

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Den Haag, 29 november 2017

Ref:

Betreft: Consultatie conceptwetsvoorstel homologatie onderhands akkoord ter voorkoming van faillissement

Geachte mevrouw

Graag maakt Eumedion gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het consultatiedocument d.d. 5 september 2017 inzake het conceptwetsvoorstel homologatie onderhands akkoord ter voorkoming van faillissement (hierna: het conceptwetsvoorstel).

1. Algemeen: het conceptwetsvoorstel kan onnodige faillissementen van levensvatbare ondernemingen helpen voorkomen

Een levensvatbare onderneming met financiële problemen kan haar aandeelhouders en schuldeisers een akkoord aanbieden met het doel om de schuldenlast te verlichten. Een complicerende factor onder het huidige recht is dat deze partijen niet kunnen worden verplicht om mee te werken aan een redelijk akkoord, zelfs niet wanneer dat akkoord door een meerderheid van de schuldeisers en aandeelhouders wordt gesteund. Het gevolg hiervan is dat een kleine minderheid onwillige schuldeisers of aandeelhouders een akkoord op onredelijke gronden kan dwarsbomen en daarmee de herstructurering van een levensvatbare onderneming kan frustreren. Het wetsvoorstel beoogt deze praktijk een halt toe te roepen. Om dit doel te bereiken, wordt erin voorzien dat de rechter onder bepaalde voorwaarden¹ een akkoord kan homologeren waardoor het algemeen verbindend is voor alle daarbij betrokken schuldeisers en aandeelhouders (het zogenoemde 'dwangakkoord').

Eumedion heeft al in haar reactie op het eerdere voorontwerp van dit wetsvoorstel aangegeven voorstander te zijn van een wettelijke regeling voor het dwangakkoord.² Eumedion is verheugd dat het conceptwetsvoorstel voorziet in een preventief herstructureringsraamwerk waardoor onnodige

¹ De rechter kan een akkoord homologeren, mits tenminste één klasse van schuldeisers of aandeelhouders met het akkoord heeft ingestemd en er geen sprake is van enige weigeringsgrond.

² <https://www.eumedion.nl/nl/public/kennisbank/wet-en-regelgeving/2012/2014-11-commentaar-consultatie-wetsvoorstel-dwangakkoord.pdf>.

faillissementen van levensvatbare ondernemingen kunnen worden voorkomen. Bij een onnodig faillissement zullen weinig van de bij de onderneming betrokken *stakeholders* belang hebben, en aandeelhouders – die bij een faillissement helemaal achterin de rij staan bij het verhaal op de achtergebleven boedel – al helemaal niet.

De meeste elementen van het conceptwetsvoorstel kunnen op onze steun rekenen. Dit betreft in het bijzonder het voorstel om bepaalde entiteiten die al onder een stelsel voor herstel en afwikkeling vallen van het conceptwetsvoorstel uit te zonderen (conceptart. 369 Fw), de voorgestelde toegangsdrempel voor herstructurering (conceptart. 370 Fw), de mogelijkheid om de rechter te verzoeken om te oordelen over geschillen in de fase waarin nog over het akkoord wordt onderhandeld (conceptart. 376 Fw), de mogelijkheid voor de rechter om maatregelen te treffen ter bescherming van de belangen van aandeelhouders (conceptart. 377 Fw), de verplichte rechterlijke toetsing in het kader van de homologatie (conceptart. 381 Fw) en de verbindende kracht van een gehomologeerd akkoord (conceptart. 382 Fw).

Bij enkele onderdelen van het conceptwetsvoorstel hebben wij bedenkingen. Het betreft in het bijzonder:

- de voorgestelde inrichting van de stemprocedure over een akkoord (conceptart. 378 Fw). Het risico bestaat dat aandeelhouders van beursvennootschappen niet in staat zullen zijn om te stemmen over een akkoord. Om dit te voorkomen meent Eumedion dat in het geval van een beursvennootschap a) aandeelhouders via een gevolmachtigde dan wel een elektronisch communicatiemiddel zouden moeten kunnen stemmen over een akkoord en b) de 'oproepingstermijn' voor deze stemming zou moeten worden verlengd.
- het voorstel dat aandeelhouders voortaan zouden kunnen worden gedwongen om aanvullende investeringen te doen (conceptart. 382 Fw). Gelet op de huidige jurisprudentie kunnen aandeelhouders hiertoe niet worden gedwongen.
- het voorstel om aandeelhouders en schuldeisers de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep te ontnemen (conceptart. 381 Fw). Gelet op de ingrijpende gevolgen van de homologatie van een akkoord voor aandeelhouders en schuldeisers en de Europese ontwikkelingen op dit gebied, meent Eumedion dat het instellen van hoger beroep mogelijk zou moeten zijn.

Hieronder lichten wij onze belangrijkste aandachtspunten toe.

2. Drempel voor aanbieden dwangakkoord terecht hoog

Sanering en herstructurering van schulden via een dwangakkoord kan ingrijpende gevolgen hebben voor schuldeisers en aandeelhouders, hun rechten kunnen immers worden aangetast. Gedacht kan worden aan de gedeeltelijke in plaats van de gehele voldoening van hun vordering of de verwatering

van hun aandelenbelang. Gelet op de ingrijpende aard van deze gevolgen, dient te ruimhartig en oneigenlijk gebruik van de wettelijke regeling voor het dwangakkoord te worden voorkomen. Alleen in het geval een levensvatbare onderneming op een faillissement afstevent, zou toegang moeten worden geboden tot deze wettelijke regeling. In het conceptwetsvoorstel (conceptart. 370 Fw) wordt de toegang terecht beperkt tot situaties waarin een schuldenaar voorziet dat hij met het betalen van zijn opeisbare schulden niet zal kunnen voortgaan.

3. Aandeelhouders van beursvennootschappen zouden in staat moeten zijn om te stemmen over een akkoord

Op grond van conceptart. 378 Fw dient een akkoord gedurende een redelijke termijn die in ieder geval niet korter mag zijn dan acht dagen aan de stemgerechtigde aandeelhouders te worden voorgelegd. Het is aan de schuldenaar om te bepalen op welke wijze er gestemd zal kunnen worden. Zo kan de schuldenaar ervoor kiezen om de stemming schriftelijk te laten plaatsvinden of om hiervoor een vergadering te organiseren, al dan niet met gebruik van een elektronisch communicatiemiddel. Bij de bepaling van de stemuitslag wordt gekeken naar de aandeelhouders die daadwerkelijk hebben gestemd. Gelet hierop is het van groot belang dat aandeelhouders die dat willen ook daadwerkelijk kunnen stemmen over een akkoord. Te meer nu aandeelhouders niet via het gebruik van hun 'reguliere' aandeelhoudersrechten voor hun belangen kunnen opkomen (conceptart. 370, lid 3, Fw). Overigens heeft ook de schuldenaar baat bij een stemprocedure die aan de wettelijke eisen voldoet. Indien dat niet het geval is, loopt hij immers het risico dat de rechter weigert om een akkoord algemeen verbindend te verklaren (conceptart. 381 Fw). In de conceptmemorie van toelichting (p. 10) valt te lezen dat de rechtbank altijd ambtshalve zal toetsen of alle schuldeisers of aandeelhouders op wie het akkoord betrekking heeft naar behoren in kennis zijn gesteld van het akkoord en de gelegenheid hebben gehad hierover hun stem uit te brengen. Wel is het de vraag of een stemprocedure die vanuit praktisch oogpunt bezwaarlijk is voor aandeelhouders ook kwalificeert als een weigeringsgrond in de zin van het conceptwetsvoorstel. Het risico van een stemprocedure die vanuit praktisch oogpunt bezwaarlijk is voor aandeelhouders, doet zich met name voor bij beursvennootschappen. Gelet hierop meent Eumedion dat er betere waarborgen in het conceptwetsvoorstel moeten worden opgenomen opdat aandeelhouders van beursvennootschappen ook daadwerkelijk in staat zijn om te stemmen over een akkoord. Hieronder gaan wij nader in op voornoemde praktische bezwaren en doen wij voorstellen om deze te ondervangen.

a. Aandeelhouders van beursvennootschappen zouden via een gevolmachtigde dan wel via een elektronisch communicatiemiddel moeten kunnen stemmen

Het eerste praktische bezwaar is de vrijheid die beursvennootschappen in het conceptwetsvoorstel wordt geboden bij de inrichting van de stemprocedure. Niet kan worden uitgesloten dat een beursvennootschap ervoor kiest om een vergadering te organiseren en alleen aandeelhouders die

fysiek aanwezig zijn te laten stemmen over het akkoord. Voor buitenlandse aandeelhouders, die bijna 90% van het risicodragend kapitaal van de grootste Nederlandse beursvennootschappen verschaffen, zal het veelal niet mogelijk zijn om fysiek bij deze vergadering aanwezig te zijn. Eumedion zou het toejuichen wanneer wordt gewaarborgd dat in ieder geval beursvennootschappen hun aandeelhouders de mogelijkheid bieden om via een gevolmachtigde dan wel via een elektronisch communicatiemiddel te stemmen³ over een akkoord.

b. De 'oproepingstermijn' voor de stemming over een akkoord zou moeten worden verlengd

Een ander praktisch bezwaar is de wel erg korte 'oproepingstermijn' van acht dagen. Gelet op het feit dat aandelen van beursvennootschappen vaak worden gehouden via een zogenoemde bewaarketen van intermediairs, verwacht Eumedion dat maar een gering percentage van de buitenlandse aandeelhouders in staat zal zijn om (geïnformeerd) te kunnen deelnemen aan de stemming over een akkoord. Dit doet afbreuk aan het beoogde uitgangspunt dat aandeelhouders voldoende gelegenheid wordt gegeven om het akkoord te beoordelen, de consequenties die daar voor hen uit voortvloeien te overzien en daarover te stemmen (p. 9 conceptmemorie van toelichting). Eumedion is er voorstander van dat de 'oproepingstermijn' voor beursvennootschappen tenminste gelijk wordt getrokken met de verkorte oproepingstermijn die al geldt voor vergaderingen bij banken en bepaalde beleggingsondernemingen voor een kapitaalverhoging om afwikkeling te voorkomen, dat wil zeggen niet later dan de tiende dag voor de stemming.⁴ Daarnaast vraagt Eumedion zich meer in algemene zin af in hoeverre deze korte 'oproepingstermijn' zich verhoudt met de richtlijn aandeelhoudersrechten⁵ en dan in het bijzonder art. 5 (minimumoproepingstermijn) en art. 7. (verplichting om één registratiedatum in de wet op te nemen). Eumedion vindt het wenselijk dat hier in de memorie van toelichting aandacht aan wordt besteed.

4. Aandeelhouders kunnen niet gedwongen worden om aanvullende investeringen te doen

In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is geregeld dat aan een aandeelhouder, zelfs niet door wijziging van de statuten, tegen zijn wil enige verplichting boven de verplichting tot volstorting van zijn aandelen kan worden opgelegd. In het conceptwetsvoorstel (art. 382, lid 2, Fw) wordt geregeld dat deze bepaling buiten toepassing blijft. Het is voor Eumedion niet duidelijk welke implicaties dit met zich meebrengt voor aandeelhouders. De conceptmemorie van toelichting (p. 36) lijkt er vanuit te gaan dat aandeelhouders via een akkoord ook kunnen worden gedwongen om een aanvullende investering te doen. In het voorontwerp van dit wetsvoorstel ging de wetgever er nog vanuit dat aandeelhouders op grond van de jurisprudentie in beginsel niet verplicht zijn om hun kapitaaldeelname uit te breiden bij noodzaakfinanciering maar dat zij onder omstandigheden wel

³ Vgl. ook art. 2:117 BW en art. 2:117a BW.

⁴ Vgl. art. 2:115, lid 3, BW.

⁵ Richtlijn 2007/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende de uitoefening van bepaalde rechten van aandeelhouders in beursgenoteerde vennootschappen, PbEU 2007, L 184.

dienen mee te werken aan een aandelenuitgifte.⁶ Eumedion meent dat aandeelhouders niet kunnen worden gedwongen om aanvullende investeringen te doen.

5. Hoger beroep tegen beslissing tot homologatie van een akkoord zou mogelijk moeten zijn

De gevolgen van de homologatie van een akkoord kunnen bijzonder ingrijpend zijn voor aandeelhouders en schuldeisers. Tegen deze achtergrond is de rechtsbescherming nogal mager te noemen. Aandeelhouders en schuldeisers wordt de mogelijkheid ontnomen om in hoger beroep te gaan en cassatie in te stellen (conceptart. 381, lid 6, Fw). In de conceptmemorie van toelichting (p. 41) wordt de keuze voor deze uitgekledede vorm van rechtsbescherming gemotiveerd door erop te wijzen dat een akkoord tot stand komt in de klemmende situatie van een dreigende faillietverklaring, dat in het kader van de behandeling van een homologatieverzoek prejudiciële vragen kunnen worden gesteld en dat cassatie in belang der wet mogelijk blijft. Eumedion vindt deze redenering niet overtuigend. Te meer nu het conceptwetsvoorstel niet voorziet in een afzonderlijke procedure over de door de schuldenaar geboden waardering⁷. Overigens is Eumedion ook verbaasd over deze ommezwaai van de wetgever. In de conceptmemorie van toelichting (p. 75) op het eerdere voorontwerp van dit wetsvoorstel viel namelijk nog het volgende te lezen: "*Voor de schuldeisers en aandeelhouders die tegen het akkoord hebben gestemd, betekent de algemeen verbindend verklaring van het akkoord dat die inmenging plaatsvindt tegen hun wil. Een inmenging in de eigendom is een zo zwaar middel dat een procedure in twee instanties aangewezen wordt geacht. Aldus zijn tegen de beschikking van de rechtbank ten aanzien van het verzoek tot algemeen verbindend verklaring van het akkoord hoger beroep en cassatie mogelijk*". Ook het richtlijnvoorstel herstructurering en faillissement (art. 15) voorziet in een mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep, waarbij wel geldt dat het instellen daarvan geen schorsende werking heeft op de uitvoering van een herstructureringsplan. Eumedion vindt het raadzaam dat zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij de contouren van het Europese systeem en pleit er daarom voor om aandeelhouders en schuldeisers de mogelijkheid te geven om op z'n minst hoger beroep in te stellen tegen de beslissing tot homologatie. Daarnaast meent Eumedion meer in algemene zin dat het wenselijk is dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de samenloop met het richtlijnvoorstel herstructurering en faillissement.

6. Benoeming onafhankelijke deskundige zou verplicht moeten zijn bij aantasting rechten aandeelhouders

Eumedion kan zich er wel iets bij voorstellen dat de benoeming van een deskundige niet in alle gevallen toegevoegde waarde heeft. Uit de conceptmemorie van toelichting (p. 35) volgt dat de

⁶ Zie conceptmemorie van toelichting bij WCO II, p. 18/19 waar onder meer wordt verwezen naar Gerechtshof Amsterdam 11 maart 2004 (OK), JOR 2004/190 (Pito/Booij), Hoge Raad 19 oktober 2001, JOR 2002/5 (Skygate) en Hoge Raad 25 februari 2011, JOR 2011/115 (Inter Access).

⁷ Uit conceptart. 374, lid 2, Fw volgt dat een door de schuldenaar opgestelde waardering onderdeel uitmaakt van het akkoord

rechter kan bepalen dat er een onafhankelijke deskundige moet worden aangesteld die het traject zal monitoren maar wat Eumedion betreft is dit wat mager. Eumedion meent dat de benoeming van een onafhankelijke deskundige toegevoegde waarde heeft en verplicht zou moeten zijn indien de rechten van aandeelhouders worden geschonden. Te meer nu aandeelhouders niet via het gebruik van hun 'reguliere' aandeelhoudersrechten voor hun belangen kunnen opkomen⁸ en de rechter een akkoord al kan homologeren als tenminste één klasse van schuldeisers of aandeelhouders met het akkoord heeft ingestemd (en er geen sprake is van een weigeringsgrond). Eumedion adviseert om de benoeming van een onafhankelijke deskundige in het geval van aantasting van de rechten van aandeelhouders verplicht te stellen.

7. (Statutaire) regelingen over rol algemene vergadering bij akkoord zouden moeten blijven gelden

Ofschoon het de belangen van aandeelhouders ingrijpend schaadt, begrijpen wij de achtergrond van conceptart. 370, lid 3, Fw waarin, kort gezegd, is geregeld dat aandeelhouders niet via het gebruik van hun 'reguliere' wettelijke aandeelhoudersrechten voor hun belangen kunnen opkomen. Wel vindt Eumedion het teleurstellend dat de wetgever voorschrijft dat ook statutaire bepalingen en andere regelingen die tussen de aandeelhouders en de rechtspersoon zijn overeengekomen waaruit volgt dat voor het aanbieden van een akkoord wel goedkeuring van de algemene vergadering is vereist, buiten toepassing blijven. Eumedion is geen voorstander van deze bepaling en mist een overtuigende motivering in de memorie toelichting van het wetsvoorstel waarom deze bepaling gerechtvaardigd is.

8. Afsluitend nog enkele technische punten

- Verhouding met verplicht bod-regeling: Het valt niet uit te sluiten dat een dwangakkoord (bijvoorbeeld waarbij sprake is van een *debt for equity swap*) ertoe leidt dat een daarbij betrokken partij meer dan 30% van de stemrechten in een beursvennootschap verkrijgt. Deze partij is op grond van de Wet op het financieel toezicht verplicht om een openbaar bod op alle aandelen van die onderneming uit te brengen.⁹ Eumedion vraagt zich af of in deze gevallen niet zou moeten worden voorzien in een uitzondering op de verplicht bod-regeling. Dit is ook in lijn met hetgeen nu geldt voor personen die meer dan 30% van de stemrechten verkrijgen in een vennootschap waaraan surseance van betaling is verleend of wanneer deze in staat van faillissement is verklaard (art. 5:71, lid 1, onderdeel f, van de Wft).
- Verhouding met richtlijn kapitaalbescherming¹⁰: In het geval van een naamloze vennootschap geldt dat de besluitvorming over de uitgifte van nieuwe aandelen is voorbehouden aan de

⁸ Zie conceptart. 370, lid 3, Fw.

⁹ Art. 5:70 Wft.

¹⁰ Richtlijn 2012/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 54, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze

algemene vergadering en dat de nieuw uit te geven aandelen eerst aan de bestaande aandeelhouders moeten worden aangeboden. In de memorie van toelichting (p. 6) wordt erop gewezen dat deze regels op grond van de richtlijn kapitaalbescherming niet buiten toepassing kunnen worden verklaard. Eumedion deelt deze visie.¹¹ Wel vraagt Eumedion zich af hoe een dwangakkoord in de vorm van een *debt for equity swap* bij een naamloze vennootschap uitwerkt en meent dat hier nader aandacht aan zou moeten worden besteed in de memorie van toelichting.

- Verhouding met Verordening marktmisbruik¹²: Een schuldenaar kan ervoor kiezen om een akkoord aan te bieden aan een beperkte groep aandeelhouders of schuldeisers. Uit de conceptmemorie van toelichting (p. 6/7 en p. 20) volgt dat dit de schuldenaar in staat stelt om in relatieve rust een akkoord tot stand te brengen en negatieve publiciteit over de ontstane financiële problemen en daarmee samenhangende nadelige consequenties te voorkomen. Deze redenering wordt ook gebruikt om te onderbouwen waarom verzoeken tot aanstelling van een deskundige en de behandeling van geschilpunten voorafgaand aan het definitieve akkoord in de raadkamer (en niet in het openbaar) moeten worden behandeld (p. 27 en p. 34 conceptmemorie van toelichting). Eumedion vraagt zich af of deze redenering ten aanzien van beursvennootschappen wel hout snijdt. Beursvennootschappen zijn immers gehouden om voorwetenschap onverwijld openbaar te maken (art. 17 Verordening marktmisbruik). Ernstige financiële problemen zijn zonder meer als voorwetenschap¹³ te kwalificeren. In het geval een beursvennootschap voorziet dat zij met het betalen van zijn opeisbare schulden niet zal kunnen voortgaan, zal er in beginsel sprake zijn van voorwetenschap. Het wetsvoorstel kan transparantievereisten die voortkomen uit de Verordening marktmisbruik niet zomaar opzij zetten. Mogelijk gaat de wetgever er vanuit dat openbaarmaking kan worden uitgesteld vanwege een zogenoemd rechtmatig belang dat met uitstel gediend zou zijn (art. 17, lid 4, Verordening marktmisbruik), maar dat blijkt niet uit de memorie van toelichting. Eumedion vindt het wenselijk dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen het conceptwetsvoorstel en het uitgangspunt van openbaarheid van voorwetenschap dat op grond van de Verordening marktmisbruik voor beursvennootschappen geldt.
- Ook in het kader van homologatie van een akkoord zou benoeming deskundige mogelijk moeten zijn: De rechter dient in het kader van de homologatie van een akkoord te beoordelen of voldaan is aan het uitgangspunt dat een aandeelhouder door een akkoord niet wezenlijk slechter af is dan in faillissement (conceptart. 381, lid 3, onderdeel d, Fw). Voor zover de rechter zich niet in een

vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken, PbEU 2012, L 315.

¹¹ Zie in dezelfde zin art. 32 van het richtlijnvoorstel herstructurering en faillissement.

¹² Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (PbEU 2014, L 173).

¹³ Art. 7, lid 1, onderdeel a, Verordening marktmisbruik: "*niet openbaar gemaakte informatie die concreet is en die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking heeft op een of meer uitgevende instellingen of op een of meer financiële instrumenten en die, indien zij openbaar zou worden gemaakt, een significante invloed zou kunnen hebben op de koers van deze financiële instrumenten of daarvan afgeleide financiële instrumenten*".

eerder stadium over de door de schuldenaar opgestelde waardering heeft uitgelaten¹⁴, kan Eumedion zich goed voorstellen dat de rechter er behoefte aan heeft om een onafhankelijke deskundige in te schakelen die onderzoek doet naar de hoogte van de waardering. Dit is wat ons betreft ook in lijn met het richtlijnvoorstel herstructurering en faillissement (art. 13). Eumedion meent dat de rechter ook in voornoemde fase de mogelijkheid zou moeten hebben om een onafhankelijke deskundige in te schakelen (vgl. conceptart. 376, lid 3, Fw) en adviseert om het conceptwetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

- Schuldenaar zou informatie moeten verschaffen over de noodzaak van een akkoord: Conceptart. 374 Fw schrijft voor welke informatie moet worden opgenomen in het akkoord. Uit de conceptmemorie van toelichting (p. 31) volgt onder andere dat schuldeisers en aandeelhouders op basis van die informatie moeten kunnen inschatten of de totstandkoming van het akkoord noodzakelijk en toereikend is om een dreigend faillissement af te wenden en of het akkoord redelijk is. In de conceptmemorie van toelichting valt te lezen dat dit volgt uit conceptart. 374, lid 1, onderdelen a en c, en lid 2, Fw. Eumedion meent dat in conceptart. 374 Fw nadrukkelijker zou moeten worden verankerd dat de schuldenaar informatie moet verschaffen over de noodzaak van een akkoord.

Eumedion zou het zeer op prijs stellen als bovenstaande punten worden betrokken in de voorbereiding van het definitieve wetsvoorstel.

Wij zijn uiteraard graag bereid ons commentaar mondeling nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Directeur Eumedion

Zuid Hollandlaan 7
2596 AL DEN HAAG

¹⁴ Zie conceptart. 376 Fw.