Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan lakivaliokunta
Kuulemistilaisuus, 22.2.2017

Lausunto
21.2.2017

Viite U 13/2017 vp, valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (varhaisen vaiheen saneeraus ja toinen mahdollisuus)

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö antaa edellä mainitusta asiasta U13/2017 vp lausunnon lähinnä elinkeinopoliittiselta kannalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa esitettyyn valtioneuvoston kirjelmään liittyen seuraavaa:

Elinkeinopoliittiset seikat huomioiden työ- ja elinkeinoministeriö/elinkeino ja innovaatio-osasto kannattaa valtioneuvoston kirjelmässä esitettyä kantaa direktiiviehdotuksista.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta EU:n pääomamarkkinoiden kehittäminen ja kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen harmonisointi on hyvin tärkeää. Asiassa on kuitenkin todettava, että Suomi on kansainvälisesti arvioiden insolvenssilainsäädännön kärkimaita. Lainsäädäntömme ja järjestelmämme ovat hyvin korkeatasoisia ja ne voivat toimia useassa kohtaa esikuvana muille jäsenvaltioille. Meillä on siis säädökset, käytännöt ja järjestelmät jo vähintäänkin ehdotuksen esittämällä tasolla. Esimerkiksi yrittäjien kolmen vuoden velkasaneeraus vastaa jo tällä hetkellä nykyisen velkajärjestelylain pääsääntöä 3 vuoden maksuohjelmasta.

Direktiiviehdotus sisältää suomalaiselle maksukyvyttömyysjärjestelmälle vieraita piirteitä, joihin liittyvien tiettyjen säännösten implementointi voisi heikentää nykyisen toimivan maksukyvyttömyysjärjestelmän tehokkuutta ja toimivuutta. Epäselvää on esimerkiksi se, onko Suomen palkkaturvajärjestelmä jo nykyisellään riittävä direktiivin implementoimiseksi (ks. erityisesti 6 ja 17 art.). Jos ei täytä, siinä tapauksessa ehdotus käytännössä puuttuu velkojien maksunsaantijärjestykseen.

Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa ja asiaa koskevan lopullisen direktiivin implementoinnissa on erityisesti pidettävä huolta siitä, että suomalainen maksukyvyttömyysjärjestelmä säilyttää tehokkuutensa, eikä heikenny harmonisoinnin myötä.

Varoitusjärjestelmät (Artikla 3 ”Early warning”)

Varoitusjärjestelmiä koskeva asia on hyvin tärkeä. Ehdotus asettaisi jäsenvaltioille velvollisuuden varmistaa, että yrittäjillä on käytössään sellaiset varoitusjärjestelmät, joiden avulla pystytään havaitsemaan yrityksen taloudellisen tilanteen heikkeneminen. Yrittäjien tulee myös saada tiedot tällaisten varoitusjärjestelmien olemassaolosta ja saatavuudesta. On tärkeää, että velallinen pääsee reagoimaan taloudellisen tilanteensa heikkenemiseen nopeasti ja riittävän ajoissa, jotta parempi mahdollisuus yrityksen liiketoiminnan tervehdyttämiseen olisi olemassa. On valitettavaa, että suurin osa saneerauksista epäonnistuu juuri sen takia, että menettely aloitetaan liian myöhään. Tällöin yrityksen tila ei ole usein ole enää terveytettävissä ja konkurssi olisi ollut niin velalliselle kuin velkojalle parempi vaihtoehto kuin jälkikonkurssiin johtanut saneerausyritys.

Käytännössä velkojat käyttävät luottosopimuksissa erilaisia kovenanteja, joilla asetetaan velallisille erilaisia raportointivelvollisuuksia. Näiden avulla voidaan seurata velallisen taloudellista tilannetta ja tarvittaessa reagoida tilanteeseen. Ehdotus mahdollistaa toimintavelvollisuuksien asettamisen paitsi velallisyrityksen johdolle myös kolmansille tahoille reagoida velallisen taloudellisen tilanteen heikkenemisestä. Edellä kuvattujen kovenanttien tuoma informaatio jää usein raportteja pyytäneen velkojan tietoon. Eri tahojen mahdollisia reagointivelvollisuuksia tällaisessa tilanteessa olisi hyvä selvittää jatkossa tarkemmin, jotta velalliset voitaisiin saada tiedostamaan ja reagoimaan asianmukaisesti taloudellisen tilanteensa heikkenemiseen.

Rauhoitusaika (Artikla 6 “Stay of individual enforcement actions”)

Tuomioistuin voi antaa määräyksen täytäntöönpanotoimien keskeyttämiseksi 4-12 kuukaudeksi edellyttäen, että keskeytys on välttämätöntä saneerausneuvottelujen edesauttamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan edellä esitetty on periaatteessa kannatettava ajatus, mikäli tätä mahdollisuutta käytetään oikein. Oikein käytettynä rauhoitusaika mahdollistaa yrityksen tilan selvittämisen ja oikeiden ratkaisuvaihtoehtojenlöytämisen ilman mahdollista tietyiltä velkojatahoilta tulevaa painostusta. Aikaisemmassa toiminnassa on rahoittajien väliseen sopimukseen perustuvaa rauhoitusaikaa käytetty menestyksekkäästi hyödyksi.

Rauhoitusaikasopimusta ei yleensä ole saanut tehtyä tilanteisiin, missä on lakisääteistä tehtävää hoitavaa julkisoikeudellisia velkojia, heillä ei ole yleensä mahdollisuuksia joustoihin. Lisäksi rauhoitusaikaa on Suomessa käytetty valitettavasti myös väärin. On mahdollista, että saneerausta haetaan silloin kun velallista kohtaan on jo konkurssihakemus vireillä. Tänä aikana yritys velkaantuu usein huomattavan paljon niin, että se ajautuu konkurssiin pian menettelyn aloittamisen jälkeen. Tässä tilanteessa konkurssin jako-osuuksia kertyy usein vain menettelynaikaista parempaa etuoikeutta nauttiville velkojille.

Täytäntöönpanon keskeyttäminen (Artikla 7 ”Consequenses of the stay of individual enforcement actions”)

Ehdotuksen mukaan täytäntöönpanokeskeytyksen ollessa voimassa velallisella ei ole velvollisuutta hakeutua maksukyvyttömyysmenettelyyn, eivätkä myöskään velkojat voi hakea velallista konkurssiin, jos keskeyt-

tämismääräys on voimassa kaikkiin velkojiin nähden. Tämä liittyy siis edellä kuvattuun rauhoitusaikaan.

Ehdotuksessa on myös esitetty ns. ipso facto –ehtojen (saneerauksen- ja konkurssinvaraiset ehdot) ja keskeneräisten sopimusten osalta, että keskeyttämispäätöksen ollessa voimassa velkojat eivät voi pidättäytyä omasta suorituksestaan tai päättää, muuttaa taikka eräännyttää osapuolten välistä sopimusta velallisen vahingoksi velallisen saneerausneuvottelujen tai maksuviivästyksen johdosta. Velallisen tulee kuitenkin maksaa täytäntöönpanon keskeyttämisen jälkeen syntyvät velat niiden erääntyessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotusta maksukyvyttömyyden varaisten ehtojen pitämistä pätemättömänä kannatettavana, sillä muuten velkojilla olisi mahdollisuus käytännössä estää velallisen tervehdyttäminen päättämällä sen toiminnan kannalta keskeiset sopimukset tämän maksuviivästyksen perusteella. Saneerauksenvaraisten ehtojen pätevyys on Suomessa tällä hetkellä jossain määrin epäselvä asia - toisin kuin konkurssinvaraiset ehdot, jotka ovat suoraan lain nojalla pätemättömiä - minkä vuoksi niiden pätevyyttä koskeva selkeyttäminen.

Ryhmäpakkovahvistaminen (Artikla 11 (”Cross-class cram-down”)

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotuksen ryhmäpakkovahvistamisen edellytykset ovat lähtökohtaisesti perusteltuja, sillä on tärkeää, että velkojat eivät voi estää sellaisen saneerausohjelman vahvistamista, mikä täyttää saneerausohjelmalta edellytetyt vaatimukset, eikä se loukkaa vastustavien velkojien oikeutettuja etuja. Tällä voitaisiin estää yhden velkojatahon erimielisyyden aiheuttama
ohjelman hylkääminen.

Uusi rahoitus (Artikla 16 “Protection for new finance and interim finance”)

Ehdotus sisältää jäsenvaltioille asetetun velvollisuuden varmistaa, että saneerausmenettelyyn liittyvän uuden rahoituksen ja väliaikaisen rahoituksen asema turvataan ja sen käyttämiseen kannustetaan. Uusi rahoitus koskee saneerausohjelman toteuttamiseen liittyvää rahoitusta ja väliaikainen rahoitus taas rahoitusta saneerausmenettelyn ajalle aina saneerausohjelman vahvistamiseen saakka.

Tällaista rahoitusta ei tulisi katsoa mitättömäksi tai pätemättömäksi mahdollisessa jälkikonkurssissa edellyttäen, että tämä rahoitus on järjestetty vilpittömässä mielessä. Edelleen jäsenvaltiot voivat säätää tällaisen uuden tai väliaikaisen rahoituksen etuoikeudesta suhteessa muihin velkojiin vähintään siten, että uusi tai väliaikainen rahoitus nauttii etuoikeutta suhteessa tavallisiin vakuudettomiin velkojiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotusta kannatettavana ja toteaa olevan hyvä asia, että ehdotuksessa otetaan kantaa uuden tai väliaikaisen rahoituksen pätevyyteen jälkikonkurssissa. Asiassa tulee erityisesti kuitenkin korostaa olemassa olevien velkojien asemaa ja vilpillistä mieltä. Esimerkiksi yrityskiinnityksen haltijan asemaa huonontaa merkittävästi menettelyn aikaisen rahoituksen etusija. Epäasianmukaisesti muiden velkojien asemaa heikentävän rahoituksen ei tulisi nauttia tätä etuoikeutta.

Johdon vastuu (Artikla 18 "Duties of directors")

Artiklassa käsitellään velallisyrityksen johdon vastuuta koskevia velvoitteita maksukyvyttömyyden uhkaa koskevassa tilanteessa. Säännös sisältää velallisyrityksenjohdolle asetettavan yleisen velvollisuuden rajoittaa yhtiön sidosryhmien, kuten velkojien, työntekijöiden, osakkeenomistajien ja muiden tahojen vahingot maksukyvyttömyystilanteessa sekä tekemään riittävät toimenpiteet konkurssin välttämiseksi.

Säännöksen tavoitteena on edistää velallisyritysten hakeutumista ajoissa saneerausmenettelyyn, kun yrityksen liiketoiminta on vielä elinkelpoista. Tämä tavoite on kannatettava, koska se edesauttaa velallisyrityksen varallisuuden arvon säilymistä ja parantaa siten velkojille tulevien suoritusten määrää sekä turvaa osakkeenomistajien arvon ja työpaikat.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu säännös on myös ongelmallinen, koska eri sidosryhmien intressit eivät välttämättä ole yhdenmukaisia maksukyvyttömyystilanteen yhteydessä, mikä saattaa johtaa lisääntyviin vahingonkorvausvaatimusten esittämisiin velallisyrityksen johtoa kohtaan.

Edellä esitetyn lisäksi säännöksen velvoitteet voivat johtaa myös siihen, että velallisyritysten johto hakee elinkelvottomia yrityksiä saneerausmenettelyyn, vaikka siihen ei olisi edellytyksiä.

Muuta

Asiaa koskevan lopullisen direktiivin implementoinnissa tulisi pohtia, miltä osin maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisedellytyksiä ja yrityssaneerausta koskevaa lainsäädäntöä olisi tarkistettava, jotta ne tukisivat Direktiiviehdotuksen tavoitteiden toteuttamista eivätkä heikennä maksukyvyttömyysjärjestelmän toimivuutta.

Samassa yhteydessä olisi syytä selvittää myös insolvenssioikeudellisia elementtejä sisältävän ulkomaisen scheme of arrangement –menettelyn tarpeellisuutta suomalaisessa lainsäädännössä ja velkakonversion mahdollistamista joukkolainojen osalta yrityssaneerausmenettelyssä. Nämä käsitteet on nostettu esille osakeyhtiölain arviomuistiossa ja valtiovarainministeriön joukkolainojen kehittämistä koskevassa työryhmämietinnössä.

Helsinki, 21.2.2017

Antti Valle
Osastopäällikön sijainen

Jyrki Orpana
Neuvotteleva virkamies