

LAVO Vähätalo Tuukka(OM)

25.09.2018
JULKINEN

Asia

EU/OSA; maksukyvyttömyysdirektiivi

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

U 13/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tarkoituksena on saavuttaa koko direktiiviehdotuksesta poliittinen yhteisymmärrys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 11.-12.10.2018. Direktiiviehdotuksen III–V lukujen artiklatekstistä saavutettiin osittainen poliittinen yhteisymmärrys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 4.6.2018.

Euroopan parlamentissa JURI-valiokunta on äänestänyt raportista 2.7.2018. Trilogineuvottelut EP:n kanssa alkavat, kun neuvosto on saavuttanut direktiivistä poliittisen yhteisymmärryksen.

Suomen kanta

Suomi pitää puheenjohtajan kompromissiehdotusta hyvänä ja voi hyväksyä sen.

Saneerausmenettelyn pääpiirteet

Suomi kannattaa ehdotetun kaltaista varhaisen vaiheen saneerausta, johon pääsyn jäsenvaltiot voivat rajata elinkelpoiisiin yrityksiin. Ehdotettu sääntely mahdollistaa tuomioistuimen ja selvittäjän aseman säilyttämisen vahvana. Kompromissiehdotus ei sisällä Suomen prosessilainsäädännön perusperiaatteista poikkeavia pakottavia säännöksiä eikä kohtuuttoman lyhyitä määräaikoja. Säännöksissä on saavutettu sopiva tasapaino velallisen ja velkojen oikeuksien välille.

Täytäntöönpanon keskeytys

Saneerauksen ajaksi myönnettävää täytäntöönpanon keskeytystä (rauhoitusaika, ”stay”) koskeva sääntely on säilynyt melko yksityiskohtaisena, mutta Suomi voi hyväksyä sääntelyn. Kompromissiehdotus oikeuttaa jäsenvaltiot riittävällä tavalla rajoittamaan keskeytyksen myöntämistä muun muassa väärinkäytön ehkäisemiseksi. Säännösehdoitukseen on neuvottelujen kuluessa lisätty riittävät mahdollisuudet rajata tiettyjä saatavia kokonaan keskeytyksen ulkopuolelle.

Täytäntöönpanon keskeytyksen ehdotonta enimmäiskestoa (12 kuukautta) koskeva sääntely osoittautui neuvottelujen kuluessa Suomelle hankalaksi. Kyse ei ole ainoastaan alkuvaiheen neuvottelujen kestosta, vaan tämän ajan sisään on sisällytettävä myös

esimerkiksi saneerausohjelman vahvistamiseen kuluva aika eikä ajasta voida poiketa suurten yritysten saneerauksissakaan. Toisaalta jäsenvaltioilla on vapaus panna direktiivi täytäntöön soveltamalla sen vaatimuksia kokonaan uudessa menettelyssä, jolloin sääntely ei velvoita muuttamaan muita kansallisella tasolla käytettyjä yrityssaneerausmenettelyjä.

Suomi pitää ehdotettua määräaikasääntelyä joka tapauksessa hyväksyttävänä kompromissina, joka edistää joutuisan saneeraamisen tavoitetta. Jäsenvaltioille jää johdanto-osan kappaleisiin lisättyjen lausumien johdosta oikeus päättää siitä, lasketaanko saneeraushakemuksen käsittelyn aikana määrättävä ns. väliaikainen kieltä mukaan määräaikaan, sekä vapaus lopettaa määräaikojen soveltaminen velallisen tullessa menettelyn aikana maksukyvyttömäksi.

Saneerausohjelman vahvistaminen ja muutoksenhaku

Suomi tukee ehdotettuja säännöksiä. Jäsenvaltiot saavat säätää siitä, että saneerausohjelman vahvistaminen tapahtuu aina tuomioistuimessa. Vahvistamista koskeva 30 päivän määräaika on neuvottelujen kuluessa poistettu direktiivistä. Saneerausohjelman vahvistamisesta silloin, kun yhdessä tai useammassa äänestysryhmässä ei ole saavutettu tarvittavaa enemmistöä (ns. ryhmäpakkovahvistaminen), käytiin neuvottelujen aikana runsaasti keskustelua. Kompromissiehdotus on joustava ja mahdollistaa muun muassa Suomen perusratkaisujen säilyttämisen. Absolute priority -sääntöä on täsmennetty vastaamaan paremmin Suomen järjestelmää, minkä lisäksi muiden maiden toiveesta säännön täytäntöönpanolle on sittemmin lisätty myös olennaisesti joustavampi vaihtoehto.

Arvonmäärityksiä ja muutoksenhakua koskevat säännökset voidaan hyväksyä, sillä ne eivät sisällä Suomen prosessioikeuden perusperiaatteista poikkeavia pakottavia säännöksiä. Alkuperäisen direktiiviehdotuksen mukaan tuomioistuimen olisi tullut voida myöntää valituksen johdosta rahallisia korvauksia ohjelmaehdotusta vastustaneille velkojille. Säännös on neuvottelujen kuluessa muutettu jäsenvaltioille vapaaehtoiseksi.

Takaisinsaantia koskeva sääntely

Suomi voi hyväksyä ehdotetun 16–17 artiklan sääntelyn, joka on neuvottelujen kuluessa tehtyjen muutosten johdosta sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa.

Johdon velvollisuudet sekä yhtiö- ja maksukyvyttömyysoikeuden rajapinta muutoin

Komission direktiiviehdotus sisälsi laaja-alaisen ja epämääräisen säännöksen yrityksen johdon velvollisuuksista maksukyvyttömyyden uhatessa (18 artikla). Suomi tukee neuvottelujen kuluessa tehtyä ratkaisua poistaa säännös direktiivistä kokonaan.

Suomi katsoo kompromissiehdotuksen muutoinkin jättävän riittävästi liikkumavaraa yrityssaneeraus- ja yhtiöoikeuden rajapinnan arviointiin ja kehittämiseen. Jäsenvaltio voi esimerkiksi päättää jättää osakkeenomistajat ja muut oman pääoman haltijat niiden tahojen ulkopuolelle, joiden oikeuksiin saneerauksessa voidaan vaikuttaa. Jos näin ei menetellä, jäsenvaltioilla on kaksi vaihtoehtoa. Jäsenvaltio voi ensinnäkin sijoittaa osakkaat saneerausmenettelyssä omaksi äänestysryhmäkseen. Tällöin osakkaiden oikeuksia turvaisi viime kädessä se, että ryhmäpakkovahvistamisen käynnistäminen edellyttää velallisen suostumusta. Toisena vaihtoehtona on varmistaa muilla keinoin, etteivät osakkaat voi kohtuuttomasti estää saneerausohjelman hyväksymistä tai täytäntöönpanoa. Tämä periaate ilmenee 12 artiklasta, jonka soveltamisessa on riittävästi

liikkumavaraa niin kohtuuttoman estämisen tulkinnan kuin säännöksen sallittujen täytäntöönpanokeinojen suhteen.

Maksukyvyttömiä yrittäjien vapauttaminen velkavastuusta

Suomi tukee ehdotettuja säännöksiä. Kompromissiehdotus sisältää riittävästi liikkumavaraa säännellä veloista vapauttamista erilaisissa poikkeustilanteissa. Ehdotuksen 22 artiklaan sisältyviä, jäsenvaltioille vapaaehtoisia poikkeus- ja rajoittamisperusteita on laajennettu esimerkiksi ottamaan paremmin huomioon tasapaino velallisen ja velkojan oikeuksien välillä (1 kohdan db alakohta).

Maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokkuus ja tilastotietojen kerääminen

Säännöksiä on neuvottelujen kuluessa muutettu joustavammiksi ja Suomi voi hyväksyä ne.

Pääasiallinen sisältö

Direktiivi sisältää kolme pääkokonaisuutta: yritysten saneeraaminen (II luku, 4–18 artiklat), konkurssin tehneiden yrittäjien vapauttaminen heille jääneestä velkavastuusta (III luku, 19–23 artiklat) sekä kaikkien maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokkuutta edistävät ja tilastotietojen keräämistä koskevat toimenpiteet (IV–V luvut, 24–30 artiklat). Komissio pyrkii ehdotuksellaan muun muassa vähentämään rajat ylittävien investointien esteitä sekä edistämään elinkelpoisen liiketoiminnan jatkumista saneerauksen avulla ja konkurssin tehneiden yrittäjien pääsyä uuteen alkuun veloista vapauttamisen avulla.

Kompromissiehdotuksen 3 artiklan mukaan käytössä tulisi olla liiketoiminnan huonosta kehityksestä varoittavia mekanismeja (early warning tools) sekä niitä koskevaa tietoa.

Jäsenvaltioiden olisi ehdotuksen 4 artiklan mukaan varmistettava, että käytössä on yksi tai useampi konkurssien välttämiseen tähtäävä menettely, jossa velallista voidaan maksukyvyttömyyden uhatessa saneerata. Jäsenvaltio voi asettaa velallisyrittäjien elinkelpoisuuden edellytykseksi menettelyyn pääsulle. Jäsenvaltiolla on oikeus rajoittaa tuomioistuinten mukanaoloa siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Ehdotuksen 5 artiklan mukaan velallisen tulisi menettelyn kuluessakin voida ainakin osittain säilyttää määräsvalta varoihinsa ja hoitaa yrityksen päivittäisiä asioita. Selvittäjän määräämistä ei tulisi edellyttää kaikissa tapauksissa. Toisaalta jäsenvaltiot voivat aina edellyttää selvittäjän määräämistä tietyissä kansallisen oikeuden mukaan määrittyvissä tilanteissa.

Kompromissiehdotuksen 6 artiklassa annetaan yksityiskohtaisia säännöksiä saneerausmenettelyn ajaksi myönnettävästä täytäntöönpanotoimien keskeytyksestä. Keskeytys tulisi myöntää velalliselle, joka neuvottelee saneerauksesta velkojiensa kanssa. Keskeytys voidaan jättää myöntämättä, jos sitä ei voida pitää neuvottelutavoitteeseen nähden perusteltuna. Johdanto-osan mukaan jäsenvaltioille sallitaan tässä suhteessa liikkumavaraa esimerkiksi taloudellisen rikollisuuden tapauksessa. Keskeytys saisi kestää enintään neljä kuukautta, mutta sitä voitaisiin pidentää tietyin edellytyksin enintään 12 kuukauteen asti. Jäsenvaltioilla on oikeus olla soveltamatta 12 kuukauden enimmäisaikaa, jos ne säätävät siitä, että saneerausohjelmaehdotus on toimitettava tuomioistuimeen vahvistamista varten enintään kahdeksan kuukauden kuluessa täytäntöönpanotoimien keskeytyksen alkamisesta. Jäsenvaltio saa rajata pois keskeytyksen piiristä yksittäisiä saatavia tai saatavien kategorioita. Tätä rajausoikeutta ei ole saatavien luonteen perusteella mitenkään rajoitettu, mutta edellytyksenä on, että 1) rajaus on asianmukaisesti perusteltu ja että 2)

lisäksi a) rajausta joko ei todennäköisesti vaarantaisi yrityksen saneeraamista tai b) rajauksen myöntämättä jättäminen merkitsisi velkojille kohtuutonta haittaa. Lisäksi jäsenvaltio voi säätää, ettei keskeytys vaikuta lainkaan nettoutusjärjestelyihin eikä velkojan mahdollisuuksiin vaatia suoritusta takaajalta tai vierasvelkapantintantajalta. Direktiivin 7 artiklassa säädettäisiin keskeytyksen seurauksista ja vaikutuksista mm. velallisen sopimuksiin.

Direktiivin 8 artiklaan sisältyisi säännökset saneerausohjelmien vähimmäissisällöstä ja niiden valmistelua helpottavien tarkistuslistojen tarjoamisesta. Ehdotuksen 9–11 artiklassa annettaisiin säännökset saneerausohjelmasta äänestämisestä ja sen vahvistamisesta. Jäsenvaltiot saavat päättää äänestysryhmien muodostamisesta varsin vapaasti. Jäsenvaltiot voivat asettaa saneerausohjelman vahvistamiselle muitakin kuin direktiivissä mainittuja edellytyksiä ja säätää, että vahvistaminen tapahtuu kaikissa tapauksissa tuomioistuimissa. Silloin, kun kaikissa velkojaryhmissä ei ole saavutettu tarvittavaa enemmistöä, saneerausohjelma voidaan vahvistaa 11 artiklan mukaisessa ryhmäpakkovahvistuksessa. Kompromissiehdotuksen 12 artiklassa on säännös siitä, etteivät osakkeenomistajat saa kohtuuttomasti estää saneerausohjelman hyväksymistä, vahvistamista tai täytäntöönpanoa, ja 13 artiklaan sisältyy säännökset eräistä arvonmäärittämisistä. Ehdotuksen 14–15 artiklat koskevat saneerausohjelman vahvistamisen vaikutuksia ja muutoksenhakua.

Ehdotetun 16 artiklan mukaan uuden rahoituksen sekä menettelyn aikaisen välirahoituksen myöntämisestä tulisi suojata myöhempiä takaisinsaantikanteita vastaan. Vastaavasti 17 artiklan mukaan tulisi suojata takaisinsaannilta eräitä kohtuullisia ja välttämättömiä liiketoimia. Mainitun kaltaiset liiketoimet ja rahoitus saavat kompromissiversiossa suojaa ainoastaan sellaista takaisinsaantia vastaan, joka perustuisi yksinomaan haitan aiheutumiseen muille velkojille. Ehdotus ei siten rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuuksia säätää takaisinsaannista millä tahansa muulla perusteella, esimerkiksi moitittavan menettelyn tai oikeustoimen osapuolten läheisen suhteen perusteella. Kompromissiehdotus sisältää myös eräitä muita kansallista liikkumavaraa lisääviä elementtejä.

Alkuperäiseen direktiiviehdotukseen sisältänyt 18 artikla koskien yhtiön johdon velvollisuuksia on poistettu neuvottelujen kuluessa.

Kompromissiehdotuksen III jaksoon sisältyvät 19–23 artiklat koskevat konkurssin tehneille yrittäjille annettavaa uutta mahdollisuutta. Heidän tulisi 20 artiklan mukaan voida vapautua veloistaan lähtökohtaisesti kolmen vuoden kuluessa joko konkurssiin asettamisesta tai maksuohjelman suorittamisen alkamisesta. Jäsenvaltio voisi valita, toteuttaako se veloista vapautumisen konkurssimenettelyn yhteydessä vai perustuen erilliseen maksuohjelmaan. Jäsenvaltioilla olisi 22 artiklan mukaan oikeus rajoittaa velkajärjestelyyn pääsyä tai pidentää maksuohjelman kestoa mm. tilanteissa, joissa velallinen on menetellyt vilpillisesti tai joissa rajoittaminen on välttämätöntä velkojan ja velallisen oikeuksien tasapainon takaamiseksi esimerkiksi suojaa tarvitsevan yksityisvelkojan tapauksessa. Jäsenvaltio saa valintansa mukaan jättää veloista vapauttamisen ulkopuolelle esimerkiksi vakuusvelat, elatusvelat sekä vahingonkorvausvelat.

Ehdotuksen 21 artiklan mukaan, kun velallinen vapautetaan direktiivin mukaisesti veloista, yksinomaan maksukyvyttömyyteen perustuva kielto harjoittaa ammattia tai liiketoimintaa olisi poistettava automaattisesti viimeistään maksuohjelman tultua suoritetuksi. Tästä saataisiin kuitenkin 22 artiklan mukaan poiketa, jos velallisen ammattia koskevat erityiset eettiset vaatimukset tai velallinen työskentelee

varainhoitoalalla. Direktiivi ei vaikuta kieltoihin, jotka tuomioistuin määrää rikosprosessissa tai muutoin sellaisella perusteella, joka ei liity puhtaasti maksukyvyttömyyteen.

Ehdotetun 23 artiklan mukaan yrittäjän liike- tai ammattitoiminnasta johtuvat velat ja siihen liittymättömät henkilökohtaiset velat tulisi käsitellä samassa menettelyssä tai ainakin niitä koskevia erillisiä menettelyjä tulisi koordinoita siten, että direktiivin edellyttämä veloista vapautuminen olisi mahdollista.

Ehdotuksen 24–27 artikloissa käsitellään toimenpiteitä, joiden tavoitteena on edistää maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuutta mm. varmistamalla tuomareiden ja selvittäjien riittävä koulutus ja asiantuntemus sekä selvittäjien valinnan avoimuus ja heidän toimiansa valvonta. Ehdotuksen 28 artikla koskee sähköisen asioinnin edistämistä.

Ehdotuksen 29 artikla sisältää yksityiskohtaiset säännökset maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevista tilastotiedoista, joita jäsenvaltioiden olisi kerättävä ja toimitettava komissiolle. Komissiota avustaisi 30 artiklassa tarkoitettu neuvoa-antava komitea.

Direktiivin 31 artiklassa säädettäisiin muusta EU-lainsäädännöstä, johon direktiivillä ei olisi vaikutusta. Tällaista lainsäädäntöä olisivat eräät rahoitusalan säädökset ja työntekijöiden oikeuksia koskevat direktiivit.

Ehdotuksen 32 artiklalla lisättäisiin yhtiöoikeudelliseen direktiiviin 2017/1132/EU säännös, jonka perusteella jäsenvaltioiden olisi poikettava tietyistä kyseisen direktiivin artikloista tehokkaan saneerausmenettelyn toteuttamisen edellyttämässä laajuudessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevaan 53 artiklaan ja sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan 114 artiklaan.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa JURI-valiokunta on äänestänyt raportista 2.7.2018. Trilogineuvottelut EP:n kanssa alkavat, kun neuvosto on saavuttanut direktiivistä poliittisen yhteisymmärryksen.

Kansallinen valmistelu

Muistio on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) kirjallisesti.

U-kirjelmä on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) ja Rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaostossa (EU-10) sekä EU-ministerivaliokunnassa 1.2.2017.

Komission direktiiviehdotus oli ennen U-kirjelmän antamista myös lausuntokierroksella. OM:n lisäksi VM on osallistunut joihinkin neuvoston työryhmän kokouksiin.

Eduskuntakäsittely

LaVL 5/2017 vp; TaVL 13/2017 vp; SuV 31.3.2017 / SuVEK 33/2017 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotuksen mukainen direktiivi tarkoittaisi muutoksia yrityksen saneerausta koskevaan lainsäädäntöön ja sen johdosta olisi lisäksi muutettava joiltain osin mm. yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lakia (57/1993) sekä arvioitava elinkeinolainsäädännössä esiintyviä, aiempaan konkurssiin liittyviä kieltoja, jotka estävät uuden liiketoiminnan aloittamisen.

Lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio arvioi ehdotuksessaan, että maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen harmonisoinnilla voidaan muun muassa vähentää rajat ylittävien investointien esteitä, pienentää riskiarviointien kustannuksia, edistää elinkelpoisen liiketoiminnan jatkumista sekä edistää yritystoimintaa mahdollistamalla yrittäjien pääsy uuteen alkuun aiempaa useammin ja nopeammin. Lisäksi se arvioi ehdotuksen parantavan velkojen takaisinmaksuastetta ja pienentävän järjestämättömien luottojen ongelmaa. Komissio on julkaissut ehdotuksensa yhteydessä erillisen vaikutusarvioinnin (SWD (2016) 358 lopullinen).

Ehdotuksen 29 artikla sisältää velvollisuuden kerätä runsaasti erilaista tilastotietoa maksukyvyttömyysmenettelyistä. Vaadittua tietosisältöä on neuvottelujen aikana rajoitettu kohtuulliseksi, mutta artikla voi aiheuttaa vielä tietojärjestelmäkustannuksia, jotka eivät kuitenkaan ole merkittäviä. Suurin osa vaadituista tiedoista voidaan kerätä nykyisen konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmä Kostin sekä konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin ja velkajärjestelyrekisterin avulla.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Neuvoston oikeudellinen yksikkö ei ole antanut ehdotuksesta kirjallista lausuntoa, mutta on suullisesti todennut pitävänsä 114 artiklaa asianmukaisena oikeusperustana.

Asiakirjat

Muistio perustuu Coreper-käsittelyä varten laadittuun asiakirjaan:
12334/18
12334/18 COR 1
Komission ehdotus KOM(2016) 723 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tuukka Vähätalo, OM, puh: 02951 50240, sähköposti: tuukka.vahatalo@om.fi
Mari Aalto, OM, puh: 02951 50502, sähköposti: mari.aalto@om.fi

EUTORI-tunnus

EU/2016/1696

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
