

Koninklijke Vereeniging 'Handelsrecht' Preadviezen 2025

**Deregulering en innovatie en het ondernemings- en
insolventierecht**

*Perspectieven op wetgeving, een 28e (EU-)regime en de toekomst
van start- en scale-ups*

Mr. J.T. Jol

Prof. mr. H.J. de Kluiver (red.)

Mr. M.E.C. Lok

Drs. S.A.P.J. van Melis

Prof. dr. Chr.M. Stokkermans

Prof. dr. P.C. Westerman

Zutphen 2025



UITGEVERIJ *Paris*

Inhoudsopgave

	Inleiding – Deregulering, juridische innovatie, een 28e regime en start-ups en scale-ups nader bezien – Prof. mr. H.J. de Kluiver / 9
1	De roep om deregulering en innovatie in het ondernemings- en insolventierecht / 9
2	De roep versterkt: de Europese dimensie van deregulering en een 28e regime / 10
3	De EU-oproep tot een ‘simplification revolution’ en een ‘New European Competitiveness Deal’ / 12
4	Vormen van deregulering; beperken van toepassingsbereik, vermindering van rapportageverplichtingen en schrappen van overige regels / 12
5	Deregulering en een 28e (EU-)regime / 14
6	Minder regels; no-brainer of breinbreker? / 15
7	Het belang van een onderscheid tussen soorten regels: over doel- en middelvoorschriften, zich vermeerderende regels en ‘rapportageverplichtingen’ / 16
8	Overheid en regeldruk / 18
9	Deregulering in het ondernemingsrecht? / 20
10	Insolventierecht / 22
11	Over deregulering, een 28e regime en hoe start-ups en scale-ups de Temple of Doom kunnen vermijden / 25
12	Deregulering in bespreking / 27
	Regeldruk door deregulering: hoe het middel erger werd dan de kwaal – Prof. dr. P.C. Westerman / 29
1	Inleiding / 29
2	Roeien in het duister / 32
3	De onmogelijkheid van een compromis / 35
4	Het model van de kaderrichtlijn / 38
5	Opdrachtgever en opdrachtnemer / 42
6	De vermenigvuldiging van opdrachtnemers / 44
7	De dynamiek van aspiraties / 47
8	Inspanningen en resultaten / 50
9	De wetgever in het web / 53
10	Besluit / 55

Wetgevingsbeleid en het streven naar eenvoud –

Drs. S.A.P.J. van Melis / 59

- 1 Inleiding / 59
- 2 Vereenvoudiging van regelgeving / 59
- 3 Afspraken in regeerakkoorden / 62
- 4 Uitvoering van afspraken / 64
- 4.1 Nationale plannen / 64
- 4.2 Europese plannen / 68
- 5 Afsluitende beschouwing / 69

Ruimte en randvoorwaarden in het Europese ondernemingsrecht – Prof. dr. Chr.M. Stokkermans / 73

- 1 Inleiding / 73
- 2 Contouren van het Europees ondernemingsrecht / 75
- 2.1 Vorm en doelstellingen van het Europese ondernemingsrecht / 75
- 2.2 Ruimte en randvoorwaarden / 77
- 2.3 Richtlijn en verordening als reguleringsvormen / 79
- 3 De wenselijkheid van een SPE / 83
- 3.1 Ondernemingsrecht en het 28e regime / 83
- 3.2 Het eerdere SPE-voorstel en ontwikkelingen sedertdien / 86
- 3.3 Uitgangspunten voor een nieuw SPE-ontwerp / 89
- (1) Een aantrekkelijk Europees SPE-label / 89
- (2) Eenvoud en lastenverlichting / 90
- (3) Nationale bv's met EU-kenmerken / 92
- (4) Enkele Europese basisbeginselen / 93
- 3.4 Verdere inpassing van de SPE in het EU-recht / 94
- 4 Richtlijn Vennootschapsrecht, SE-verordening en EU-premiumpakketten / 97
- 4.1 Richtlijn Vennootschapsrecht / 97
- 4.2 De Europese vennootschap (SE) / 100
- 4.3 Van 28e regime naar EU-premiumpakketten / 102
- 5 Slot / 103

Deregulering in insolventierecht, kan dat? – Consensuele restructuring financieringscontracten als alternatief voor de verdere regulering van overheidswege? – Mr. J.T. Jol / 107

- 1 Inleiding / 107
- 2 Stand van het insolventierecht in Nederland / 109
- 2.1 Historisch overzicht / 109
- 2.2 Door de Nederlandse wetgever concreet aangekondigde toekomstige insolventiewetgeving / 112
- 3 Harmonisatie in Europa van insolventierecht als mogelijke (de)regulering / 118
- 3.1 Harmonisatie als dereguleringstool / 119
- 3.2 28e Regime en Europa / 122
- 4 Aanpassen van het insolventierecht in Nederland / 128
- 4.1 Commissie Kortmanns Voorontwerp Insolventiewet revisited / 136
- 5 Consensueel contractueel insolventierecht / 141

5.1	Het Europese 28e regime en het ontwerpen van standaardclausules / 146
6	Conclusie / 148
	Het insolventierecht: Temple of Doom voor start-ups (en hun bestuurders)? – Mr. M.E.C. Lok / 149
1	Een situatieschets: de kwetsbare aard van de start-up / 149
2	De probleemstelling / 152
3	Wettelijke maatstaven in het insolventierecht voor (bestuurders van) start-ups / 153
3.1	Inleiding wettelijke maatstaven / 153
3.2	Drempeltoestanden: hé, zijn we er nu al? / 154
3.3	Lopende overeenkomsten / 158
3.4	Verrekening / 161
3.5	Faillissementspauliana / 163
3.6	Separatisten / 165
3.7	Onbehoorlijk bestuur / 168
4	Invulling in de praktijk / 170
4.1	Algemeen beeld / 171
4.2	Invulling kennelijk onbehoorlijk bestuur (art. 2:138/248 BW) / 172
4.3	Ernstig verwijtbaar onbehoorlijk bestuur (art. 2:9 BW) / 173
4.4	Invulling onrechtmatige daad (art. 6:162 BW): de Beklamel-norm / 173
4.5	Transparantie / 175
4.6	Waar ging het mis voor start-ups? / 176
4.7	Tussenconclusie invulling in de praktijk / 179
5	De Europese positie / 181
5.1	Het Harmonisatievoorstel / 182
5.2	<i>Sandboxes</i> for lunch / 185
5.3	28e Regime: one regime to rule them all / 186
5.4	Tussenconclusie / 189
6	De wenselijkheid en haalbaarheid van een flexibeler insolventieregime voor jonge, risicovolle ondernemingen / 190
6.1	Samenvattend... / 190
6.2	Is een flexibeler insolventierecht nodig of wenselijk? / 191
6.3	Is een apart systeem voor innoverende micro-ondernemingen wenselijk? / 191
6.4	Rechtszekerheid en bescherming van schuldeisers; effect op innovatie / 191
6.5	Concluderend / 192
7	Aanbevelingen / 192
7.1	Aanbeveling lopende overeenkomsten: leg ze vast! / 193
7.2	Aanbeveling verrekening: open de poort! / 194
7.3	Aanbeveling faillissementspauliana: een comfort blanket is gepast / 194
7.4	Aanbevelingen separatisten: even wachten... / 195
8	Tot slot een reflectie... / 195

Inleiding

Deregulering, juridische innovatie, een 28e regime en start-ups en scale-ups nader bezien

Prof. mr. H.J. de Kluiver*

1 De roep om deregulering en innovatie in het ondernemings- en insolventierecht

Deregulering is al jarenlang een ‘buzz word’ in politiek en ambtelijk Den Haag. In de verkiezingsprogramma’s die voorafgaande aan de recente Tweede Kamerverkiezingen verschenen, is de roep om deregulering weer uitdrukkelijk te horen. En ook in de pers verschijnen met grote regelmaat artikelen met die strekking. Zo publiceerde het *FD* op 5 september 2025 een bijdrage met de titel ‘Rigoureuus kabinetsplan moet regeldruk nu écht verminderen’, waarin aan de orde was dat de (demissionaire) Minister van Economische Zaken de afschaffing van 500 regels aankondigde. Dat voornemen volgde weer op een in het *FD* van 11 augustus 2025 verschenen artikel waarin Rekenkamer-president Duisenberg liet optekenen dat het ‘terugsnoeien’ van de regeljungle ‘een groot verkiezings-thema’ zou moeten worden. In het *NRC* van 22 mei 2025 lieten Leonard Geluk en Kees Kraaijeveld (verbonden aan Denktank 2040) weten: ‘Minder regels: Nederland snakt naar De Grote Vereenvoudiging’. Eerder reeds hadden ook bestuurders van diverse uitvoeringsorganisaties zich laten horen. Zo noteerde het *NRC* op 19 februari 2024 naar aanleiding van een interview met bestuurders van het UWV (Nathalie van Berkel; inmiddels kandidaat-Kamerlid voor D66) en het CBR (toen geleid door Alexander Pechtold; oud-fractievoorzitter en minister): ‘Uitvoerders zijn het zat: politiek moet een einde maken aan complexe wetten en regels’ waarbij zij eenstemmig verzuchtten: ‘Versimpeling is broodnodig’ en ‘We schieten ons doel compleet voorbij’.

Tegelijkertijd blijkt deregulering en vereenvoudiging toch steeds weer veel gemakkelijker gezegd dan gedaan. De oorzaken daarvoor zijn van velerlei aard. Als ervaringsdeskundige publiceerde Kees Verhoeven (oud-Kamerlid) in het *NRC* van 13 juni 2025 een bijdrage waarin hij analyseerde dat en waarom versimpeling weliswaar hard nodig is, maar ‘versimpelen niet zo simpel [is]’. Als oorzaken daarvoor wijst hij onder meer op maatschappelijke emoties, de politieke cultuur en de ‘incident-gedreven scoringsdrang en angstgedreven controledrift’ in politiek Den Haag. Die scoringsdrang en controledrift laten zich onder meer illustreren met het gegeven dat het aantal moties dat per jaar door Kamerleden wordt ingediend de afgelopen 20 jaar is verviervoudigd. En zeer recentelijk nog, bij de afsluiting van de

* Harm-Jan de Kluiver is oud-hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, hoogleraar Ondernemingsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en voorzitter van de Koninklijke Vereniging ‘Handelsrecht’.

zittingstermijn van de Tweede Kamer op 2 oktober 2025, voorafgaande aan de verkiezingen van 29 oktober jl., vermelde Tweede Kamervoorzitter Bosma, blijkbaar met toch ook lichte trots, dat in de Tweede Kamer in de voorafgaande periode sinds december 2023 niet minder dan 1758 amendementen, 3596 schriftelijke vragen en maar liefst 8065 moties zijn ingediend.²

Deregulering is ondertussen ook een hot topic in Europa. Eerder dit jaar heeft de Europese Raad zelfs verordonneerd dat het tijd is voor een ‘simplification revolution’ in de EU. Die uitspraak volgde op twee recente rapporten van de Italiaanse premiers Letta en Draghi die beiden de noodklok luiden over de achterblijvende economische ontwikkeling en ‘competitiveness’ van de EU in vergelijking met andere handelsblokken en landen, met name de VS en China. In reactie daarop stellen zij voor om juist op EU-niveau te komen tot aanzienlijke vereenvoudiging en een versimpeling van de 27 nationale rechtsstelsels door een zogenaamd 28e regime waarin met name sprake zou moeten zijn van een vereenvoudigd ondernemingsrechtelijk en insolventierechtelijk kader waarin in ieder geval nieuwe innovatieve start-up en scale-up ondernemingen gemakkelijker tot bloei zouden kunnen komen.

Mede in het licht van de rapporten van Letta en Draghi, leek dit het bestuur van de Koninklijke Vereeniging ‘Handelsrecht’ een mooi moment om te bezien wat er zowel in het nationale als in het Europese ondernemingsrecht en het insolventierecht vereenvoudigd en gewijzigd zou kunnen worden om, conform de hiervoor geschetste ambities, te komen tot een eenvoudiger, en effectiever ondernemings- en insolventierecht dat bijdraagt aan het realiseren van die ambities. Dat past uitstekend bij de missie van de Koninklijke Vereeniging ‘Handelsrecht’ die door Molengraaff reeds in 1918 bij de oprichting van de vereniging werd geformuleerd als ‘het verkrijgen van eene handelswetgeving, welke aan de eischen der tegenwoordige samenleving voldoet.’

2 De roep versterkt: de Europese dimensie van deregulering en een 28e regime

In de afgelopen twee jaar is deze roep om *deregulering, vereenvoudiging en standaardisering* van regelgeving steeds luider gaan klinken vanaf de Europese Olympus. Daar verschenen twee Italiaanse oud-premiers, Enrico Letta en Mario Draghi, die in gedetailleerde rapporten niet slechts lieten weten dat het met de EU en het concurrentievermogen ten opzichte van de VS en China snel bergafwaarts gaat, maar ook dat een noodzakelijke weg om die neergang te stoppen onder meer een stevige vereenvoudiging en standaardisering van regelgeving diende te zijn. Met name op het terrein van het ondernemingsrecht en insolventierecht, maar ook bijvoorbeeld op het terrein van het arbeidsrecht en het fiscale recht, zou een vereenvoudiging ondernemers moeten bevrijden uit nationale juridische dwangbuizen. Een inmiddels gevleugelde term in dit verband is dat er naast het recht van de 27 EU-lidstaten, een 28e (EU-)regime zou moeten worden worden vormgegeven dat met name

2. Zie het slot van het stenogram van de vergadering van de Tweede Kamer van 2 oktober 2025, 2025D43380.

gebruikt zou kunnen worden door innovatieve ondernemingen in de start-up en scale-up fase van hun bestaan.

Zowel Letta (in zijn rapport ‘Much more than a market’; gepresenteerd op 18 april 2024)³ als Draghi (in het rapport ‘The future of European Competitiveness’, gepubliceerd op 9 september 2024)⁴ roepen op tot zowel een intensivering van de gemeenschappelijke markt als een aanzienlijke versimpeling en versoepeling van de regulering daarvan. Letta hekelt de ‘bureaucratic burdens’ en de juridisch en fiscaal complexe en overlappende regelgeving met als gevolg ‘multiplying obstacles to productive activity’ en een ‘growing dissatisfaction within the business community’. Dat bevordert niet de interesse om in de EU te investeren. Aldus is in de visie van Letta sprake van een ‘challenge of simplifying the regulatory framework as a principal hurdle for the future Single Market.’ Een vergelijkbare roep om aanpassingen weerklinkt ook in het rapport van Mario Draghi. Wat cruciaal is voor het ombuigen van de neerwaartse trend is in de visie van Draghi samen te vatten in één woord: innovatie.

In concreto bepleit Letta, behalve meer maximumharmonisatie en het gebruik van direct werkende EU-verordeningen (zonder dat er nationale aanvullende regelingen aan worden vastgeknoopt), om over te gaan tot ‘providing businesses with a 28th regime to operate within the Single Market’. Samen met een nieuwe, vijfde, EU-vrijheid inzake research, innovation, knowledge and education, en het verstevigen van het veiligheidsbeleid, zou dat voor Europa een keer ten goede moeten bewerkstelligen. In de visie van Draghi,⁵ die daarop aansluit, zou idealiter moeten gelden dat ‘inventors [...] become investors’ en dat innovatieve start-ups, door Draghi aangeduid als ‘Innovative European Companies’, de mogelijkheid moet worden gegeven ‘to adopt a new EU-wide legal statute’, en dus een optioneel ‘28e regime’ naast de 27 bestaande ondernemingsrechtelijke regimes in de EU-lidstaten. Aldus zouden die ondernemingen toegang moeten krijgen tot ‘*harmonised legislation concerning corporate law and insolvency, as well as a few key aspects of labour law and taxation, to be made progressively more ambitious*’ (curs. HJdK). De voorstellen van Draghi doen sterk denken aan een eerder, niet voltooid, initiatief van de EU uit 2014 om tot een sterk geharmoniseerde eenvoudige vennootschapsvorm te komen, die, in het betere potjeslatijn, werd aangeduid als de *Societas Unius Personae*, afgekort ‘SUP’.⁶ Zie daarover eerder de instructieve beschouwing van Roest.⁷

3. consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

4. commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

5. Draghi report Part A, p. 29 en Part B, p. 254 e.v.

6. Dit voorstel is neergelegd in de ontwerp EU-richtlijn COM/2014/0212 final – 2014/0120 (COD), te raadplegen op eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014PC0212.

7. J. Roest, ‘Nieuws vanuit Europa, de SUP: een online op te richten eenpersoons-BV, een nieuwe rol voor de notaris?’, *WPNR* 2014/7036, p. 989 e.v. Zie ook H.E. Boschma, ‘Het plan voor een nieuwe EU-richtlijn voor de eenpersoonsvennootschap’, *Ondernemingsrecht* 2014, afl. 17, p. 725 e.v.

3 **De EU-oproep tot een 'simplification revolution' en een 'New European Competitiveness Deal'**

Op 8 november 2024 sprak de Europese Raad van Ministers naar aanleiding van de rapporten van Letta en Draghi⁸ onder meer van een wake-upcall om de innovatie- en productiviteitskloof met andere handelsblokken te dichten. De ministers riepen de Europese Commissie op om uiterlijk in juni 2025 een nieuwe strategie te presenteren, waarvan – naast een verdieping van de kapitaalunie en versterkt decarbonisatiebeleid – niet minder dan een 'simplification revolution, ensuring a clear, simple and smart regulatory framework for businesses' en een drastische reductie van administratieve lasten, zeker ook voor kleinere ondernemingen deel zou moeten uitmaken. Van de Europese Commissie werd gevraagd om concrete voorstellen te ontwikkelen die onder meer 'rapportageverplichtingen' van ondernemingen met 25% zouden verminderen. Een en ander zou moeten uitmonden in a 'New European Competitiveness Deal'. Die zou conform het voorstel van Letta, mede moeten omvatten een "fifth freedom" to enhance research, innovation and education in the Single Market', en het realiseren van 'climate neutrality' in 2050 en een 'circular and resource-efficient economy'.

Op 29 januari 2025 is daartoe door de Europese Commissie het zogenaamde 'Competitive Compass' gepubliceerd.⁹ Dat kompas onderscheidt drie hoofddoelen om de concurrentiepositie van de EU te verbeteren: (i) closing the innovation gap, (ii) decarbonising our economy, (iii) reducing dependencies. Als onderdeel van het beleid dat moet leiden tot 'closing the innovation gap', geldt als een belangrijke subdoelstelling: 'making it easier for companies to operate across the EU by simplifying rules and laws, with a proposal for a 28th legal regime that will guarantee one set of rules across the EU' (curs. HJdK). Ik kom hierna terug op dat 28e regime.

4 **Vormen van deregulering; beperken van toepassingsbereik, vermindering van rapportageverplichtingen en schrappen van overige regels**

De vraag kan worden gesteld hoe de deregulering op het Europese niveau moet worden vormgegeven. Daarbij kunnen in ieder geval drie benaderingen worden onderscheiden:

- (i) Het beperken van het toepassingsbereik van een regeling, bijvoorbeeld door kleinere ondernemingen niet meer onder het bereik daarvan te laten vallen.
- (ii) Het beperken van rapportageverplichtingen die op ondernemingen worden gelegd.
- (iii) Het beperken van de overige lasten door inhoudelijke regels te schrappen.

De eerste dereguleringstechniek die door de EU veel wordt gebruikt is het aanpassen van het toepassingsbereik van regels. Een bekend voorbeeld zijn de CSRD- en CSDDD-richtlijnen die zien op de verplichtingen van ondernemingen om in hun toeleveringsketens milieuschendingen en schendingen van mensenrechten te

8. consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/.

9. commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass_en.

voorkomen en klimaatactie te ondernemen. Na de zware kritiek op de lasten die aldus het bedrijfsleven worden opgelegd, is successievelijk de toepasselijkheidsdrempel voor deze regelingen verhoogd van ondernemingen met 250 werknemers naar ondernemingen met 1000 (CSRD) of zelfs 5000 werknemers (CSDDD). Voor een groot aantal kleinere ondernemingen betekent dat derhalve een forse ‘deregulering’.

De tweede techniek die een aanzienlijke lastenverlichting kan meebrengen is het *vermindere van rapportageverplichtingen* die op basis van wettelijke (EU-)regels op ondernemingen worden gelegd. Ook hier weer biedt met name de CSRD een goed voorbeeld. Ingevolge de CSRD moet een grote hoeveelheid informatie die betrekking heeft op de onderneming en een groot aantal onderwerpen bijeen worden gebracht en, al of niet publiekelijk, gerapporteerd. Het snijden in die rapportageverplichtingen kan een effectieve manier zijn om lasten te verlichten.

De derde, meest effectieve, categorie is natuurlijk als een aan de rapportageverplichting ten grondslag liggende inhoudelijke regel wordt afgeschaft of vereenvoudigd. Waarom er zoveel regels zijn waaraan rapportageverplichtingen zijn verbonden, en waarom juist deze categorie regels de neiging heeft uit te dijen, is overigens een interessante vraag die hierna nog uitgebreid ter sprake zal komen, mede in het licht van het preadvies van prof. Westerman.

Het onderscheid tussen *rapportageverplichtingen* en andere *regels* ziet men ook weer terug in de communicatie van de Europese Commissie zelf. Een illustratie biedt het vermelde EU Competitive Compass waarin als concrete doelen worden gesteld:

‘To ensure sustained and measurable efforts over the years ahead, the Commission has set ambitious quantified targets for reducing reporting burdens: at least 25% for all companies and at least 35% for SMEs. Reporting burdens are a subset of all administrative burdens. Thus, to further increase our ambition, the 25% and 35% burden reduction targets should in the future refer to the costs of all administrative burdens, and not only reporting requirements. This results in a goal of reducing around EUR 37.5 billion of recurring costs until the end of the mandate. Dedicated measures for SMEs will aim to meet the 35% target.’¹⁰

Zoals de Europese Commissie zelf stelt, in haar Commission Communication van 11 februari 2025, beoogt de Commissie om dit te bereiken het nemen van ‘unprecedented simplification measures that aim to radically lighten the regulatory load and related costs for people, businesses, stakeholders and public administrations in the EU.’ Op de website waarop deze informatie te vinden is,¹¹ vindt men inmiddels een overzicht van een aantal zogenaamde ‘Omnibus’voorstellen die reeds zijn gedaan en die beogen om in een aantal wetten vereenvoudigen te bewerkstelligen.

10. Zie ‘A Competitive Compass for the EU’, 29 januari 2025, COM (2025) 30 final.

11. commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-and-implementation_en.

De eerste twee van deze ‘Omnibus’pakketten zijn door de Europese Commissie gepresenteerd op 26 februari 2025 en zijn gericht op versimpeling van onder andere EU-duurzaamheidsregelgeving (de bekende CSDDD en CSRD) die de afgelopen jaren voor veel discussie hebben gezorgd.¹² Sindsdien zijn nog eens zes Omnibus-pakketten gepubliceerd over thema’s als investeringen, agriculture, ‘reducing red tape for SMEs’, defensieprojecten en voorschriften met betrekking tot chemische producten (laatstelijk gepubliceerd op 8 juli 2025).

5 Deregulering en een 28e (EU-)regime

De Europese Raad van Ministers heeft zich op 20 maart 2025 nog weer eens uitdrukkelijk achter de benadering van de Europese Commissie gesteld,¹³ en de Commissie en het Europees Parlement wederom opgeroepen om zowel ‘to work towards achieving the target of reducing the cost of all administrative burdens by at least 25%, and by at least 35% for SMEs’ en ‘to drastically reduce, as a matter of urgency, administrative, regulatory and reporting burdens for businesses’, alsook een voorstel te doen ‘to ensure a *clear, simple, smart and innovation-friendly regulatory framework*’ (en daarmee dus een 28e regime).

De ESSU als (deels) nieuwe rechtsvorm

Niet slechts de Commissie, maar ook het Europees Parlement, althans haar Committee on Legal Affairs, heeft daar positief op gereageerd. Vooruitlopend op een concreet voorstel van de Europese Commissie, is door de juridische commissie van het Europees Parlement reeds een Draft Report gepubliceerd dat een positieve aanbeveling bevat met betrekking tot het voorstel voor een 28e regime. Dat rapport is tot stand gekomen onder leiding van parlamentslid René Repasi, en op 30 juni 2025 gepubliceerd.¹⁴ Daarin worden niet slechts contouren geschetst van een 28e regime, maar wordt ook al de suggestie voor een naam van het beoogde vehikel gedaan. Die zou volgens rapporteur Repasi moeten worden aangeduid als een ‘*European Start-Up and Scale-Up*’ company en in de naamgeving kenbaar moeten zijn door de toevoeging ‘ESSU’. In de visie van de rapporteur is daarbij de grondgedachte dat zo’n ‘ESSU’ weliswaar voortbouwt op nationale ondernemingsvormen (in beginsel de BV-, GmbH- en SARL-vorm), maar dat een aantal belangrijke aspecten van die rechtspersoonsvorm in de EU-lidstaten wel vergaand gelijk zouden worden geschakeld door een EU-richtlijn op basis van maximumharmonisatie.

De voornemens geconsulteerd

Een week na het verschijnen van dit Draft Report heeft de Europese Commissie op 8 juli 2025 haar memorandum over de contouren van deze rechtsvorm gepubliceerd alsmede een publieke consultatie (‘call for evidence’) met betrekking tot

12. Zie ‘Commission proposes to cut red tape and simplify business environment’, [commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en](https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en_en) en finance.ec.europa.eu/document/download/161070f0-aca7-4b44-b20a-52bd879575bc_en?filename=proposal-directive-amending-accounting-audit-csrd-csddd-directives_en.pdf.

13. Zie consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/03/20/.

14. Zie Draft Report 2025/2079 (INL).

de voorstellen voor een 28e regime gelanceerd. Doelstelling daarvan is, aldus de Commissie, het creëren van een *‘optional 28th company law regime allowing innovative companies to scale up’* en meer in het algemeen een regime dat bijdraagt aan *‘boosting the prospects of start-up and scale-up companies in the EU.’* (curs. HJdK).

Dat is gepaard gegaan met een publieke internetconsultatie die van 8 juli 2025 tot 30 september 2025 aan eenieder de mogelijkheid bood om aan de hand van een questionnaire met 50 vragen aan te geven wat men van het voornemen vindt. Die vragen betreffen wat respondenten zien als ‘main barriers’ voor ondernemingen, wat de kosten daarvan zijn, hoe wordt aangekeken tegen een ‘EU brand’ en 28e regime, wat de regeling van (minimum)kapitaal zou moeten zijn, de mate waarin de onderneming digitaal moet kunnen functioneren, wat de rol zou kunnen zijn van ‘standardised templates’ (ook voor eventuele financiering), hoeveel ruimte moet worden gelaten aan multiple classes of shares, welke ‘obstacles related to insolvency’ zouden bestaan (met inbegrip van de vraag of het voorstel voor een harmoniserende Insolvency Directive (COM/2022/702) daarbij betrokken zou moeten worden) en of een regeling voor ‘steward ownership’ wenselijk is bijvoorbeeld om killer acquisitions te voorkomen. Op deze internetconsultatie is enthousiast gereageerd. Op de website zijn ruim 850 van deze reacties gepubliceerd. Volgens de planning van de Europese Commissie vinden er inmiddels aanvullende ‘targeted consultations’ plaats, alsmede overleg en ‘discussions’ met de ‘company law academic experts’ verzameld in de Informal Expert Group on Company Law and Corporate Governance (ICLEG). Uiterlijk eerste kwartaal 2026 zou dat moeten leiden tot een concreet voorstel voor een 28e regime, althans een voorstel voor een EU vennootschapsvorm.

6 Minder regels; no-brainer of breinbreker?

Gelet op de taakopdracht en de brede steun die uit het bovenstaande spreekt voor een drastische vermindering van regels lijkt ‘deregulering’ een no-brainer en een eenvoudig te realiseren project dat met wat uitgebreid streepwerk in bestaande regels tot een goed einde kan worden gebracht. Maar bij nader inzien blijkt het een ingewikkeld en uitdagend onderwerp. En om daar goed over na te denken is er behoefte aan mensen die dat nadenken over wetgeving al diep en lang hebben gedaan. Tot onze grote vreugde hebben wij die mensen niet slechts gevonden, maar waren zij ook bereid om in preadviezen voor de vereniging de haken en ogen rond het thema vereenvoudiging van wetgeving te belichten. Derhalve opent deze bundel met twee tot veel overpeinzingen aanleiding gevende interessante bijdragen van prof. Pauline Westerman en drs. Suzanne van Melis. Vanuit een perspectief buiten het ondernemings- en insolventierecht, herinneren zij ons aan een aantal fundamentele en praktische noties over wetgeving en geven zij een overzicht en analyse van de ontwikkelingen in wetgeving zoals die zich in de afgelopen decennia hebben gemanifesteerd. Zoals zal blijken stemt dat tot nadenken en wordt de aanvankelijke ‘no-brainer’ vaak toch ook een breinbreker.

7 **Het belang van een onderscheid tussen soorten regels: over doel- en middelvoorschriften, zich vermeerderende regels en ‘rapportageverplichtingen’**

Prof. Westerman belicht op basis van haar decennialange betrokkenheid bij het denken over wetgeving en, onder meer, de Academie voor Wetgeving, waar zij vele generaties van wetgevingsjuristen een spiegel heeft voorgehouden, een aantal fundamentele aspecten van de steeds toenemende regeldruk. Zo'n aspect is bijvoorbeeld dat regels van karakter zijn veranderd in de zin dat die steeds vaker primair georiënteerd zijn op betrekkelijk abstracte doelen en het stellen van specifieke regels die het doel moeten realiseren aan andere, al of niet binnen de overheid werkzame, organisaties, overlaat. Essentieel daarbij is goed te onderscheiden tussen diverse soorten van regels en type verplichtingen die daaruit voortvloeien, en zich te realiseren dat bepaalde typen van 'open normstelling', gemakkelijk kunnen leiden tot een lappendeken van instanties die op de naleving daarvan toezicht houden en nieuwe (uitvoerings)regelgeving opstellen. Dat kan dus gemakkelijk paradoxale effecten tot gevolg hebben.

Van middel- en doelvoorschriften

In dit verband onderscheidt Westerman tussen 'middelvoorschriften' en 'doelvoorschriften'. Middelvoorschriften zijn grosso modo klassieke regels die beogen het maatschappelijk leven en het rechtsverkeer in goede banen te leiden (in analogie met de klassieke verkeersregels). Als voorbeeld noemt Westerman de regels van het vennootschapsrecht die voorzien in het opstellen van een jaarrekening, het benoemen van bestuurders en commissarissen en procedures in de algemene vergadering. Of men een vennootschap wil oprichten is aan de burgers, maar als men dat wenst geeft de wet daartoe (*middel*)voorschriften. Dat wil overigens niet zeggen dat dergelijke 'middelvoorschriften' helemaal dichtgetimmerd (moeten) zijn. Daarin kan sprake zijn van tot op zekere hoogte 'open normen'. Men denke aan de norm dat 'gevaarlijk' gedrag in het verkeer verboden is, en aan klassieke privaatrechtelijke open normen als 'redelijkheid en billijkheid', 'maatschappelijke zorgvuldigheid', 'kennelijk onbehoorlijk bestuur' etc. Die begrenzen hoe normadressaten mogen handelen, maar daarbij staat niet een abstract beleidsdoel van de overheid voorop.

Anders wordt dat als het gaat om een overheid die juist beleidsdoelen centraal stelt en daartoe 'doelvoorschriften' uitvaardigt. In dat geval verschuift het accent naar de wettelijke formulering van doelen. De uitwerking daarvan wordt dan vaak overgelaten aan andere instanties. Zo ontstaat kaderwetgeving waarin het accent wordt gelegd op een centrale waarde, belang of doel dat wordt nagestreefd en een brede 'zorgplicht' in verband daarmee wordt gestipuleerd. Zeker ook binnen de EU zijn dergelijke 'kaderrichtlijnen' populair. Een voorbeeld biedt weer de Corporate Sustainability Due Diligence-richtlijn (CSDDD) die ondernemingen opdraagt beleid te maken om milieu-inbreuken en mensenrechtenschendingen te voorkomen. Men kan ook denken aan de regelgeving ter voorkoming van witwassen ((Wwft) die vraagt om beleid dat witwassen voorkomt) en op nationaal niveau aan bijvoorbeeld de Arbowetgeving (die opdraagt een veiligheidsbeleid te ontwikkelen), onderwijs-wetgeving (die vraagt om een 'kwaliteitsbeleid', een onderwijs- en onderzoeksplan

etc.) en de Omgevingswetgeving. De laatste is wel heel sprekend waar artikel 1.6 daarvan bepaalt: 'Een ieder draagt zorg voor de fysieke leefomgeving'.

Dit soort bepalingen vraagt vervolgens om 'implementatienormen' die opdragen wie maatregelen moet nemen, regels moet opstellen, beleidsplannen moet maken en risico's moet inventariseren.

En van 'rapportageverplichtingen'...

Een derde aspect van dergelijke doelvoorschriften is dat het voorgaande leidt tot een veelheid van 'rapportageverplichtingen' van allerlei aard, met inbegrip van audit- en kwaliteitsprocedures, benchmarks, best practices en 'zelfregulerende' codes. Westerman wijst er op dat deze drieslagvoorschriften (die omvatten: doelbepalingen, implementatievoorschriften en rapportageverplichtingen) vervolgens worden gereproduceerd in de gehele keten van regelgevers en normadressaten. Ten slotte wordt er dan vaak een inspectie/toezichthouder in het leven geroepen om een en ander te 'monitoren'. Dat leidt dan veelal ook weer tot eigen (beleids)regels op basis waarvan sancties kunnen worden opgelegd.

Deze analyse van het ontstaan van steeds toenemende 'rapportageverplichtingen' haakt naadloos aan bij wat hiervoor, in paragraaf 4 reeds is beschreven over de voornemens van de Europese Commissie om de regeldruk en lasten voor ondernemingen te verminderen. Zoals daar uiteengezet onderkent ook de Europese Commissie dat het aantal 'rapportageverplichtingen' uit de hand is gelopen en dringend moet worden verminderd, waarbij beoogd wordt om tot een reductie te komen van 25 tot 35%.

Op zich is dat een voornemen dat ondersteuning verdient. Tegelijkertijd is opvallend dat de Europese Commissie in het midden laat hoe het eigenlijk tot die explosie van 'rapportageverplichtingen' heeft kunnen komen en hoe in de toekomst kan worden voorkomen dat die groei weer plaatsvindt. Juist in dat opzicht kan de analyse van Westerman handvatten bieden en de wetgever, zowel op Europees als nationaal niveau, helpen om nog een slag fundamentele in te grijpen.

Weg van '(zelf)regulering'?

Het voorgaande roept de vraag op of de geschetste vorm van gedelegeerde regelgeving, ook wel aangeduid als 'zelfregulering', wel wenselijk is en of, en zo ja, in hoeverre eigenlijk van 'zelfregulering' gesproken kan worden. Ter illustratie bespreekt Westerman de Nederlandse Corporate Governance Code. Zelf geeft de Code enerzijds aan dat het geldt als 'zelfregulering' als alternatief voor wetgeving, maar tegelijkertijd geldt het als 'aanvulling' op wetgeving. Dat geldt te meer nu de commissie die waakt over de Code (niet voor niets 'Monitoringcommissie' genoemd) wordt benoemd door de Minister van Economische Zaken en ook de ondersteuning door het ministerie wordt geboden. Westerman concludeert dat het aldus bepaald minder zelfregulerend is dan soms wordt voorgesteld. De afgelopen jaren is dat ook