

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om indrivning av fordringar

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om indrivning av fordringar (RP 191/2020 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till ekonomiutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- ekonomiutskottet EkUU 24/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katri Kummoinen, justitieministeriet
- specialsakkunnig Mirja Kapraali, justitieministeriet
- avdelningschef, tingsdomare Jyrki Rinnemaa, Östra Nylands tingsrätt
- överinspektör Anna-Emilia Sirén, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- expert Lauri Koskentausta, Finlands näringsliv rf
- chefsjurist Antti Laitila, Finanssiala ry
- ordförande Jyrki Lindström, Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry
- chef för lagstiftningsärenden Tiina Toivonen, Företagarna i Finland rf
- professor Tuula Linna.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Riksfogdeämbetet
- OK Indrivning Ab
- Suomen Asiakastieto Oy
- Perintäritari Oy.

Betänkande LaUB 12/2020 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om indrivning av fordringar ändras temporärt. Syftet är att underlätta situationen för företag som på grund av covid-19-epidemin befinner sig i ekonomiska svårigheter och för vilka indrivningskostnaderna som följd av försenad betalning av fakturor och skulder förvärrar situationen.

I propositionen föreslås det för att säkerställa skälighet och tillräcklig enhetlighet en mer detaljerad reglering än i nuläget av indrivningskostnader för andra fordringar än konsumentfordringar. I nuläget innehåller lagen detaljerade bestämmelser om indrivning endast vad gäller konsumentfordringar. Till lagen fogas enligt förslaget för det första bestämmelser om för hurdana och hur många indrivningsåtgärder det får krävas ersättning vid andra fordringar än konsumentfordringar. Till lagen fogas även bestämmelser om maximibelopp för de kostnader som tas ut för enskilda indrivningsåtgärder och maximibelopp för gäldenärens totalkostnadsansvar samt om tidsgränser för sändning av sådana betalningspåminnelser eller betalningskrav för vilka ersättning krävs av gäldenären för kostnaderna.

I propositionen föreslås dessutom att bruket av tratta begränsas. Enligt gällande lag får tratta inte användas vid indrivning av en konsumentfordran. I propositionen föreslås det att användningen av tratta som indrivningsmetod vid andra fordringar än konsumentfordringar inte ska vara tillåten om gäldenären är en privatperson, en enskild näringsidkare, ett öppet bolag eller ett kommanditbolag. En tratta får sändas, men inte offentliggöras eller anmälas för anteckning i kreditupplysningsregistret om ett aktiebolag som är gäldenär lämnar en utredning enligt vilken bolagets omsättning eller motsvarande intäkter under den senast avslutade räkenskapsperioden understiger 100 000 euro eller om räkenskapsperioden är bolagets första.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 januari 2021, och gälla till och med den 30 juni 2021. Lagen ska tillämpas på indrivningsåtgärder som vidtas under lagens giltighetstid.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I lagen om indrivning av fordringar (513/1999, nedan indrivningslagen) finns bestämmelser om indrivning av fordringar som förfallit till betalning. Med indrivning avses i den lagen åtgärder vilkas syfte är att förmå gäldenären att frivilligt betala en borgenärs fordran som förfallit till betalning. Regleringen gäller både indrivning som utförs av borgenären själv och indrivning som utförs av en uppdragstagare för borgenärens räkning. Indrivningslagen innehåller både allmänna bestämmelser och bestämmelser som tillämpas endast på indrivning av konsumentfordringar. Till följd av avtalsfriheten i relationerna mellan företag har indrivningen av andra fordringar än konsumentfordringar inte reglerats lika detaljerat som indrivningen av konsumentfordringar. Åtgärderna vid indrivning av företagsfordringar kan också i praktiken skilja sig från indrivningen av konsumentfordringar.

Betänkande LaUB 12/2020 rd

I propositionen föreslås det mer detaljerade bestämmelser än för närvarande om indrivning av andra fordringar än konsumentfordringar. Bakgrunden till detta är den exceptionella coronavirussituationen som började våren 2020 och som har försvårat många företags ekonomiska ställning och medfört tillfälliga betalningssvårigheter. Eftersom bakgrunden till de föreslagna ändringarna är coronavirussituationen, är regleringen temporär. Avsikten är att indrivningslagen framöver ska revideras genom bestående ändringar i enlighet med det som sägs i regeringsprogrammet. Revideringen ska enligt planerna inledas i början av nästa år.

Lagutskottet anser det viktigt att man försöker underlätta situationen för företag som råkat i tillfälliga betalningssvårigheter på grund av den exceptionella coronavirussituationen och förhindra att betalningssvårigheterna förvärras. Ett sätt är att införa mer detaljerade bestämmelser om kostnader och åtgärder för indrivning av andra fordringar än konsumentfordringar, så att företagets situation inte ytterligare försvåras. De föreslagna ändringarna är en del av de åtgärder genom vilka man strävar efter att underlätta för företagen i den exceptionella coronavirussituationen. Också ekonomiutskottet anser i sitt utlåtande att den föreslagna regleringen är motiverad för att indrivningsåtgärderna och kostnaderna för dem inte ska förvärra företagets betalningssvårigheter under de plötsliga exceptionella omständigheter som nu råder (EkUU 24/2020 rd, s. 2). Lagutskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen, men med följande kommentarer.

Indrivningskostnader

Enligt den gällande indrivningslagen ska gäldenären ersätta de skäligen kostnader som orsakas borgenären av indrivningen (10 § 1 mom.). När skäligheten av de kostnader som ska ersättas bedöms, ska fordrans storlek, mängden utfört arbete, ändamålsenligheten i indrivningssättet och övriga omständigheter beaktas. Det har i samband med konsumentfordringar dessutom utfärdats närmare bestämmelser om bland annat maximibelopp för indrivningskostnader (10 a §), tidsgränser för indrivningsåtgärder (10 b §), maximiantal betalningskrav och betalningsplaner som berättigar till kostnadsersättning (10 c §) och gäldenärens totalkostnadsansvar (10 d §).

I propositionen föreslås det mer detaljerade och striktare temporära bestämmelser om indrivningskostnaderna också i fråga om andra fordringar än konsumentfordringar (3 b—3 e § i lagförslaget). Av propositionen framgår att det i praktiken har förekommit betydande skillnader i indrivningskostnaderna för företagsfordringar (se RP, s. 9, 10 och 12).

Största delen av de sakkunniga som lagutskottet hört har sammantaget förhållit sig positivt till regeringens förslag som berör indrivningskostnader. Indrivningsbranschen har dock förhållit sig kritisk till förslagen och ansett att de föreslagna maximibeloppen för indrivningskostnader är för låga och att begränsningarna i fråga om indrivningsåtgärder utgör ett hinder för en ändamålsenlig indrivning.

Lagutskottet konstaterar att de föreslagna maximibeloppen för indrivningskostnader understiger den kostnadsnivå som tillsynsmyndigheten i sin beslutspraxis anser vara skälig när det gäller indrivning av företagsfordringar samt den kostnadsnivå som framgår av justitieministeriets utredning om fordringsmål (se RP, s. 14). Likväl är de, för beaktande av borgenärernas och indrivningsbranschens ställning, betydligt högre än maximibeloppen för indrivningskostnader för konsumentfordringar. Maximibeloppen kan även efter ändringen uppskattas ligga på en nivå som

Betänkande LaUB 12/2020 rd

möjliggör effektiv indrivning och inte uppmuntrar till betalningsdröjsmål. De föreslagna bestämmelserna om indrivningskostnader bedöms således inte ge upphov till negativa konsekvenser för gäldenärens betalningsmoral (se RP, s. 17). Det bör också noteras att de föreslagna bestämmelserna om indrivningskostnader och indrivningsåtgärder inte är absoluta, utan medger flexibilitet i enskilda fall. Maximibeloppen kan således under vissa förutsättningar överskridas (3 b § 3 mom., 3 d § 3 mom. och 3 e § 2 mom. i lagförslaget). Mot bakgrund av vad som anförts ovan har utskottet inget att anmärka på förslagen till bestämmelser om indrivningskostnader.

Begränsning av bruket av tratta

Med tratta avses enligt 7 § i indrivningslagen en betalningsuppsmaning där betalning krävs inom en viss tid vid äventyr att en underlåtelse att iakttä uppsmaningen offentliggörs eller antecknas i kreditupplysningsregistret. En tratta får inte användas för att driva in en konsumentfordran.

I propositionen föreslås det att användningen av tratta temporärt ska förbjudas också vid indrivning av andra fordringar än konsumentfordringar, om gäldenären är en privatperson, en enskild näringsidkare, ett öppet bolag eller ett kommanditbolag (7 § i lagförslaget). Dessutom föreslås det att en tratta ska kunna sändas till ett aktiebolag som är gäldenär, men den får inte offentliggöras eller anmälas för anteckning i kreditupplysningsregistret, om gäldenärsbolaget har en omsättning som understiger 100 000 euro eller om räkenskapsperioden är bolagets första, det vill säga om gäldenären är ett aktiebolag som nyligen inlett sin verksamhet.

Syftet med förbudet mot användning av tratta är å ena sidan att i den exceptionella ekonomiska situation som råder skydda gäldenärsföretagen så att de totala indrivningskostnaderna inte blir för höga och å andra sidan så att det inte snabbt uppstår anteckningar om betalningsstörningar utan myndighetsprocess. Enligt propositionen anses det motiverat att begränsa användningen av tratta bland annat på grund av de olägenheter som anteckningar om betalningsstörningar medför för företagets verksamhet (RP, s. 16). Målet är att skydda speciellt företag i den ekonomiskt sett mest sårbara ställningen. Sådana kan vara särskilt företag för vilkas skyldigheter fysiska personer enligt lagen ansvarar personligen för samt företag med liten omsättning.

Ekonomiutskottet (EkUU 24/2020 rd, s. 2) anser att de föreslagna begränsningarna i fråga om användningen av tratta är motiverade, om än med betoning på regleringens temporära karaktär och den åsikt som framfördes vid sakkunnigutfrågningen om att begränsningarna kan inverka på finansmarknaden bland annat genom att bedömningen av kreditvärdighet försvåras.

De sakkunniga som lagutskottet hört hade delade meningar om de föreslagna begränsningarna för användningen av tratta. En begränsning har å ena sidan ansetts motiverad för att skydda de mest utsatta företagen i den situation som orsakats av coronavirusepidemin. Å andra sidan har det vid utskottets sakkunnigutfrågningar framförts att begränsningarna försvårar bedömningen av gäldenärens kreditvärdighet, eftersom det i kreditupplysningsregistret saknas uppgifter som är väsentliga med tanke på kreditvärdigheten, vilket i sin tur kan försämra kreditsamhällets funktion. Dessutom framfördes det misstankar om att regleringen leder till att små och medelstora företag som säljer varor mot faktura drabbas av större kreditförluster på grund av att bedömningen av avtalspartens kreditvärdighet försvåras och därför själva hamnar i betalningssvårigheter. Regleringen har också bedömts kunna leda till att ohederliga företag kan fortsätta sin verksamhet.

Betänkande LaUB 12/2020 rd

Lagutskottet anser att det finns både omständigheter som talar för och omständigheter som talar mot den föreslagna regleringen. Utifrån inkommen utredning är det uppenbart att en tratta och i synnerhet den anteckning om betalningsstörning som den medför är viktiga påtryckningsmedel för frivillig indrivning av företagsfordringar och att de har betydelse för betalningsviljan hos en solvent gäldenär. Å andra sidan har det framförts att företag som råkat i betalningssvårigheter på grund av coronavirussituationen i princip inte är ovilliga att betala, utan tillfälligt insolventa.

Efter att ha bedömt de samlade utredningar som lagutskottet fått ur både borgenärens och gäldenärens synvinkel samt med tanke på ett fungerande kreditsamhälle överlag har lagutskottet beslutat att stödja den temporära begränsningen av användningen av tratta som föreslås i propositionen. Enligt utskottet är det motiverat att i bedömningen lägga tonvikt vid att företag i betalningssvårigheter skyddas mot höga indrivningskostnader och mot att det i den rådande exceptionella situationen snabbt och utan myndighetsprocess genom en tratta görs anteckningar om betalningsstörning. En oundviklig följd är att aktualiteten hos den information som används vid bedömningen av företagets kreditvärdighet försämras något, vilket har beaktats vid beredningen av propositionen (RP, s. 20). Utskottet betonar dock att ett företags kreditvärdighet även efter att den temporära ändringen trätt i kraft kan bedömas utifrån ett omfattande kunskapsunderlag (se 27 § i kreditupplysningslagen, 527/2007). Förutom uppgifter om betalningsstörningar finns det också information om ett företags betalningsvana enligt 25 § i kreditupplysningslagen, det vill säga information om hur företaget i regel sköter sina betalningar. Anteckningar om oregelbundna betalningar får baseras endast på dröjsmål som innebär att betalningen av en ostridig fordran har försenats med mer än sju dagar. Utskottet betonar dock att det väsentliga med tanke på godtagbarheten av den föreslagna begränsningen av användningen av tratta uttryckligen är att det endast är fråga om temporär lagstiftning.

Begränsningen av användningen av tratta har bedömts kunna leda till att fordringarna hos de gäldenärer som kommer att omfattas av regleringen i ett tidigare skede överförs till rättslig indrivning, det vill säga till domstol eller utsökning. Å andra sidan, med beaktande av att regleringen är temporär och gäller under en relativt kort tid, är det möjligt att ändringen inte väsentligt ökar överförandet av fordringar till rättslig indrivning (se RP, s. 20).

Information och tidsfrister

Ekonomiutskottet påminner i sitt utlåtande (EkUU 24/2020 rd) om att det i vissa speciallagar, myndighetsföreskrifter och ofta också i allmänna avtalsvillkor förutsätts att näringsidkaren per brev underrättar kunden om ändringar i avtalsvillkoren. Exempelvis i de allmänna avtalsvillkoren för energiförsäljning och nättjänster är det vanligt att man kommer överens om att elektronisk kommunikation med kunden alltid kräver ett särskilt avtal. Således kan en anmälan om ändringar inte levereras till kunden till exempel som bilaga till en elektronisk faktura eller på något annat elektroniskt sätt. Ekonomiutskottet föreslår att lagutskottet i sitt betänkande tar ställning till hur budskapet om de ändringar som avses i den föreslagna lagstiftningen lämpligast kan nå ut till avtalsparterna.

Lagutskottet konstaterar att bestämmelser om skyldigheten att underrätta den andra avtalsparten om ändringar i avtalsvillkoren också, såsom framgår av propositionsmotiven (s. 19), finns i 93 § i elmarknadslagen (588/2013) och 78 § i naturgasmarknadslagen (587/2017). Enligt uppgift base-

Betänkande LaUB 12/2020 rd

rar sig bestämmelserna i fråga på EU-förpliktelser (punkt 1 b i bilaga I till elmarknadsdirektivet 2009/72/EG och artikel 10.4 i det nya elmarknadsdirektivet (EU) 2019/944 samt punkt 1 b i bilaga I till naturgasmarknadsdirektivet 2009/73/EG), varför de inte kan ändras. I de relevanta bestämmelserna i elmarknadslagen och naturgasmarknadslagen finns inga exakta bestämmelser om hur ändringar ska anmälas, men av motiven till bestämmelserna framgår att ändringar i avtalsvillkoren kan anmälas exempelvis i samband med fakturan (se RP 20/2013 rd, s. 127 och RP 50/2017 rd, s. 118). Lagutskottet konstaterar att om detta inte är möjligt exempelvis på grund av allmänna avtalsvillkor som gäller branschen, ska situationen vid behov rättas till genom att de allmänna avtalsvillkoren ändras.

Ekonomiutskottets fäster i sitt utlåtande uppmärksamheten också vid tidsfristernas längd i förhållande till leveranssäkerheten och beföringstakten för brevpост. Ekonomiutskottet ser det som angeläget att lagutskottet noggrant bedömer om de föreslagna tidsfristerna är skäligen för de olika parterna. Lagutskottet konstaterar att tidsfrister ingår bland annat i den föreslagna lagens bestämmelser om framställande av betalningspåminnelse och betalningskrav (3 c § i lagförslaget) samt i den gällande lagens bestämmelse om användning av tratta (7 §), som dock inte föreslås bli ändrad till denna del. Lagutskottet anser att ekonomiutskottets oro är motiverad, men anser att det inte är möjligt eller motiverat att justera bestämmelserna om tidsfrister i samband med riksdagsbehandlingen av den aktuella propositionen, utan att behövliga ändringar ska beredas i en normal lagberedningsprocess. Utskottet förutsätter därför att de behov av översyn som hänför sig till tidsfristerna bedöms noggrant i det ovan nämnda kommande projektet, där det är meningen att göra bestående ändringar i indrivningslagen.

Giltighetstid och uppföljning

Det går för närvarande inte att exakt förutse hur länge coronaepidemin kommer att pågå eller hur länge eller i vilken omfattning den kommer att påverka enskilda personers och företags ekonomi. Infektionerna till följd av epidemin har dock i höst börjat öka igen. Med beaktande av dessa omständigheter anser utskottet det vara godtagbart att den temporära regleringen gäller fram till den 30 juni 2021.

Utskottet anser det vara befogat att följa upp den temporära lagens konsekvenser för gäldenärer och borgenärer samt för indrivningsbranschen och kreditgivningen. Erfarenheterna kan bedömas vara till nytta bland annat i det kommande projektet för revidering av indrivningslagen.

DETALJMOTIVERING

Lagen om temporär ändring av lagen om indrivning av fordringar

3 b §. Maximibelopp för indrivningskostnader i samband med andra fordringar än konsumentfordringar. Paragrafen innehåller bestämmelser om maximibeloppet för indrivningskostnader vid de indrivningsåtgärder som räknas upp i 1 mom. Enligt 1 mom. 1 punkten får man för en skriftlig eller på annat varaktigt sätt lämnad betalningspåminnelse kräva högst 10 euro. Det föreslagna maximibeloppet för kostnaderna för betalningspåminnelse står inte i strid med den standardersättning på 40 euro som föreskrivs i 10 e § och som baserar sig på direktivet om sena be-

Betänkande LaUB 12/2020 rd

talningar (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner). Det beror på att den föreslagna bestämmelsen inte begränsar borgenärens rätt till denna standardersättning (se RP, s. 15, 28 och 32). För tydlighetens skull konstaterar utskottet att om borgenären beslutar att kräva en standardersättning på 40 euro enligt 10 e §, har borgenären rätt att få ersättning för sina indrivningskostnader endast till den del beloppet överstiger beloppet av standardersättningen.

3 d §. Maximiantal indrivningsåtgärder som berättigar till kostnadsersättning vid indrivning av andra fordringar än konsumentfordringar. I paragrafen föreskrivs det om maximiantalet indrivningsåtgärder vid indrivning av samma fordran. I 3 *mom.* föreskrivs det om de förutsättningar under vilka maximiantalet kan överskridas. På det sätt som framgår av momentet får indrivningskostnader krävas av gäldenären för flera indrivningsåtgärder, om det funnits särskilda skäl till detta och indrivningsåtgärderna inte kan anses oproportionella med beaktande särskilt av fordrans kapital. I detaljmotiveringen till paragrafen ges flera exempel på fall där förutsättningarna i fråga kan uppfyllas (s. 27). Den "särskilda anledning" som avses i momentet kan till exempel vara att en fordran har förfallit i flera poster eller att indrivningen av fordran ska riktas till solidariskt ansvariga gäldenärer eller förutom till gäldenären också till borgensmannen, och egna betalningskrav ska sändas till var och en, eller att gäldenären avsiktligt har försvårat indrivningen genom att ge osann eller vilseledande information. För tydlighetens skull konstaterar utskottet också att paragrafen inte hindrar att flera indrivningsåtgärder som avses i bestämmelsen riktas mot gäldenären, utan bestämmelsen anger endast det högsta antal indrivningsåtgärder för vars kostnader ersättning får krävas av gäldenären.

7 §. Användningen av tratta. Regeringen föreslår att det till 2 *mom.* i paragrafen fogas en bestämmelse om att användningen av tratta som indrivningsmetod vid andra fordringar än konsumentfordringar temporärt är förbjuden, om gäldenären är en privatperson, en enskild näringsidkare, ett öppet bolag eller ett kommanditbolag. Lagutskottet konstaterar för tydlighetens skull att bestämmelsens ordalydelse också omfattar yrkesutövare och den som bedriver gårdsbruk eller fiskeverksamhet.

Det föreslås att det till 5 *mom.* fogas en bestämmelse enligt vilken tratta kan sändas till ett aktiebolag som är gäldenär. Den får dock inte offentliggöras eller anmälas för anteckning i kreditupplysningsregistret, om omsättningen för det aktiebolag som är gäldenär understiger 100 000 euro eller om räkenskapsperioden är bolagets första.

Eftersom tratta är ett viktigt påtryckningsmedel för frivillig indrivning, har det i propositionen inte ansetts motiverat att begränsa användningen av tratta ens tillfälligt i fråga om aktiebolag med större omsättning (RP, s. 17). Enligt inkommen utredning är bakgrunden till detta bland annat synpunkter som rör borgenärernas intressen, eftersom det i dessa fall kan vara ett litet eller medelstort företag som är borgenär. Utskottet anser att lösningen är motiverad. Enligt bokslutsuppgifterna för 2018 stannade omsättningen för 64 procent av aktiebolagen under 100 000 euro. Således täcker den föreslagna begränsningen av användning av tratta dock en betydande del av aktiebolagen. På basis av inkommen utredning bedömer utskottet att den föreslagna omsättningsgränsen på 100 000 euro är motiverad för att begränsningarna i användningen av tratta uttryckligen ska gälla de minsta företagen.

Betänkande LaUB 12/2020 rd

Ikraftträdandebestämmelsen. I 1 mom. finns det en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse där tidpunkten för lagens ikraftträdande har lämnats öppen. Det framgår av propositionsmotiven att meningen är att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 januari 2021. Lagutskottet anser det vara viktigt med tanke på propositionens mål att den temporära regleringen träder i kraft så snart som möjligt. Vid fastställandet av ikraftträdandet ska det dock beaktas att de föreslagna ändringarna också enligt propositionsmotiven förutsätter ändringar i borgenärernas och indrivningsbolagens datasystem och eventuellt också i avtal och standardavtalsblanketter samt ordnande av utbildning (RP, s. 19 och 20).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 191/2020 rd utan ändringar.

Helsingfors 25.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd (delvis)
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Vilhelm Junnila saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila
utskottsråd Mikko Monto.