

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisoinnista (maksukyvyttömyysdirektiivi II)

Eduskuntatunnus

U 101/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio teki 7.12.2022 ehdotuksen direktiiviksi maksukyvyttömyyslainsäädännön tiettyjen näkökohtien yhdenmukaistamisesta (maksukyvyttömyysdirektiivi II) (COM(2022) 702 final). Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto on käynyt ehdotuksen takaisinsaantia koskevista osastosta keskustelua lokakuussa 2023. Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston siviilioikeustyöryhmässä on kesken ja jatkuu Unkarin puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2024. Unkari kertoi kesäkuun 2024 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa, että sen puheenjohtajuuskauden tavoitteena on saavuttaa asiassa neuvoston yleisnäkemykset joulukuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa (12.–13.12.2024).

Direktiiviehdotus on osa toimenpiteitä pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi. Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmissään 17.–18.4.2024 komissiota ja neuvostoa edistämään pääomamarkkinaunionia koskevaa työtä ilman aiheetonta viivytystä, jotta luodaan aidosti yhdentyneet eurooppalaiset pääomamarkkinat, jotka ovat kaikkien unionin kansalaisten ja yritysten saatavilla ja jotka hyödyttävät kaikkia jäsenvaltioita. Kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen olennaisten näkökohtien yhdenmukaistaminen mainitaan Eurooppa-neuvoston päätelmissä yhtenä tällaisena toimena, minkä vuoksi puheenjohtaja on pyrkinyt nopeuttamaan ehdotuksen käsittelyä neuvostossa.

Tässä U-jatkoselvityksessä annetaan tilannekatsaus maksukyvyttömyysdirektiivi II-ehdotuksen käsittelystä ja tarkennetaan valtioneuvoston kirjelmän U 101/2022 vp kantoja tarvittavin osin.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että EU:n kilpailukyvyn ja pääomamarkkinaunionin kannalta on tärkeää edistää oikein kohdennettua harmonisaatiota myös maksukyvyttömyyslainsäädännön alalla rajat ylittävien maksukyvyttömyystilanteiden osalta. Harmonisoinnin tulisi edistää maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä koko EU:ssa. Lisäksi Suomi katsoo, että toimenpiteiden tulisi keskittyä kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta rahoitusta hankkivia yrityksiä tukeviin toimiin, jotta toimenpiteet aidosti tukevat pääomamarkkinaunionin jatkokehittämistä ja rajat ylittävän sijoittamisen esteiden madaltamista. Lainsäädännön harmonisoinnin kohdentaminen pääomien rajat ylittävän liikkuvuuden kannalta olennaisiin toimijoihin on lainsäädäntökokonaisuudessa tärkeää, koska tällöin harmonisoinnista saatavat edut kohdentuisivat nimenomaisesti siitä hyötyville tahoille.

Suomi suhtautuu edelleen yleisesti myönteisesti takaisinsaintia, pesänhoitajan tiedonsaantia, pre pack –menettelyjä, velkojatoimikuntia ja kansallisista maksukyvyttömyysmenettelyistä saatavilla olevan tiedon parantamista koskeviin ehdotuksiin ja niiden tavoitteisiin.

Takaisinsaantikanteita koskeva ehdotus on pääpiirteissään hyväksyttävissä, mutta kanteiden vireillepanon huomattavasti nykyistä pidempi kolmen vuoden määräaika ei ole maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokkuusnäkökulmasta kannatettava. Viimeisimmän kompromissiehdotuksen pre pack -menettelyä koskevat muutokset, jotka mahdollistaisivat jäsenvaltioille joustavammat ratkaisut liiketoiminnan myynnin valmisteluvaiheessa, ovat kannatettavia. Suomen tavoitteena on, että jatkoneuvotteluissa takaisinsaintia, pre pack –menettelyjä, pesänhoitajien ja selvittäjien tiedonsaantia sekä velkojatoimikuntia koskevien ehdotusten yksityiskohtiin saavutettaisiin lisää joustavuutta.

Suomi katsoo, että jatkoneuvotteluissa direktiivitekstiä tulisi vielä kehittää muun muassa velkojien oikeuksien näkökulmasta. Jatkoneuvotteluissa tulisi muutenkin keskittyä maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuuden ja rajat ylittävien sijoitusten edistämiseen sekä lainsäädännön laadun varmistamiseen. Olisi tarkoituksenmukaista keskittyä niihin ehdotuksen osioihin, joiden avulla voidaan edistää pääomamarkkinaunionia.

Suomi suhtautuukin edelleen erittäin kriittisesti ehdotettuun mikroyritysten menettelyyn, joka heikentäisi velkojien oikeusturvaa ja talousrikollisuuden selvittämistä sekä toteutuksessaan lisäisi kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Lisäksi menettelyn ei katsota olevan merkityksellinen pääomamarkkinaunionin kehittämisen näkökulmasta.

Suomi suhtautuu edelleen kriittisesti myös ehdotettuun johdon velvollisuuteen hakea yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn etenkin sen vuoksi, että ehdotettu kaavamainen velvollisuus sopisi huonosti Suomen maksukyvyttömyys- ja yhtiöoikeuden kokonaisuuteen.

Osana viime vaiheen neuvotteluja ja saavutettavaa kokonaisratkaisua Suomi muodostaa asiassa lopullisen kannan huomioiden myös Suomen tavoitteet pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Työryhmässä on käsitelty ensimmäisiä puheenjohtajan kompromissiehdotuksia ehdotuksen yksittäisistä osastoista. Jäsenvaltiot ovat esittäneet niihin runsaasti kommentteja.

Takaisinsaannista (II osasto) tehdyssä ensimmäisessä kompromissiehdotuksessa ei ole tehty suuria muutoksia komission ehdotukseen verrattuna. Tekstissä ei enää mainita oikeustoimen pätemättömyyttä peräyttämisen ainoana oikeusvaikutuksena, vaan kaikki EU:n maksukyvyttömyysasetuksessakin (EU) 2015/848 mainitut vaikutukset (velkojia vahingoittavien oikeustoimien mitättömyys, pätemättömyys ja peräyttäminen) olisivat

mahdollisia. Lisäksi terminologiaa on korjattu mm. niin, ettei peräytettävän omaisuuden palauttamista konkurssipesään sekoitettaisi vahingonkorvauksen kanssa. Toisaalta osaston säännösten soveltamisalasta erityisesti soveltamisalaan kuuluvien luonnollisten henkilöiden tekemien oikeustoimien osalta on ilmennyt eräitä epäselvyyksiä. Puheenjohtaja on poistanut kompromissitekstistä kaikki takaisinsaantiajat ja takaisinsaantikanteen nostamisen määräajan, koska niistä on tarkoitus neuvotella vielä erikseen.

Pesänhoitajien tiedonsaantia (III osasto) koskevat säännökset edellyttäisivät kompromissitekstissä edelleen, että Suomessa pankkitilitietoihin kohdistuva hakutehtävä rahanpesusääntelyn mukaisessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä annettaisiin tuomioistuimille. Komission esittämien tarkennusten perusteella pesänhoitajat saisivat pankkitilirekistereistä myös kolmansia henkilöitä (eikä vain velallista) koskevia tietoja (ml. yksityishenkilöt), mutta tieto rajautuisi siihen, onko henkilöllä pankkitiliä jossain tietyssä pankissa vai ei. On vielä epäselvää, mitä ja keitä koskevia tietoja direktiiviehdotuksen liitteessä luetelluista kansallisista rekistereistä olisi pesänhoitajalle luovutettava. Lisäksi kompromissitekstissä on huomioitu rahanpesun torjuntaa koskeviin EU-säädöksiin tehtäviä muutoksia.

Pre pack –menettelyitä (IV osasto) koskevassa kompromissitekstissä tuomioistuimen pakollinen rooli valmisteluvaiheessa on poistettu, mikä mahdollistaisi jäsenvaltioille joustavammat ratkaisut liiketoiminnan myynnin valmisteluvaiheen järjestämisessä. Lisäksi pre pack –menettelyn suhdetta kansallisiin menettelyihin on selvennetty siten, että direktiivin edellytykset täyttävä liiketoiminnan myynti olisi kompromissitekstin mukaan Suomessa pantava täytäntöön osana konkurssimenettelyä. Tuomioistuimen rooli ehdotetussa likvidaatiovaiheessa on kuitenkin edelleen varsin suuri verrattuna tuomioistuimen rooliin voimassa olevassa konkurssimenettelyssä eikä esimerkiksi päätöksentekoa liiketoiminnan myynnistä voisi vieläkään antaa velkojille. Likvidaatiovaiheeseen ei kompromissitekstissä ole vielä tehty merkittäviä parannuksia ja sitä koskeva sääntely olisi edelleen varsin yksityiskohtaista. Esimerkiksi liiketoiminnan kannalta välttämättömien sopimusten olisi aina siirryttävä pre pack –myynnissä ilman, että sopimuksen toiselta osapuolelta pyydetään suostumusta.

Johdon velvollisuuksia (V osasto) ja velkojatoimikuntia (VII osasto) koskevia juuri tehtyjä kompromissiehdotuksia ei ole vielä työryhmässä käsitelty.

Mikroyritysten purkumenettelyä (VI osasto) on käsitelty yleisellä tasolla työryhmässä ja Coreperissa. Huomattava määrä jäsenvaltioista katsoo, että koko osasto tulisi poistaa mm. koska ehdotetusta menettelystä ei olisi juurikaan hyötyä pääomamarkkinaunionille ja ehdotettu menettely olisi tehoton ja kallis. Nykyinen tai tuleva puheenjohtaja eivät ole ilmoittaneet aikeistaan mikroyritysmenettelyn käsittelyn osalta.

Kansallisista maksukyvyttömyysmenettelyistä julkistettavaa tietolehteä koskevaa VIII osastoa on yleisesti pidetty ongelmattomana.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 114 artikla, tavallinen lainsäätämisyjärjestys, määräenemmistöpäätös

Suomi on neuvotteluissa esittänyt U-kirjelmän mukaisia oikeusperustan oikeellisuutta ja esimerkiksi ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta koskevia huomioita erityisesti siltä osin kuin ehdotus voisi heikentää kansallisten menettelyjen tehokkuutta. Suomi katsoo edelleen, että ehdotuksen oikeusperusta on lähtökohtaisesti asianmukainen, mutta sen oikeellisuuteen on kiinnitettävä edelleen jatkovalmistelussa huomiota.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI), jossa asian esittelijä ennen europarlamenttivaaleja oli Pascal Arimont (EPP, BE). Talous- ja rahoitusasioiden valiokunta (ECON) antoi lausuntonsa ehdotuksesta marraskuussa 2023. Mietintöluonnosta ei ole vielä laadittu. Euroopan parlamentin mietintö on siis odotettavissa todennäköisesti aikaisintaan loppuvuodesta 2024.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 3.–5.7.2024
EU-jaostot 10 ja 35 suppeassa kokoonpanossa 4.–6.6.2024
U-kirjelmän kansallinen valmistelu EU-jaostoissa 8, 10 ja 35. Lisäksi ennen jaostokäsittelyä direktiiviehdotuksesta pyydettiin lausuntoja, joita saatiin yhteensä 13 kappaletta (hankeikkunassa OM076:00/2022).

Eduskuntakäsittely

U 101/2022 vp, LaVL 35/2022 vp, SuVEK 207/2022 vp
EU-neuvoston (oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 19.–20.10.2023) asialista
EU-neuvoston (oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.–14.6.2024) asialista

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotuksen lainsäädäntövaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 101/2022 vp. Komission ehdotuksella olisi merkittäviä vaikutuksia kansalliseen maksukyvyttömyyslainsäädäntöön (konkurssilaki, laki yrityksen saneerauksesta, laki yksityishenkilön velkajärjestelystä, laki takaisinsaannista konkurssipesään). Se saattaisi edellyttää mm. kahden nykyiselle konkurssimenettelylle vaihtoehtoisen tai käytännössä korvaavan uuden menettelyn säätämistä (pre pack –menettely, mikroyritysten menettely).

Lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon sekä yhtiöihin liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 8 ja 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 101/2022 vp (ks. myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunto VN/16668/2023-VNK-2). Tässä U-jatkoselvityksessä kuvataan taloudellisia vaikutuksia siltä osin kuin arvio on neuvottelujen kuluessa tarkentunut.

EU-tason vaikutuksia

EU-tason vaikutuksia ei ole mahdollista tässä kohtaa luotettavasti arvioida. Ehdotuksen mahdolliset hyödyt liittyisivät unionin yhteismarkkinoiden tehostumiseen ja hyödyttäisivät erityisesti rajat ylittävää sijoitus-, rahoitus- ja yritystoimintaa. Näitä myönteisiä vaikutuksia arvioidaan sekä EU- että kansallisella tasolla liittyvän erityisesti pesänhoitajien ja selvittäjien tiedonsaannin, velkojien osallistumismahdollisuuksien ja maksukyvyttömyysmenettelyistä saatavilla olevan tiedon edistämiseen. Neuvottelujen kuluessa on kuitenkin käynyt ilmi seikkoja, joiden myötä myönteiset vaikutukset voivat tältä osin jäädä odotettua maltillisemmiksi.

Viimeisimpien kompromissiehdotusten mukaan pesänhoitajien pankkitileistä saama tieto rajoittuisi myös velallisen osalta siihen tietoon, onko velallisella jossain pankissa pankkitili vai ei. Tämä tieto ei ole pesänhoitajalle riittävä velallisen toiminnan selvittämiseksi

eikä sen myönteisiä vaikutuksia pesähoitajien tiedonsaantiin ja selvitystehtävän hoitamisedellytyksiin näin ollen voida pitää merkittävänä. Lisäksi mikroyritysten menettelyä koskevan ehdotuksen johdosta suurella osalla maksukyvyttömyysmenettelyistä ei jatkossa mahdollisesti saisi nimittää pesähoitajaa. On epäselvää, miten ja kuka tällöin hankkisi olennaiset tiedot toisten jäsenvaltioiden rekistereistä direktiiviehdotuksessa ehdotetulla tavalla. Komission työryhmässä antaman selvityksen mukaan ehdotettu mikroyritysten menettelyn soveltamisala kattaisi ainakin 90 % eurooppalaisista yrityksistä.

U-kirjelmässä arvioitiin, että takaisinsaantia koskevat ehdotukset edistäisivät kotimaisten velkojen oikeuksia, kun omaisuutta saataisiin palautettua muista jäsenvaltioista konkurssipesään vähintään direktiivin edellyttämissä minimitalanteissa. Neuvotteluissa on käynyt ilmi, että tällaisia rajat ylittävälle sijoittamiselle myönteisiä vaikutuksia olisi odotettavissa lähinnä niissä jäsenvaltioissa, joiden järjestelmä perustuu velkojen yhdenvertaiseen maksunsaantiin, kuten Suomen järjestelmä. Ehdotetuilla säännöksillä ei sen sijaan liene merkittäviä vaikutuksia yksityisille velkojille niissä jäsenvaltioissa, joissa julkisvelkojat ovat maksunsaantijärjestyksessä etusijalla.

Velkojatoimikuntien asettaminen suurten yritysten maksukyvyttömyysmenettelyissä voisi edistää ulkomaisten velkojen osallistumismahdollisuuksia maksukyvyttömyysmenettelyissä, millä olisi positiivisia vaikutuksia pääomien liikkuvuuden ja rajat ylittävien sijoitusten kannalta. Toisaalta ehdotuksen säännökset ovat niin yksityiskohtaisia, että ne saattaisivat joissain tilanteissa hankaloittaa ja hidastaa velkojatoimikunnan nimittämistä. Lisäksi tällä hetkellä käsittelyssä olevien kompromissiehdotusten perusteella velkojen oikeudet ja osallistumismahdollisuudet jäisivät monilta osin heikoiksi.

Kansallisen tason vaikutuksia

Erityisesti komission ehdottaman mikroyritysten menettelyn kustannuksia on pyritty neuvotteluiden kuluessa arvioimaan U-kirjelmää tarkemmin. Kustannuksista ei ole vielä pystytty tekemään tarkkaa euromääräistä arviota, mutta alustavan arvion mukaan ehdotetun menettelyn täytäntöönpanosta julkiselle hallinnolle aiheutuvat kustannukset nousisivat vuositasolla useisiin miljooniin euroihin. Tämä johtuisi siitä, että lähes kaikki nyky-muotoisiin konkurssimenettelyihin liittyvät tehtävät, joita konkurssipesien lähtökohtaisesti itse kustantamat yksityiset pesähoitajat hoitavat, siirrettäisiin tuomioistuimen ja/tai jonkin muun viranomaisen tehtäväksi jopa yli 95 %:ssa menettelyistä. Eriksen ei ole arvioitu yrityksille hallinnollisesta taakasta aiheutuvia mahdollisia lisäkustannuksia.

Ehdotus (ml. tämänhetkiset kompromissiehdotukset) lisäisi myös muilta osin tuomioistuinten työ määrää ja edellyttäisi tuomioistuinten lisäresursointia johtuen mm. ehdotetun pre pack –menettelyn osin tuomioistuin vetoisesta luonteesta, hallinnollisista rekisterihakutehtävistä sekä uudennlaisista yrityksen johtoon kohdistuvista vahingonkorvauskanteista. Viimeisimmässä kompromissitekstissä pre pack –menettelyä on joustavoitettu siten, että valmisteluvaiheessa tuomioistuimella ei olisi enää pakollista roolia. Pakollinen rooli kuitenkin säilyisi edelleen likvidaatiovaiheessa myös sellaisissa päätöksissä, jotka Suomen konkurssimenettelyssä kuuluisivat velkojille tai pesähoitajalle. Valtion budjetista kustannettavaksi tulisivat myös mm. ehdotetusta sähköisestä huutokauppajärjestelmästä, uudesta informaatiolehdessä sekä pesähoitajien tiedonsaantiin liittyvistä rekisterimuutoksista johtuvat kustannukset.

Vaikutusten arviointia EU:n pääomamarkkinaunionin kehittämisen näkökulmasta

EU:n pääomamarkkinoiden kehittämistä voidaan tukea myös maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisoinnin keinoin. Valtioneuvoston kanta pääomamarkkinaunionin tulevaisuudesta sisältyy valtioneuvoston selvitykseen E 44/2024 vp. Pääomamarkkinoiden kehittämisessä olennaisia ovat vaikutukset yrityksiin, velkoihin (ml. sijoittajat) ja julkiseen talouteen.

Tehokkaat, yhdenmukaiset ja läpinäkyvät maksukyvyttömyysmenettelyt rakenteellisella tasolla ovat omiaan edistämään rahoituksen saatavuutta, pääomien rajat ylittävää liikkuvuutta ja rahoitusmarkkinoita kohtaan koettavaa luottamusta. Näiden rakenteiden voidaan arvioida tukevan rahoituksen saatavuutta ja rajat ylittävien sijoitusten houkuttelevuutta. Lainsäädäntökokonaisuuteen sisältyvät harmonisointipyrkimykset erityisesti takaisinsaantia, pesänhoitajan tiedonsaantioikeuksia, pre pack-menettelyjä, velkojatoimikuntia ja tiedonsaannin parantamista koskien tukevat näitä tavoitteita. Edellä on arvioitu näiden ehdotusten vaikutuksia EU-tasolla. Vaikutuksista ei pysty esittämään numeerisia arvioita. Rahoituksen saatavuutta parantavilla toimenpiteillä voidaan yleisesti ottaen arvioida olevan myönteinen vaikutus rahoitusta hyödyntäville yrityksille myös rahoituskustannusten pienenemisen muodossa.

Mikroyritysten rajaaminen pois maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisoinnista edistäisi harmonisointitoimenpiteiden kohdentumista pääomamarkkinoita kehittävästi, koska rajat ylittävät sijoitukset kohdistuvat tyypillisesti tätä kokoluokkaa suurempiin yrityksiin. Lainsäädännön harmonisoinnin tarkoituksenmukaisella kohdentamisella voitaisiin välttää myös riskiä tarpeettoman hallinnollisen taakan aiheuttamisesta sekä yrityksille että sijoittajille niissä tapauksissa, joissa yritystoiminta ja rahoituksen saatavuusmahdollisuudet ovat korostuneemmin luonteeltaan paikallisia.

Maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisoinnin ulottaminen mikroyrityksiin komission alun perin ehdottamalla tavalla saattaisi aiheuttaa julkiselle sektorille sellaisia tehtäviä tai kustannuksia, jotka eivät olisi pääomamarkkinoiden kehittämisen kannalta perusteltuja tai oikeasuhtaisia. Julkiselle sektorille mahdollisesti aiheutuvia ei-toivottuja vaikutuksia voitaisiin merkittävästi vähentää rajaamalla mikroyritykset lainsäädännön harmonisointitoimien ulkopuolelle.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi on vaikuttanut neuvotteluissa aktiivisesti mm. ylläpitämällä samanmielisten jäsenvaltioiden ryhmää, jossa tehdään yhteistyötä yhteisten kantojen edistämiseksi. Ryhmässä on laadittu esimerkiksi yhdeksän jäsenvaltion yhteinen lausuma, jonka mukaan ehdotettu mikroyritysten menettely tulisi poistaa ehdotuksesta. Yhteensä 18 jäsenvaltiota on tukenut lausumaa työryhmässä.

Asiakirjat

COM(2022) 702 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katri Törnroth, OM, etunimi.sukunimi@gov.fi, +358 29 515 0084

VAHVA-tunnus

EU/1556/2022

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite