

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta kirjelmä eduskunnalle

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta kirjelmä eduskunnalle (U 62/2023 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jussi Päivärinne, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kalle Mäenpää, oikeusministeriö
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimitusjohtaja Matti Peltola, Koneyrittäjät ry
- puheenjohtaja Tero Kantelinen, Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry
- professori (emeritus) Juha Karhu
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Itä-Uudenmaan käräjäoikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- markkinaoikeus
- Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimisto
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Suomen Kuntaliitto
- Finanssiala ry

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2023 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 12.9.2023 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta (COM(2023) 533 final/2. Asetus korvaisi voimassa olevan maksuviivästysdirektiivin (2011/7/EU).

Ehdotuksen sisältö ilmenee tarkemmin valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää kannatettavana unionin lainsäädännön uudelleen tarkastelua sen varmistamiseksi, että maksuviivästyksiin ja niistä aiheutuviin ongelmiin voidaan puuttua entistä tehokkaammin koko unionin alueella. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksen myötä joidenkin velkojina olevien pk-yritysten asema vahvistuisi suhteessa niitä suurempiin ja neuvotteluvoimaltaan vahvempiin velallisiin. Neuvotteluissa on toisaalta tarpeen varmistua siitä, että myös velallisten kohtuulliset edut tulevat huomioiduksi.

Sääntelyinstrumentin valinnan osalta valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetus ei automaattisesti johda säännösten tehokkaampaan soveltamiseen jäsenvaltioissa, elleivät säännökset ole riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Asetus ei mahdollista myöskään säännösten mukauttamista muuhun kansalliseen sääntelyyn eikä säännösten merkityksen tarkempaa selvittämistä lain esitöissä. Epäkohtana voidaan pitää myös sitä, että maksuviivästyksiä koskeva sääntely sisältyisi jatkossa osittain asetukseen ja osittain ehdotuksen täytäntöön panemiseksi annettavaan kansalliseen lakiin. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisempana sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi, että asetusehdotukseen sisältyvä sääntely annettaisiin jatkossakin direktiivinä.

Valtioneuvosto ei kannata sitä, että kaikissa kaupallisissa toimissa maksuajan ja hyväksymis- tai tarkistusmenettelyn kestoksi asetettaisiin enintään 30 päivää ilman mahdollisuutta missään tilanteessa sopia pidemmästä enimmäismaksuajasta. Neuvottelujen kuluessa tulee myös selvittää tarve säätää jäsenvaltioille mahdollisuus poikkeustilanteissa väliaikaisesti säätää asetuksessa säädettyä pidemmästä enimmäismaksuajasta.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti myös ehdotuksiin siitä, että viivästyskoron ja vakiokorvauksen maksaminen olisi automaattista siinä merkityksessä, että velallisen tulisi oma-aloitteisesti tai ilman velkojan nimenomaista vaatimusta suorittaa ne, ja ettei velkoja voisi missään olosuhteissa luopua oikeudestaan niihin. Ehdotus poikkeaa tältä osin voimassa olevasta maksuviivästysdirektiivistä, ja sillä puututtaisiin merkittävästi osapuolten sopimusvapauteen ja määräämisoikeuteen. Jos automaattisuuteen päädytään, neuvotteluissa on varmistettava, että velalliset saavat riittävät tiedot viivästyskoron ja vakiokorvauksen suorittamiseksi, sillä velallisten ei voida olettaa olevan tietoisia sääntelyn yksityiskohtaisesta sisällöstä tai omaavan riittävää osaamista viivästyskoron laskemiseksi. Tarpeen on myös selvittää ehdotusta viivästyskoron ja vakiokorvauksen vanhentumisen suhteen.

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2023 vp

Yksi keskeisimmistä uudistuksista olisi, että jäsenvaltioiden tulisi asetusehdotuksen mukaan nimetä viranomainen valvomaan ehdotettujen säännösten noudattamista ja että valvontaviranomaisella tulisi olla laajat toimivaltuudet tutkia ja puuttua epäilyihin loukkauksiin. On hyvin poikkeuksellista, että viranomainen asetetaan valvomaan yritysten välisiä sopimussuhteita. Neuvottelujen kuluessa on arvioitava tarkemmin viranomaisen asettamisesta saatavaa hyötyä suhteessa siitä aiheutuviin kustannuksiin, joiden edellä todetun mukaisesti arvioidaan Suomessa olevan vuosittain vähintään 500 000 euroa. Jos valvontaviranomaisen asettamista tullaan edellyttämään, valtioneuvosto katsoo, että valvontaviranomaisen tehtävänä ei tulisi olla asetuksen noudattamisen valvonta esimerkiksi silloin, kun velkojana on suuryritys ja velallisenä pk-yritys taikka kun velallisenä on viranomainen.

Valvontaviranomaiselta edellytettävien toimivaltuuksien osalta ongelmallista on etenkin se, että viranomaisen tulisi voida velvoittaa velallinen maksamaan velkojalle asetuksen mukainen viivästyskorko, vakiokorvaus ja muut perintäkulut. Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta tältä osin. Neuvotteluissa on myös tärkeää varmistaa, että jäsenvaltioille jää riittävästi liikkumavaraa asetuksen säännösten rikkomisesta säädettyjen seuraamusten soveltamisessa kansalliseen oikeusjärjestykseen.

Valtioneuvosto pitää riidattomien velkomusasioiden joutuisaa käsittelyä tärkeänä tavoitteena, mutta suhtautuu kielteisesti siihen, että asetusehdotuksen alaan kuuluvissa summaarisissa velkomusasioissa ratkaisu olisi aina annettava 90 kalenteripäivän kuluessa. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ratkaisu tulisi yleensä antaa 90 kalenteripäivän kuluessa, mikä vastaisi voimassa olevan maksuviivästyisdirektiivin sääntelyä. Neuvotteluissa on myös varmistettava, että asetuksesta ei seuraa jäsenvaltioille velvoitetta perustaa tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä käsittelemään maksuviivästyksiin liittyviä erimielisyyksiä.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että ehdotuksen täytäntöönpano- ja siirtymäaikojen olisi oltava riittävät. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että asetuksen voimaantulon ja soveltamisen välinen siirtymäaika on vähintään 24 kuukautta. Neuvottelujen kuluessa on siirtymäsäännösten osalta tarkasteltava myös sitä, onko kaikkia ehdotettuja säännöksiä asianmukaista soveltaa sopimuksiin, jotka on tehty ennen asetuksen soveltamisen alkamista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Komissio ehdottaa nykyisen maksuviivästyisdirektiivin korvaamista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella. Tavoitteena on puuttua aiempaa tehokkaammin kaupallisissa toimita esiintyviin maksuviivästyksiin ja niistä aiheutuviin ongelmiin unionin alueella säätämällä pakottavasti muun muassa enimmäismaksuajoista ja maksuviivästysten seuraamuksista sekä velvoittamalla asettamaan kansallinen viranomainen valvomaan sääntelyn toteutumista. Ehdotus koskee nykyisen sääntelyn mukaisesti elinkeinonharjoittajien sekä elinkeinonharjoittajien ja hankintayksiköiden (viranomaisten) välisiä kaupallisia toimia.

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2023 vp

Lakivaliokunta suhtautuu komission asetusehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti, sillä valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessakaan ei ole kyetty voimassa olevalla sääntelyllä kaikilta osin torjumaan maksuviiveitä ja pitkiä maksuaikoja kaupallisissa toimissa. Suomen Yrittäjiltä saadun selvityksen mukaan on arvioitu, että jopa neljännes konkurseista johtuu nimenomaan siitä, ettei yritys saa omia maksujaan ajoissa sopimuskumppaneiltaan. Tyypillisiä ongelmia ovat erityisesti suuryritysten vaatimat pitkät maksuajat ja maksuviivästykset tilanteessa, jossa velkojana on pieni tai keskisuuri yritys (pk-yritys). Pk-yrityksellä tai tätä edustavalla järjestöllä on mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi, mutta saadun selvityksen mukaan näin ei tosiasiallisesti tehdä muun muassa liike- tai sopimussuhteen menettämisen sekä oikeudenkäynnin ja siitä aiheutuvien kustannusten pelossa. Maksuviivästysten pääsyynä pidetään siten neuvotteluvoiman epätasapainoa suuren velallistahon ja sitä pienemmän velkojatahon välillä (ks. U, s. 2).

Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että asetusehdotukseen sisältyy säännöksiä, jotka ovat jäljempänä kuvatuin tavoin ongelmallisia erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta. Ehdotusta tulee tämän vuoksi arvioida neuvotteluissa vielä tarkoin. Valiokunta lausuu ehdotuksesta tarkemmin seuraavaa.

Instrumentin valinta

Lakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tarkoituksenmukaisempana, että ehdotettu sääntely annettaisiin asetuksen sijaan jatkossakin direktiivinä. Se, että osa säännöksistä sisältyy asetukseen ja osa sitä täydentävään kansalliseen lainsäädäntöön, tekee sääntelystä hajanaisen ja vaikeuttaa sen hahmottamista ja soveltamista.

Soveltamisala

Valiokunta pitää komission asetusehdotuksen nykyistä sääntelyä vastaavaa soveltamisalaa perusteltuna. Soveltamisalan rajaaminen siten, että se koskisi esimerkiksi vain julkisyhteisöjen tai julkisyhteisöjen omistamien yritysten maksuviivästyksiä, ei olisi perusteltua, sillä se ei saadun selvityksen valossa ratkaisisi maksuviivästyksiin liittyviä ongelmia.

30 päivän enimmäismaksuaika

Keskeinen asetusehdotuksen säännös koskee enimmäismaksuaikaa. Ehdotuksen mukaan se on aina enintään 30 päivää, eikä siitä voi poiketa missään tilanteissa. Sopimusehto maksuajan asettamisesta tämän vastaisesti on ehdotuksen mukaan tehoton.

Komission ehdotus vahvistaa ostajan eli velallisen velvollisuutta maksaa kauppahintasaatava myyjälle eli velkojalle, mikä on sinällään kannatettavaa ja linjassa Suomen oikeusjärjestyksen ja velvoiteoikeuden lähtökohtien kanssa. Maksuaikojen lyhenemisen voidaan arvioida parantavan ennen kaikkea velkojina toimivien pk-yritysten asemaa, vaikkakin on mahdollista, että suuryritykset ottavat maksuajan lyhenemisen huomioon hinnoittelussaan tai muissa sopimusehdoissaan.

Toisaalta se, että ehdotuksessa säädetään pakottavasti kaupallisissa toimissa sallitusta enimmäismaksuajasta, poikkeaa nykyisestä direktiivistä ja sen täytäntöönpanemiseksi annetusta kansalli-

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2023 vp

sesta lainsäädännöstä, sillä ne mahdollistavat yritysten sekä yritysten ja viranomaisten välisissä sopimuksissa sen, että osapuolet keskinäisellä sopimuksellaan poikkeavat säännöksistä.

Valtioneuvosto ei kannata mainittua ehdotusta. Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan pitäen komission ehdotusta tavoitteisiin nähden liian jäykkänä ja sopimusvapautta liikaa rajoittavana ja siten suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Ehdotettu sääntely voi myös johtaa tavoitteiden kannalta kielteisiin vaikutuksiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on toimialoja, joissa 30 päivää pitemmät maksuajat ovat tyypillisiä ja hyödyttävät molempia sopimusosapuolia, myös sellaisessa tapauksessa, jossa velkoja on pienempi osapuoli. Myös kaupallisen toimen luonne voi puoltaa sekä velkojan että velallisen kannalta joustavuutta maksuaikojen sopimisessa. Niin ikään on huomattava, että ehdottomilla säännöksillä voi olla pk-yritysten kannalta myös kielteisiä vaikutuksia, sillä ehdotettu sääntely koskee myös sellaisia tapauksia, joissa pk-yritys on velallisenä ja suurempi yritys velkojana samoin kuin tapauksia, joissa sekä velkoja että velallinen ovat pk-yrityksiä.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta korostaa, että ehdotetulla sääntelyllä on tärkeää pyrkiä ratkaisemaan ongelmia, muttei vaikeuttaa yritysten toimintaa ja toimintamahdollisuuksia niissä tilanteissa, joissa ehdotettua pitempi maksuaika on molempien osapuolten aidon tahdon mukaista ja siten sopii molemmille osapuolille. Valiokunta toteaaakin, että jos pitkästä maksuajasta on aidosti sovittu, kyse ei ole maksuviivästyksestä. Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotettuun sääntelyyn saadaan lisää joustavuutta. Neuvottelujen kuluessa on aiheellista selvittää toimivia keinoja tämän toteuttamiseksi.

Viivästyskorko, vakiokorvaus ja perintäkulut

Komission ehdotuksessa säädetään pakottavasti myös viivästyskoron maksuvelvollisuudesta ja korkokannasta sekä viivästyneelle maksulle maksettavasta 50 euron vakiokorvauksesta ja perintäkultujen maksuvelvollisuudesta. Viivästyneen maksun seuraamukset ovat automaattisia, eikä velkoja voi ehdotuksen mukaan missään olosuhteissa luopua oikeudestaan niihin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viivästyskoron vaatiminen on Suomessa käytössä laajasti jo nykyisin, mutta vakiokorvauksen käyttö on poikkeuksellista. Vakiokorvauksen vaatimisen jokaiselle erääntyneelle saatavalle komission ehdotuksen mukaisesti arvioidaan kasvattavan velallisten vastuulla olevia korvattavia kustannuksia. Saatavien perinnässä keskeinen merkitys on myös maksusuunnitelmilla ja maksujärjestelyillä. Asetusehdotus rajoittaa myös tällaisten järjestelyjen tekemistä, vaikka se olisi sekä velkojan että velallisen etu.

Saamansa selvityksen valossa valiokunta ei pidä perusteltuna eikä tarkoituksenmukaisena, ettei velkoja voi missään tapauksissa luopua oikeudestaan viivästysseuraamuksiin. Ehdotetut säännökset voivat lisätä maksuviivästyksistä aiheutuvia haasteita sekä velkojille että erityisesti velallisille, jolloin ne eivät edistä ehdotuksen tavoitteita. Ehdotettu sääntely on siten myös tältä osin liian jäykkä ja sopimusvapautta liikaa rajoittava ja siten suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, minkä vuoksi on tärkeää pyrkiä saamaan siihen lisää joustavuutta.

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2023 vp

Valvontaviranomainen

Ehdotus edellyttää jäsenvaltioiden asettavan kansallisen viranomaisen tai viranomaisia, jotka valvovat asetuksen noudattamista. Valvontaviranomaisen tulee muun muassa voida tarpeen vaatiessa toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asetettuja maksumääriäikoja noudatetaan. Jäsenvaltioiden tulee myöntää valvontaviranomaiselle toimivalta muun muassa suorittaa paikan päällä tapahtuvia ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia, velvoittaa velallinen suorittamaan viivästyskorkoa tai perintäkulut, määrätä sakkoja ja muita seuraamuksia tai käynnistää menettely sakon määräämiseksi sekä vaatia velallista lopettamaan asetuksen rikkominen. Ehdotuksessa säädetään myös edellytyksistä, joiden täytyessä velkojat voivat valittaa maksuviivästyksistä valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomaista koskevat säännökset edellyttävät kansallista täytäntöönpanoa. Myös seuraamukset asetuksen rikkomisesta jäävät jäsenvaltioiden säädettäväksi.

Valvontaviranomaista ja sen toimivaltaa koskevat säännökset ovat direktiiviin nähden uusia, joten kyse on merkittävästä muutoksesta nykytilaan. Kuten valtioneuvoston kannassa todetaan, on hyvin poikkeuksellista, että viranomainen asetetaan valvomaan yritysten välisiä sopimussuhteita. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa valvontaviranomaisen perustamista on kuitenkin erityisesti pk-yritysten kannalta kannatettu.

Lakivaliokunta toteaa, että jos neuvotteluissa päädytään edellyttämään valvontaviranomaisen perustamista, erityistä huomiota tulee kiinnittää valvontaviranomaisen perustamisen ja toiminnan kustannustehokkuuteen. Myös valvontaviranomaisen toimivaltuuksien käyttöä ja perusteita samoin kuin valituksen tekemistä valvontaviranomaiselle on tarpeen täsmentää, sillä ehdotettu sääntely on näiltä osin tulkinnanvaraista. Lisäksi ehdotuksessa on tarpeen säätää nimenomaisesti toimivaltuuksien tarkemmasta määrittelystä kansallisella lainsäädännöllä.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös valvontaviranomaisen ja yleisen tuomioistuimen väliseen toimivallanjakoon. Ehdotuksen mukaan valvontaviranomaisen tulee voida velvoittaa velallinen suorittamaan viivästyskorkoa tai perintäkulut sekä vaatia velallista lopettamaan asetuksen rikkominen. Valvontaviranomaisen toimivalta puuttua tällä tavoin yritysten välisissä yksittäisissä sopimussuhteissa maksuviivästyksen seuraamuksiin sekä määrätä velallinen täyttämään sopimussuhteesta johtuvat velvoitteet velkojalle on ongelmallinen, sillä asetusehdotuksessa tarkoitettu maksuviivästys koskee yksityisoikeudelliseen veloitteeseen perustuvaa saatavaa, jota koskevat riita-asiat kuuluvat perustuslain nojalla yleisten tuomioistuinten yksinomaisen toimivallan piiriin. Ehdotettu sääntely merkitsee rinnakkaista toimivaltaa valvontaviranomaisen ja yleisen tuomioistuimen välillä, mikä on ongelmallista perustuslain 3 §:n toimivallanjaon kannalta. Myös valitustie valvontaviranomaisen päätöksestä, jolla veloitetaan velallinen suorittamaan velkojalle asetuksen mukaiset viivästysseuraamukset sekä täyttämään sopimussuhteesta johtuvat velvoitteet, ohjautuu hallinto-oikeudelliselle linjalle, vaikka korvausvelvollisuutta koskeva riita on pohjimmiltaan yksityisten välinen riita-asia.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta painottaa, ettei asetusehdotuksella tule puuttua jäsenvaltioiden prosessiautonomiaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2023 vp

Siirtymäaika ja taannehtivuus

Komissio ehdottaa sääntelyn tulevan sovellettavaksi 12 kuukautta voimaantulosta. Säännöksiä sovelletaan ehdotuksen mukaan myös, kun kaupallista toimea koskeva sopimus on tehty ennen soveltamispäivää.

Valiokunta pitää omaisuudensuojana turvatun sopimusten sitovuuden kannalta tärkeänä, että neuvotteluissa vielä arvioidaan, onko kaikkia ehdotettuja säännöksiä asianmukaista soveltaa taannehtivasti. Myös asetuksen voimaantulon ja soveltamisen välisen siirtymäajan tulee taannehtivuuden vuoksi olla riittävän pitkä, minkä vuoksi valiokunta kannattaa valtioneuvoston näkemystä vähintään 24 kuukauden siirtymäajasta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 30.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Tuomas Kettunen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila