EUROOPA
KOMISJON

Strasbourg, 12.12.2012
COM(2012) 743 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE,

mis käsitleb nõukogu 29. mai 2000. aasta määruse (EÜ) nr 1346/2000 (maksejõuetusmenetluse kohta) kohaldamist

SISUKORD

1. Sissejuhatus ... 3

1.1. Taustteave ... 3

1.2. Üldhinnang määruse kohaldamise kohta ... 4

2. Määruse reguleerimisala ... 4

2.1. Määrusega hõlmatud menetlused ... 4

2.1.1. Maksejõuetuse eelsed menetlused ja segamenetlused ... 4

2.1.2. Füüsiliste isikute ja FIEde maksejõuetus ... 7

2.2. Reguleerimisalast välja jäetud menetlused – artikli 1 lõige 2 ... 7

2.3. Väljaspool ELi algatatud maksejõuetusmenetluste tunnustamine või ELi siseste ja väliste menetluste koordineerimine ... 8

3. Kohtualluvus maksejõuetusmenetluse algatamise korral ... 9

3.1. Võlgniku põhihuvide keskme määratlus ja kindlaksmääramine ... 9

3.2. Kohtualluvuse kontrollimise menetlusraamistik ... 10

3.3. Maksejõuetusmenetlusest tingitud hagid ... 10

4. Kohaldatav õigus ... 11

4.1. Üldreegli reguleerimisala (*lex fori concursus*) ... 11

4.2. Erandid kohtu asukohariigi õiguse (*lex fori*) põhimõtte kohaldamisel ... 11

5. Maksejõuetusmenetluse algatamise otsuste tunnustamine ... 13

6. Põhimenetluse ja teisese menetluse koordineerimine ... 13

7. Kontsern ... 14

8. Maksejõuetusmenetluse algatamise otsuste avaldamine ja nende menetluste kohta teabe jagamine ... 15

9. Nõuete esitamine ... 16

10. Järeldused ... 17

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE,

mis käsitleb nõukogu 29. mai 2000. aasta määruse (EÜ) nr 1346/2000 (maksejõuetusmenetluse kohta) kohaldamist

1. SISSEJUHATUS

1.1. Taustteave

Nõukogu määrus (EÜ) nr 1346/2000 maksejõuetusmenetluse kohta[1] (edaspidi „määrus" või „maksejõuetusmäärus") jõustus 2002. aasta mais. Määrusega kehtestati piiriülese maksejõuetusmenetluse Euroopa raamistik. Seda kohaldatakse alati, kui võlgniku varad või võlausaldajad asuvad rohkem kui ühes liikmesriigis olenemata sellest, kas võlgnik on füüsiline või juriidiline isik. Määrusega määratakse kindlaks, millisel kohtul on pädevus alustada maksejõuetusmenetlust, ning sellega tagatakse menetluse tulemusel tehtud otsuse tunnustamine ja jõustamine kogu liidus. Samuti sätestatakse selles ühtsed eeskirjad kohaldatava õiguse kohta ning nähakse ette põhimenetluse ja teisese menetluse koordineerimine.

Määrust kohaldatakse kõigis liikmesriikides peale Taani, kelle suhtes kohaldatakse õigusalast koostööd käsitlevat erikorda vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingule.

Käesolev aruanne on koostatud vastavalt määruse artiklile 46. Selle eesmärk on esitada Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele hinnang määruse kohaldamise kohta. Aruande koostamisel on võetud arvesse järgmiseid dokumente:

- võrdlev õigusalane uuring, mis käsitleb määruse kohaldamist 26 liikmesriigis ning mille viisid läbi Heidelbergi ülikool ja Viini ülikool riiklike raportööride võrgustiku toel;[2]

- määruse muutmist käsitleva mõjuhinnangu koostamist toetav uuring, mille viisid läbi konsultatsioonifirmad GHK ja Milieu;[3]

- 2012. aasta märtsist juunini toimunud veebipõhise avaliku konsultatsiooni tulemused[4]. Komisjon sai kõigilt liikmesriikidelt peale Bulgaaria ja Malta kokku 134 vastust, kusjuures Ühendkuningriik (21 %), Rumeenia (20 %) ja Itaalia (12 %) esindasid rohkem kui 50 % kõigist vastanutest. Vastuseid saatsid erinevad

---

1 EÜT L 160, 30.6.2000, lk 1.

2 Hess, Oberhammer, Pfeiffer, *Study for an evaluation of Regulation (EC) No 1346/2000 on Insolvency Proceedings*; avaldatud portaalis *Europa* õigusküsimuste peadirektoraadi veebisaidil http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm.

3 See uuring on avaldatud portaalis *Europa* õigusküsimuste peadirektoraadi veebisaidil http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm.

4 Interaktiivse poliitikakujundamise (IPM) vahendi kaudu saadud vastuste statistiline ülevaade on avaldatud aadressil http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=Insolvency. Kõigi saadud vastuste analüüsi on koostanud konsultatsioonifirmad GHK ja Milieu ning see moodustab osa eespool nimetatud mõjuhindamise uuringust.

sidusrühmad. Kõige rohkem vastuseid saadi akadeemiliste ringkondade esindajatelt, õigusala spetsialistidelt ja riigiasutustelt.

Määruse kohaldamist arutati ka tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õigusalase koostöö võrgustiku raames.

1.2. Üldhinnang määruse kohaldamise kohta

Hindamise põhjal järeldab komisjon, et määrust peetakse üldiselt heaks vahendiks, mille abil koordineerida piiriülest maksejõuetusmenetlust ELis. Sidusrühmad toetavad suures osas selle pakutavaid põhivalikuid ja aluseks olevat poliitikat. Euroopa Liidu Kohtu praktikas on määruse tõlgendamist selgitatud mitmes küsimuses, ning sellega on aidatud kaasa määruse ühetaolisele tõlgendamisele siseriiklikes kohtutes. Kõnealust hinnangut toetavad avaliku konsultatsiooni tulemused, mille kohaselt leidis enamik vastajaid, et määrus toimib tõhusalt, kusjuures õigusala spetsialistid ning riigiasutuste ja akadeemiliste ringkondade esindajad väljendasid kõige kiitvamaid seisukohti.

Hindamisuuringu ja avaliku konsultatsiooni tulemusel on määruses siiski tuvastatud mitu vajakajäämist. Sellest tulenevalt peab komisjon vajalikuks teha ettepanekud vajalike kohanduste kohta, et rahuldada vajadus tänapäevase ja ettevõtjasõbraliku keskkonna järele. Põhiliselt on kindlaks tehtud probleemid seoses määruse reguleerimisala, kohtualluvust käsitlevate eeskirjade, põhimenetluse ja teisese menetluse vahelise seose, maksejõuetust käsitlevate otsuste avaldamise ja nõuete esitamisega. Peale selle on kritiseeritud asjaolu, et puuduvad erieeskirjad, mida kohaldada kontserni liikmete maksejõuetuse puhul. Neid küsimusi käsitletakse üksikasjalikumalt allpool.

2. MÄÄRUSE REGULEERIMISALA

2.1. Määrusega hõlmatud menetlused

Määruse esmane eesmärk on tagada, et kogu liidus tunnustatakse maksejõuetusmenetluse algatamise otsust ja menetluse tulemusi olenemata sellest, kas need käsitlevad füüsilist või juriidilist isikut. **Artikli 1 lõikes 1** on sätestatud kriteeriumid, mis peavad olema täidetud, et siseriiklik menetlus kuuluks määruse reguleerimisalasse, ning see säte kannab maksejõuetusmenetluse tavapärast ideed, sest selles sätestatakse eeltingimus, et võlgnik on maksejõuetu, ning nähakse ette, et võlgnik peab loovutama oma vara käsutamise õiguse ja tuleb määrata likvideerija. Kuid liikmesriikides tekkinud uute suundumuste ja käsitlusviiside tõttu ei hõlma määruse praegune reguleerimisala enam paljusid siseriiklikke menetlusi, mille eesmärk on likvideerida ettevõtjate ja üksikisikute võlg.

2.1.1. Maksejõuetuse eelsed menetlused ja segamenetlused

Praegu nähakse mitmes Euroopa riigis maksejõuetust käsitleva seadusega ette maksejõuetuse eelne menetlus ja segamenetlus. Maksejõuetuse eelset menetlust võib iseloomustada kui kohtu või haldusasutuse järelevalve all toimuvat kvaasi-maksejõuetusmenetlust, millega antakse rahalistes raskustes olevale võlgnikule maksejõuetuse tekkimise eelses etapis võimalus end restruktureerida ning vältida tavapärase maksejõuetusmenetluse algatamist. Segamenetluse korral säilitab võlgnik mõningase kontrolli oma varade ja tegevuse üle, kuid teda kontrollib ja tema järele valvab siiski kohus või pankrotihaldur.

Hindamisuuringus jõutakse järeldusele, et 15 liikmesriigis on ette nähtud selline maksejõuetuse eelne menetlus või segamenetlus, mis ei ole praegu loetletud määruse A lisas. Need menetlused on esitatud alljärgnevas tabelis.

Tabel. Maksejõuetuse eelsed menetlused ja segamenetlused, mis ei ole loetletud määruse A lisas.

Austria	– Ettevõtete saneerimist käsitleva 1997. aasta seaduse (*Reorganisationsverfahren*) kohane menetlus.
Belgia	– Äritegevuse uurimine (*Handelsonderzoek / enquête commercial*; ettevõtjate tegevuse jätkumist käsitleva seaduse (*Loi relative à la continuation des entreprises*) artikkel 8 jj). – Vahendaja määramine (*Aanstelling ondernemingsbemiddelaar / Désignation d'un médiateur d'entreprise*; ettevõtjate tegevuse jätkumist käsitleva seaduse (*Loi relative à la continuation des entreprises*) artikkel 13). – Kohtu volitatud isiku määramine (*Aanstelling gerechtsmandataris / Désignation d'un mandataire de justice*; ettevõtjate tegevuse jätkumist käsitleva seaduse (*Loi relative à la continuation des entreprises*) artikkel 14). – Kohtuväline kokkulepe (*Minnelijk akkoord / Accord amiable*; ettevõtjate tegevuse jätkumist käsitleva seaduse (*Loi relative à la continuation des entreprises*) artikkel 15). – Kohtulik saneerimine pooltevahelise kokkuleppe sõlmimisega (*Gerechtelijke reorganisatie door een minnelijk akkoord / Réorganisation judiciaire par accord amiable*; ettevõtjate tegevuse jätkumist käsitleva seaduse (*Loi relative à la continuation des entreprises*) artikkel 43). – Ajutise halduri määramine (*Aanstelling voorlopig bestuurder / Désignation d'un administrateur provisoire*; ettevõtjate tegevuse jätkumist käsitleva seaduse (*Loi relative à la continuation des entreprises*) artikkel 28).
Eesti	– Juriidilistele isikutele mõeldud saneerimismenetlus (saneerimisseadus). – Füüsilistele isikutele mõeldud võlgade ümberkujundamise menetlus (võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus).
Prantsusmaa	– Isikule ajutise volituse andmine *(mandat ad hoc*; äriseadustiku (*Code de commerce*) artikkel L611-3). – Lepitusmenetlus (äriseadustiku (*Code de commerce*) artikkel L611-4 jj). – Kiirendatud finantskaitsemenetlus (*sauvegarde financière accélérée* (SFA)).
Saksamaa	– Võlakaitsemenetlus (*Schutzschirmverfahren*, maksejõuetust käsitleva

	seadustiku (*Insolvenzordnung*) artikkel 270b)[5].
Kreeka	– Saneerimismenetlus (*διαδικασία εξυγίανσης*; Kreeka pankrotiseadustiku artikkel 99 jj, mida on hiljuti muudetud seaduse nr 4072/2012 artikliga 234).
Itaalia	– Võla ümberkujundamise kokkulepe (*accordo di ristrutturazione dei debiti* (Itaalia maksejõuetusseaduse artikkel 182 a)). – Ettevõtte finantsseisundi taastamise kava (*piano di risanamento attestato*).
Läti	– Kohtuväline õiguskaitsemenetlus (sätestatud 26. juuli 2010. aasta maksejõuetusseaduses).
Malta	– Õigusaktides sätestatud kompromissi- või kokkuleppemenetlus (*Rikostruzzjonijiet ta' Kumpaniji*). – Ettevõtte finantsseisundi taastamise menetlus.
Madalmaad	– Füüsiliste isikute suhtes kohaldatav võlgade ümberkujundamise menetlus (*Schuldsaneringsregeling*; Madalmaade pankrotiseaduse artikkel 287a).
Poola	– Ettevõtte finantsseisundi taastamise menetlus (*Postępowanie naprawcze*; pankrotimenetluse ja ettevõtte finantsseisundi taastamise menetluse seadus artiklid 492–521).
Rumeenia	– Isikule ajutise volituse andmine (*mandatul ad-hoc*; seaduse nr 381/2009 artikkel 7 jj). – Kokkuleppe saavutamine võlausaldajatega (*concordatul preventiv*; seaduse nr 381/2009 artikkel 13 jj).
Hispaania	– Refinantseerimiskokkulepete kinnitamine (*homologación de los acuerdos de refinanciación*; seaduse nr 38/2011, millega muudetakse Hispaania maksejõuetusseadust, neljas lisasäte).
Rootsi	– Füüsiliste isikute suhtes kohaldatav võlgade ümberkujundamise menetlus (*skuldsanering*; võlakergendusseaduse artikkel 4).
Ühend-kuningriik	– Kokkuleppemenetlus (2006. aasta äriühinguseaduse 26. osa).

Kuna suur arv maksejõuetuse eelseid ja segamenetlusi ei ole praegu määrusega hõlmatud, siis on põhiprobleem selles, et nende menetluste mõju ei tunnustata kogu ELis. Selle tulemusena võivad eriarvamusele jäävad võlausaldajad taotleda oma nõuete täitmisele pööramist võlgniku nende varade vastu, mis asuvad teises liikmesriigis. See võib muuta mõttetuks äriühingu päästmiseks tehtavad jõupingutused (nn pakkumisest keeldumise probleem). Peale selle võidakse äriühingute päästmiseks olemas olevad võimalused kasutamata jätta, sest pooled ei soovi osaleda asjakohastes menetlustes, kui ei ole tagatud nende menetluste piiriülene

[5] Praegune olukord on ebaselge. Kuna A lisas osutatakse üldiselt maksejõuetust käsitleva seaduse kohastele menetlustele, näivad võlakaitsemenetlused olevat sellega hõlmatud. Siiski valitseb ebakindlus seoses sellega, kas need menetlused vastavad maksejõuetusmääruse artikli 1 lõikes 1 esitatud määratlusele.

tunnustamine. Sellepärast on soovitatud, et neid probleeme tuleks käsitleda määruse läbivaatamise käigus. Seda seisukohta jagab enamik (59 %) avaliku konsultatsiooni raames vastanuid, kes leidsid, et määrusega tuleks hõlmata maksejõuetuse eelsed menetlused ja segamenetlused. Seisukohad on erinevad aga küsimuses, millised konkreetsed menetlused peaksid olema hõlmatud ning eelkõige millal peaks olema nõutav kohtulik järelevalve.

Lisaks tuvastati hindamisuuringu tulemusel probleemid seoses ebakõladega lisades loetletud menetluste ja artikli 1 lõikes 1 sätestatud tingimuste vahel. Neid probleeme kirjeldavad kaks Euroopa Liidu Kohtus praegu menetluses olevat eelotsusetaotlust. Esimeses asjas tõstatatakse küsimus, kas määrus on kohaldatav sellise siseriikliku maksejõuetusmenetluse suhtes, mis ei ole loetletud lisades, kuid mis vastab artikli 1 lõikes 1 esitatud määratlusele[6]. Teine taotlus käsitleb küsimust, kas määrus on kohaldatav sellise siseriikliku menetluse suhtes, mis on loetletud lisas, kuid mis ei vasta artikli 1 lõikes 1 esitatud määratlusele[7]. Need kohtuasjad näitavad, et praegu valitseb mõningane õiguslik ebakindlus seoses sellega, millised menetlused määruse reguleerimisalasse tegelikult kuuluvad.

Kolmas tuvastatud probleem on seotud olukordadega, kus liikmesriigid muudavad lisades loetletud siseriiklikke menetlusi, kuid ei teata neist muudatustest komisjonile. Sellisel juhul ei ole selge, kas liikmesriigi muudetud või uus menetlus on kooskõlas artikli 1 lõikes 1 esitatud määratlusega.

2.1.2. Füüsiliste isikute ja FIEde maksejõuetus

Määrust kohaldatakse siseriiklike menetluste suhtes olenemata sellest, kas need käsitlevad füüsilist või juriidilist isikut[8]. Hindamisuuring näitas, et kuigi paljud liikmesriigid on andnud teada füüsiliste isikute suhtes kohaldatavatest maksejõuetusmenetlustest eesmärgiga lasta need kanda määruse lisadesse,[9] ei ole märkimisväärne arv füüsiliste isikute suhtes kohaldatavaid maksejõuetusmenetlusi praegu siiski määrusega hõlmatud[10]. Sellise olukorra on osaliselt põhjustanud asjaolu, et menetlused ei vasta määruse artikli 1 lõikes 1 esitatud määratlusele, need on alles äsja kehtestatud või asjaomased liikmesriigid[11] leiavad, et need menetlused ei kuulu määruse reguleerimisalasse. Viimati nimetatud põhjus on vastuolus avaliku konsultatsiooni tulemustega, mille kohaselt nõustus enamik vastajaid (59 %), et määrust tuleks kohaldada ka füüsiliste isikute ja FIEde suhtes.

Siseriiklike õigusnormide mitmekesisus teeb olukorra keerukamaks. Mõnes liikmesriigis puuduvad füüsiliste isikute maksejõuetuse puhul kohaldatavad menetlused täiesti. Teised liikmesriigid on kehtestanud füüsiliste isikute maksejõuetust käsitlevad menetlused, mida kohaldatakse nii FIEde või üksikettevõtjate kui ka tarbijate suhtes. Kolmandasse rühma kuuluvad riigid, kes on kehtestanud erimenetlused ainult tarbijate jaoks ning kohaldavad FIEde ja üksikettevõtjate suhtes äriühingutele mõeldud maksejõuetusmenetlust, samas kui

---

6 Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas C-461/11: Ulf Kaziemierz Radziejewski.

7 Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas C-116/11: Bank Handlowy.

8 Määruse põhjendus 9.

9 AT, BE, CZ, CY, DE, LV, ML, NL, PL ning osaliselt FR, SI ja UK. Prantsusmaa idaosas (Bas-Rhin, Haut Rhin, Modeslle) kohaldatakse üldist maksejõuetusseadust ka suurtes võlgades üksikisikute suhtes. Ühendkuningriigis on mõningad suurtes võlgades füüsilistele isikutele kättesaadavad menetlused (pankrot, individuaalsed vabatahtlikud kokkulepped, usalduslepingud, sekvesteerimine) määrusega reguleeritud, samas kui teised (võla vähendamist käsitlevad kohtumäärused, võla haldamise kavad) seda ei ole.

10 EE, EL, FI, FR, LT, LU, SI, SE, UK.

11 FR, LU.

neljanda rühma riigid on seadnud sisse eraldi menetlused nii tarbijate, FIEde kui ka üksikettevõtjate jaoks.

Komisjon on arvamusel, et praegune olukord kujutab endast probleemi, sest selle tulemusena võivad võlgnikele jääda kohustused välismaiste võlausaldajate ees. Eelkõige võidakse ühes liikmesriigis kohustustest vabastatud ausal ettevõtjal takistada uue äri alustamist teise liikmesriigiga või kauplemist teises liikmesriigis. Probleem võib samuti tingida olukorra, kus võlgnikel, kes on oma riigis kohustustest vabastatud, väheneb motivatsioon elada teises liikmesriigis või seal tööd otsida.

2.2. Reguleerimisalast välja jäetud menetlused – artikli 1 lõige 2

Määrust ei kohaldata kindlustusseltside, krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes, kelle pakutavad teenused hõlmavad kolmandate isikute vara või väärtpaberite haldamist, või ühisinvesteerimisettevõtjate suhtes. Need võlgnikud on määruse reguleerimisalast välja jäetud, sest nende suhtes kohaldatakse erikorda ning mõnel juhul on siseriiklikel järelevalveasutustel väga suured sekkumisvolitused[12]. Kindlustusseltse ja krediidiasutusi käsitlevad piiriülesed maksejõuetusmenetlused on reguleeritud muude liidu õigusaktidega[13]. Nagu ka määruses, sätestatakse neis õigusaktides eeskirjad selle kohta, milline on rahvusvaheline kohtualluvus saneerimismeetmete vastuvõtmise või likvideerimismenetluse alustamise puhul, ning eeskirjad kohaldatava õiguse ja menetluste tunnustamise kohta.

Õiguskirjanduses on märgitud, et kuna puudub liidu õigusakt, millega reguleeritakse ühisinvesteerimisettevõtjaid ja investeerimisühinguid käsitlevaid piiriüleseid maksejõuetusmenetlusi, on liidu õiguses soovimatu lünk. Investeerimisühingutega seoses see lünk tõenäoliselt siiski peagi likvideeritakse suurema osa nende ühingute jaoks, kui võetakse vastu direktiivi 2001/24/EÜ muudatused, mis nähti ette hiljutises ettepanekus võtta vastu direktiiv pankade maksevõime taastamise ja kriisilahenduse kohta[14]. Ühisinvesteerimisettevõtjatega seoses on sidusrühmad teada andnud, et praegune olukord ei ole praktikas probleeme tekitanud, sest ühisinvesteerimisettevõtjate maksejõuetus on üsna harv nähtus.

2.3. Väljaspool ELi algatatud maksejõuetusmenetluste tunnustamine või ELi siseste ja väliste menetluste koordineerimine

Määrust kohaldatakse selliste võlgnike vastu algatatud maksejõuetusmenetluste suhtes, kelle põhihuvide kese asub liikmesriigis. Maksejõuetusmenetlused, mille puhul võlgniku põhihuvide kese asub väljaspool ELi, jäävad määruse reguleerimisalast välja. Isegi juhul, kui võlgniku põhihuvide kese asub ELis, on reguleerimisala piiratud seoses välisriigis asuvate varade, võlausaldajate või tegevuskohtadega. Sellistes olukordades kohaldatakse määrust ainult osaliselt, nimelt liikmesriigis asuvate isikute ja varade suhtes. Määruse reguleerimisalast välja jäävad küsimused on hõlmatud siseriikliku õigusega.

---

12 Vt põhjendus 9.

13 Direktiiv 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II) (ELT L 335, 17.12.2009, lk 1); direktiiv 2001/24/EÜ krediidiasutuste saneerimise ja likvideerimise kohta (EÜT L 125, 5.5.2001, lk 15).

14 6. juuni 2012. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega luuakse krediidiasutuste ja investeerimisühingute maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistik ning muudetakse nõukogu direktiive 77/91/EMÜ ja 82/891/EÜ, direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ ja 2011/35/EÜ ning määrust (EL) nr 1093/2010; COM(2012) 280 final.

Mõjuhindamise uuringus märgitakse, et pärast määruse jõustumist on mitu liikmesriiki jõustanud õigusaktid, mis käsitlevad ELi mittekuuluvaid riike hõlmavaid piiriüleseid maksejõuetusjuhtumeid. Rumeenia, Poola, Ühendkuningriik, Sloveenia ja Kreeka on vastu võtnud õigusaktid, mis põhinevad ÜRO rahvusvahelise kaubandusõiguse komisjoni (UNCITRAL) 1997. aasta tüüpseadusel. Belgia, Saksamaa ja Hispaania võtsid vastu rahvusvahelist maksejõuetusmenetlust käsitlevad õigusaktid, mille puhul ei ole järgitud UNCITRALi tüüpseadust, kuid milles käsitletakse üldiselt sarnaseid teemasid. Prantsusmaal ja Itaalias seda valdkonda käsitlevad konkreetsed õigusaktid puuduvad, kuid nende riikide kohtud kohaldavad rahvusvahelise eraõiguse üldpõhimõtteid.

Kuigi maksejõuetuse rahvusvahelise mõõtme mõju on seega erinev sõltuvalt sellest, millise liikmesriigiga on juhtum seotud, teeb komisjon hindamisuuringu põhjal järelduse, et ELi väliste maksejõuetusmenetluste tunnustamist või ELi siseste ja väliste menetluste koordineerimist käsitlevate ühtlustatud sätete puudumine ei ole praktikas põhjustanud mingeid suuri probleeme. Küsimuses, kas ELi väliste maksejõuetusmenetluste tunnustamist või koordineerimist käsitlevate sätete puudumine on probleeme tekitanud, erinesid avaliku konsultatsiooni raames vastanute seisukohad järgmiselt: 44 % vastajatest nõustus selle väitega ja 37 % ei nõustunud. Teatati mõningatest probleemidest seoses ELi kohtuotsuste tunnustamisega või ELi õiguse kohase likvideerija volitustega sellistes ELi mittekuuluvates riikides nagu Šveits. Neid probleeme ei ole siiski võimalik lahendada liidu õigusaktide abil, vaid seda saab teha üksnes rahvusvahelise lepingu alusel. Sellega seoses tuleb märkida, et Šveits on mitteametlikult väljendanud huvi valmistada ELiga ette kahepoolne leping maksejõuetuse kohta.

3. KOHTUALLUVUS MAKSEJÕUETUSMENETLUSE ALGATAMISE KORRAL

3.1. Võlgniku põhihuvide keskme määratlus ja kindlaksmääramine

Põhihuvide keskme põhimõttel on määruse kohaldamisel väga suur tähtsus. Komisjon märgib, et põhihuvide keskme idee Euroopa Liidu Kohtu tõlgenduses on leidnud üldist toetust. See on kooskõlas avaliku konsultatsiooni tulemustega, mille kohaselt vastajate suur enamus (77 %) toetas põhimõtet, et põhimenetluse toimumise koha kindlaksmääramisel tuleks lähtuda põhihuvide keskme ideest. 51 % vastajatest leidis siiski, et mõiste „põhihuvide kese” tõlgendus põhjustab praktikas probleeme. Sellest olenemata leidis osa vastajaid, et Euroopa Liidu Kohtu antud selgitused on aidanud kaasa mõiste ühetaolisemale kasutamisele.

Euroopa Liidu Kohtu praktikas selgitati mõistet „põhihuvide kese” kohtuasjades Eurofood[15] ja Interdil[16] tehtud otsustes. Põhihuvide keskme kindlaksmääramiseks on vaja iga üksiku juhtumi asjaolusid põhjalikult hinnata; Euroopa Kohtu objektiivse arvamuse kohaselt tuleb põhihuvide keskme kindlaksmääramisel lähtuda kolmandate isikute poolt tuvastatavatest kriteeriumidest. Üldiselt on need kriteeriumid täidetud kohas, kus võlgnik tegeleb oma majandustegevusega või kus asub tema peakontor.

Äriühingute ja teiste juriidiliste isikutega seoses on **artikli 3 lõikes 1** sätestatud ümberlükatav eeldus, et selliseks kohaks on registrijärgne asukoht. Euroopa Liidu Kohtu praktikas on selgitatud asjaolusid, mille korral võib selle eelduse rakendamata jätta viisil, mida peetakse üldiselt sobivaks. Siiski on teada antud, et paljudes liikmesriikides (AT, BE, CZ, FR, DE, GR, IT, LU, NL, PL, RO, ES, SE, UK) jäeti see eeldus mõnikord rakendamata, ilma et oleks läbi

[15] Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas C-341/04: Eurofood.

[16] Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas C-396/09: Interedil.

viidud Euroopa Liidu Kohtu nõutud põhjalik analüüs. Jääb selgusetuks, kas selle tingis kohtute vähene teadlikkus Euroopa Liidu Kohtu praktikast või olid põhjuseks raskused nõutava faktidel põhineva lähenemisviisi kasutamisel.

Kuigi määrus hõlmab füüsiliste isikute maksejõuetust olenemata sellest, kas nad on ettevõtjad või tarbijad, ei käsitleta artikli 3 lõike 1 tekstis praegu sõnaselgelt üksikisikute põhihuvide keset. Sellega seoses tuvastati hindamisuuringu käigus ebakõlasid liikmesriikide tavades. Mõni kohus eeldas, et põhihuvide kese asub võlgniku elukohas, samas kui teised kohtud lähtusid üksikisiku põhihuvide keskme määramisel lihtsalt riigipõhisest lähenemisviisist.

Põhihuvide keskme kindlaksmääramine on kõige raskem juhul, kui võlgnik vahetas elukohta enne seda, kui ta taotles enda maksejõuetuks tunnistamist. Euroopa Liidu Kohtu praktika[17] kohaselt saab põhihuvide keskme kindlaksmääramisel otsustavaks põhimenetluse algatamise taotluse esitamise aeg. Kui võlgnik viib hiljem oma põhihuvide keskme teise liikmesriiki, on endiselt pädev see kohus, kellele taotlus esitati. Seda kohtupraktikat kohtud ka üldiselt järgivad. Probleemid võivad tekkida siis, kui võlgnik viib oma põhihuvide keskme teise liikmesriiki enne taotluse esitamist. Hindamisuuring paljastas juhtumid, kus üksikisikud olid oma põhihuvide keskme ilmselgelt kuritahtlikult (ajutiselt) üle viinud ainsa eesmärgiga vabaneda jääkvõlast. Probleem, mida mõnikord nimetatakse pankrotiturismiks, on piiritletud liidu mõne piirkonnaga – eriti ahvatlevad teistest riikidest pärit võlgnikke Prantsusmaa idaosa, Ühendkuningriik ja Läti. Eelkõige Saksamaa ja Iirimaa võlgnikud on püüdnud ära kasutada kohustustest vabanemise võimalusi, mida pakub Ühendkuningriigi õigus, mille kohaselt võib võlgniku võlast vabastada kõigest ühe aasta jooksul.

Samuti on olnud juhtumeid, kus äriühingud on viinud oma tegevuse liikmesriiki, mis ei ole nende registrijärgse asukoha riik, et saada kasu selles riigis kehtivatest keerulisematest saneerimismehhanismidest. Sellist üleviimist ei saa iseenesest käsitada kuritahtliku või ebaseaduslikuna. Esiteks on Euroopa Liidu Kohus tunnistanud, et äriühingu põhihuvide keskme üleviimine on asutamisvabaduse seaduslik teostamine. Seega selgitas kohus kohtuasjas Centros tehtud otsuses, et kui ühes liikmesriigis tegeletakse majandustegevusega teises liikmesriigis asutatud äriühingu kaudu, siis on tegemist asutamisvabaduse teostamisega isegi juhul, kui äriühingu registrijärgne asukoht valiti eesmärgiga hoida kõrvale miinimumkapitali nõuete täitmisest selles riigis, kus asub äriühingu tegelik asukoht. Peale selle, võlausaldajate jaoks on põhihuvide keskme üleviimine sageli pigem kasulik kui kahjulik. Tihti toimub üleviimine isegi (eelis)võlausaldajate survel eesmärgiga äriühing päästa või restruktureerida. Mitmel juhul on põhihuvide keskme üleviimine Ühendkuningriiki võimaldanud äriühingut edukalt restruktureerida, sest sealsed maksejõuetusealased õigusaktid võimaldavad äriühingutele selleks paindlikkust.

3.2. Kohtualluvuse kontrollimise menetlusraamistik

Hindamisuuringus tuuakse esile mitu tõsist probleemi seoses maksejõuetusmenetlust algatava kohtu pädevuse kontrollimiseks ette nähtud menetlusraamistikuga. Praegu määruses seda küsimust sõnaselgelt ei käsitleta, kuid seda tehakse liikmesriikide menetlusnormides ning tõhusust ja mittediskrimineerimist käsitlevates üldpõhimõtetes. Siseriiklike kohtute praktika artiklis 3 sätestatud kohtualluvuse kindlaksmääramisel on kogu liidus siiski väga erinev. Kõigi kohtute jaoks ei näi olevat selge, et nad on *ex officio* kohustatud kontrollima oma pädevust ning märkima menetluse algatamise otsuses sõnaselgelt menetluse algatamise otsuse pädevusaluse. See on probleemne, sest määruse nurgakiviks olev liikmesriikide vastastikuse

[17] Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas C-1/04: Staubitz-Schreiber.

usalduse põhimõte eeldab, et liikmesriikide kohtud peavad põhjalikult hindama, kus asub võlgniku põhihuvide kese, sest maksejõuetusmenetluse algatamise otsust tunnustatakse teistes liikmesriikides ilma õiguseta kohtu otsust kontrollida.

Menetlusraamistikuga seoses on samuti kritiseeritud asjaolu, et välismaistel võlausaldajatel ei ole alati õigust vaidlustada maksejõuetusmenetluse algatamise otsust ning et isegi kui neil see õigus formaalselt on, ei teatata neile otsusest sellise aja jooksul, mis on piisav vaidlustamisõiguse tõhusaks kasutamiseks.

3.3. Maksejõuetusmenetlusest tingitud hagid

Brüsseli I määruse[18] ja kõnealuse määruse reguleerimisala piiritlemine on piiriüleste maksejõuetusmenetlustega seoses üks kõige vastuolulisem küsimus. Vaidlus käsitleb rahvusvahelist kohtualluvust (artikkel 3) ja välisriigis tehtud otsuste tunnustamist (artikkel 25).

Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt kvalifitseeruvad tsiviilasjades tehtud kohtuotsused maksejõuetusealasteks otsusteks, kui need on tehtud vahetult maksejõuetusmenetluse tulemusel ja on selle menetlusega tihedalt seotud (*vis attractiva concursus*). See põhimõte on õigusaktides sätestatud siiski üksnes seoses tunnustamisega (maksejõuetusmääruse artikkel 25). Piiritlemise kriteeriumid sõnastas Euroopa Liidu Kohus 1979. aastal[19] seoses Brüsseli konventsiooniga[20] ja nimetatud kohus kordas seda kohtuasjas Deko Marty tehtud otsuses[21] seoses määruse kohase kohtualluvuse küsimusega. Euroopa Liidu Kohus sedastas, et maksejõuetusmenetluse algatanud kohus on pädev lahendama kohustustest kõrvalehoidmist käsitlevaid hagisid, mille likvideerija on esitanud kolmanda isiku vastu, näiteks hagi, millega taotletakse maksejõuetusmenetluse raames toimunud äriühingu osade võõrandamise tühiseks tunnistamist,[22] ning et sellised hagid ei kuulu Brüsseli I määruse reguleerimisalasse[23]. Kohus leidis vastupidiselt, et hagi, mille müüja esitab omandireservatsioonile tuginedes maksejõuetu ostja vastu,[24] ja likvideerija poolt ainsale võlausaldajale loovutatud, kolmanda isiku vastu suunatud nõudel põhinevat tagasivõitmise hagi[25] ei saa klassifitseerida maksejõuetusmenetlusega tihedalt seotud olevateks hagideks.

44 % avaliku konsultatsiooni raames vastanutest ei teatanud sellistest probleemidest maksejõuetusmääruse ja Brüsseli I määruse reguleerimisala piiritlemisel, mida ei oleks kohtupraktikas rahuldaval määral lahendatud. Sellest olenemata järeldab komisjon, et sõnaselge eeskirja puudumine maksejõuetusmenetlusest tulenevate hagide kohtualluvuse kohta põhjustab ebakindlust nende õigusala spetsialistide jaoks, kes ei ole hästi kursis Euroopa Liidu Kohtu praktikaga. Lisaks on kritiseeritud asjaolu, et likvideerija ei saa maksejõuetusega seotud hagi liita Brüsseli I määrusega hõlmatud hagiga.

---

18 Määrus (EÜ) nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusasjades (EÜT L 12, 16.1.2001, lk 1).

19 Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas 133/78: Gourdain *vs.* Nadler.

20 1968. aasta Brüsseli konventsioon kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusasjades (konsolideeritud versioon, EÜT C 27, 26.1.1998, lk 1).

21 Otsus kohtuasjas C-339/07: Deko Marty.

22 Otsus kohtuasjas C-111/08: SCT Industri.

23 Otsus kohtuasjas C-111/08: SCT Industri.

24 Otsus kohtuasjas C-292/08: German Graphics.

25 Otsus kohtuasjas C-213/10: F-Tex.

4. KOHALDATAV ÕIGUS

4.1. Üldreegli reguleerimisala (*lex fori concursus*)

Enamik avaliku konsultatsiooni raames vastanuid (55 %) leidis, et määruse sätted kohaldatava õiguse kohta on rahuldavad, samas 32 % sellega ei nõustunud.

Hindamisuuringu tulemuste kohaselt on määruse **artikli 4 lõikes 1** esitatud õiguse valikut käsitlev üldine norm (*lex fori concursus*) kooskõlas rahvusvahelise eraõiguse üldiste ja tunnustatud põhimõtetega, mille kohaselt kohaldatakse maksejõuetusmenetluste suhtes menetluse algatanud riigi õigust. Komisjon järeldab, et seoses selle sättega ei ole vaja teha muudatusi ega parandusi.

Hindamisuuringus osutatakse küsimustele, mis kerkivad esile seoses kvalifitseerimise või kirjeldamisega, kuid uuringus leitakse, et nendele küsimustele vastamine kuulub siseriiklike kohtuasutuste või vajaduse korral Euroopa Liidu Kohtu ülesannete hulka.

4.2. Erandid kohtu asukohariigi õiguse (*lex fori*) põhimõtte kohaldamisel

Enamik avaliku konsultatsiooni raames vastanuid (56 %) nõustus, et kohaldatavat õigust käsitlevast üldreeglist võib põhjendatud juhul teha erandeid, et kaitsta õiguspäraseid ootuseid ja õiguskindlust.

Artiklis 5 sätestatakse, et maksejõuetusmenetluse algatamine ei mõjuta kolmandatele isikutele kuuluvaid asjaõiguseid. Peaaegu pooled avaliku konsultatsiooni raames vastanutest (49 %) väitsid, et asjaõiguseid käsitlev säte toimib praktikas rahuldavalt, samas kui 26 % jäi vastupidisele seisukohale. Hindamisuuringus väidetakse, et artiklite 5 ja 7 kohaldamise kohta on väga vähe kohtupraktikat, kuid uuringuga tuvastatakse järgmised probleemid.

- Põhiküsimus selles kontekstis on seotud artikli 5 mõistmisega. Väga paljudes liikmesriikides tõlgendatakse kõnealuseid sätteid sisuliste piiravate eeskirjadena, mis tähendab, et asjaomaseid asjaõiguseid või asjaomast omandireservatsiooni ei mõjuta ei menetluse algatanud riigi ega varade asukohariigi maksejõuetusmenetlust käsitlevad sätted, välja arvatud juhul, kui viimati nimetatud liikmesriigis algatatakse teisene menetlus. See probleem eksisteerib ka seoses **artikliga 7** (omandireservatsioon). Seoses artikliga 5 on esile kerkinud praktilised probleemid juhul, kui asjaõigusega tagatud nõudeid saneerimismenetluse raames korrigeeritakse. Ei ole selge, kas tagatud nõude selline korrigeerimine mõjutab nõudega seotud tagatisi, ning sellepärast on see maksejõuetusmääruse artikli 5 kontekstis keelatud.

- Praktikas on raskusi tekitanud immateriaalse vara, näiteks intellektuaalomandi õiguste ja pangakontode asukoha kindlaksmääramine. Eriti seoses välispanga kohalikus filiaalis asuvate pangakontodega jääb ebaselgeks, kas need asuvad panga filiaali asukohaliikmesriigis või selles liikmesriigis, kus asub panga peakontor ja tema põhihuvide kese (artikli 2 punkt g).

- Artikli 5 ja artikli 4 lõike 2 punkti i reguleerimisalad ei ole selged seoses tulude jaotamisega juhul, kui asjaõiguste aluseks olev vara võõrandatakse või kui likvideerija on hooletusest rikkunud tagatud nõudeid omava võlausaldaja õiguseid. Sellega seoses jääb samuti selgusetuks, millise riigi õigust kohaldatakse likvideerija vastu esitatud lõpliku kahjunõude suhtes.

Artikli 6 (tasaarvestus) puhul ei ole selge, kas seda sätet kohaldatakse ka juhul, kui maksejõuetu võlgniku nõude suhtes kohaldatavaks õiguseks on ELi mittekuuluva riigi õigus. Enamikus hindamisuuringu raames esitatud riiklikes aruannetes kinnitati artikli 6 kohaldatavust sellistel juhtudel, kuid paljudes liikmesriikides ei ole selles küsimuses selgust saavutatud. Samuti on kritiseeritud asjaolu, et artikli 6 kohaldamine tasaarvelduskokkulepete suhtes ei ole selge ning et tasaarvelduskokkulepete kaitsmine liidu õiguse alusel erineb praegu sõltuvalt sellest, kas võlgniku maksejõuetuse suhtes kohaldatakse maksejõuetusmäärust või krediidiasutuste ja kindlustusseltside saneerimist ja likvideerimist käsitlevaid direktiive.

Hindamisuuringu tulemusel ei ole kindlaks tehtud ühtegi konkreetset probleemi seoses **artikliga 9** (maksesüsteemid ja finantsturud).

Seoses **artikliga 10** (töölepingud) on olnud üksikuid kaebuseid tööõiguse ja maksejõuetusõiguse vastastikuse mõju kohta, eelkõige seoses nõuetega saada heakskiit töölepingute lõpetamiseks või muutmiseks. Peale selle märgitakse hindamisuuringus, et erinevad tööõigusnormid võivad takistada pankrotihaldurit võtmast samu meetmeid mitmes eri liikmesriigis asuvate töötajate suhtes ning et selline olukord võib äriühingu restruktureerimist raskendada. Selline olukord on siiski artikli 10 aluseks oleva poliitilise valiku lahutamatu osa ja hindamisuuringus seda kahtluse alla ei seata. Teatavate tööõigusnormide ühtlustamine võiks seda probleemi leevendada, kuid sellist ühtlust oleks raske saavutada, sest tööõigus on sügavalt juurdunud siseriiklikes tavades, ning see läheks igal juhul kaugemale määruse läbivaatamise ulatusest. Uuringus käsitletakse täiendavalt maksejõuetusõiguse ja direktiivi 2008/94/EÜ[26] kohaste garantiiasutuste vastastikuse mõju küsimust ning järeldatakse, et kõiki sellega seoses esile kerkinud probleeme saaks kõige paremini lahendada, kui muuta selliste asutuste tegevust reguleerivaid siseriiklikke õigusakte või siseriiklikke maksejõuetusealaseid õigusnorme.

Hindamisuuringu tulemusel ei tuvastatud kiireloomulist vajadust muuta **artiklit 12** (ühenduse patendid ja kaubamärgid), mida kas kasutatakse vähe või mis näib toimivat rahuldavalt.

Seoses **artikliga 13** (kahjustav tegevus) väljendasid mõned haldurid pahameelt selle üle, kui keeruline on võtta arvesse mitut eri õigussüsteemi, et teha kindlaks, kas nõuet saab tühistada. Hindamisuuringus leitakse siiski, et see keerukus on vajalik, et saavutada nõuetekohased tulemused poolte õiguspäraste ootuste tagamisel. Õiguskirjanduses välja pakutud alternatiivsed lahendused – näiteks pelgalt kaitse põhihuvide keskme muutmise eest – ei käsitleks seda küsimust rahuldaval viisil. Kahjustavat tegevust käsitlevate sätetega seoses jagunesid seisukohad enam-vähem võrdselt. Kolmandik vastajatest väitis, et need sätted toimivad rahuldavalt, samas kui 37 % sõnul see nii ei ole.

Artikkel 15 (maksejõuetusmenetluse mõjud pooleliolevatele kohtuasjadele) tõsiseid probleeme ei põhjusta. Näib, et kõigis liikmesriikides või enamikus neist kehtib reegel või suundumus seada maksejõuetusmenetlused prioriteetsemale kohale võrreldes üksikisikute algatatud kohtuvaidluste või menetlustega. Siiski on olemas mõningane ebakindlus seoses artikli 15 kohaldatavusega vahekohtumenetluste suhtes.

Kuigi komisjon võtab teadmiseks hindamisuuringu tulemused seoses kohtu asukohariigi õiguse (*lex fori*) põhimõttest tehtavate eranditega, leiab ta, et peamised kohaldatava õiguse kohta määruses sätestatud eeskirjad toimivad rahuldavalt ja neid ei ole vaja selles etapis muuta.

[26] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/94/EÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral (ELT L 283, 28.10.2008, lk 36).

5. MAKSEJÕUETUSMENETLUSE ALGATAMISE OTSUSTE TUNNUSTAMINE

Hindamisuuringus leiti, et enamikul juhtudel arvestavad liikmesriikide kohtud sellega, kui teises liikmesriigis on põhimenetlus juba eelnevalt algatatud. On siiski mõned näited juhtumitest, kus kohtud ei ole seda nõuet järginud. Alati ei ole selge, kas menetlus ka formaalselt algatati. Eelkõige on see nii seoses Saksamaal ajutise pankrotihalduri (*vorläufiger Insolvenzverwalter*) määramisega, mida enamik liikmesriikide kohtuid – kuid mitte kõik kohtud – aktsepteerib määruse kohase maksejõuetusmenetluse algatamisena.

Määruse **artikli 26** kohase avaliku korra reservatsiooni kasutamine ei ole põhjustanud suuri probleeme; sellest olenemata on siiski mõned juhtumid, kus liikmesriikide kohtud on lähtunud avaliku korra tagamisest, kaaludes välisriigi põhimenetluse tunnustamata jätmist.

Pooled avaliku konsultatsiooni raames vastanutest (51 %) nõustusid, et maksejõuetusmenetluse algatamise otsuse määratlust tuleks muuta, et võtta arvesse selliseid siseriiklikke õigussüsteeme, kus menetlust ei algatata kohtus.

6. PÕHIMENETLUSE JA TEISESE MENETLUSE KOORDINEERIMINE

Hindamisuuringu kohaselt ei osutunud teisesed menetlused põhimenetluse raames tegutseva likvideerija jaoks selliseks vahendiks, nagu on kirjeldatud määruse **põhjenduses 19** – s.t vahendiks, mida kasutada juhtumite korral, „mil võlgniku vara ühtse tervikuna käsitlemine on liiga raske või asjaomaste õigussüsteemide erinevused on nii suured, et võivad põhjustada raskusi selle riigi, kus menetlus on algatatud, seaduste rakendamisel teistes riikides, kus võlgniku vara asub”. Näib, et üksnes suhteliselt väikese arvu juhtumite puhul oli põhimenetluse raames tegutsev likvideerija see, kes taotles teisese menetluse algatamist. Pigem kasutati (ja väärkasutati) teisest menetlust teistsugustel põhjustel, eelkõige kohalike huvide kaitsmiseks ning vahendina kohtualluvust käsitlevates konfliktides, mille puhul teisese menetluse algatamist nähti konkreetses liikmesriigis põhimenetluse algatamise järel paremuselt teise lahendusena. Hindamisuuringu põhjal järeldati, et teiseste menetluste puudused on oluliselt suuremad kui nende eelised. See peab paika nendel juhtudel, kui teisese menetluse raames tegutsev likvideerija teeb koostööd, kuid veelgi ilmsem on see vastupidisel juhul. Avaliku konsultatsiooni raames vastanute seisukohad seoses teiseste menetluste kasulikkusega jagunesid järgmiselt: 36 % leidis, et põhimenetluse ja teisese menetluse eristamine on kasulik, kuid 37 % sellega ei nõustunud.

Hindamisuuringu raames täheldati järgmiseid probleeme.

Asjaolu, et teisesed menetlused peavad olema likvideerimismenetlused, ei võimalda restruktureerimismeetmeid paindlikult ja tõhusalt rakendada.

Puuduvad konkreetsed menetlusnormid teiseste menetluste algatamiseks ja see tekitab probleeme. Pädevale kohtule ei ole ette nähtud võimalust keelduda teisese menetluse algatamisest olukorras, kus sellise menetluse algatamine ei oleks kohalike võlausaldajate huvides. Samuti puuduvad sõnaselged sätted, mille kohaselt tuleks põhimenetluse raames tegutsev likvideerija enne menetluse algatamist ära kuulata.

Peale selle on ebaselge, kas kõigis liikmesriikides on likvideerijatel õigus lubada võlausaldajatele, kes võivad taotleda teisese menetluse algatamist, et nad austavad kõiki eelisõiguseid, mis sellistel võlausaldajatel võib teisese menetluse raames olla, et vältida olukorda, kus võlausaldajad tõepoolest sellise teisese menetluse algatamise taotluse esitavad

(või vältida sellise menetluse algatamist kohtu poolt). Inglismaa kohtud ja õigusala spetsialistid on sellise lähenemisviisi välja töötanud, kuid ei ole selge, kas kõigi teiste liikmesriikide likvideerijatel on õigus teha sellist pakkumist oma riigi maksejõuetusealaste õigusaktide kohaselt.

Määruse **artiklis 31** sätestatud koostöö- ja teabeedastuskohustus on üsna umbmäärane. Määruses ei ole sätestatud kohtute või likvideerijate ja kohtute vahelist koostöökohustust. On näiteid olukordadest, kus kohtud või likvideerijad ei ole piisaval määral koostööd teinud. Neid leide kinnitavad avaliku konsultatsiooni tulemused, mille kohaselt 48 % vastajatest ei ole rahul põhimenetluse ja teisese menetluse koordineerimisega.

Artikli 33 lõige 1, millega võimaldatakse põhimenetluse raames tegutseval likvideerijal taotleda likvideerimismenetluse peatamist teisese menetluse raames, ei ole piisavalt selge ja kõikehõlmav, arvestades põhimenetluse raames tegutseva likvideerija käsutuses olevate meetmete valikut. Artikli 33 lõige 2 peatamise tühistamise kohta ei ole kooskõlas artikli 33 lõikega 1.

7. KONTSERN

Kuigi suur osa piiriülestest maksejõuetusmenetlustest on seotud kontsernidega, ei sisalda määrus konkreetseid eeskirju hargmaise kontserni maksejõuetuse kohta. Määruse praegune põhieeldus on, et maksejõuetusmenetlus on seotud ühe juriidilise isikuga ning et põhimõtteliselt tuleb kontserni iga üksiku liikme suhtes alustada eraldi menetlust. Puudub kohustus tagada koordineerimine emaettevõtja ja tema tütarettevõtjate suhtes alustatud sõltumatute menetluste vahel, et hõlbustada nende äriühingute saneerimist või – kui see ei ole võimalik – koordineerida nende likvideerimist. Sama kontserni liikmeid hõlmavatesse eri menetlustesse kaasatud likvideerijad ega kohtud ei ole kohustatud koostööd tegema või teavet edastama. Kuigi likvideerijad võivad teha koostööd vabatahtlikkuse alusel, ei tohi kohtunikud paljudes liikmesriikides teha üksteisega koostööd, kui puudub õiguslik alus, mis seda sõnaselgelt lubaks.

Kohtupraktikaga on püütud leida erinevaid viise, kuidas kompenseerida praktikas kontserni maksejõuetust käsitlevate erisätete puudumist.

Esimestel aastatel pärast määruse jõustumist tõlgendas mõni siseriiklik kohus määruses sätestatud kohtualluvuseeskirju laiemalt, et algatada maksejõuetusmenetlus kontserni kõigi liikmete, sealhulgas teises liikmesriigis asuvate liikmete suhtes emaettevõtja registrijärgse asukoha kohtus. Asjaomased kohtud põhjendasid maksejõuetusmenetluste sellist konsolideerimist tavaliselt sellega, et emaettevõtja kontrollib tütarettevõtjate äriotsuseid[27].

Euroopa Kohtu 2006. aasta otsusega kohtuasjas Eurofood vähendati märkimisväärselt menetluste sellise konsolideerimise võimaluse kohaldamisala ning kinnitati reeglit, et iga juriidilist isikut tuleks käsitleda eraldi[28]. Kohus on seisukohal, et äriühingu juhtimise kontrollimine ei ole üksi piisav põhjus järeldamaks, et tütarettevõtja majanduslike huvide kese asub tema emaettevõtja juures, mitte tütarettevõtja enda registrijärgsel aadressil. Pärast otsust kohtuasjas Eurofood – ja sellele järgnevat otsust kohtuasjas Interedil, mis kajastab paindlikumat lähenemisviisi – on endiselt võimalik algatada maksejõuetusmenetlust

[27] Sellele lähenemisviisile pandi alus Inglismaal ning selle võtsid üle liikmesriikide kohtud näiteks Prantsusmaal, Saksamaal, Ungaris ja Itaalias.

[28] Otsus kohtuasjas C-341/04: Eurofood, punkt 30.

tütarettevõtja suhtes selles liikmesriigis, kus on emaettevõtja registrijärgne asukoht, kuid seda üksnes juhul, kui eksisteerivad objektiivsed ja kolmandate isikute tuvastatavad tõendid, et tütarettevõtja põhihuvide kese asub emaettevõtja asukohas. Praktikas tähendab see, et kohtud peavad kontrollima keerukat tegurite kogumit, sealhulgas seda, kas tütarettevõtjat rahastab emaettevõtja, kas emaettevõtja kontrollis tütarettevõtja tegevust (nt kinnitades oste üle teatava künnise) ja töötajate töölevõtmist ning kas teatavad funktsioonid (nt IT-seadmete või visuaalse või äriidentiteedi haldamine) olid tsentraliseeritud[29]. Põhimõtteliselt on need tingimused täidetud üksnes väga integreeritud äriühingute puhul.

Praktikas toimitakse sageli nii, et asjaomase kontserni kõigi liikmete jaoks määratakse sama pankrotihaldur või määratakse äriühingutele sellised pankrotihaldurid, kes on varem teinud edukalt koostööd kontserni maksejõuetust käsitlevate menetluste raames[30]. Kuid selle võimaluse kasutamine sõltub praegu asjaomaste pankrotihaldurite ja kohtunike koostöövalmidusest.

Üldiselt nõustub komisjon hindamisuuringu tulemustega, et kontserni maksejõuetust käsitleva konkreetse raamistiku puudumine takistab teatavatel juhtudel kontserni liikmete maksejõuetuse tõhusat menetlemist[31]. Seda hinnangut toetavad ka avaliku konsultatsiooni tulemused, mille kohaselt leidsid peaaegu pooled vastanutest, et hargmaiste kontsernide maksejõuetusega seoses ei ole määruse toimimine tõhus. Seda seisukohta jagas üle 2/3 kohtunikest ja akadeemiliste ringkondade esindajatest.

8. MAKSEJÕUETUSMENETLUSE ALGATAMISE OTSUSTE AVALDAMINE JA NENDE MENETLUSTE KOHTA TEABE JAGAMINE

Määrus sisaldab sätteid, mis aitavad tagada maksejõuetusmenetluse algatamise otsuste avaldamise ja nendest menetlustest teavitamise. Määruse **artiklites 21 ja 22** on sätestatud, et likvideerija võib taotleda, et teises liikmesriigis avaldatakse maksejõuetusmenetluse algatamise ja likvideerija määramise otsused ning et need otsused registreeritakse riigi avalikes registrites. Liikmesriigid võivad muuta selliste otsuste avaldamise ja registreerimise kohustuslikuks, kuid üldiselt jäävad need vabatahtlikeks meetmeteks.

Laialdast toetust on leidnud järeldus, et menetluse algatamise otsuse avalikku registrisse kandmata jätmine vähendab olulisel määral võlausaldajate võimalust saada teavet teises liikmesriigis algatatud maksejõuetusmenetluste kohta. Teabe puudumine pooleliolevate menetluste kohta on põhjustanud ka mittevajalike paralleelsete menetluste algatamise teistes liikmesriikides. 3/4 avaliku konsultatsiooni raames vastanutest (75 %) leidis, et maksejõuetusmenetluste algatamise otsuste avaldamise ja registreerimise kohustuse puudumine on probleem.

Mõjuhindamise uuringus märgitakse, et isegi kui avaldamine ja registreerimine tehtaks kohustuslikuks, jääks alles rida probleeme. Kui juriidilisi isikuid käsitlevaid maksejõuetusmenetlusi registreeritakse kõigis liikmesriikides, siis füüsilisi isikuid käsitlevaid maksejõuetusmenetlusi registreeritakse üksnes mõnes neist. Ainult 14 liikmesriiki[32] avaldavad otsused maksejõuetusregistris, millele üldsusel on veebis juurdepääs. Üheksas

29 Vt nt kõrgema astme kohtu (*High Court*) 16. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas Daisytek.

30 Nt Nortel.

31 Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt maksejõuetusmääruse muutmise määrust käsitlevale ettepanekule lisatud mõjuhinnangut.

32 AT, CZ, FI, DE, HU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK, SE ja osaliselt UK.

liikmesriigis on osa maksejõuetust käsitlevast teabest kättesaadav elektroonilises andmebaasis, nt äriregistris või riigi ametliku väljaande elektroonilises versioonis. Neljas liikmesriigis ei ole maksejõuetusmenetlusi käsitlev teave elektroonilisel kujul üldse kättesaadav. See muudab eriti raskeks juurdepääsu asjaomasele teabele välismaalt. Isegi kui on olemas elektroonilised registrid, ei ole välismaistel võlausaldajatel ja kohtutel võimalik iga liikmesriigi registreid korrapäraselt kontrollida. E-õiguskeskkonna 2009. aasta tegevuskava ühe rakendusmeetmena on komisjon käivitanud katseprojekti eesmärgiga sidestada elektroonilised maksejõuetusregistrid. See katseprojekt hõlmab praegu siiski ainult seitset liikmesriiki. Enamik avaliku konsultatsiooni raames vastanuid leidis, et liikmesriikidel peaks olema kohustus registreerida maksejõuetusregistris menetluse algatamist käsitlevad kohtuotsused ning et riikide maksejõuetusregistrid peaksid olema sidestatud.

9. NÕUETE ESITAMINE

Hindamisuuringus märgitakse praktilisi probleeme seoses nõuete piiriülese esitamise teatavate aspektidega, eelkõige seoses keelebarjääride, kulude ja nõuete esitamisele seatud ajapiirangutega ning teabe puudumisega menetluse algatamise otsuse ja likvideerija kohta ning maksejõuetusmenetluse algatanud riigi õigusnormides (*lex fori concursus*) nõuete esitamisele sätestatud formaalsuste kohta. Määruse **artiklites 39–42** sätestatakse üksnes miinimumeeskirjad, mis võimaldavad välisriigi võlausaldajatel esitada oma nõuded, kuid nende artiklitega ei kehtestata põhjalikku menetlusraamistikku.

Määruse **artikli 42 lõike 2** kohaselt võib nõuda, et võlausaldaja esitaks tõlke menetluse algatanud riigi ühte või mitmesse ametlikku keelde. Hindamisuuring näitas, et mõnes liikmesriigis on tõlke nõudmine muutunud pigem reegliks kui erandiks, mistõttu kaasnevad sellega täiendavad kulud ja viivitused.

See küsimus on seotud menetluskulude probleemiga. Riikide raportöörid kritiseerisid üldiselt nõude esitamisega kaasnevaid suuri tõlkekulusid. Lisaks nõuab mõni liikmesriik nõude esitamiseks kohaliku advokaadi palkamist. Hinnanguliselt moodustavad nõude piiriülese esitamisega seotud kulud välisriigi võlausaldaja jaoks umbes 2000 eurot. Suurte kulude tõttu võivad võlausaldajad võla sissenõudmisest loobuda, seda eriti juhul, kui võlasumma on väike. See probleem mõjutab peamiselt väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid, samuti eraisikuid.

Peale selle märgitakse hindamisuuringus, et raskusi põhjustab menetluse algatamist käsitlevate õigusnormide kohaldamine, eelkõige seoses tähtaegade, nõuete tõendamise ja nõuete esitamiseks ette nähtud konkreetsete menetlustega. Teada on antud juhtudest, kus välisriigi võlausaldajatel ei olnud piisavalt aega nõuet esitada, sest kohalikes õigusnormides sätestatud tähtajad olid suhteliselt lühikesed ja likvideerija ei olnud võlausaldajaid enne nimetatud tähtaja möödumist teavitanud.

Peaaegu pooled avaliku konsultatsiooni raames vastanutest (46 %) olid seisukohal, et nõuete esitamine vastavalt määrusele on probleemne. See küsimus on eriti oluline VKEde jaoks.

10. JÄRELDUSED

Eespool osutatud hindamise tulemuste põhjal leiab komisjon, et üldiselt toimib määrus usaldusväärselt ja rahuldavalt. Selle kaudu on hästi rakendatud piiriüleste

maksejõuetusmenetluste vastastikuse tunnustamise põhimõtet ning sellega on parandatud selliste juhtumite koordineerimist.

Sellest olenemata on teatavaid küsimusi, mida saaks määruse muutmisega lahendada. Peamised komisjoni kavandatavad muudatused on eeskätt seotud reguleerimisalaga. Komisjon teeb ettepaneku laiendada määruse reguleerimisala, muutes mõiste „maksejõuetusmenetlus" määratlust, et hõlmata praegu välja jäetud segamenetlused ja maksejõuetuse eelsed menetlused ning füüsiliste isikute maksejõuetust käsitlevad menetlused.

Kohtualluvusega seoses tuleks määruses säilitada põhihuvide keskme mõiste, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Liidu Kohus, kuid komisjon teeb ettepaneku täiendada sõnastust tähenduse selgitamiseks. Samuti selgitatakse põhihuvide keskme reegli kohaldamist üksikisikute suhtes. Kavandatava muudatusega lisatakse kohtualluvust käsitlev reegel seotud tegevuste kohta, samuti tuleks parandada kohtualluvuse kontrollimise menetlusraamistikku, et piirata võimalikku ebaseaduslikku meelepärase kohtualluvuse valimist.

Komisjon teeb ettepaneku parandada maksejõuetusmenetluste avaldamist kahel viisil: muutes kohustuslikuks otsuste avaldamise teises liikmesriigis ning nõudes, et maksejõuetusmenetluste algatamise ja lõpetamise otsused ja teatavad muud otsused avaldatakse elektroonilises registris, mis on avalikult internetis ligipääsetav. Elektroonilised maksejõuetusregistrid peaksid rahuldama piiriüleste maksejõuetusmenetlustega seotud vajadusi, kuid on kahtlemata abiks ka siseriiklikele kasutajatele.

Ettepanek kehtestada menetluse algatamise teatise ja nõuete esitamise uued standardvormid lihtsustab nõuete esitamist välismaiste võlausaldajate jaoks. Peale selle peavad nõuete esitamise tähtajad olema piisavalt pikad, et välismaised võlausaldajad saaksid reaalselt nõuet esitada.

Lisaks käsitleb komisjon kontserni maksejõuetuse küsimust. Komisjon teeb ettepaneku lisada määrusesse erieeskirjad, et muuta tõhusamaks hargmaise kontserni liikmete maksejõuetuse käsitlemine. Sujuvam koostöö erinevates liikmesriikides asuvate likvideerijate vahel peaks aitama äriühinguid päästa ja maksimeerima nende varade väärtust.

Samuti arutati muid küsimusi – näiteks reguleerimisala laiendamine väljapoole ELi ja kohaldatav õigus –, millega seoses tuvastati hindamise käigus konkreetsed probleemid. Komisjoni arvates ei ole siiski soovitav lisada määrusesse konkreetseid sätteid, mis käsitlevad väljaspool ELi algatatud maksejõuetusmenetluste tunnustamist ja nendega arvestamist. Nagu eespool osutatud, on peamine põhjus selles, et sellised sätted oleksid siduvad üksnes liikmesriikide territooriumil ja ei oleks seda ELi mittekuuluvates riikides. Sellepärast aitaks võimaliku rahvusvahelise konventsiooni kavandi väljatöötamine neid eesmärke paremini saavutada ja samuti tagada liidu huvide kaitse kolmandate riikidega peetavatel vastastikustel läbirääkimistel.

Komisjon ei tee ka ettepanekuid muuta määruse neid sätteid, mis käsitlevad kohaldatavat õigust. Komisjon leiab, et olemasolevaid sätteid kohaldatakse ELis piisavalt ladusalt ning et kohtu asukohariigi õigusega (*lex fori*) ja vara asukohariigi õigusega (*lex situs*) seotud asjaomased valdkonnad tagavad õige tasakaalu. Sellest tulenevalt peetakse eelistatavaks säilitada praegused kollisiooninormid, kuni uuritakse täiendavalt võimalike muudatuste mõju siseriiklikule maksejõuetusealasele õigusele, äriühinguõigusele ja sotsiaalõigusele.