolvensbehandling vedrører én juridisk enhed, og at der i princippet skal indledes en særskilt behandling for hvert enkelt selskab i koncernen. Der indledes ingen obligatorisk samordning af uafhængige insolvensbehandlinger for et moderselskab og dets datterselskaber med henblik på at lette saneringen af disse selskaber eller – hvis dette ikke er muligt – at samordne likvidationen af dem. Hverken kuratorerne eller de retter, der er involveret i de forskellige insolvensbehandlinger vedrørende de samme koncernforbundne selskaber, har en samarbejds- og oplysningspligt. Selv om kuratorer kan samarbejde på frivillig basis, er dommere i mange medlemsstater forhindret i at samarbejde med hinanden, da der ikke findes et retsgrundlag, som udtrykkeligt giver dem tilladelse hertil.

Gennem retspraksis er det på forskellig vis forsøgt at udfylde manglen på specifikke bestemmelser om insolvens i koncerner i praksis:

I de første år efter forordningens ikrafttræden fortolkede nogle nationale retter forordningens kompetenceregler bredt for således at indbringe insolvensbehandlingen for alle selskaber i koncernen, også dem, der var beliggende i en anden medlemsstat, for retten på moderselskabets hjemsted. De berørte retter begrundede normalt en sådan forening af insolvensbehandlinger med, at datterselskabernes kommercielle beslutninger blev kontrolleret af moderselskabet²⁷.

EU-Domstolens afgørelse i Eurofood-sagen i 2006 mindskede muligheden for en sådan forening af sager og styrkede bestemmelsen om, at hvert retssubjekt skulle behandles selvstændigt²⁸. Ifølge Domstolen er kontrol med virksomhedsledelsen alene ikke tilstrækkelig til at lokalisere et datterselskabs økonomiske interessecenter hos dets moderselskab i stedet for på dets egen registrerede adresse. Efter Eurofood – og den efterfølgende afgørelse i Interdil-sagen, som afspejler en mere fleksibel tilgang – er det stadig muligt at indlede en insolvensbehandling af et datterselskab i en medlemsstat, hvor moderselskabet har sit hjemsted, men kun, hvis de faktorer, der viser, at datterselskabets COMI befinder sig på moderselskabets hovedsæde, er objektive og kan identificeres af tredjemand. Det betyder i praksis, at retten skal undersøge en kompleks række af faktorer, bl.a. om moderselskabet finansierer et datterselskab, om moderselskabet kontrollerede driften (f.eks. ved at godkende indkøb over en bestemt grænse) og ansættelsen af medarbejdere, om visse funktioner (f.eks. forvaltning af it-udstyr eller visuel identitet/virksomhedsidentitet) blev centraliseret²⁹. Disse betingelser vil stort set kun blive opfyldt i tilfælde af meget integrerede selskaber.

²⁷ Denne fremgangsmåde begyndte i England og blev indført af retter i medlemsstater som Frankrig, Tyskland, Ungarn og Italien.

²⁸ Sag C-341/04, Eurofood IFSC Ltd., 2006, præmis 30.

²⁹ Jf. f.eks. High Courts afgørelse i Daisytex-sagen af 16.5.2003.

En anden tilgang i praksis er udnævnelsen af den samme kurator i insolvensbehandlingen af alle selskaber i den pågældende koncern eller af kuratorer, der tidligere har arbejdet sammen om insolvens i koncerner³⁰. Denne mulighed afhænger dog i øjeblikket af, om de respektive kuratorer og dommere er villige til at samarbejde.

Kommissionen er alt i alt enig i konklusionen på evalueringsundersøgelsen, nemlig at manglen på en specifik ramme for insolvens i koncerner i visse tilfælde udgør en hindring for en effektiv administration af insolvens i koncernforbundne selskaber³¹. Denne vurdering underbygges af resultaterne af den offentlige høring, hvor næsten halvdelen af respondenterne mente, at forordningen ikke fungerer effektivt for insolvens i en multinational koncern, idet over to tredjedele af dommerne og universitetsfolkene var af den opfattelse.

8. BEKENDTGØRELSE AF OG INFORMATION OM INSOLVENSBEHANDLING

Forordningen indeholder bestemmelser, der skal sikre offentlighed og viden om insolvensbehandling. Det fastsættes i **artikel 21 og 22** i forordningen, at kurator kan kræve, at afgørelser om indledning af insolvensbehandling og om kurators udpegelse offentliggøres i en anden medlemsstat og noteres i den pågældende stats offentlige registre. Medlemsstater kan gøre en sådan offentliggørelse og notering obligatorisk, men det er fortsat hovedsageligt skønsbaserede foranstaltninger.

Der er udbredt støtte til den konklusion, at en undladelse af at offentliggøre indledningen af insolvensbehandling i et offentligt register i høj grad mindsker kreditorernes mulighed for at vide, at der er indledt insolvensbehandling i en anden medlemsstat. Manglende information om eksisterende insolvensbehandlinger har også ført til, at der er iværksat unødvendige sammenfaldende insolvensbehandlinger i forskellige medlemsstater. Tre fjerdedele af respondenterne i den offentlige høring (75 %) mener, at manglen på obligatorisk offentliggørelse og registrering af afgørelsen om indledning af insolvensbehandling er et problem.

Det bemærkes i konsekvensanalysen, at der vil være en række problemer, selv om offentliggørelse og registrering blev gjort obligatorisk. Insolvensbehandling af juridiske enheder registreres ganske vist i hver medlemsstat, men privatpersoners insolvens registreres kun i nogle af dem. Kun 14 medlemsstater offentliggør afgørelser i et insolvensregister, der er tilgængeligt for offentligheden online³². I ni andre medlemsstater er nogle oplysninger om insolvens tilgængelige i en elektronisk database, f.eks. et selskabsregister eller en elektronisk udgave af den officielle tidende. Fire medlemsstater har slet ingen oplysninger om insolvensbehandling tilgængelig i elektronisk form, hvilket gør det særdeles vanskeligt at få adgang til disse oplysninger fra udlandet. Selv hvor der findes elektroniske registre, kan det ikke lade sig gøre for udenlandske kreditorer og retter at kontrollere hver medlemsstats register regelmæssigt. Som en af foranstaltningerne til gennemførelse af handlingsplanen vedrørende e-justice fra 2009 har Kommissionen iværksat et pilotprojekt for sammenkobling af elektroniske insolvensregistre. Pilotprojektet dækker dog til dato kun syv medlemsstater. Et flertal af respondenterne i den offentlige høring mente, at medlemsstaterne bør have pligt til at registrere indledningsafgørelsen i et insolvensregister, og at nationale insolvensregistre bør sammenkobles.

³⁰ F.eks. Nortel.

³¹ Jf. nærmere oplysninger i konsekvensanalysen, der ledsager forslaget til forordning om ændring af konkursforordningen.

³² AT, CZ, FI, DE, HU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK, SE og – delvis – UK.

9. ANMELDELSE AF FORDRINGER

I evalueringsundersøgelsen anføres der praktiske problemer vedrørende visse aspekter af anmeldelsen af fordringer i grænseoverskridende situationer, især sprogbarrierer, omkostninger, tidsfrister for anmeldelse af fordringer samt manglende oplysninger om indledningsafgørelsen, kurator og formaliteterne ved lex fori concursus i forbindelse med anmeldelse af fordringer. I **artikel 39-42** i forordningen er der kun fastsat minimumsbestemmelser for, hvordan udenlandske kreditorer skal anmelde deres fordringer, men ikke en omfattende proceduremæssig ramme.

I medfør af forordningens **artikel 42, stk. 2**, skal kreditor eventuelt fremlægge en oversættelse til det eller de officielle sprog i den medlemsstat, hvor insolvensbehandlingen er indledt. Evalueringsundersøgelsen viste, at det i nogle medlemsstater snarere er reglen end undtagelsen at kræve oversættelsen, hvilket medfører yderligere omkostninger og forsinkelser.

Dette hænger sammen med problemet med sagsomkostninger. Nationale rapportører kritiserede generelt høje oversættelsesomkostninger ved anmeldelse af en fordring. Endvidere forlanger nogle medlemsstater, at der antages en lokal advokat til at anmelde fordringen. Gennemsnitsprisen for at anmelde en fordring er for en udenlandsk kreditor anslået til omkring 2 000 EUR i en grænseoverskridende situation. På grund af de høje omkostninger kan kreditorer vælge at opgive et tilgodehavende, især når det drejer sig om et mindre beløb. Det problem vedrører især små og mellemstore virksomheder samt privatpersoner.

I evalueringsundersøgelsen nævnes desuden vanskeligheder som følge af anvendelsen af lovgivningen om indledning af insolvensbehandling, især med hensyn til frister, bevis for fordringer og de specifikke procedurer for anmeldelse af fordringer. Der har været rapporteret tilfælde, hvor udenlandske kreditorer var afskåret fra at anmelde en fordring, fordi fristerne i henhold til lokal lovgivning er relativt korte, og kurator ikke havde underrettet kreditorerne forud for fristens udløb.

Næsten halvdelen af respondenterne i den offentlige høring (46 %) gav udtryk for den holdning, at der var problemer med at anmelde fordringer under forordningen. Det spørgsmål er særligt relevant for SMV'er.

10. KONKLUSIONER

På grundlag af resultaterne af ovennævnte evaluering finder Kommissionen, at forordningen generelt fungerer fornuftigt og tilfredsstillende. Den har sikret en korrekt gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af grænseoverskridende insolvensbehandling og har forbedret samordningen af disse sager.

Alligevel er der visse forhold, som vil have godt af, at forordningen tilpasses. De vigtigste ændringer, Kommissionen vil foreslå, vedrører først og fremmest anvendelsesområdet. Kommissionen foreslår at udvide forordningens anvendelsesområde ved at revidere definitionen af insolvensbehandling med henblik på at inkludere blandet insolvensbehandling og rekonstruktionsbehandlinger før en konkurs samt insolvensbehandling for privatpersoner, som i øjeblikket ikke er medtaget.

Vedrørende kompetence bør forordningen bevare COMI-begrebet, som det fortolkes af EU-Domstolen, men Kommissionen foreslår en revision af formuleringen for at præcisere

betydningen heraf. Den præciserer også anvendelsen af COMI-bestemmelsen for privatpersoner. Med den foreslåede revision indføres en kompetenceregulering for beslægtede søgsmål, og de proceduremæssige rammer for undersøgelse af kompetence bør forbedres for at begrænse mulighederne for ulovlig "forum-shopping".

Kommissionen foreslår at forbedre offentliggørelsen af insolvensbehandling på to måder, nemlig ved at gøre det obligatorisk at offentliggøre afgørelser i andre medlemsstater og ved at kræve, at afgørelser om indledning og afslutning af insolvensbehandling og visse andre afgørelser bliver offentliggjort i et elektronisk register, der er offentligt tilgængeligt på internettet. De elektroniske insolvensregistre bør opfylde grænseoverskridende insolvensbehov, men skal naturligvis også betjene indenlandske brugere.

Forslaget om at indføre nye standardformularer for meddelelse om insolvensbehandling og anmeldelse af fordringer vil gøre det lettere for udenlandske kreditorer at anmelde fordringer. Endvidere skal fristerne for anmeldelse af fordringer være lange nok til, at de faktisk kan anmelde en fordring.

Endelig gør Kommissionen noget ved spørgsmålet om insolvens i koncerner. Kommissionen foreslår nemlig, at der inkluderes særlige regler i forordningen, der kan sikre en mere effektiv håndtering af insolvens for multinationale koncernforbundne selskaber. Et mere fleksibelt samarbejde mellem kuratorer i forskellige medlemsstater ventes at støtte redningen af selskaber og maksimere værdien af deres aktiver.

Yderligere områder, hvor der blev afdækket visse problemer i evalueringen, såsom spørgsmålene om udvidelse af anvendelsesområdet uden for EU og den lovgivning, der finder anvendelse, blev også overvejet. Kommissionen finder det dog ikke ønskeligt at indføre særlige bestemmelser i forordningen om anerkendelse af og samordning med insolvensbehandlinger indledt uden for EU. Hovedårsagen er som nævnt, at sådanne bestemmelser kun ville være bindende på medlemsstaternes område og ikke i lande uden for EU. Derfor vil disse mål bedre kunne nås gennem en eventuel udarbejdelse af et udkast til international konvention, som også kan sikre EU's interesser i forhandlinger med tredjelande.

Endvidere foreslår Kommissionen ikke ændringer i forordningens bestemmelser vedrørende den lovgivning, der finder anvendelse. Kommissionen finder, at eksisterende bestemmelser anvendes tilstrækkeligt fleksibelt i EU og sikrer den rette balance mellem *lex fori* og *lex situ*. I overensstemmelse hermed foretrækker man at bevare de aktuelle lovvalgsregler, indtil virkningerne af mulige ændringer af medlemsstaternes insolvenslovgivning, selskabsret og sociallovgivning er undersøgt yderligere.