



Strasbourg 12.12.2012
COM(2012) 742 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**Uusi eurooppalainen lähestymistapa liiketoiminnan epäonnistumiseen ja
maksukyvyttömyyteen**

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

Uusi eurooppalainen lähestymistapa liiketoiminnan epäonnistumiseen ja maksukyvyttömyyteen

1. JOHDANTO: KASVUA OIKEUDESTA

Eurooppa on vakavassa taloudellisessa ja sosiaalisessa kriisissä, minkä vuoksi Euroopan unioni toteuttaa toimia talouden elvyttämiseksi, investointien lisäämiseksi ja työpaikkojen turvaamiseksi. Toimet kestävän kasvun ja vaurauden luomiseksi kuuluvat EU:n poliittisiin prioriteetteihin¹.

Velkakriisi vaikuttaa suoraan ihmisiin, työpaikkoihin ja yrityksiin. Talouskriisi on saattanut yhä useampia yrityksiä vaikeuksiin. Keskimäärin 200 000 yritystä vuodessa teki konkurssin EU:ssa vuosina 2009–2011. Noin neljännekseen näistä konkurseista liittyi jokin rajat ylittävä tekijä. Uusista yrityksistä noin 50 prosenttia säilyy hengissä alle viisi vuotta. Arviolta 1,7 miljoonaa työpaikkaa häviää joka vuosi maksukyvyttömyydestä johtuvista syistä.

Yksi komission oikeusalan keskeisistä tavoitteista on kasvu (”Kasvua oikeudesta”) aihetta koskevan Eurooppa 2020 -strategian, vuotuisen kasvuselvityksen ja äskettäin hyväksytyin toisen sisämarkkinoiden toimenpidepaketin² mukaisesti. Sisämarkkinoiden toiminnan parantamisen kannalta keskeiseksi on todettu EU:n maksukyvyttömyyssääntöjen uudistaminen siten, että helpotetaan yritysten selviämistä ja annetaan yrittäjille uusi mahdollisuus. Vuonna 2009 annetussa Tukholman ohjelmassa *Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten*³ korostettiin maksukyvyttömyyssääntöjen merkitystä talouden toiminnan tukemisessa.

Euroopan tasolla olisi luotava tehokas järjestelmä yritysten elinkelpoisuuden palauttamiseksi ja niiden tervehdyttämiseksi, jotta ne selviytyisivät talouskriisistä, toimisivat tehokkaammin ja voisivat tarvittaessa aloittaa uudelleen puhtaalta pöydältä. Järjestelmää on tarkoitus soveltaa suurten monikansallisten yritysten lisäksi 20 miljoonaan pienyritykseen, jotka ovat Euroopan talouden selkäranka. Maksukyvyttömyysasioiden käsitteleminen tehokkaasti on tärkeää Euroopan talouden ja kestävän kasvun kannalta.

Maksukyvyttömyysmenettelyistä annetun asetuksen⁴ hyväksymisen tarkoituksena oli selvittää rajat ylittäviä maksukyvyttömyysasioita sekä tunnustaa kansalliset maksukyvyttömyysmenettelyt ja koordinoita niitä. Tarkoituksena oli myös välttää kannustamasta osapuolia siirtämään omaisuutta tai oikeudenkäyntejä jäsenvaltiosta toiseen edullisemman oikeusaseman saamiseksi (*forum shopping*). Asetusta sovelletaan rajojen yli, mutta sillä ei ole yhdenmukaistettu kansallisissa maksukyvyttömyysasioissa sovellettavia maksukyvyttömyyslakeja. Kansallisissa laeissa on siis eroja, mikä voi johtaa siihen, että taloudellista toimintaa katoaa, velkojat eivät saa perittyä riittävän suurta määrää takaisin eikä eri maissa sijaitsevia velkojia kohdella yhdenvertaisesti. Komissio ehdottaa maksukyvyttömyysmenettelyistä annetun asetuksen uudistamista, mutta ehdotetut muutokset koskevat ainoastaan rajat ylittäviä tapauksia.

¹ Katso puheenjohtaja José Manuel Barroson Euroopan parlamentin puhemiehelle osoittama kirje unionin tilaa käsittelevän puheen yhteydessä 12.9.2012.

² COM(2012) 573.

³ EUVL C 115, 4.5.2010, s. 1.

⁴ Neuvoston asetus (EY) N:o 1346/2000 maksukyvyttömyysmenettelyistä, EYVL L 160, 30.6.2000, s. 1.

Nykyaikaisella maksukyvyttömyyslailla jäsenvaltioissa pitäisi voida auttaa terveitä yrityksiä selviämään ja antaa yrittäjille uusi mahdollisuus. Lailla pitäisi varmistaa, että menettelyt ovat nopeita ja tehokkaita, että ne ovat niin velallisten kuin velkojienkin edun mukaisia, että ne auttavat säilyttämään työpaikkoja ja yrittäjiä pitämään asiakkaansa sekä säilyttämään elinkelpoisten yritysten arvon.

Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi on keskityttävä yleiseen tavoitteeseen, joka on oikeudenkäytön tehostaminen EU:ssa. Tehokkailla oikeusjärjestelmillä voidaan osaltaan vähentää huomattavasti riskejä ja oikeudellista epävarmuutta sekä kannustaa rajat ylittäviä liiketoimia, kauppaa ja investointeja. Komissio on todennut talouden elvytysohjelman toteuttavien jäsenvaltioiden kanssa saamansa kokemuksen perusteella, että oikeusjärjestelmän uudistus on keskeisellä sijalla. Kansallisten maksukyvyttömyyslakien uudistaminen on tärkeää talouden elpymisen tukemiseksi. Talouspolitiikan EU-ohjauksessa 2012 pohditaan oikeusjärjestelmien vaikutusta talouteen ja suositellaan, että eräät jäsenvaltiot tehostavat maksukyvyttömyysmenettelyjään. Haasteena on reagoida velallisen taloudellisiin vaikeuksiin nopeasti ja riittävällä tavalla ja suojella samanaikaisesti velkojan oikeutettuja etuja sekä varmistaa kaikkien osapuolten oikeussuoja.

Sisämarkkinat ovat kehittyneet rajattomaksi alueeksi viimeisten 20 vuoden aikana. Jos yrityksellä on talousvaikeuksia, sen pitäisi pystyä saamaan apua yhtä helposti rajojen yli kuin kotimaassa. Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslakien tasapuoliset toimintaedellytykset lisäävät luottamusta muiden jäsenvaltioiden järjestelmiin sekä yritysten, yrittäjien ja yksityishenkilöiden halukkuutta toimia sisämarkkinoilla. Tehokkailla maksukyvyttömyyssäännöillä myös helpotettaisiin luotonsaantia, mikä puolestaan kannustaisi investointeihin. Velkojat antavat todennäköisemmin luottoa, kun ne ovat varmoja siitä, että sen saa perittyä takaisin. Yhdenmukaisemmilla maksukyvyttömyysmenettelyä koskevilla säännöillä voidaan näin ollen parantaa sisämarkkinoiden toimintaa. Vaikka kansallisiin poliittisiin valintoihin perustuvat erot ovat osa laillista sääntelyyn liittyvä kilpailua, ne johtavat yleensä edullisemmän oikeusaseman etsimiseen eli *forum shopping* -ilmiöön⁵.

Keskeistä uudessa eurooppalaisessa lähestymistavassa liiketoiminnan epäonnistumiseen ja maksukyvyttömyyteen on se, että yrittäjille annetaan uusi mahdollisuus aloittaa elinkelpoinen yritys uudelleen ja turvataan työpaikat. Tarkoituksena on kannustaa eurooppalaista liiketoimintaa sisämarkkinoilla. Tätä uutta lähestymistapaa on jo hyödynnetty tämän tiedonannon rinnalla annetussa ehdotuksessa uudistaa maksukyvyttömyysmenettelyistä annettua asetusta rajat ylittävien kysymysten osalta. Myös tuleva Euroopan yrittäjyyden toimintasuunnitelma tukee sitä.

Tässä tiedonannossa korostetaan niitä aloja, joilla jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslakien erot voivat eniten haitata tehokkaan maksukyvyttömyyttä koskevan oikeudellisen kehyksen luomista sisämarkkinoilla. Pyrkimyksenä on kartoittaa kysymyksiä, joihin uudessa eurooppalaisessa lähestymistavassa liiketoiminnan epäonnistumiseen ja maksukyvyttömyyteen pitäisi keskittyä, jotta jäsenvaltioihin voitaisiin luoda tervehtyttämisen ja elvyttämiskulttuuri.

2. UUSI LÄHESTYMISTAPA MAKSUKYVYTTÖMYYTEEN: YRITYKSILLE ON LUOTAVA SUOTUISAMPI TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sekä Euroopan parlamentti että komissio ovat molemmat jo tehneet useita tutkimuksia ja analyysejä kansallisista maksukyvyttömyyslaeista.

⁵ Tätä ongelmaa käsitellään yksityiskohtaisemmin maksukyvyttömyysmenettelyistä annetun asetuksen (EY) N:o 1346/2000 tarkistukseen liittyvässä vaikutustenarvioinnissa, COM(2012) 744.

Euroopan parlamentti antoi marraskuussa 2011 päätöslauselman maksukyvyttömyysmenettelyistä⁶. Se suositti ensinnäkin maksukyvyttömyysmenettelyistä annetun asetuksen muuttamista, mihin komission ehdotuksella nyt vastataan. Euroopan parlamentti suositti myös jäsenvaltioiden maksukyvyttömyys- ja yhtiölainsäädäntöä koskevien erityisnäkökohtien yhdenmukaistamista. Parlamentin tilaamassa tutkimuksessa⁷ on käynyt ilmi, että erot kansallisten maksukyvyttömyyslakien välillä voivat aiheuttaa esteitä, kilpailuetuja ja/tai -haittoja tai ongelmia yrityksille, joilla on rajat ylittävää toimintaa tai omistusta EU:ssa. Tutkimuksessa havaittiin, että yhdenmukaistamalla maksukyvyttömyysmenettelyjä EU:n jäsenvaltioissa voitaisiin tehostaa maksukyvyttömyys- ja uudelleenjärjestelyprosesseja. Tämä puolestaan auttaisi velkojia perimään enemmän varoja likvidaatiopäätöksien yhteydessä tai parantaisi uudelleenjärjestelyn mahdollisuuksia rohkaisemalla useampia velkojia tukemaan tervehdyttämissuunnitelmia. Kaiken kaikkiaan tämä lisäisi kauppaa- ja finanssisektoreilla luottamusta EU:n rahoitusinfrastruktuurin tehokkuuteen.

Euroopan parlamentti katsoo tutkimuksen perusteella, että ”tietyillä maksukyvyttömyyslainsäädännön aloilla yhdenmukaistaminen kannattaa ja on mahdollista”. Jos maksukyvyttömyyslainsäädäntöä kuitenkin halutaan uudistaa enemmän, on otettava huomioon sen vaikutus muihin tärkeisiin oikeudenaloihin.

Komissio on hiljattain tutkinut yritystoiminnan dynamiikkaa⁸. Tutkimuksesta ei käynyt ilmi, vaikuttaako oikeusjärjestelmä (*common law* -järjestelmä tai yksityisoikeusjärjestelmä) yrittäjyyteen (yritysten perustamisvauhtiin, koko yritystoimintaan, yritysten selviytymisasteeseen). Tämä tarkoittaa, että maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokkuuteen ei vaikuta se, millainen oikeusjärjestelmä on, tai se, mitä siinä painotetaan. Sen sijaan siihen vaikuttavat erityissäännökset, kuten tuomioistuimen ulkopuoliset sopimukset, nopeat menettelyt pk-yrityksiä varten ja ennakkovaroitusjärjestelmä. Parhaiten toimivilla mailla on tehokkaat konkurssit ja ennakkovaroitusjärjestelmiä koskevat oikeudelliset puitteet. Tutkimuksesta käy ilmi, että lähes kaikilla mailla, joilla katsottiin olevan erityisen tehokas oikeusjärjestelmä maksukyvyttömyyden alalla, katsottiin olevan myös erittäin tehokkaat ennakkovaroitusvälineet.

Tärkeä seikka, joka todella tukee sitä, että yrittäjille annetaan uusi mahdollisuus⁹, on ”velkavastuusta vapautumisaika”, joka alkaa siitä, kun yritys on konkurssissa (likvidoidaan), ja päättyy siihen, että se voi aloittaa toimintansa uudelleen. Velkavastuusta vapautumista pidetään usein ratkaisevana edellytyksenä toiminnan uudelleen aloittamiselle. Vapautumisaika vaihtelee nykyisin suuresti maasta toiseen. Toisissa maissa rehellisten yritysten konkurssille myönnetään automaattisesti vapautus velkavastuusta heti, kun yrityksen likvidaatio on saatu päätökseen. Toisissa maissa konkurssiin joutuneiden yritysten on haettava vapautusta, ja toisissa konkurssiin joutuneet yritykset eivät voi sitä saada.

⁶ Euroopan parlamentin päätöslauselma 15. marraskuuta 2011 suosituksista komissiolle maksukyvyttömyysmenettelyistä EU:n yhtiöoikeuden yhteydessä.

⁷ ”*Harmonisation of insolvency law at EU level*”, Euroopan parlamentti 2010, PE 419.633. Sitä seurasi toinen tutkimus ”*Harmonisation of insolvency law at EU level with respect to opening of proceedings, claims filing and verification and reorganisation plans*”, Euroopan parlamentti 2011, PE 432.766.

⁸ ”*Business dynamics: start-ups, business transfers and bankruptcy*”, Euroopan komissio, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto, tammikuu 2011. Tämä kertomus sisältää tutkimuksen oikeudellisten ja hallinnollisten konkurssimenettelyjen taloudellisesta vaikutuksesta sekä mahdollisuuksista aloittaa uudelleen konkurssin jälkeen 33:ssa Euroopan maassa (27 jäsenvaltiossa sekä Islannissa, Norjassa, Kroatiassa, Turkissa, Serbiassa ja Montenegrossa).

⁹ Katso ”*A second chance for entrepreneurs: prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start*”, asiantuntijaryhmän kertomus, Euroopan komissio, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto, tammikuu 2011.

Pohdittaessa tarkemmin uuden mahdollisuuden antamista viitataan siihen, että aikaisemmin konkurssin tehnyt yrittäjä aloittaa yritystoiminnan uudelleen. Monissa Euroopan maissa on poliittisesti sitouduttu ratkaisemaan kysymys yritysten epäonnistumisesta ja tukemaan uuden mahdollisuuden antamista. Jäsenvaltiot ovat tehneet suunnitelmia kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädäntönsä uudistamiseksi siten, että uutta mahdollisuutta haluavia yrittäjiä tuetaan. Näyttää siltä, että useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännössä uudelleen aloittamista ei tehdä helpoksi. Tämä johtaa siihen, että yritystoimintaa aloitetaan uudelleen harvemmin siitä huolimatta, että konkurssin tehneillä yrittäjillä on vahva halu palata yritystoiminnan pariin.

Kilpailukykyneuvosto kehotti toukokuussa 2011 toteuttamaan erityistoimia. Neuvosto ”kehottaa jäsenvaltioita edistämään toisen mahdollisuuden antamista yrittäjille rajoittamalla mahdollisuuksien mukaan vuoteen 2013 mennessä rehellisen yrittäjän osalta konkurssien jälkeinen vastuusta vapautumisaika ja velkaselvittely enintään kolmeen vuoteen”¹⁰.

3. ALAT, JOILLA JÄSENVALTIOIDEN MAKSUKYVYTTÖMYYSLAKIEN LÄHENTÄMISESTÄ VOISI OLLA HYÖTYÄ

Analysoimalla edellä mainittuja seikkoja komissio on kartoittanut useita aloja, joilla jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslakien erot voivat luoda oikeudellista epävarmuutta ja yritysvastaisen toimintaympäristön. Tämä puolestaan ei luo suotuisaa ilmapiiriä rajat ylittäville investoinneille.

3.1. Uusi mahdollisuus rehellisen konkurssin tehneille yrittäjille¹¹

Komission tiedonannon *Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva aloite* (”*Small Business Act*”¹²) periaatteella II pyritään tukemaan uuden mahdollisuuden antamista rehellisille yrittäjille¹³. ”Rehellisellä” epäonnistumisella tarkoitetaan tapausta, jossa yritystoiminnassa epäonnistuminen ei ollut omistajan tai johtajan syytä, joka on siis kaikin puolin rehellinen, toisin kuin tapauksissa, joissa konkurssiin liittyy petos tai vastuutonta toimintaa. Asiassa on syytä vaihtaa parhaita käytänteitä jäsenvaltioiden kesken.

Se, että konkurssimenettely on pitkä ja kallis, rajoittaa eniten uuden mahdollisuuden saamista. Sen lisäksi konkurssiin joutuneisiin rehellisiin yrittäjiin sovelletaan yleensä samoja rajoituksia kuin petollisesti toimineisiin yrittäjiin. Tässä ei ole kyse pelkästään siitä, että rehellinen mutta konkurssiin joutunut yrittäjä leimautuu sosiaalisesti, vaan myös siitä, että yritystoiminnan uudelleen aloittamiselle on oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä. Uuden yrityksen aloittavien suurimpana ongelmana pidetään rahoituksen saantia. Olisi kuitenkin muistettava, että yrittäjät, jotka haluavat yrittää uudelleen, oppivat virheistään ja että heidän uudelleen perustettu yrityksensä kasvaa yleensä nopeammin kuin vasta perustetut yritykset.

EU:ssa voitaisiin toteuttaa sellaisia toimia, joilla tehdään suurempi ero ns. rehellisten ja epärehellisten konkurssien välillä. Esimerkiksi voitaisiin luoda erilaiset maksukyvyttömyysjärjestelmät velallisille, jotka ovat toimineet rehellisesti, tai yrityksille, jotka ovat velkaantuneet, ja niille, jotka ovat toimineet epärehellisesti. Velallinen, joka tahallaan tai vastuuttomasti jättää noudattamasta laillisia velvollisuuksia, voisi joutua siviilioikeudelliseen vastuuseen ja tarvittaessa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Kaikkien

¹⁰ Euroopan unionin neuvoston asiakirja 10975/11.

¹¹ On selkeä tarve erottaa toisistaan ”rehelliset” epäonnistumiset petollisista tilanteista ja välttää selvästi näiden jälkimmäisten tukemista.

¹² KOM(2008) 394 lopullinen. Tätä edelsi tiedonanto ”Selviytyminen epäonnistumisesta – uusi mahdollisuus yrittäjälle”, COM(2007) 584 lopullinen.

¹³ Periaate II: ”Varmistetaan, että konkurssiin joutuneet mutta vilpittömästi toimineet yrittäjät saavat nopeasti uuden mahdollisuuden”.

uuden yrityksen aloittamista tukevien ohjelmien pitäisi olla avoinna ainoastaan ns. rehellisen konkurssin tehneille. Niitä ei kuitenkaan pidä kohdella eri tavoin kuin yrityksiä, jotka eivät ole tehneet konkurssia.

Kaikkein tärkeimpinä toimenpiteinä uuden mahdollisuuden antamiseksi olisi pidettävä seuraavia:

1. Luodaan erilliset likvidaatiomenettelyt rehellisille ja epärehellisille yrittäjille.
2. Laaditaan nopeat likvidaatiomenettelyt ”rehellisiä” konkurssesja varten ja sovelletaan niitä.

3.2. Velkavastuusta vapautumisajat, jotka eivät tue uuden mahdollisuuden antamista

Myös velkavastuusta vapautuminen on keskeistä uuden mahdollisuuden antamisessa. Vastuusta vapautumisajan ja velkaselvittelyajan ylärajan pitäisi olla kohtuulliset kolme vuotta rehelliselle yrittäjälle ja sen soveltamisen pitäisi olla mahdollisimman automaattista. Yrittäjyyden kannalta on tärkeää, ettei yrittäjää tuomita ”elinkautiseen” rangaistukseen, jos asiat menevät pieleen¹⁴.

Jäsenvaltiot olivat toukokuussa 2011 kokoontuneen kilpailuneuvoston päätelmissä sitä mieltä, että ”velkojen vanhentumisaika” on tarpeen yhdenmukaistaa enintään kolmeksi vuodeksi sen jälkeen, kun Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan *Small Business Act* -aloitteen uudelleentarkastelu¹⁵ on aloitettu.

Tämän ”vapauttamisajan” lyhentäminen ja yhdenmukaistaminen olisi tärkeä edistysaskel kohti yrityksille suotuisampaa ja innovatiivisempaa toimintaympäristöä. Sen ansiosta eurooppalaisilla yrityksillä olisi tasapuoliset toimintaedellytykset ja se voisi olla ensiaskel kohti jäsenvaltioiden konkurssilakien suurempaa lähentämistä.

3.3. Mahdollisuudet uudelleenjärjestelyyn vaihtelevat menettelyn aloittamista koskevien erilaisten sääntöjen vuoksi

Maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisperusteissa on merkittäviä eroja. Eräissä jäsenvaltioissa maksukyvyttömyysmenettely voidaan aloittaa vain sellaisia velallisia vastaan, joilla on jo ennestään taloudellisia vaikeuksia ja jotka ovat maksukyvyttömiä. Toisissa jäsenvaltioissa menettely voidaan aloittaa sellaisia maksukykyisiä yrityksiä vastaan, jotka pitävät maksukyvyttömyyttä todennäköisenä lähitulevaisuudessa. Lisää eroja löytyy maksukyvyttömyystesteissä (kuten vakavaraisuustesti), joita on hyväksytty jäsenvaltioiden lainsäädännöissä. Maksukyvyttömyystestien väliset erot tarkoittavat sitä, että samantapaisessa taloudellisessa tilanteessa olevat yritykset voivat täyttää maksukyvyttömyystestin edellytykset yhdessä jäsenvaltiossa mutta eivät toisessa. Siitä seuraa, ettei yrityksillä ole tasavertaisia mahdollisuuksia turvautua epäviralliseen tuomioistuimen ulkopuoliseen rakenneuudistukseen taloudellisten vaikeuksiensa selvittämiseksi ja sellaisen maksukyvyttömyysmenettelyn välttämiseksi, jossa velallinen menettää osittain tai kokonaan määräysvallan omaisuuteensa ja jossa määrätään selvittäjä.

Ongelmia aiheuttavat myös säännöt, joiden mukaan maksukyvyttömyysmenettelyn hakeminen on pakollista. Velallista koskevat määräajat, silloin kun maksukyvyttömyysmenettelyn aloittaminen on pakollista, vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Joissakin jäsenvaltioissa velallisella on kaksi viikkoa aikaa hakea konkurssia sen jälkeen, kun tästä tulee maksukyvytön. Toisissa jäsenvaltiossa velallisen on

¹⁴ Tämä suositus esitettiin myös edellä mainitun asiantuntijaryhmän uutta mahdollisuutta koskevassa kertomuksessa.

¹⁵ KOM(2011) 78 lopullinen.

haettava konkurssia kahden kuukauden kuluessa päivästä, jona se toteaa maksukyvyttömyytensä. Muissa jäsenvaltioissa velallisen on haettava konkurssia viimeistään 45 päivän kuluttua siitä, kun se lakkaa suorittamasta maksuja.

Tämän ajanjakson pituus voi vaikuttaa velallisen kykyyn ratkaista taloudelliset vaikeutensa. Liian tiukat määräajat voivat heikentää tätä kykyä, mutta liian pitkät määräajat voivat viivästyttää maksukyvyttömyysmenettelyn tarjoamaa velkajärjestelyä ja heikentää menettelyn tehokkuutta kaikkien velkojien kannalta.

3.4. Velkojien täyttämättömät odotukset suhteessa eri velallisiin

Jäsenvaltioiden lainsäädännöissä velkojille tarjotaan erilaisia vaihtoehtoja aloittaa maksukyvyttömyysmenettely velallisia vastaan, myös sen mukaan, millaisista velallisista on kyse. Näitä eroja voi olla vaikea sovittaa yhteen velkojien perustellun luottamuksen kanssa. Velkojat odottavat voivansa aloittaa maksukyvyttömyysmenettelyn velallisiansa vastaan, ja ne voivat aloittaa velallisen kaikkia velkoja koskevan maksukyvyttömyysmenettelyn yksittäisten täytäntöönpanotoimien sijaan.

Voi olla tarpeen lähentää myös sääntöjä, jotka koskevat oikeutta aloittaa menettely velallista vastaan. Kaikissa jäsenvaltioissa on järjestelmä, jonka mukaan liiketoimintaa harjoittava velallinen (luonnollinen henkilö tai julkinen tai yksityinen oikeushenkilö), velkoja ja valtio voivat aloittaa maksukyvyttömyysmenettelyn velallista vastaan tuomioistuimessa. Joillakin oikeudenkäyntialueilla velkojan mahdollisuutta aloittaa maksukyvyttömyysmenettely rajoitetaan erityisehdoilla. Mistä tahansa rajoituksesta, joka koskee velkojan mahdollisuutta aloittaa maksukyvyttömyysmenettely, voi seurata tilanteita, joissa velkojaa kohdellaan eri tavoin aloitettaessa pää- ja sekundäärimenettelyjä samaa velallista vastaan.

3.5. Saatavan hakemis- ja tarkistamismenettelyjen epävarmuus velkojien kannalta

Jotta vähennettäisiin velkojien epävarmuutta ja velkojia kohdeltaisiin yhdenvertaisesti jäsenvaltioissa, olisi harkittava sellaisten sääntöjen lähentämistä edelleen, jotka koskevat saatavan hakemista ja tarkistamista, kuten menettelyihin, määräaikoihin, laiminlyönneistä aiheutuviin seuraamuksiin ja velkojille toimitettaviin tietoihin liittyviä sääntöjä.

Saatavan hakemis- ja tarkistamismenettelyn läpinäkyvyys ja tehokkuus vaikuttaa merkittävästi siihen, että maksukyvyttömyysmenettelyn tulos on velkojien kannalta tyydyttävä. Tätä säädellään eri tavoin jäsenvaltioiden laeissa. Eroja on muun muassa saatavan hakemista ja oikeuksien puolustamista koskevissa määräajoissa, menettelyä koskevien tietojen saatavuudessa ja seuraamuksissa, joita aiheutuu, jos saatavan hakeminen viivästyy. Saatavan hakemista koskeva määräaika vahvistetaan useimmiten konkurssipäätöksessä. Määräajan laiminlyönnillä voi myös olla erilaisia seuraamuksia eri jäsenvaltioissa. Toisissa jäsenvaltioissa velkoja, joka ei noudata määräaikaa, voi menettää oikeutensa jatkaa maksukyvyttömyysmenettelyä ja jäädä ilman tyydyttävää tulosta, kun taas toisissa näin ei käy.

Jäsenvaltioiden lainsäädännöissä olevat huomattavat erot vaikuttavat todennäköisemmin ulkomaisiin velkojiin kuin kotimaisiin velkojiin, koska seuraukset menettelyn sääntöjen noudattamatta jättämisestä voivat olla vakavat. Yhtenä seurauksena on muun muassa jako-osuuden menettäminen.

3.6. Tervehdyttämissuunnitelmat

Tervehdyttämissuunnitelmia (myös sisältö- ja menettelykysymyksiä) koskevilla säännöillä on keskeinen asema laadittaessa edellytyksiä tervehdyttämisen onnistumiseksi maksukyvyttömyysmenettelyssä. Liian tiukat säännöt, joita on mahdoton noudattaa, voivat estää tervehdyttämissuunnitelman hyväksymisen, minkä seurauksena ainoa vaihtoehto on

yrittäjien likvidointi. Tervehdyttämissuunnitelmia koskevat oikeudelliset puitteet vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioissa. Suurimmat vaikeudet liittyvät sellaisten osapuolten määrittämiseen, jotka voivat tukea suunnitelmaa, sekä suunnitelmien hyväksymiseen, muuttamiseen ja vahvistamiseen.

Jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan on yleensä velallisen asia ehdottaa tervehdyttämissuunnitelmaa, mutta säännöt vaihtelevat sen suhteen, voivatko velkojat ehdottaa suunnitelmaa tai vaikuttaa sen laatimiseen. Suuria eroja on myös säännöissä, jotka koskevat suunnitelman hyväksymismenettelyä, myös sitä, jaetaanko velkojat eri luokkiin, ja vaadittua enemmistöä. Eräissä jäsenvaltioissa velkojia ei jaeta eri ryhmiin. Jäsenvaltioiden lainsäädännöissä on erilaisia säännöksiä siitä, kuinka suuri enemmistö vaaditaan suunnitelman hyväksymiseksi. Niiden lait vaihtelevat myös sen suhteen, millaisia arvosteluperusteita tuomioistuimet käyttävät arvioidessaan suunnitelmaa. Toisten jäsenvaltioiden lakien mukaan tuomioistuimilla on laaja harkintavalta, toisten lakien mukaan niiden harkintavaltaa on rajoitettu.

4. PK-YRITYSTEN ERITYISTARPEET – UUSI MAHDOLLISUUS

EU kiinnittää erityishuomiota pk-yrittäjien tilanteeseen ja siihen, että niille annetaan uusi mahdollisuus. Komissio katsoo, että pk-yrittäjiä pitäisi tukea selviytymään taloudellisista vaikeuksista seuraavin keinoin¹⁶:

3. ennaltaehkäisy
4. konkurssin jälkeiset toimet ja uusi mahdollisuus
5. tuomioistuimen ulkopuoliset sopimukset
6. tuomioistuinmenettelyt.

Rakenneuudistus voi olla hyvin kallista pk-yrittäjälle, jopa niin kallista, että konkurssi on usein harkittavissa oleva vaihtoehto. Pk-yrittäjien rakenneuudistuskustannusten alentamiseen pitäisi löytää keinoja. Yhtenä ratkaisuna voisi olla kulukatto. Olisi otettava käyttöön vaihtoehtoisia menettelyjä, jotta kaikenlaisille pk-yrittäjille löytyisi sopiva ratkaisu. Menettelyjen olisi oltava verrannollisia yrityksen kokoon. Kaikenlaisten velkojien pitäisi voida hyödyntää tuomioistuimen ulkopuolisia menettelyjä käytettävissä olevista varoista riippumatta. Siitä huolimatta, että tuomioistuimen ulkopuolisten sopimusten tekemiseen käytetään suhteellisen vähän aikaa, niiden onnistumisprosentti on yli 50 prosenttia useimmissa EU:n jäsenvaltioissa. Vaikka tuomioistuimen ulkopuoliset sopimukset ja maksukyvyttömyyttä edeltävät menettelyt on otettu käyttöön vasta hiljattain, pk-yrittäjät käyttävät niitä koko ajan enemmän EU:ssa.

Pk-yrittäjät voivat kokea taloudellisia vaikeuksia myös velkojina. Eräät pk-yrittäjien edustajat katsovat, että mikroyrittäjät velkojina menettävät kohtuuttoman suuren osan saatavistaan maksukyvyttömyysmenettelyssä sen pituuden ja kansallisten etuoikeusjärjestystä koskevien sääntöjen vuoksi. On syytä tarkastella, miten pk-yrittäjien asemaa velkojina voitaisiin parantaa.

5. TOTEUTETTAVAT TOIMET

Komissio ehdottaa ensimmäiseksi maksukyvyttömyydestä annetun asetuksen uudistamista. Sen lisäksi se aikoo hyväksyä Euroopan yrittäjyyden toimintasuunnitelman, jonka on tarkoitus mm. tukea tehokkaita konkurssimenettelyjä ja uuden mahdollisuuden antamista.

¹⁶ ”A second chance for entrepreneurs: prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start”, katso alaviite 9.

Komissio harkitsee myös sitä, miten voitaisiin selvittää ongelmat, jotka aiheutuvat kansallisten maksukyvyttömyyslakien välisistä eroista. Yksittäisillä toimilla jäsenvaltion tasolla ei pystytä riittävästi vastaamaan sisämarkkinoiden kansainvälisten piirteiden aiheuttamiin haasteisiin. Olisi tarpeen toteuttaa toimia epävarmuuden vähentämiseksi ja yrityksille suotuisamman toimintaympäristön luomiseksi. Ongelmana on löytää nopeasti sopiva ratkaisu velallisen taloudellisiin vaikeuksiin ja valvoa samalla velkojan etuja ja helpottaa yritysten pelastamista ja rakenneuudistusta.

Komissio jatkaa lähestymistapaa, jonka se omaksui edellisessä talouspolitiikan EU-ohjausjaksossa. Kyseisen ohjausjakson aikana jotkut jäsenvaltiot ovat jo uudistaneet maksukyvyttömyyslainsäädäntöään. Tarvittaessa voitaisiin antaa maakohtaisia suosituksia, joissa jäsenvaltioita pyydetään saattamaan maksukyvyttömyyslainsäädäntönsä ajan tasalle.

Lisäksi komissio aikoo tehdä syvällisemmän analyysin siitä, miten jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslakien väliset erot vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan. Tätä varten komissio aloittaa vuoropuhelun Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa tämän tiedonannon pohjalta. Komissio myös käynnistää julkisen kuulemisen saadakseen sidosryhmien näkemyksiä tässä tiedonannossa mainituista kysymyksistä ja muista seikoista sekä kartoittaakseen mahdollisia ratkaisuja ja toimintavaihtoehtoja.