

Strasbourg, 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1346/2000 maksejõuetusmenetluse kohta

{COM(2012) 744 final}
{SWD(2012) 416 final}

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1346/2000 maksejõuetusmenetluse kohta

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liit seisab silmitsi suurima majanduskriisiga kogu tema ajaloos. Euroopa Ülemkogu on sellega seoses korduvalt rõhutanud liidu rolli jätkusuutliku majanduskasvu edendaja ning rahanduslase konsolideerimise taganttõukajana. Majanduskasv on seetõttu asetatud komisjoni õigusvaldkonna tegevuskava („Õigussüsteem majanduskasvu heaks”) keskmesse.

Üheks majandustegevuse toetamise meetmeks õigusvaldkonnas on nõukogu määruse (EÜ) nr 1346/2000 (maksejõuetusmenetluse kohta; edaspidi „määrus” või „maksejõuetusmenetluse määrus”) läbivaatamine. 2009.–2011. aastal läks ELis pankrotti keskmiselt 200 000 ettevõtet aastas ning igal aastal läks sellega seoses kaduma 1,7 miljonit töökohta. Umbes üks neljandik neist pankrottidest oli piiriülest laadi. See tähendab, et need kuuluvad maksejõuetusmenetluse määruse reguleerimisalasse. Kuna piiriülest tegutsevad ettevõtted on harilikult keskmisest suuremad, on nende pankroti korral ohustatud töökohtade osakaal tõenäoliselt suurem kui ühes riigis tegutseva ettevõtte pankroti korral, ja seda ka ilma võlausaldajatele avalduvat mõju arvesse võtmata.

Komisjon on võtnud määruse läbivaatamise vastavalt määruse artiklis 46 sisalduvale läbivaatamisklauslile oma 2012. aasta tööprogrammi. Läbivaatamine on kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020”, Euroopa väikeettevõtlusalgatusega „Small Business Act”, 2012. aasta majanduskasvu analüüsi ning ühtse turu aktiga II. 2011. aasta oktoobris võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles kutsus üles vaatama maksejõuetusmenetluse määrus läbi ning esitas soovitusi maksejõuetusõiguse ja äriühinguõiguse konkreetsete aspektide ühtlustamise kohta. Määruse läbivaadatud versioon võetakse määruses sisalduva läbivaatamisklausli kohaselt vastu koos määruse kohaldamist käsitleva aruandega.

2. PROBLEEMI OLEMUS

2.1. Määruse hindamine

Määrusega (EÜ) nr 1346/2000 on kehtestatud õigusraamistik Euroopa Liidu piiriüleste maksejõuetusmenetluste jaoks. Maksejõuetusmenetluse määruses on sätestatud kohtualluvuse ning maksejõuetusmenetlustega seotud otsuste tunnustamise ja täitmise eeskirjad, samuti eeskirjad kohaldatava õiguse kohta. Selles nähakse ette ka eeskirjad sama võlgniku suhtes algatatud eri menetluste koordineerimise kohta. Järgnevalt esitatakse lühidalt määruse põhijooned.

- Määrust kohaldatakse juriidiliste ja füüsiliste isikute suhtes juhul, kui võlgnikul on vara või võlausaldajaid rohkem kui ühes liikmesriigis.
- Põhimaksejõuetusmenetluse algatamise pädevus on selle liikmesriigi kohtul, kus asub võlgniku põhihuvide kese. Menetluse algatamise otsust ja kõiki muid kõnealuse kohtu tehtud otsuseid tunnustatakse ja täidetakse kõikides teistes liikmesriikides.
- Teiseseid menetlusi võib algatada igas liikmesriigis, kus võlgnikul on tegevuskoht, s.t koht, kus toimub võlgniku majandustegevus. Teisese menetluse mõju piirub kõnealuses liikmesriigis asuva varaga. Teisese menetluse likvideerija peab tegema menetluste koordineerimiseks koostööd põhimenetluse likvideerijaga (ja vastupidi).
- Maksejõuetusmenetluse suhtes kohaldatav õigus on põhimõtteliselt selle riigi õigus, kus menetlus algatatakse. Selle õiguse alusel määratakse eelkõige kindlaks nõuete järjestus ja võlausaldajate menetlusõigused.

Ehkki maksejõuetusmenetluse määrust peetakse üldiselt edukaks piiriüleste maksejõuetusmenetluste lihtsustamisel Euroopa Liidus, on selle hindamisel kindlaks tehtud mitmesuguseid määruse rakendamise seotud probleeme. Samuti on osutatud sellele, et määrus ei kajasta piisavalt ELi prioriteete ja riiklikke maksejõuetusõiguse tavasid, eelkõige riikide püüdlusi päästa raskustes olevaid ettevõtjaid.

Maksejõuetusmääruse hindamisel toodi esile järgmised põhiprobleemid:

- (1) takistused äriühingute päästmisel ning ettevõtjate ja maksekohustusest vabastatud isikute vabal liikumisel;
- (2) raskused menetluse algatamise pädevuse kindlaksmääramisel;
- (3) piiriüleste menetluste ebatõhusus;
- (4) kontsernide maksejõuetuse reguleerimiseks vajaliku raamistiku puudumine.

Järgnevalt esitatakse nende nelja, omavahel osaliselt seotud probleemi analüüs, kusjuures probleemid jagatakse kahte eri kategooriasse.

2.2. 1. kategooria: probleemid, mis on seotud määruse reguleerimisalaga

Esimene probleemide kategooria hõlmab küsimusi, mis on seotud lünkadega määruse praeguses reguleerimisalas: maksejõuetuseelseid kavasid ja füüsiliste isikute maksekohustusest vabastamise menetlusi käsitlevate sätete ning kontserne käsitlevate erieeskirjade puudumine.

2.2.1. Määrusega ei ole hõlmatud sellised siseriiklikud maksejõuetusmenetlused, mille eesmärk on aidata äriühinguid päästa

Pärast määruse jõustumist on paljud liikmesriigid ajakohastanud oma maksejõuetusõigust ja juurutanud uusi menetlusi, mille eesmärk on aidata päästa äriühinguid, anda teine võimalus ausatele ettevõtjatele ning vabastada üksikisikuid maksekohustusest. Heidelbergi uuringust nähtub, et peaaegu kahes kolmandikus liikmesriikidest on võetud kasutusele maksejõuetuseelsed menetlused või segamenetlused (mille raames jäetakse alles ettevõtte olemasolev juhatus), mis ei kuulu maksejõuetusmenetluse määruse reguleerimisalasse. Nende menetluste abil püütakse päästa elujõuline äritegevus ja sellega seotud töökohad ning nende menetluste majanduslikud eelised on leidnud laialdast tunnustust.

Selliste menetluste mõju, mis ei ole määrusega hõlmatud, paraku kogu ELi ulatuses ei tunnustata. Eelkõige kehtib see konkreetsete täitemeetmete peatamise kohta. Selle tulemusena võivad teistes liikmesriikides asuvad võlausaldajad jätkata äriühingu ja tema vara suhtes konkreetsete täitemeetmete võtmist ega ole huvitatud restruktureerimisläbirääkimistel osalemisest või päästekavade heakskiitmisest. Seetõttu võib äriühingu päästmise plaan luhtuda ja kaduma võivad minna töökohad. Seda rõhutasid ka avalikus arutelus osalenud, kellest 51 % leidis, et **maksejõuetuseelsete või segamenetluste puudumine maksejõuetusmääruse reguleerimisalas on probleem**. 59 % osalenutest nõustus, et määruse reguleerimisalaga tuleks hõlmata siseriiklikud maksejõuetuseelsed menetlused.

Ajavahemikul 2009–2011 läks ELis igal aastal pankrotti üle 200 000 äriühingu. Sellega seoses läks hinnanguliselt kaduma umbes 1,7 miljonit töökohta aastas. Hinnangute kohaselt on umbes 5 miljonil Euroopa äriühingul teistes liikmesriikides asuvaid kliente, võlausaldajaid või äripartnereid ning nad võivad seetõttu maksejõuetuks muutumise korral olla kas võlgnike või võlausaldajadena maksejõuetusmenetluse määrusega hõlmatud. Piiriüleste maksejõuetusjuhtumite korral on aastas ligikaudu 50 000 äriühingut (1 % 5 miljonist) võlgniku ja vähemalt kaks korda nii palju võlausaldaja rollis.

Piiriülene maksejõuetus ähvardab eelkõige suuri äriühinguid, kes tegelevad piiriülese ettevõtlusega tõenäoliselt sagedamini kui VKEd. Suure äriühingu maksejõuetus mõjutab märkimisväärselt Euroopa majandust, sest ehkki suurte äriühingute osakaal kõigi Euroopa äriühingute seas on vaid 0,2 %, on nende kaudu tagatud 30 % ELi töökohtadest ja 41 % kogulisandväärtusest. Suured äriühingud teevad sageli tarneid väiksematelt äriühingutelt, ka välismaal asuvatelt äriühingutelt, ning seega võib nende maksejõuetuse mõju olla kaugeleulatuv.

2.2.2. Määrusega ei ole tõhusalt hõlmatud kõik siseriiklikud füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlused

Eraisikute võlakoormuse suurenemine Euroopas on ajendanud paljusid liikmesriike võtma kasutusele füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlused. See kajastab suurenevat teadlikkust sellest, et eraisikute maksejõuetus ja sellega seotud võlakoormus on ettevõtlusele märkimisväärselt takistuseks. Maksekohustusest vabastamise võimaluse pakkumine aitab vähendada ka negatiivset sotsiaalset mõju, mida eraisikute üleliigne võlakoormus neile avaldab.

Ehkki määrusega on hõlmatud mitmesugused füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlused, sealhulgas maksekohustusest vabastamise menetlus, jääb siiski hulk samalaadseid menetlusi selle reguleerimisalast välja. Selle tulemusena **ei ole võlgnikke võimalik vabastada nende kohustustest teistes liikmesriikides asuvate võlausaldajate vastu**. Asjaolu, et mõned füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlused ei ole maksejõuetusmenetluse määrusega hõlmatud, on ausatele ettevõtjatele ja maksekohustusest vabastatud isikutele takistuseks teise võimaluse saamisel ega võimalda neil ühtse turu võimalusi täielikult ära kasutada. See on vastuolus ELi ettevõtluspoliitikaga.

Aastas tuleb hinnanguliselt ette umbes 200 000 füüsilise isiku maksejõuetuse juhtumit, mis ei ole praegu määruse reguleerimisalaga hõlmatud. Pooled avalikus arutelus osalenutest (49 %) nõustasid, et **maksejõuetusmenetluse määrust tuleks kohaldada eraisikute / füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes**. Üks kolmandik vastanutest (34 %) oli selle vastu. Nende hulgas, kes pooldasid reguleerimisala laiendamist eraisikutele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele, leidis nii kohtunikke, maksejõuetusmenetlustes osalevaid likvideerijaid

kui ka akadeemikuid. Mõned vastanutest olid seisukohal, et reguleerimisala ei tohiks laiendada tarbijatele.

2.2.3. Määrusega ei reguleerita tõhusalt kontsernide maksejõuetust

Ehkki paljud piiriülesed maksejõuetusjuhtumid on seotud kontsernidega, ei sisalda maksejõuetusmenetluse määrus erieeskirju hargmaiste kontsernide maksejõuetuse käsitlemiseks. Määruse põhimõtte on, et maksejõuetusmenetlused on seotud ühe konkreetse juriidilise isikuga ning et kontserni eri liikmete suhtes tuleb algtada eraldi menetlused. Määrusega ei nähta ette ematettevõtja ja tütaratettevõtjate suhtes algtatud menetluste kohustuslikku koordineerimist.

Selline olukord vähendab eduka restruktureerimise võimalusi ja kontserni vara väärtust. ELi äriühingutõiguse tuleviku analüüsirühma 2011. aasta aprilli aruande kohaselt on Euroopa suurte äriühingute puhul kujunenud levinuimaks ettevõtlusvormiks rahvusvaheline kontsern. Hinnangute kohaselt **mõjutab kontserni maksejõuetus igal aastal 2 100 tütaratettevõtjat (neist 2 000 on VKEd)**. Peaaegu pooled avalikus arutelus osalenutest (49 %) leidsid, et **maksejõuetusmäärusega ei reguleerita tõhusalt hargmaiste kontsernide maksejõuetust**. 30 % vastanutest leidis, et määrus toimib kontsernide osas tõhusalt.

2.3. 2. kategooria: probleemid, mis on seotud määruse rakendamisega

Seoses maksejõuetusmenetluse määru rakendamisega on esile toodud hulk probleeme, mida võib eristada järgmiselt.

2.3.1. Põhihuvide keskme määratluse puudumine ning sellega seotud raskused menetluse algtamise pädevuse kindlaksmääramisel ja meelepärase kohtualluvuse valimise takistamisel

Määrusega antakse põhimaksejõuetusmenetluse algtamise pädevus selle liikmesriigi kohtule, kus asub võlgniku põhihuvide kese. Juhtumit menetletakse liikmesriigis, kus asub võlgniku põhihuvide kese, ja menetluse suhtes kohaldatakse kõnealuse liikmesriigi maksejõuetusõigust, ilma et see piiraks teiseste menetluste algtamise võimalust teistes liikmesriikides. Ehkki **77 % avalikus arutelus osalenutest kiitis** põhimenetluse algtamise pädevuse kindlaksmääramisel **võlgniku põhihuvide keskme põhimõtte kasutamise heaks**, on selle põhimõtte tegelik rakendamine tekitanud raskusi, sest siseriiklikud kohtud ei ole piisavalt teadlikud Euroopa Liidu Kohtu praktikast kohtuasjades Eurofood ja Interdil. Lisaks sellele ei sisalda määrus menetlust algtava kohtu jaoks sõnaselget kohustust uurida rahvusvahelise kohtualluvuse eeskirju. Seetõttu võib juhtuda, et paralleelselt algtatakse mitu põhimenetlust ning tekib pädevuse konflikt.

Määrust on kritiseeritud ka seepärast, et see võimaldab äriühingutel ja füüsilistel isikutel kasutada süsteemi ära ja valida neile meelepärane kohtualluvus, paigutades oma põhihuvide keskme teise liikmesriiki. Iga ümberpaigutamine ei ole siiski meelevaldne. Meelepärase kohtualluvuse valimise probleem tuleneb peamiselt siseriiklike maksejõuetusnormide erinevustest.

Euroopa Kohus on nõustunud juhtumitega, mille puhul **äriühingute** põhihuvide kese on ümber paigutatud asutamisvabaduse õiguspärase kasutamise raames. Mitmel juhul on põhihuvide keskme üleviimine Ühendkuningriiki aidanud äriühingut edukalt restruktureerida, sest sealse maksejõuetusõigusega võimaldatakse äriühingutele suurem paindlikkus.

Põhihuvide keskmise ümberpaigutamise juhtumitest on teatatud ka **üleliigse võlakooormusega füüsiliste isikute** puhul. Sellist nähtust on hakatud kutsuma „pankrotiturismiks”. Pankrotiturism on probleemiks seetõttu, et võlgnik kasutab teise liikmesriigi soodsama maksejõuetusõiguse eelised ära ilma end seal tõeliselt sisse seadmata ning võlausaldajatel ei ole võimalik oma nõudeid tema suhtes jõustada.

Põhihuvide keskmise kindlaksmääramise küsimused on kohtuvaidluste sagedane allikas, ehkki sellised kohtuvaidlused on kokkuvõttes hakanud vähenema. Uuringute kohaselt tõstatatakse põhihuvide keskmega seotud küsimusi 40–50 % juhtudest, aga need ei kujuta endast alati peamist vaidlusküsimust. Põhihuvide keskmise meelevaldse ümberpaigutamise ulatust on raske kindlaks määrata. Selle põhjuseks on osaliselt erinevad vaated seoses põhihuvide keskmise ümberpaigutamise meelevaldsusega ja osaliselt asjaolu, et puuduliku menetlusraamistiku tõttu ei ole kõiki meelevaldse ümberpaigutamise juhtumeid võimalik tuvastada. Ühendkuningriigi statistikast nähtub, et põhihuvide keskmise ümberpaigutamise meelevaldsust suudetakse aastas tõestada vaid alla 100 juhtumi puhul.

2.3.2. Põhi- ja teiseste maksejõuetusmenetluste suhe määrukses

Maksejõuetusmenetluse määruksuga lubatakse algatada teisene menetlus riigis, kus võlgnikul on tegevuskoht. Ent määruks kohaselt peab teisene menetlus olema lõpetamis- või likvideerimismenetlus, s.t restruktureerimine või uuesti alustamine on välistatud. Selline nõue on toonud kaasa kriitika, mille kohaselt keskendutakse maksejõuetusmenetluse määrukses eelkõige likvideerimisele ja mitte restruktureerimisele, mistõttu ei sobitu määruks praegusesse „äriühingute päästmise” kultuuri. Enamik sidusrühmi peab seda probleemiks.

Teisese menetluse kitsas reguleerimisala võib osutada takistuseks mitmes liikmesriigis filiaale omava äriühingu edukale restruktureerimisele, mille tulemusena ning võib väheneda võlgniku vara koguväärtus ja võivad kaduma minna töökohad. See aspekt tugevdab seisukohta, mille kohaselt kehtiv määruks kujutab endast **takistust äriühingute tegevuse jätkamisele ja töökohtade säilitamisele**. Teiseste menetluste süsteem võeti kasutusele kohalike võlausaldajate huvide kaitsmiseks ja/või keeruliste juhtumite käsitlemise hõlbustamiseks. Tegelikult võivad teisesed menetlused vara tõhusat haldamist ja äriühingu edukat saneerimist hoopis takistada. Nendega kõrvaldatakse osa varast põhimenetluse likvideerija kontrolli alt. Lisaks sellele suurenevad nende tõttu menetluskulud, sest tasu tuleb maksta veel ühele likvideerijale. Teiseste menetluste arv on kahanenud, sest äriühingutel on kombeks organiseerida oma piiriülene tegevus tütarettevõtjate kaudu. Lennundussektoris on suure varalise väärtuse ja suure töötajate arvuga filiaalid siiski endiselt levinud. **Igal aastal läheb hinnanguliselt pankrotti umbes 700 äriühingut, kellel on filiaal(id) teises liikmesriigis, ning algatatakse mitusada teisest menetlust.**

Teiseste menetluste kõik pooled on teatanud põhi- ja teisese menetluse vahelise koordineerimise puudulikkusest. Määruksuga kohustatakse likvideerijaid vahetama teavet ja tegema üksteisega koostööd. Likvideerijate ja pankrotihaldurite ühingud on koostanud spetsialistidele mitmesuguseid suuniseid koostöö ja teabevahetuse kohta piiriüleste maksejõuetusjuhtumite korral. Likvideerijad, pankrotihaldurid ja kohtud on paraku teatanud, et tegelikult tõhus koostöö ei toimi. Koostööd võivad raskendada ka sellega seotud lisakulud, keelebarjäärid ja siseriiklikud menetluseeskirjad, millega keelatakse teabe avaldamine. Lisaks puudub säte, millega kehtestatakse samaväärne koostöökohustus kohtute vahel ning likvideerijate ja kohtute vahel. Selle tulemusena ei ole põhimenetluse kohtunik enne edasiste meetmete üle otsustamist teadlik teiseste menetluste käigust ja vastupidi. Selle all kannatab menetluste tõhusus, pikeneb nende kestus ja suurenevad nende kulud ning lõpuks

võib kaduma minna ka vara optimaalse realiseerimise võimalus. **70 % avalikus arutelus osalenutest avaldas rahulolematust põhi- ja teiseste menetluste vahelise koordineerimise üle. 61 % väljendas samasugust seisukohta Heidelbergi uuringu raames.**

2.3.3. Tegelik rakendamise raskused, mis on seotud maksejõuetusmenetlusi käsitlevate otsuste puuduliku avaldamise ja nõuete esitamisega

Kui kohus kavatses algatada maksejõuetusmenetlust, peab ta teadma, kas sama äriühingu või isiku suhtes on juba algatatud maksejõuetusmenetlus teises liikmesriigis. Ei menetluste algatanud liikmesriik ega ka tegevuskoha riik ei pea praegu menetluste algatamise otsuseid korrapäraselt avaldama või registreerima. Maksejõuetusmenetlusi käsitleva teabe puudumine on viinud paralleelsete menetluste tarbetu algatamiseni. Lisaks on oluline võimaldada juurdepääs ka menetluste lõpetamise otsustele.

Kõikides liikmesriikides peale kahe kogutakse teavet maksejõuetusmenetluste kohta tsentraalselt. Juriidiliste isikute maksejõuetusmenetlused registreeritakse igas, eraisikute maksejõuetusmenetlused aga ainult mõnes liikmesriigis. **Ainult 14 liikmesriigis avaldatakse otsused üldsusele tasuta kättesaadavas elektroonilises maksejõuetusregistris.** Üheksas liikmesriigis tehakse osa maksejõuetust käsitlevast teabest kättesaadavaks elektroonilises andmebaasis, näiteks äriühingute registris või ametliku väljaande elektroonilises versioonis.

Määruse hindamiseks tehtud uuringu ja avaliku arutelu käigus teatasid osalejad (eelkõige Euroopa VKEdes Liidu liikmed), et võlausaldajatel on raskusi seoses nõuete esitamisega Euroopa maksejõuetusmenetluse määruse alusel. Likvideerijad ei teavita võlausaldajaid alati õigeaegselt nende nõude esitamise õigusest. Seega võib pärast siseriikliku õigusega ettenähtud tähtaega esitatud nõue jääda täies ulatuses rahuldamata.

Sellega seotud kulud ja raskused heidutavad eelkõige väiksemaid võlausaldajaid. **Teises liikmesriigis asuva võlausaldaja nõude esitamise keskmised kulud on piiriülese maksejõuetusjuhtumi korral hinnanguliselt 2 000 eurot.**

2.4. ELi õigus tegutseda: õiguslik alus, subsidiaarsus ja proportsionaalsus

Määruse ajakohastamine põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 81 lõike 2 punktidel a, c ja f. Meetmed on kavas vastu võtta seadusandliku tavamenetluse korras. ELi kavatsus muuta piiriülese maksejõuetusmenetluse eeskirjad tõhusamaks on täielikult kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Kuna tegemist on piiriüleste maksejõuetusjuhtumitega, ei saa neid rahuldavalt käsitleda ainult liikmesriikide tasandil võetavate meetmete abil. ELi tasandi meetmetel oleksid (võrreldes liikmesriikide meetmetega) tõhususe osas selged eelised.

3. POLIITIKAEESMÄRGID

Üldeesmärk
Suurendada piiriüleste maksejõuetusjuhtumite käsitlemise Euroopa raamistiku tõhusust eesmärgiga parandada siseturu toimimist ja selle vastupanuvõimet majanduskriisi tingimustes.
Erieesmärgid

Tagada selliste maksejõuetusega seotud siseriiklike menetluste tunnustamine kogu ELis, mis aitavad kaasa äriühingute päästmisele, investeringute kaitsmisele, töökohtade säilitamisele ja ettevõtluse edendamisele; anda teine võimalus ausatele ettevõtjatele ja ülaliigse võlakoormusega tarbijatele.

Suurendada võlausaldajate õiguskindlust, edendades samal ajal piiriülest kaubandust ja investeerimist.

Parandada piiriüleste maksejõuetusjuhtumite haldamise tõhusust viisil, mis aitaks kaitsta kõikide võlausaldajate ja muude huvitatud isikute, sealhulgas võlgnike huve.

Tõhustada hargmaiste kontsernide liikmete maksejõuetusjuhtumite haldamist, suurendades seejuures maksimumini nende vara väärtuse ja hõlbustades nende päästmist.

Tegevuseesmärgid

Lahendada probleem, mis on seotud määruse reguleerimisalaga, milles ei võeta arvesse likvideerimist mittehõlmavate menetluste (nt maksejõuetuseelsed menetlused ja segamenetlused) üha sagedasemat kasutamist; kohandada määrust siseriiklikes maksejõuetusnormides toimunud arenguga ja hõlmata teisest menetlustega ka restruktureerimis-, maksejõuetuseelsed ja segamenetlused.

Muuta selgemaks maksejõuetusmenetluste algatamise pädevust käsitlevad eeskirjad, ilma et see piiraks äriühingute ja füüsiliste isikute võimalust kasutada õiguspäraselt oma asutamisõigust ja liidu territooriumil vaba liikumise õigust.

Parandada kohtualluvust käsitlevate otsuste tegemise menetlusraamistikku ja tagada huvitatud pooltele kohtuliku läbivaatamise võimalus.

Parandada kohtute ja likvideerijate vahelist koostööd nii enne menetlust kui ka menetluse ajal; suurendada läbipaistvust, muutes kohustuslikuks kõikide asjaomaste otsuste avaldamise igas liikmesriigis; parandada juurdepääsu õiguskaitsele, eriti VKEde jaoks, kavandades meetmeid nõuete esitamise hõlbustamiseks.

Luua spetsiaalne õigusraamistik kontsernide maksejõuetuse reguleerimiseks.

4. POLIITIKAVALIKUD

Eespool kirjeldatud probleemide käsitlemiseks ja eesmärkide saavutamiseks on välja töötatud kolm poliitikavalikut. Need on:

- 1) praeguse olukorra säilitamine ehk lähtestsenaarium;
- 2) valik A ehk kehtiva määruse ajakohastamine, säilitades olemasoleva tasakaalu võlgnike ja võlausaldajate ning universaalsuse ja territoriaalsuse vahel;
- 3) valik B ehk määruse põhialuste muutmine ning siseriiklike normide ja menetluste mõningane lähendamine või ühtlustamine.

Allpool on esitatud tabel, milles on sätestatud iga kõnealuse valiku elemendid kahe eri kategooria probleemide lõikes. Valiku A ja valiku B teatavad elemendid kattuvad, sest mõlema valiku korral tuleks määruse reguleerimisala laiendada, näiteks seoses siseriiklike maksejõuetusregistrite ja nõuete esitamise lihtsustatud menetlustega.

Probleem	Praeguse olukorra säilitamine (lähtestsenaarium)	Valik A ehk piiriüleseid maksejõuetusmenetlusi reguleeriva raamistiku ajakohastamine	Valik B ehk siseriiklike maksejõuetusnormide ja –menetluste teatav ühtlustamine
Maksejõuetusmenetluse määruse piiratud reguleerimisala	Maksejõuetusmenetluse määruse mõisted ja reguleerimisala ei hõlma maksejõuetuseelseid menetlusi, segamenetlusi ega suurt osa füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlustest.	Maksejõuetusmenetluse määruse reguleerimisala laiendatakse, et hõlmata sellega segamenetlused, maksejõuetuseelsed menetlused ja füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlused, ning määrusest jäetakse välja nõue, mille kohaselt peavad teised menetlused olema likvideerimismenetlused.	
	Kontserne käsitlevad eeskirjad puuduvad.	Põhimenetlusi koordineeritakse üldiste koostöömehhanismide kaudu, võimalusega nimetada vajaduse korral juhtiv likvideerija.	Kõik põhimenetlused antakse ühe konkreetse kohtu pädevusse; kontserni kõikide liikmete jaoks nimetatakse üks ühine likvideerija („menetluslik konsolideerimine”).
Raskused maksejõuetusmenetluse määruse rakendamisel	Puudub maksejõuetusalase teabe avaldamise kohustus ning mõnes liikmesriigis puudub ka elektrooniline maksejõuetusregister.	Liikmesriikidelt nõutakse kõigi maksejõuetusmenetlustega seotud asjaomaste otsuste avaldamist siseriiklikus elektroonilises registris ning lisaks sellele määratakse kindlaks ühised kategooriad, mille alusel on võimalik siseriiklikke registreid e-õiguskeskkonna portaalis sidestada.	
	Nõuete esitamise standardvormid puuduvad. Nõuete esitamise menetlusi reguleeritakse täielikult siseriikliku õiguse alusel.	Nõuete esitamiseks juurutatakse ELi tasandi menetlused ja võetakse kasutusele standardvorm, samuti julgustatakse liikmesriike seadma sisse nõuete esitamise elektroonilised süsteemid.	
	Kohtualluvus määratakse kindlaks võlgniku põhihuvide keskmel põhjal ning põhihuvide kesse määratletakse kohtupraktikale tuginedes.	Parandatakse menetlusraamistikku ja koolitatakse kohtunikke maksejõuetusmenetluse määruse paremaks tundmaõppimiseks.	Ühtlustatakse siseriiklike maksejõuetusnormide konkreetseid aspekte.
	Koordineerimine on piiratud likvideerijate vahelise koordineerimisega.	Teised menetlused jäetakse alles, aga parandatakse nende koordineerimist põhimenetlustega nii enne teiste menetluste algatamist kui ka nende ajal.	Teised menetlused kaotatakse.

4.1. Valik A

Esimene element: maksejõuetusmenetluse määruse reguleerimisala laiendatakse, et hõlmata sellega segamenetlused, maksejõuetuseelsed menetlused ja füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlused, ning määrusest jäetakse välja nõue, mille kohaselt peavad teisesed menetlused olema likvideerimismenetlused.

Maksejõuetusmenetluse määratlust laiendatakse, et hõlmata sellega segamenetlused, maksejõuetuseelsed menetlused ja füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlused. Siseriiklikud maksejõuetusmenetlused, millest on teatanud liikmesriigid ja mis on määrusega hõlmatud, loetletakse määruse lisas. Määratluse laiendamisel tuleb maksejõuetusmenetluste puhul eelkõige ette näha teatav kohtulik järelevalve, mis on vajalik vastastikusel usaldusel põhineva tunnustamise tagamiseks. Komisjoni ülesanne on tagada, et määruse lisas loetletakse ainult sellised menetlused, mis vastavad kõnealusele määratlusele.

Kehtiv nõue, mille kohaselt peavad teisesed menetlused olema likvideerimismenetlused, jäetakse määrusest välja, et võimaldada selliste menetluste lisamist, mille eesmärk on edendada restruktureerimist.

Teine element: põhimenetlusi koordineeritakse üldiste koostöömehhanismide kaudu, võimalusega nimetada vajaduse korral juhtiv likvideerija. Valiku A raames jäetakse määrusesse alles põhimõte, mille kohaselt kõiki üksusi tuleb käsitleda eraldi, ent nähakse ette sama kontserni eri liikmete maksejõuetusmenetluste koordineerimine. Koordineerimine toimub kolmel viisil.

- (1) Eri põhimenetluste likvideerijaid kohustatakse tegema koostööd ja vahetama teavet ning eelkõige püüdma töötada kontserni maksejõuetute liikmete jaoks välja saneerimiskava. See kohustus rajatakse põhi- ja teiseste menetluste likvideerijate vahelisele olemasolevale koostöömehhanismile.
- (2) Teiseks kohustatakse määrusega kohtuid, kelle pädevuses toimuvad eri põhimenetlused, vahetama omavahel teavet ja tegema koostööd, näiteks nimetades menetluste raames ühe konkreetse likvideerija või siis sellised likvideerijad, kes on näidanud, et on võimelised üksteisega koostööd tegema.
- (3) Kolmandaks kohustatakse kontserni ühe liikme põhimenetluse likvideerijat vahetama teavet ja tegema koostööd kohtutega, kelle pädevuses toimuvad kontserni teise liikmega seotud menetlused.

Teatavate ettevõtjate, näiteks täisomanduses olevate tütarettevõtjate puhul võidakse lisaks eespool kirjeldatud koordineerimismehhanismide kasutamisele anda emasettevõtja menetluse likvideerijale juhtiva likvideerija roll. Juhtival likvideerijal on volitused korraldada kontserni maksejõuetute liikmete saneerimist, eelkõige taotledes pädevalt kohtult tütarettevõtja likvideerimise peatamist, nõutades teavet teistelt asjaomastelt likvideerijatelt ja kohtutelt või esitades restruktureerimiskava ettepaneku.

Kolmas element: liikmesriikidelt nõutakse maksejõuetusmenetluste algatamise ja lõpetamise otsuste ning muude menetluste käigus tehtud otsuste avaldamist siseriiklikus elektroonilises registris ning lisaks sellele määratakse kindlaks ühised kategooriad, mille alusel on võimalik siseriiklikke registreid e-õiguskeskkonna portaalis sidestada.

Liikmesriikidelt nõutakse seega nii äriühingute kui ka eraisikute maksejõuetust käsitlevaid otsuseid sisaldava elektroonilise registri sisseseadmist ja haldamist. Määruses määratakse lisaks kindlaks ühised kategooriad, mille alusel on võimalik siseriiklikke registreid e-õiguskeskkonna portaalis¹ sidestada, eesmärgiga luua üldsusele kättesaadav ja kõikehõlmav ELi maksejõuetusmenetluste andmebaas, mis aitaks võlausaldajatel, aktsionäridel, töötajatel ja kohtutel saada teavet selle kohta, kas sama võlgniku suhtes on juba algatatud maksejõuetusmenetlus teises liikmesriigis.

Neljas element: nõuete esitamiseks juurutatakse ELi tasandi menetlused ja võetakse kasutusele standardvorm, samuti julgustatakse liikmesriike seadma sisse nõuete esitamise elektroonilised süsteemid.

Valiku A raames võetakse kasutusele standardvorm, mis koostatakse kõigis ELi ametlikes keeltes ja mida võivad nõuete esitamiseks kasutada kõik võlausaldajad piiriüleste menetluste korral. Samuti kehtestatakse valiku A raames nõuete esitamise ELi tasandi menetlused, mille eesmärk on tagada, et riiklikke õigusnorme kohaldades võetakse arvesse teatavate menetluste piiriülest mõõdet. Näiteks nähakse ELi tasandi menetlustega ette nõuete esitamise mõistlikud tähtajad, karistused likvideerijatele menetluse mittejärgimise korral ja teabe edastamine võlausaldajatele nende nõuete suhtes tehtud otsuste kohta. Lisaks sellele julgustatakse liikmesriike seadma sisse nõuete esitamise elektroonilised liidesed, mis oleksid kättesaadavad ka teistes liikmesriikides asuvatele võlausaldajatele. Neid liideseid ei pea tingimata sisse seadma avalik-õiguslikud asutused, vaid seda võivad teha ka erasektori esindajad.

Viies element: parandatakse menetlusraamistikku ja koolitatakse kohtunikke maksejõuetusmenetluse määruse paremaks tundmaõppimiseks. Maksejõuetusmenetluse määruses muudetakse selgemaks põhihuvide keskmee määratlus, võttes Euroopa Liidu Kohtu praktikast üle teatavad elemendid. Määruses sätestatakse ka, et kohus, kellel on kavas algatada maksejõuetusmenetlus, on kohustatud eelnevalt kontrollima oma pädevuse aluseid ja täpsustama menetluse algatamise otsuses, kas tegemist on põhimenetluse või teisese menetlusega. Juhul kui põhihuvide keset on hiljuti muudetud ja võlad jäävad esialgsesse liikmesriiki, on kohtud kohustatud esimeses astmes, s.t enne võlgniku maksekohustusest vabastamist kontrollima, kas põhihuvide keskmee ümberpaigutamine oli seaduspärane. Selleks võib nõuda võlgnikult täiendavaid dokumente või kuulata ära teistes liikmesriikides asuvad võlausaldajad. Lisaks tagatakse võlausaldajatele tõhus õiguskaitse maksejõuetusmenetluse algatamise otsuse vastu. Eelkõige tuleb võlausaldajaid otsusest õigeaegselt teavitada, et neil oleks võimalik seda vaidlustada. Kohtunikele korraldatakse koolitusi määruse ja põhihuvide keset käsitleva Euroopa Liidu Kohtu praktika paremaks tundmaõppimiseks.

Kuues element: teised menetlused jäetakse alles, aga parandatakse nende koordineerimist põhimenetlustega nii enne teiseste menetluste algatamist kui ka nende ajal.

Kohtutelt nõutakse, et nad kuulaksid enne teiseste menetluste algatamist ära põhimenetluse likvideerija.

Kohtutel võimaldatakse teiseste menetluste edasilükkamist või nende algatamisest keeldumist, kui see on kohalike võlausaldajate huvides ja kui menetluste algatamine kahjustaks vara tõhusat haldamist. Likvideerija ja kohtud võivad otsustada kohelda kohalikke võlausaldajaid samamoodi nagu neid oleks koheldud teiseste menetluste algatamise korral („virtuaalsed teised menetlused”).

¹ E-õiguskeskkonna portaalist peaks saama õigusvaldkonna keskne infopunkt, mille kaudu edastatakse teavet ja parandatakse kogu ELis juurdepääsu õiguskaitsele.

Kohtuid ja likvideerijaid kohustatakse tegema üksteisega koostööd ning kohtuid kohustatakse samuti vahetama omavahel teavet ja tegema koostööd.

4.2. Valik B

Valikute A ja B ühiseid elemente on selgitatud eespool. Nendeks on:

- **esimene element: maksejõuetusmenetluse määruse reguleerimisala laiendamine;**
- **kolmas element: liikmesriikidele esitatav nõue avaldada otsused siseriiklikus elektroonilises registris;**
- **neljas element: nõuete esitamise menetluste juurutamine ja standardvormide kasutuselevõtmine.**

Allpool kirjeldatakse ainult valikule B omaseid elemente.

Teine element: kõigi põhimenetluste andmine ühe konkreetse kohtu pädevusse tähendab ühtlasi ühe ühise likvideerija nimetamist kontserni kõikide liikmete jaoks („menetluslik konsolideerimine”), kusjuures kontserni kõigi liikmete maksejõuetusmenetlused koondatakse ühte kohtusse liikmesriigis, kus asub emaettevõtja põhihuvide kese. Tütarettevõtjate kõigi põhimenetluste raames nimetatakse ametisse sama likvideerija.

Viies element: siseriiklike maksejõuetusnormide konkreetsete aspektide ühtlustamine hõlmab siseriiklike maksejõuetusmenetluste teatavate aspektide, eelkõige maksekohustusest vabastamise perioodide, menetluste algatamise tingimuste ja eeskirjade, võlausaldajate ärakuulamise eeskirjade ning õiguskaitsevahendite ühtlustamist.

Kuues element: teiseste menetluste kaotamine valiku B raames. Teiseste menetluste asemel korraldatakse kogu ELi hõlmav ühtne põhimaksejõuetusmenetlus, mille käigus tegeletakse emaettevõtja ning kõigi tütarettevõtjate, filiaalide ja tegevuskohtadega.

4.3. Valikud, millele ei arvestata

Sidusrühmad pakkusid probleemide lahendamiseks veel mitmesuguseid muid võimalusi. Eelkõige soovitasid nad võtta kasutusele peatamisperioodi, mida kohaldatakse pärast registrijärgse asukoha või põhihuvide keskmise muutmist, ja mille eesmärk on hoida ära meelevärske kohtualluvuse valimine. Selle võimaluse tõhusus kõnealuse eesmärgi saavutamisel on siiski kaheldav.

5. POLIITIKAVALIKUTE VÕRDLUS JA NENDE MÕJU HINNANG

Praeguse olukorra säilitamine ei aitaks kindlakstehtud probleeme lahendada ja mõlema kategooria probleemide negatiivne mõju säiliks. Ehkki mõnes valdkonnas võib eeldada liikmesriikide õigusaktide teatavat lähendamist, muutuksid teistes valdkondades probleemid tõenäoliselt ainult teravamaks.

Valikul A on võrreldes lähtestsenaariumiga üldiselt positiivne mõju. Selle abil oleks võimalik tõhusalt saavutada poliitikaeesmärgid ja lahendada kindlakstehtud probleemid, ilma et oleks tarvis sekkuda siseriiklikesse õigusnormidesse või siseriiklikku poliitikasse. See valik mõjutaks majanduslikus mõttes positiivselt investeerimiskindlust, ühtse turu toimimist ja

ettevõtlust. See aitaks hõlbustada elujõuliste äriühingute päästmist ja töökohtade säilitamist. Töötajatel ei tuleks selle valiku puhul karta, et tööandja maksejõuetuse korral tekivad neile täiendavad tagajärjed. On küll oht, et võlgnikele teise võimaluse andmine võib mõjutada teiste ettevõtjate juurdepääsu taskukohastele laenudele, aga seda ohtu leevendavad uued ja tõhusad, rangemaks muudetud ja põhjalikumalt kontrollitavad maksejõuetusmenetlused. Samuti on oht, et määruse reguleerimisala laiendamine suurema hulga maksejõuetusmenetluste hõlmamiseks võib soodustada meelepärase kohtualluvuse valimist. Reguleerimisala laiendamise poolt räägib aga asjaolu, et sega- ja maksejõuetuseelsete menetluste peamine eesmärk on soodustada äriühingute päästmist, ning seda eelist tugevdab veelgi menetluste tõhus koordineerimine. Valikuga A toetatakse ettevõtjatele teise võimaluse andmist. Sellega aidatakse suurendada piiriüleste maksejõuetusmenetluste õiglust, tõhusust ja läbipaistvust ning parandada juurdepääsu õiguskaitsele.

Valikuga A kaasneksid liikmesriikide ametiasutustele teatavad kulud, mis oleksid seotud maksejõuetusregistrite sisseseadmise ja kohtunike koolitamisega. Need kulud oleksid aga põhjendatud piiriüleste maksejõuetusmenetluste tõhususe suurendamisest ühiskonnale tulenevate eeliste ja kokkuhoiuga.

Valik A aitaks suurendada liikmesriikide kohtuasutuste vastastikust usaldust. Sellega säilitatakse olemasolev tasakaal võlgniku ja võlausaldaja ning universaalsuse ja territoriaalsuse vahel. Paraku ei oleks selle abil võimalik kõrvaldada üht probleemide peamist põhjust – siseriiklike maksejõuetusnormide ebatõhusust ja nende vahelisi erinevusi.

Valik B võib osutada eesmärkide saavutamisel ning ühtse turu majanduslikul ja sotsiaalsel edendamisel tulemuslikumaks kui valik A. See aitaks suurendada maksejõuetusmenetluste tõhusust ja tulemuslikkust ELis tervikuna ning sisaldaks universaalse süsteemi elemente. Kõnealune süsteem sarnaneks süsteemile, mis on kehtestatud 50 osariigi jaoks Ameerika Ühendriikide maksejõuetusseadusega.

Valikuga B saaks paremini vastata Euroopa Parlamendi 2011. aasta novembri resolutsioonile, milles parlament andis komisjonile soovitusi maksejõuetusmenetluste konkreetsete aspektide ühtlustamise kohta. Soovituste aluseks on eeldus, et võrdsete võimaluste loomine tooks kasu siseturu arengule ning et erinevused siseriiklikes maksejõuetusmenetluste eeskirjades võivad luua ELi territooriumil teostatava piiriülese tegevusega ettevõtjatele konkurentsieeliseid või seada neid ebasoodsasse konkurentsiolukorda ning tekitada neile muid raskusi, mis võivad takistada maksejõuetute äriühingute edukat restruktureerimist ja soodustada meelepärase kohtualluvuse valimist.

Valikul B oleks aga suurem mõju siseriiklikele süsteemidele. Kavandatavad muudatused läheksid maksejõuetusmenetluste määruse ajakohastamisest kaugemale ja nõuaksid siseriiklike maksejõuetusnormide võrdlevat süvaanalüüsi. See takistaks valiku B kiiret rakendamist. Vahepeal olemasolevad probleemid säiliks ja või koguni süveneks.

Seetõttu näib hoolimata valiku B kasuks rääkivatest tõenditest asjakohasem otsustada praeguses etapis valiku A kasuks. Seega **eelistatakse maksejõuetusmääruse läbivaatamisel valikut A.**

Maksejõuetusmenetluste määruse reguleerimisalasse jäävate pankrottide arvu ja liiki käsitlevate korrapärase ja üksikasjalike andmete puudumine – mida on kavas heastada järelevalvekorra lisamisega läbivaadatud määrusesse, nagu on sätestatud 6. jaotises – muudab keeruliseks eelistatud valiku rakendamisel eeldatavalt tekkiva positiivse mõju täpse ja

usaldusväärse hindamise. Sellegipoolest on selgeid tõendeid selle kohta, et eelistatud valikus sisalduv lähenemisviis pankrotile ja maksejõuetusele, mille raames eelistatakse likvideerimisele restruktureerimist ja hoidutakse tarbetute takistuste seadmist nende ebaõnnestunud ettevõtjate teele, kes soovivad saada teise võimaluse, võib tuua märkimisväärset majanduslikku kasu. Mõjuhinnaangus juba viidatud OECD andmete kohaselt on riikides, kus rakendatakse sega- ja maksejõuetuseelseid menetlusi, tööstusettevõtete sulgemise määr ühe kolmandiku võrra madalam kui teistes riikides. Kahtlused, mille kohaselt uue äritegevuse alustamise lihtsustamine pankrotistunud äriühingute jaoks soodustab ebaausat käitumist, näivad veidi liialdatud, sest vaid 4–6 % kõikidest pankrottidest on kuritahtlikud, ja eelistatud valikuga ei piirata pettuste eest karistamist.

6. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Muudetud määruse kohaldamise jälgimiseks koostab komisjon liikmesriikide, sidusrühmade ja välisekspertidega peetavate konsultatsioonide põhjal korrapäraselt hindamisaruandeid. Komisjon kavatses õhutada parimate tavade vahetamist liikmesriikide vahel ning nõuab maksejõuetusmenetluse määruse läbivaatamise raames, et liikmesriigid esitaksid määruse kohaldamist käsitlevaid statistilisi andmeid, eelkõige andmeid teiseste menetluste ja kontsernide vastu algatatud menetluste arvu kohta.