

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

23.12.2016

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Viite / Diaarinumero
OM 2/472/2016
VH A88/00 00 01/2016

Komission direktiiviehdotus maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen harmonisoinnista

Euroopan Unionin komissio on 22.11.2016 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, joka koskee yritysten varhaisen vaiheen saneerausjärjestelyjä ja yrittäjien vapautumista velkavastuusta. Direktiiviehdotuksessa asetetaan minimitaso jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyssäätelyille. Harmonisoinnin tavoitteena on komission mukaan muun muassa sisämarkkinoiden toimivuus, yrittäjyyden tukeminen ja epäyhtenäisistä maksukyvyttömyysmenettelyistä johtuvien rahoitusmarkkinoiden tosiasiallisten esteiden madaltaminen.

Verohallinto esittää lausuntonaan komission direktiiviehdotuksesta seuraavaa:

Komissio on antanut 12.3.2014 suosituksen uudesta lähestymistavasta liiketoiminnan epäonnistumiseen ja yritysten maksukyvyttömyyteen (C (2014) 1500 final). Komissio on julkaissut arvion suosituksen toteuttamisesta 30.9.2015. Tämän arvion mukaan Suomen lainsäädäntö vastaa komission suosituksen tärkeimpiä ehdotuksia. Komissio on myös arvioinut nyt lausunnolla olevan direktiiviehdotuksen vastaavuutta jäsenvaltioiden olemassa olevan lainsäädännön kanssa. Myös tämän arvioinnin mukaan Suomen lainsäädäntöön ei olisi odotettavissa suuria muutoksia. Komission käsityksen mukaan jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus implementoida ehdotettu direktiivi omien kansallisten oikeusjärjestysten erityispiirteisiin mukautuvalla tavalla.

Direktiiviehdotuksessa ei oteta kantaa julkisvelkojien asemaan, koska yritys- ja rahoitustoiminnan näkökulma on ehdotuksessa keskeinen. Julkisvelkojilla on kaikissa jäsenvaltioissa merkittävä vaikutus taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden yritysten toimintaedellytyksiin. Veroviranomaisten asema velkojana vaihtelee jäsenvaltioittain: Suomessa veroviranomainen on yksi etuoikeudettomista velkojista ja toisaalta muissa jäsenvaltioissa verovelkojen etuoikeus ja viranomaisen omat täytäntöönpanokeinot voivat olla laajat. Verohallinnon lausunnossa keskeistä on se, miten direktiiviehdotuksen mukaiset lainsäädäntömuutokset vaikuttaisivat veronsaajien asemaan velkojina.

Maksukyvyttömyysuhkan havaitseminen ajoissa (artikla 3)

Direktiiviehdotuksen artiklan mukaan jäsenvaltiot veloitettaisiin varmistamaan, että yrityksillä on käytettävissään menetelmiä oman taloudellisen tilanteensa heikkenemisen arvioimiseen. Direktiiviehdotuksen johdanto-osassa mainitaan, että jäsenvaltiot voivat kannustaa tai lailla velvoittaa veroviranomaisia varoittamaan yritystä heikoista tunnusluvuista.

Verohallinnon tavoitteena on asiakkaiden maksukäyttäytymisen ja taloudellisen tilanteen analysoiminen tehokkaiden perintätoimien valitsemista varten. Ennakoi-valla ohjauksella ja neuvonnalla sekä perintätoimenpiteillä vaikutetaan velkaantu-van yrityksen toimintaan. Asiakas voi seurata kerran kuukaudessa muodostetta-vasta yhteenvedosta tilannettaan ja veroilmoitusten käsittelyä jo ennen verojen erääntymistä (OmaVero). Verovelkarekisteriin merkitsemisen uhka voi myös toi-mia velkaantuvalla yritykselle herätteenä.

Käytännössä on todettu, että verovelka kasvaa helposti niin suureksi, että maksu-järjestelyllä ja yrityssaneerauksella ei ole edellytyksiä onnistua. Mahdollisimman varhainen yrityksen talouden heikkenemiseen reagoiminen on myös julkisvelkojan edun mukaista. Verohallinnon näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen tavoitetta voidaan edistää myös ilman laissa säädettyä velvollisuutta.

Mahdollisuus saneerausmenettelyyn ennen kuin yritys on maksukyvytön (artikla 4)

Direktiiviehdotuksessa edellytetään että maksukyvyttömyysmenettelyn tulisi olla mahdollinen jo siinä vaiheessa, kun yritys ei ole vielä maksukyvytön, mutta mak-sukyvyttömyys on lähitulevaisuudessa todennäköinen. Maksukyvyttömyys määri-teltäisiin edelleenkin jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön nojalla. Suomen yrityssaneerauslain 6 §:n mukaan menettely voidaan aloittaa velallisen hakemuk-sesta tilanteesta, jossa velallista uhkaa maksukyvyttömyys. Hallituksen esityk-sessä yrityssaneerauslaiksi (HE 182/1992) uhkaavaa maksukyvyttömyyttä on ku-vattu seuraavalla tavalla:

”velalliseen kohdistuu konkreettinen maksukyvyttömyyden riski jollakin näkö-piirissä olevalla aikavälillä, jollei saneeraustoimenpiteisiin ryhdytä.”

Komissio on todennut 30.9.2015 julkaistussa arviossaan, että Suomen lainsää-däntö täyttää komission aikaisemman suosituksen ja direktiiviehdotuksen vaati-mukset. Yrityssaneerauslain mukainen uhkaava maksukyvyttömyys vastaa to-dennäköisen maksukyvyttömyyden määritelmää. Komission tavoite edistää mah-dollisimman varhaisessa vaiheessa aloitettavia saneerausmenettelyjä saattaa puoltaa kuitenkin sitä tulkintaa, että saneeraus voitaisiin aloittaa nykykäytäntöä matalammalla kynnyksellä. Saneerausmenettely vaikuttaa aina myös velkojen oi-keuksiin ja velvollisuuksiin, joten olisi varmistettava, että menettelyn aloittamis-kynnyksessä ei Suomessa muuttuisi.

Komission etukäteisarvion mukaan Suomen yrityssaneerausmenettelyyn tulisi li-sätä vapaamuotoisia, matalan kynnyksen saneerauskeinoja etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille. Direktiiviehdotuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsen-

valtioiden tulisi rajoittaa tuomioistuimen osallistumista vaativat toimenpiteet vain sellaisiin tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä ja suhteellisuusperiaatteen mukaista kaikkien osapuolten oikeuksien turvaamiseksi. Komissio on todennäköisesti kiinnittänyt Suomen lainsäädännössä huomiota siihen, että kaikki saneerauksen välivaiheet (hakemus, perintäkiellot, menettelyn aloittaminen, selvittäjän määrääminen ja ohjelman vahvistaminen) edellyttävät tuomioistuimen päätöstä, vaikka velallinen ja velkojat olisivat yksimielisiä saneerauksen aloittamisesta ja saneerausohjelmasta. Toisaalta komission arvion mukaan Suomessa saneerausmenettely on nopeampi kuin muissa jäsenvaltioissa.

Verohallinnon näkemyksen mukaan julkisen velkojan voi olla vaikeaa toimia saneerausmenettelyssä, joka kokonaan tai lähes kokonaan toteutettaisiin tuomioistuimen puuttumatta etenkin, jos saneerauskeinoksi esitetään velkojen leikkaamista. Viranomaisen on kohdeltava kansalaisia yhdenvertaisesti ja varmistettava yhdenmukainen ja tasapuolinen menettely, eikä ole yksinkertaista määritellä milloin ja missä määrin verovelan leikkaamisesta voitaisiin sopia. Käytännössä Verohallinto joutuisi tässä tilanteessa kieltäytymään menettelystä. Vain muut järjestelyt kuin velkojen leikkaaminen voisivat tulla kyseeseen ilman tuomioistuimen myötävaikutusta.

Tuomioistuimen osallistumista vaativien toimien rajoittaminen ei voi olla itsetarkoitus, jos menettelyn vireille tulon kynnyks on matala, tuomioistuimen rooli yksimielisyystilanteissa on tosiasiallisesti kevyt eikä tuomioistuimen osallistuminen tosiasiallisesti pitkitä saneerauksen kestoa.

Mahdollisuus säilyttää yrityksen johdon määräysvalta saneerauksen aikana (artikla 5)

Yrityssaneerauslain 90 §:n mukaan selvittäjän määrääminen ei ole pakollista niin sanotussa yksinkertaistetussa saneerausmenettelyssä. Muissa tapauksissa tuomioistuimen on määrättävä saneerausmenettelyn ajaksi selvittäjä. Komissio ei ole todennut, että direktiivi edellyttäisi tältä osin Suomen lainsäädännön muuttamista. Verohallinnon näkemyksen mukaan olisi varmistettava, että nykyllä sääntöä ei tarvitse muuttaa.

Verohallinnon näkemyksen mukaan yrityksen saneerauksen onnistuminen edellyttää, että ammattitaitoinen selvittäjä laatii ehdotukset ja suunnitelmat yhdessä yrityksen toimivan johdon kanssa. Selvittäjällä on myös ammattitaitoa havaita riittävän ajoissa, jos yrityksen saneeraukselle ei ole edellytyksiä.

Perintäkielto saneerausneuvottelun tai –hakemuksen käsittelyn aikana ("stay"; artikla 6 ja 7)

Yrityssaneerauslaissa säädetyt maksu- ja perintäkiellot täyttävät direktiiviehdotuksen minimivaatimukset. Direktiiviehdotuksessa käytetty käsite "individual enforcement" tarkoittanee kaikkia mahdollisia yksittäisen velkojan käytettävissä olevia perintäkeinoja mukaan lukien ulosottooperinnän. Komission arvion mukaan vain kieltojen kesto poikkeaa Suomen lainsäädännöstä ja todennut, että Suomen lainsäädäntöä tulisi direktiivin voimaantulua muuttaa. Kiellot voisivat olla voimassa enintään neljän kuukauden ajan, ja tuomioistuimen päätöksellä kesto voisi olla enintään 12 kuukautta.

Komission ehdotuksen mukaan perintäkiellon määrääminen olisi aina tuomioistuimen tai muun viranomaisen tehtävä (6 artiklan 2 kohta: "stay...may be ordered"; lisäksi direktiiviehdotuksen johdanto-osan kohdassa 19 asia on suoraan ilmaistu: "The debtor should be able to request the judicial or administrative authority for a temporary stay"). Vaikka saneeraus muutoin voitaisiin hoitaa tuomioistuimen ulkopuolella, on syytäkin jättää täsmällistä määräaikaa ja edellytysten arviointia vaativa ratkaisu tuomioistuimen tehtäväksi.

Direktiiviehdotuksessa ei ole otettu kantaa siihen, mitä velkoja kiello koskisi. Ehdotetun 6 artiklan 2 kohdan mukaan perintäkiello voi olla yleinen eli koskea kaikkia velkoja tai se voi rajoitettuna koskea vain joitakin velkoja. Perintäkiellon ulottuvuus voidaan määrittellä kansallisessa laissa. Verohallinnon näkemyksen mukaan yrityssaneerailain mukainen saneerausvelkoja eli saneeraushakemuksen vireille tuloa ennen syntyneitä velkoja koskeva maksu- ja perintäkiello on voitava säilyttää kansallisessa lainsäädännössä. Direktiiviehdotuksessa esitetty neljän kuukauden pituinen rauhoitusajaksi voi kuitenkin viitata siihen, että komissio on ajatellut sen koskevan myös tämän neljän tai enintään 12 kuukauden aikana syntyviä velkoja eli Suomen yrityssaneerausmenettelyssä tarkoitettuja uusia velkoja.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden lainsäädännössä olisi turvattava mahdollisuus liiketoiminnan jatkamisen kannalta tarpeellisten kulujen maksamiseen rauhoitusajasta huolimatta. Siinä tapauksessa neljän kuukauden tai enintään 12 kuukauden määräajan sisällä yritys saisi rauhoitusajan kuluessa maksaa uudet liiketoimintakulunsa, mutta jättää verovelat maksamatta. Tällaisen menettelyn mahdollisuus poistettiin Suomen yrityssaneerailain jo vuonna 2007 (laki yrityssaneerailain muuttamisesta 247/2007). Lain muutoksesta annetussa hallituksen esityksessä HE 152/20016 todetaan (kohta 3.3. Saneerausvelkojen määräytyminen):

Kysymys siitä, minkä ajankohdan perusteella määräytyy se, mitkä velat luetaan saneerausohjelmassa järjestettäviin saneerausvelkoihin ja mitkä kokonaan maksettaviin uusiin velkoihin, on käytännössä ollut epäselvä sellaisissa tapauksissa, joissa on määrätty maksu-, perintä- ja täytäntöönpanokiello väliaikaisina ennen saneerausmenettelyn aloittamista. Tästä on seurannut epäkohtia erityisesti julkisvelkojille silloin, kun saneerausmenettelyn aloittamista koskevaa päätöstä ei ole voitu tehdä lyhyessä ajassa ja velallisen velkamäärä on kasvanut väliaikaisen kiellon määräämisen jälkeen. Saneerausmenettelyä kohtaan on esitetty arvostelua voimakkaimmin juuri sen vuoksi, että velallinen voi hakemuksen käsittelyn pitkittyessä velkaantua lisää eivätkä velkojat voi vaatia näille saatavilleen täyttä suoritusta, vaan he joutuvat tyytymään siihen suoritukseen, jonka saneerausohjelma heille tuottaa.

Saneerausta hakeva tai siitä neuvotteleva yritys tulisi jatkossakin velvoittaa maksamaan ns. uudet velat eli hakemuksen vireille tulon jälkeen syntyvät velat niiden erääntyessä. Tämä säännös estää lisävelkaantumisen saneeraukseen hakeutumisen jälkeen. Uusien velkojen maksaminen osoittaa konkreettisesti, että yritys on saneerauskelpoinen ja että saneerauksella ei pyritä loukkaamaan velkojien etuja. Nämä seikat ovat myös komission ehdotuksessa keskeisiä saneerauksen edellytyksiä.

Uuden tai väliaikaisen rahoituksen suoja (artikla 16)

Yrityssaneerauslain 34 §:ssä säädetään uuden luoton etuoikeudesta. Direktiiviehdotuksen mukainen uuden ja väliaikaisen rahoituksen suoja vastaa pääpiirteissään Suomen lainsäädäntöä. Verohallinnon näkemyksen mukaan komission tavoitteena on madaltaa rahoittajien kynnystä myöntää saneerausta varten uutta lainaa. Rahoitusmahdollisuuksien kasvu voi tuottaa entistä enemmän onnistuneita saneerauksia ja estää konkurssseja. Asialla on kuitenkin julkisvelkojien kannalta nurjempi puoli: mitä enemmän saneerattavat yritykset saavat uutta, suojattua rahoitusta, sitä huonommaksi verovelan asema muuttuu, jos saneeraus ei onnistu ja päädytään konkurssimenettelyyn. Vaikka nimenomaisia lainsäädäntömuutoksia ei tarvittaisi, direktiivi voisi tosiasiansa muuttaa merkittävästi julkisvelkojien asemaa.

Yrityksen johdon velvollisuus toimia uhkaavan maksukyvyttömyyden torjumiseksi (artikla 18)

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yritysten johdolla on kannusteita aloittaa saneeraustoimenpiteet riittävän ajoissa. Jäsenvaltioiden on varmistettava myös, että saneerausmenettelyä ei käytetä väärin ja velkojia vahingoittavalla tavalla.

Yrityssaneerauslain mukaiset menettelyn aloittamisen esteet vastaavat pääpiirteissään direktiiviehdotuksen artiklaa. Lisäksi velkojat voivat vedota takaisinsaantiperusteisiin. Suomen lainsäädännössä ei liene säännöksiä, joiden nojalla yrityksen johto joutuisi vastuuseen siitä, että se ei ole ryhtynyt ajoissa yrityksen saneeraustoimenpiteisiin. Osakeyhtiölain mukainen yhtiön johdon vahingonkorvausvelvollisuus velkojille ei sovellu tilanteeseen.

Veloista vapauttaminen (artikla 19 ja 20)

Yksi direktiiviehdotuksen keskeisistä tavoitteista on velasta vapauttamisen mahdollisuus. Yrittäjän tulisi voida vapautua vanhoista veloistaan maksukyvyttömyysmenettelyn avulla kolmen vuoden kuluttua. Komissio on arviossaan (2015) todennut, että Suomen lainsäädäntö vastaa silloin voimassa ollutta, direktiiviehdotuksen kanssa samansisältöistä suositusta, vaikka edellytykset velasta vapauttamiseksi ovatkin tiukat.

Vaikka komissio ei ole tältä osin arvioinut, että Suomen lainsäädäntöä tulisi muuttaa, voi direktiivi voimaan tultuaan aiheuttaa lainsäädännön muutosten tarvetta. Suomessa yrittäjä voi hakeutua velkajärjestelyyn myös yritystoiminnan velkojen osalta, mutta edellytykset velkajärjestelylle ovat erittäin tiukat: yritystoiminnan tulee olla pienimuotoista ja maksuvaraa on oltava. Velkajärjestelyohjelma on pääsääntöisesti 3 vuoden mittainen, jonka jälkeen veloista voi vapautua. Velkajärjestelyohjelma voi olla 5 vuoden pituinen, jos velallinen saa säilyttää omistusasuntonsa. Jos yritystoimintaa ei voida pitää pienimuotoisena, on yrittäjän hakeuduttava yrityssaneerausmenettelyyn, jossa vastaavanlainen velkajärjestelyohjelma ei ole pääsääntönä. Konkurssilain 6 §:n nojalla velallinen ei vapaudu vastaamasta konkurssisaatavista, jos niille ei konkurssissa saada täyttä suoritusta.

Verohallinnon saatavien perintäaika on viisi vuotta veron määräämistä seuraavan kalenterivuoden alusta lukien. Vanhentumista ei voi katkaista. Verovelasta va-

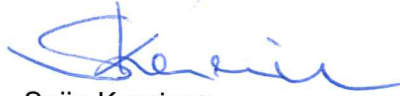
pautuu saatavan vanhentumisen vuoksi siten jo lyhyehkön määräajan kuluttua. Verojen perinnässä on havaittu, että suurin osa suorituksista kertyy parin vuoden sisällä veron määrittämisestä. Vain ulosmittaus tai tietyt maksukyvyttömyysmenettelyyn liittyvät toimenpiteet voivat pidentää perinnän määräaikaa. Jos velasta vapauttamisen sääntelyä laajennetaan, se vaikuttaisi todennäköisesti vain edellä mainituissa erityistapauksissa ja verovelkaan, jonka kertymäodotukset ovat lähtökohtaisesti heikot.

Pääjohtaja



Pekka Ruuhonen

Ylitarkastaja



Seija Kareinen