



21.12.2016

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö OM 2/472/2016

KOMISSION DIREKTIIVIEHDOTUS MAKSUKYVYTTÖMYYSLAINSÄÄDÄNTÖJEN HARMONISOINNISTA

Oikeusministeriö on 24.11.2016 pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, joka koskee ensisijassa yritysten varhaiseen vaiheen uudelleenjärjestelyjä ja yrittäjien vapautumista velkavastuusta sekä jossa ehdotetaan erinäisiä toimia yrityssaneeraus-, konkurssi- ja velkajärjestelymenettelyjen tehostamiseksi.

Komission ehdotuksen taustalla on Euroopan komission 23.3.2016 käynnistämä julkinen kuuleminen koskien tehokasta maksukyvyttömyyskehikkoa Euroopan unionissa. Valtiovarainministeriö toimitti 29.4.2016 oikeusministeriölle lausunnon näkemyksistään kuulemiseen liittyen (VM/701/00.00.05/2016). Valtiovarainministeriön edustajat osallistuivat kuulemiseen liittyvän valtioneuvoston selvityksen (E 46/2016 vp) laatimiseen ja sen valiokuntakäsittelyihin.

Maksukyvyttömyyskehikkoja koskevat keskustelut EU:ssa ja euroryhmässä

Euroryhmässä on vuoden 2016 aikana käyty kolme temaattista keskustelua jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikoista. Maksukyvyttömyyskehikot ovat osa euroryhmän yleistä kasvua ja työllisyyttä koskevia teemakeskusteluita, joiden taustalla ovat useille euromaille annetut maakohtaiset suositukset maksukyvyttömyysmenettelyjen toimivuuden parantamisesta.

Euroryhmä antoi huhtikuussa jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikkoja koskevan julkilauseuman ja marraskuun euroryhmässä päätettiin jatkaa keskustelua maksukyvyttömyyskehikoista vuoden 2017 alkupuolella.

Maksukyvyttömyysjärjestelmien toimivuus ja tehokkuus on välttämätöntä taloudelliselle kasvulle sekä yritystoiminnalle ja tärkeä tekijä sekä pankkitoiminnan, mukaan lukien luottojen rajat ylittävän tarjoamisen ja järjestämättömien luottojen hoitamisen, että pääomamarkkinoiden kehittymisen kannalta. Esillä olevan direktiiviehdotuksen taustoissa nostetaan selkeästi esille liittymät sekä pääomamarkkinaunioniin että pankkitoiminnan sääntelyyn.

Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyskehikot ja esillä oleva direktiiviehdotus liittyvät laajasti EU:n talouskasvun, sisämarkkinoiden toimivuuden ja rajat ylittävän rahoittamisen sekä sijoittamisen edistämiseen, pääomamarkkinaunionin ja pankkitoiminnan kehittämiseen sekä rahoituksen saatavuuden ja rahoitusmarkkinoiden vakauden vahvistamiseen. Kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien vertaamisen avulla voidaan asettaa vertaispainetta niille jäsenvaltioille, joiden maksukyvyttömyysjärjestelmät eivät toimi nopeasti ja tehokkaasti. Suo-

men maksukyvyttömyysjärjestelmien tehokkuus todetaan komission ehdotuksen perusteluisakin (muun muassa sivulla 3).

Kuten valtiovarainministeriön huhtikuussa 2016 antamassa lausunnossa on todettu, komission tavoite kehittää jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslainsäädäntöä on tärkeä ja lähtökohteisesti kannatettava sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden talouden ja yhteismarkkinoiden sekä rahoitusmarkkinoiden toimivuuden vahvistamiseksi. Maksukyvyttömyyskehikkojen kehittäminen on EU:n kasvustrategiaa tukeva toimenpide. Valtiovarainministeriö jakaa valtioneuvoston kannan (E 56/2016 vp), että maksukyvyttömyysmenettelyjen toimivuuden kehittäminen vahvistaa sekä pääomamarkkina- että pankkiunionin tavoitteita. Tämän johdosta esillä olevaan direktiiviehdotukseen tulisi suhtautua lähtökohtaisesti rakentavasti ja kehityshakuisesti.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Direktiiviehdotuksen selostavassa osuudessa ja johdantokappaleissa nostetaan selkeästi esille ehdotuksen liittymät EU:n yhteismarkkinoihin ja pääomamarkkinaunionihankkeeseen sekä pankkien järjestämättömät luotot. Lisäksi kuten tästä osuudesta ilmenee, niin sanotussa viiden puheenjohtajan raportissa vuonna 2015 katsottiin, että maksukyvyttömyyteen liittyvä lainsäädäntö on yksi huomattavimmista pullonkauloista, jotka estävät pääomamarkkinoiden yhdentymistä.

Rahoitusmarkkinoiden kannalta keskeiset seikat ja tavoitteet eivät mielestämme kuitenkaan samalla tavalla nouse esille varsinaisissa säännösehdoituksissa, jotka keskittyvät ennen kaikkea yrittäjien uuden alun mahdollisuuteen ja yritystoiminnan uudelleenjärjestelyihin.

Joukkovelkakirjalainamarkkinoiden kehittämisellä on tärkeä rooli pääomamarkkinaunionissa. Maksukyvyttömyysmenettelyjen yhdensuuntaistamisella saattaa olla huomattavan suuri myönteinen merkitys EU:n yhteisille joukkolainamarkkinoille. EU-tasoisien todellisten yhteisten joukkovelkakirjamarkkinoiden luominen ja vahvistaminen edellyttää jonkintasoista maksukyvyttömyyssäätelyn yhdenmukaistamista tai vähimmäisehtoja.

Direktiiviehdotusta on syytä tarkastella ja arvioida siitakin näkökulmasta, että voitaisiinko ehdotuksen pääoma- ja erityisesti joukkolainamarkkinoiden kehittämiseen ja toimivuuden edistämiseen liittyviä seikkoja jollain tavalla vahvistaa sääntelyehdoituksessa.

Yleiset säännökset ja soveltamisala

Direktiiviehdotuksen 1 artiklan mukaisesti sääntely ei koskisi vakuutusyhtiöitä, luottolaitoksia, sijoituspalveluyrityksiä, keskusvastapuolia, arvopaperikeskuksia eikä muita säänneltyjä rahoituspalvelujen toimijoita. Tämä on oikea lähtökohta, koska näitä toimijoita koskee direktiivi (2014/59/EU) luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisintarkkailukehyksestä (BRRD) tai muu erityissääntely. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että BRRD-direktiiviin on ehdotettu pankkien ja sijoituspalveluyritysten maksukyvyttömyyden etusijajärjestystä koskevia muutoksia marraskuun lopussa.

Direktiiviehdotuksen mukaan sääntely ei koskisi muita luonnollisia henkilöitä kuin yrittäjiä. Ehdotukseen liittyy kuitenkin jäsenvaltioille mahdollisuus ulottaa vastaavaa sääntelyä kuluttajiin. Tällainen laajennus saattaisi mennä kuitenkin varsin pitkälle veloista vapautumiseen liittyen ja tällaisen mahdollisuuden kansallista toteuttamista olisi jatkotyössä arvioitava huolellisesti, etenkin jos tätä sääntelyvaihtoehtoa haluttaisiin käyttää.

Lähtökohtaisesti valtiovarainministeriö suhtautuu myönteisesti siihen, että erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille sekä yrittäjille tarjotaan 3 artiklan mukaisesti pääsy aikaisen vaiheen varoitusten työkaluja koskeviin tietoihin.

Ennalta estävät uudelleenjärjestelyt

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on, että konkurssien sijaan käytettäisiin enemmän velkojen uudelleenjärjestelyjä, mikä johtaisi maksukyvyttömyysilanteissa ja -ongelmissa velkojienkin kannalta parempaan lopputulokseen. Tällaista ajattelua voidaan pitää elinkelpoisen liiketoiminnan säilyttämisen ja niin sanotun *going concern* -arvojen säilyttämisen kannalta perustuluna ja kannatettavana.

Sääntelyehdotus ja sen puitteet tältä osin ovat kuitenkin varsin yleisluontoisia. Lisäksi jotkut ehdotettavat yksityiskohdat herättävät kysymyksiä, kuten saisiko velallinen 6 artiklan mukaisen hengähdystauon pelkästään aloittamalla velkojen uudelleenjärjestelyä koskevat neuvottelut.

Yritysten velkarahoituksen uudelleenjärjestelykeinoja on tärkeää kehittää sen suuntaisesti, että yrityksen saneerausmenettelyn yhteydessä velkarahoitusta voidaan muuttaa omaksi pääomaksi. Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten osalta tällainen velkakonversio on luotu niitä koskevalla erityislainsäädännöllä. Velkakonversioiden mahdollisuus on noussut esille myös valtiovarainministeriön asettaman joukkolainamarkkinoiden kehittämistyöryhmän yhteydessä sekä todettu valtiovarainministeriön 26.8.2016 antamassa lausunnossa oikeusministeriön laatimasta arviomuistiosta osakeyhtiölain muutostarpeesta (VM/930/00.00.05/2016).

Osakeyhtiölain muutostarpeita koskevan arviomuistion mukaan velkakonversion sääntelyn tarve on arvioitava erikseen ennen mahdollisen lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä. Joukkolainamarkkinoiden kehittämistyöryhmässä on tämän johdosta arvioitu sääntelyn kehittämistarpeita rahoitusmarkkinoiden näkökulmasta ja laadittu ehdotus, joka parantaisi joukkolainasijoittajien asemaa listatuissa joukkolainoissa ja pörssiyrityiden liikkeeseen laskemissa joukkolainoissa sekä syndikoiduissa lainoissa. Ehdotus on katsottu tarpeelliseksi muun muassa eräiden pörssiyritysten maksukyvyttömyysmenettelyjen saaman laajan huomion, huomattavan taloudellisen merkityksen ja suuren ajankohtaisuuden vuoksi sekä ulkomaisten sijoittajien Suomen joukkolainamarkkinoita kohtaan tuntemaan luottamuksen säilyttämiseksi ja markkinoiden maineriskin vaarantumisen välttämiseksi.

Uudelleenjärjestelyä koskevat suunnitelmat ovat tärkeitä velkojen saneerausmenettelyssä. Mielestämme yritysten saneerausmenettelyissä tulisi samalla olla laajasti käytettävissä velkakonversio, jossa velkoja voidaan muuttaa osakkeiksi. Mutta direktiiviehdotuksen 8 artiklassa velkakonversio on jätetty maininnan tasolle eikä tämä seikka näytä muutoin nousevan esille ehdotuksessa tai sen selostavassa osuudessa. Mielestämme uudelleenjärjestelysuunnitelmien sisältö ja niiden mukaiset velkakonversiot tulisi selvemmin nostaa esille direktiivissä tai sen taustalla olevassa kansallisessa lainsäädännössä.

Ehdotuksen 9 artiklassa annettaisiin velkojille, ja jäsenvaltion niin päätettäessä, osakkeenomistajille oikeus hyväksyä saneeraussuunnitelmat. Osakkeenomistajien osallistuminen päätöksentekoon olisi perusteltua esimerkiksi velkakonversiotilanteissa. Kyseissä säännöksessä mahdollistettaisiin velkoja- ja osakasryhmien muodostaminen hyväksymismenettelyn yhteydessä. Yritysten työntekijät on lisäksi mahdollista ottaa mukaan saneeraussuunnitelman hyväksymiseen, mutta samalla nousee kysymys, että monimutkaistaako tämä ulottuvuus ilman riittäviä perusteita päätöksentekoa.

Valtiovarainministeriö pitää uudelleenjärjestelyä koskevia suunnitelmia koskevaa päätöksentekoa ja vahvistamismenettelyä koskevaa 9 - 12 artiklan mukaista sääntelyä yleisesti oikeansuuntaisena.

Rahoitusmarkkinoiden toimivuuden kannaltakin on myönteistä, että ehdotuksessa rajataan velkojien tai osakkeenomistajien vähemmistön oikeutta estää uudelleenjärjestelyt. Mielestämme on hyvä seikka, että ehdotuksen 12 artiklassa otetaan kantaa osakkeenomistajien asemaan ja rajataan näiden oikeutta "perusteettomasti" estää uudelleenjärjestelyt. Yrityssaneerauksessa velkojan etuoikeusaseman ei tulisiakaan muodostua heikommaksi kuin

osakkeenomistajan, koska osakeyhtiöiden perusajatus on osakkeenomistajan vastuiden etusijaisuus ja saatavien viimesijaisuus. Sääntelyehdotuksen tarkkarajaisuus vaatii samalla vielä viimeistelyä ja täsmentämistä muun muassa sen osalta, milloin voidaan katsoa olevan riittävä "maksukyvyttömyyden todennäköisyys".

Oikeudellisille ja hallinnollisille viranomaisille on ehdotuksen 10 artiklassa annettu oikeus kieltäytyä uudelleenjärjestelysuunnitelman vahvistamisesta, mikäli suunnitelmalla ei ole riittäviä edellytyksiä estää maksukyvyttömyys, ja 13 artiklassa on asetettu likvidaatioarvoa koskeva päätösvalta, kun suunnitelma on riitautettu. Ehdotuksessa viitataan viranomaisten mahdollisuuteen käyttää asiantuntijoita, mutta sääntelyn valmistelun yhteydessä on syytä pohtia malleja, joissa liiketoimintaan ja arvoihin liittyviä arviointeja ei asettaisi näin selvästi viranomaisten tehtäväksi. Arvonmääritys nousee välillisesti esiin 15 artiklan rahallisessa korvauksessa erimielisille velkojillekin.

Uuden rahoituksen riittävä kannustaminen ja suojaaminen on tarpeellista saneerausmenettelyn yhteydessä, minkä suuntaiset 16 artiklan ajatukset ovat yleisesti perusteltuja. Mutta samalla uuden rahoituksen mahdollinen etuoikeusasema myöhemmissä maksukyvyttömyysmenettelyissä voisi kuitenkin synnyttää omia erityisongelmia. Tämän johdosta ja jos tätä kansallista sääntelyoptiota päätettäisiin myöhemmin käyttää, sen vaikutuksia tuli perusteellisesti arvioida.

Johdon velvollisuudet yhtiön maksukyvyttömyyden uhatessa ovat periaatteessa kannatettavia, mutta direktiiviehdotuksen 18 artikla jättää vaadittavat toimet varsin yleiselle tasolle. Koska ehdotuksen avulla on tavoitteena harmonisoida kansallisia maksukyvyttömyyslainsäädäntöjä, tämä tavoite jää tosiasiallisesti toteutumatta näin yleisillä vaatimuksilla. Artiklassa oleva viittaus "johtajiin" ei ole erityyppisten ja -kokoisten yhtiöiden osalta kovin selkeä.

Yrittäjien uusi mahdollisuus

Yrittäjien uusi mahdollisuus harjoittaa jatkossakin liiketoimintaa on perusajatuksena kannatettava. Epäonnistuneen rehellisesti hoidetun liiketoiminnan ei pitäisi johtaa määräaikaiseen "liiketoimintakieltoon". Mutta ehdotuksen 19 artikla sisältää samalla vaatimuksen täydestä ylivelosta vapauttamisesta ja samalla myös velkasaneerauksen ulkopuolella. Tämä vaatimus menee varsin pitkälle.

Lisäksi ehdotuksen 23 artikla kattaa yrittäjien sekä liiketoimintaan että henkilökohtaiseen talouteen liittyvät velat. Tämä säännös antaisi yrittäjien henkilökohtaisille veloille erilaisen kohtelun kuin kuluttajien henkilökohtaisille veloille. Tällainen kohtelu ei ole luonteeltaan erityyppisiä luonnollisia henkilöitä tasapuolisesti kohteleva.

Maksukyvyttömyysmenettelyjen tehostamiseen liittyvät toimet

Maksukyvyttömyysjärjestelmien ja -menettelyjen toimivuuden ja tehokkuuden lisääminen on keskeinen tavoite ehdotuksessa. Mutta direktiiviehdotuksen 24 - 26 artiklassa maksukyvyttömyysmenettelyjen tehostaminen tarkoittaisi lähinnä oikeudellisten ja hallinnollisten viranomaisten osaamisen ja erikoistumisen vahvistamista sekä pesänhoitajien ammattitaidon, nimittämismenettelyn selkeyden ja avoimuuden sekä näiden toiminnan ja palkkioiden oikeudenmukaisuuden lisäämistä.

Direktiiviehdotuksen 28 artiklassa asetettaisiin velvollisuus hyväksyä sähköinen yhteydenpito myös rajat ylittävissä tilanteissa siinä mainituissa toimenpiteissä kuten velkajärjestelyistä äänestettäessä. Sähköinen yhteydenpito luonnollisesti edistäisi toiminnan tehokkuutta.

Direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä on syytä pohtia, ovatko nämä ehdotettavat säännökset aidosti keskeisimmät ja ensisijaisimmat jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysmenettelyjä tehostettaessa.

Kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien tehostaminen ja vertaaminen edellyttää enemmän ja vertailukelpoisia tietoja maksukyvyttömyysmenettelyistä sekä niiden lopputuloksista. Tiedonkeruun ansiosta maksukyvyttömyysmenettelyjen arvioimiselle ja EU-tasoisien vertailujen tekemiselle on jatkossa paremmat ja aidommat edellytykset.

Kerättävien tilastotietojen pitäisi olla kuitenkin riittävät ja kattavat eikä samalla todellisuudessa merkityksettömiä tai tarpeettomia tietoja pitäisi kerätä. Näiden päämäärien toteutuminen kerättävien tietojen osalta tulee varmistaa direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä.

Loppusäännökset ja voimaantulo

Valtiovarainministeriö pitää 31 artiklan mukaista viittausta muihin EU-säädösten ensisijaisuuteen oikeana.

Vaikutukset

Valtiovarainministeriö jakaa valtioneuvoston kannan (E 56/2016 vp), että maksukyvyttömyysmenettelyjen osalta EU-lainsäädännön tarvetta, vaikutuksia ja kohdentumista on arvioitava huolellisesti.

Direktiiviehdotuksella on sekä suoranaisia vaikutuksia Suomeen ja kansalliseen voimassa olevaan sääntelyyn että samalla EU-tasoisia yhteismarkkina- ja taloudellisia vaikutuksia. Suomen maksukyvyttömyysjärjestelmien tehokkuuden johdosta muutosehdotuksen hyödyt ovatkin odotettavissa kansallisesti pääosin EU:n yhteismarkkinoiden tehostumisen ja talouden vahvistumisen kautta. Tämä arvio Suomen osalta on luettavissa myös komission vaikutusarviosta. Laadittavissa kansallisissa vaikutusarvioissa tulisi arvioida komission vaikutusarvioinnissa esitettyjä vähintään keskeisimpiä seikkoja.

Komission lainsäädäntöehdotus koskee lähes koko yrityssektoria ja sillä on yhteyksiä yritysten liiketoiminnan edellytyksiin sekä rahoituksen saatavuuteen. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia tuleekin arvioida suhteessa yrityssektoriin ja muuhun reaalitalouteen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida tarkemmin ja euromääräisesti taloudelliset niin menovaikutukset kansalliseen budjettiin kuin hyödyt valtiontalouteen. Mahdolliset muutokset on toteutettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Yhteistoiminta ehdotuksen käsittelyssä

Valtiovarainministeriön edustajat ovat yhdessä oikeusministeriön kanssa valmiit osallistumaan direktiiviehdotuksen jatkoarviointiin ja sitä koskevan valtioneuvoston kirjelmän sekä siihen liittyvien vaikutusarvioiden laatimiseen ja ehdotusta koskeviin neuvotteluihin EU:ssa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Ylijohtaja, osastopäällikkö



Pentti Pikkarainen

