

U 62/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bekämpande av sena betalningar vid affärstransaktioner

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 12 september 2023 till Europaparlamentets och rådets förordning om bekämpande av sena betalningar vid affärstransaktioner samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 26 oktober 2023

Justitieminister Leena Meri

Lagstiftningsråd Jussi Päivärinne

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM BEKÄMPANDE AV SENA BETALNINGAR VID AFFÄRSTRANSAKTIONER**1 Förslagets bakgrund och syfte**

Europeiska kommissionen lade den 12 september 2023 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bekämpande av sena betalningar vid affärstransaktioner (COM(2023) 533 final/2: nedan förslaget till förordning, förslaget eller förordningen om sena betalningar). Förordningen om sena betalningar föreslås ersätta det gällande direktivet om sena betalningar (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU av den 16 februari 2011 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner (omarbetning), nedan direktivet om sena betalningar eller direktivet).

Sena betalningar är betalningar som inte görs inom den avtalade eller lagstadgade tidsfristen. Enligt kommissionen påverkar sena betalningar företag i alla storleksklasser, men särskilt små och medelstora företag (SMF), i alla sektorer och i alla medlemsstater. Den främsta orsaken till sena betalningar är skillnaden i förhandlingsposition mellan en stor gäldenär och en mindre borgenär. Denna asymmetri leder ofta till att en borgenär som är mindre än gäldenären eller har en svagare förhandlingsposition inte har något annat alternativ än att acceptera oskäligena betalningsvillkor. Vidare är det ovan beskrivna problemet enligt kommissionen delvis en följd av att det gällande direktivet om sena betalningar saknar tillräckliga förebyggande åtgärder och lämpliga avskräckande åtgärder. Även direktivets verkställighets- och klagomålsmekanismer kan betraktas som otillräckliga. Förordningen om sena betalningar tar itu med dessa brister och problem, och syftet med förslaget är att förbättra betalningsdisciplinen för olika aktörer (myndigheter, stora företag och små och medelstora företag) och skydda företag i alla storleksklasser mot de negativa effekterna av betalningsförseningar i affärstransaktioner.

Översynen av direktivet om sena betalningar ingår i kommissionens arbetsprogram 2023 och hör till ett större åtgärds paket som ska underlätta de små och medelstora företagens verksamhet ("SME Relief Package"). Att förbättra betalningsbeteendet vid affärstransaktioner är ett av målen i kommissionens meddelanden Uppdatering av industristrategin 2020 och En SMF-strategi för ett hållbart och digitalt EU. Reformen följer också upp rekommendationerna i det yttrande som plattformen Fit for Future antog i december 2021 och Europaparlamentets resolution från 2019. Förslaget bidrar också till målen i kommissionens meddelande EU:s konkurrenskraft på lång sikt – efter 2030. Direktivet om sena betalningar ingår också i Europeiska kommissionens program för bättre lagstiftning (Refit).

Förslaget syftar bland annat till att garantera rättvisan i affärstransaktioner, öka resiliensen hos små och medelstora företag och leveranskedjor, främja en mer utbredd användning av de möjligheter som digitaliseringen medför samt förbättra den finansiella kompetensen hos företagare och små och medelstora företag. Förslaget har många nära kopplingar till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan (nedan UTP-direktivet).

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Förordningens tillämpningsområde och definitioner (artiklarna 1 och 2)

I artikel 1 anges förordningens mål och tillämpningsområde. Tillämpningsområdet är detsamma som för det gällande direktivet om sena betalningar. Förordningen gäller med några undantag alla affärstransaktioner mellan näringsidkare samt näringsidkare och upphandlingsenheter (myndigheter) där varor levereras eller tjänster tillhandahålls mot betalning.

Förslaget innehåller vissa nya definitioner som inte finns i direktivet om sena betalningar, nämligen definitionerna på förfarande för godkännande eller kontroll, gäldenär samt borgenär. Dessutom ingår vissa definitioner från direktivet om sena betalningar inte i förslaget till förordning, nämligen definitionerna på ränta vid sen betalning, lagstadgad ränta vid sen betalning samt referensränta (artikel 2 i förslaget).

2.2 Betalningstider (artikel 3)

Artikel 3 i förslaget till förordning är stramare än artiklarna 3 och 4 i direktivet om sena betalningar, eftersom den föreslagna längden för förfarandet för godkännande eller kontroll är högst 30 dagar i alla situationer (se även artikel 9.1 a i förslaget). Förslaget möjliggör dessutom nationella bestämmelser om kortare betalningstider eller förfaranden för godkännande eller kontroll än 30 dagar.

Enligt förslaget ska förfaranden för godkännande eller kontroll tillämpas endast i undantagsfall. Ett sådant förfarande får föreskrivas i nationell lag endast om det är absolut nödvändigt på grund av varornas eller tjänsternas särskilda karaktär. I sådana situationer ska också detaljerna i förfarandet för godkännande eller kontroll (bland annat längden) framgå av avtalet. Inte heller då får förfarandets längd överskrida 30 dagar från den dag då gäldenären tog emot varorna eller tjänsterna, även om dessa varor eller tjänster levereras före utfärdandet av fakturan eller en likvärdig begäran om betalning. Enligt förslaget får betalningstiden dock inte överstiga 30 dagar efter det att ett kontrollförfarande har ägt rum.

2.3 Betalning till underleverantörer vid offentlig upphandling (artikel 4)

Artikel 4 i förslaget till förordning är ny. Artikel 4 gäller endast byggentreprenadkontrakt (upphandlingskontrakt) som omfattas av direktiven 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU och 2009/81/EG. Syftet med bestämmelsen är att stödja att betalningarna förs vidare i leveranskedjan genom att ålägga huvudentreprenörerna att bevisa för den upphandlande myndigheten att direkta underleverantörer har fått betalt. Om den skyldighet som föreskrivs i artikeln inte fullgörs eller den upphandlande myndigheten inte får tillräckliga bevis ska verkställighetsmyndigheten enligt förslaget underrättas om detta.

2.4 Dröjsmålsräntan och dess räntesats samt betalningsplaner (artiklarna 5–7)

Artikel 5 i förslaget baserar sig på bestämmelserna i artiklarna 3 och 4 i direktivet om sena betalningar. Enligt förslaget förfaller dröjsmålsräntan automatiskt utan betalningspåminnelse. Bestämmelsen har formulerats annorlunda än i direktivet på så sätt att det inte längre talas om rätt till dröjsmålsränta. Enligt förslaget ska gäldenären fortfarande förse borgenären med all relevant information för att säkerställa att borgenärens faktura eller en likvärdig begäran om betalning godkänns och behandlas av gäldenären så snart den tagits emot. Vidare kodifieras rättspraxis i artikeln genom förtydligandet att dröjsmålsräntan ska löpa fram till dess att kapitalet har betalats. Det är också värt att notera att borgenären inte längre kan avstå från sin rätt till dröjsmålsränta för sena betalningar (se även artikel 9.1 b i förslaget).

Artikel 6 i förslaget till förordning är ny. Med stöd av den artikeln harmoniseras dröjsmålsrättan så att den motsvarar referensrättan plus 8 procentenheter.

Innehållet i artikel 7 (betalningsplaner) i förslaget till förordning motsvarar artikel 5 i direktivet om sena betalningar.

2.5 Ersättning för indrivningskostnader (artikel 8)

Artikel 8 i förslaget motsvarar artikel 6 i direktivet om sena betalningar. I förslaget har den fasta ersättningen justerats till 50 euro på grund av inflationen och det förtydligas att den ska betalas för varje enskild affärstransaktion som betalas för sent. Det är också värt att notera att borgenären inte längre kan avstå från sin rätt till den fasta ersättningen (se även artikel 9.1 b i förslaget).

2.6 Ogiltiga avtalsvillkor och avtalsmetoder (artikel 9)

I artikel 9 i förslaget ingår en förteckning över avtalsvillkor och avtalsmetoder som med stöd av förordningen ska betraktas som ogiltiga i alla situationer. Ett exempel på ogiltiga avtalsvillkor och avtalsmetoder är att man fastställer en betalningstid som strider mot den föreslagna artikel 3 eller att man på något sätt exkluderar eller inskränker borgenärens rätt till dröjsmålsränta eller ersättning för indrivningskostnader. Den föreslagna artikel 9 ersätter artikel 7 i direktivet om sena betalningar. I motsats till direktivet ingår i förslaget inte längre det flertydiga begreppet ”grovt oskäligt”, utan de ogiltiga avtalsvillkoren och avtalsmetoderna förtecknas uttömmande i artikeln.

Dessutom ska medlemsstaterna säkerställa att det finns lämpliga och effektiva medel för att få de avtalsvillkor och avtalsmetoder som avses i artikel 9.1 att upphöra. Även organisationer som är officiellt erkända som företrädare för borgenärer eller som har ett legitimt intresse av att företräda företag ska kunna begära att de ovannämnda ärendena prövas i nationell domstol eller av en nationell myndighet. (artikel 9.2 och 9.3 i förslaget)

2.7 Återtagandeförbehåll, insyn samt indrivning av obestridda fordringar (artiklarna 10–12)

Artikel 10 i förslaget till förordning motsvarar artikel 9 (Återtagandeförbehåll) i det gällande direktivet om sena betalningar.

Artikel 11 i förslaget till förordning motsvarar artikel 8 (Insyn och information) i det gällande direktivet om sena betalningar.

Artikel 12 i den föreslagna förordningen ersätter artikel 10 (Indrivning av obestridda fordringar) i det gällande direktivet om sena betalningar. Enligt direktivet om sena betalningar ska medlemsstaterna säkerställa att en exekutionstitel, inbegripet genom ett påskyndat förfarande och oavsett skuldens storlek, normalt kan erhållas inom 90 kalenderdagar från den dag då borgenären väckte talan eller gav in en ansökan vid domstol eller annan behörig myndighet, under förutsättning att gäldenären inte bestrider skulden eller invänder mot delar av förfarandet. Det är värt att notera att artikel 12 i förslaget till förordning inte innehåller ordet ”normalt”, vilket torde betyda att exekutionstiteln alltid ska fås inom 90 kalenderdagar om de övriga villkoren i artikeln är uppfyllda.

2.8 Verkställighetsmyndigheter och deras befogenheter (artiklarna 13 och 14)

Artiklarna 13 och 14 i förslaget är nya. Enligt dem ska medlemsstaterna utse en eller flera nationella myndigheter (verkställighetsmyndigheter) som ansvarar för att genomdriva förordningen. Verkställighetsmyndigheterna ska i förekommande fall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att betalningsfrister efterlevs. Verkställighetsmyndigheterna ska samarbeta med kommissionen och med de andra verkställighetsmyndigheterna och bistå dem i gränsöverskridande fall, och dessutom samordna sin verksamhet (inbegripet informationsutbyte) med andra myndigheter. Verkställighetsmyndigheterna ska ha de resurser och den expertis som krävs för att utföra sina uppgifter.

Enligt artikel 14.1 ska medlemsstaterna ge verkställighetsmyndigheterna befogenheter att a) inleda och genomföra undersökningar på eget initiativ eller på grundval av ett klagomål, b) kräva att borgenärer och gäldenärer tillhandahåller all information som krävs för att utföra undersökningar avseende sena betalningar i affärstransaktioner, c) genomföra oanmälda inspektioner på plats inom ramen för myndighetens undersökningar, d) ålägga gäldenären att betala dröjsmålsränta enligt artikel 5 eller ersätta borgenären enligt artikel 8, e) påföra dem som begått överträdelser böter och andra sanktioner samt interimistiska åtgärder eller inleda förfaranden för att påföra böter och andra sanktioner samt interimistiska åtgärder, f) kräva att gäldenären ska upphöra med en överträdelse, samt g) offentliggöra de beslut som fattats enligt d, e och f.

Medlemsstaterna ska fortsättningsvis fastställa sanktioner för överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Det är värt att notera att led c och e i artikel 14.1 saknar hänvisningar till nationella regler och förfaranden (jfr led c och e i artikel 6.1 i UTP-direktivet, som innehåller reglering som motsvarar förslaget och där det anges ”in accordance with national rules and procedures”).

2.9 Klagomål och konfidentialitet (artikel 15)

Artikel 15 i förslaget är ny. I den fastställs de villkor som ska uppfyllas för att borgenärer ska kunna lämna in klagomål om sena betalningar. Klagomål kan lämnas in antingen till verkställighetsmyndigheten i den medlemsstat där borgenären är etablerad eller till verkställighetsmyndigheten i den medlemsstat där gäldenären är etablerad. När det handlar om ett ärende som hör till en i artikel 13 avsedd verkställighetsmyndighet ska också organisationer som officiellt är erkända som företrädare för borgenärer eller organisationer som har ett legitimt intresse i ärendet ha rätt att lämna in klagomål på begäran av en eller flera av medlemmarna i deras medlemsorganisationer, om dessa medlemmar anser att de har drabbats av en överträdelse av förordningen.

Verkställighetsmyndigheten ska på begäran av den klagande vidta nödvändiga åtgärder för lämpligt skydd av den klagandes identitet. Den klagande ska dock ange alla uppgifter för vilka begäran om konfidentialitet görs. (artikel 15.3 i förslaget)

Om en verkställighetsmyndighet anser att det finns tillräcklig grund för att vidta åtgärder med anledning av ett klagomål ska myndigheten inleda, genomföra och slutföra en utredning av klagomålet inom en rimlig tidsperiod, och om verkställighetsmyndigheten kommer fram till att en gäldenär har överträtt förordningen ska den kräva att gäldenären upphör med överträdelser. (artikel 15.4–15.7 i förslaget)

2.10 Alternativ tvistlösning (artikel 16)

Artikel 16 i förslaget är ny. Enligt den ska medlemsstaterna främja en frivillig användning av effektiva och oberoende mekanismer för alternativ tvistlösning i syfte att lösa tvister mellan gäldenärer och borgenärer. Dessutom ska mekanismer för alternativ tvistlösning för tvister rörande sen betalning uppmuntra parterna i en tvist att hitta en lösning själva, och sådana mekanismer ska vara snabba, effektiva och kostnadseffektiva samtidigt som förtroendet och tilliten mellan parterna upprätthålls.

2.11 Digitala verktyg, utbildning i kredithantering och finanskunskap (artikel 17)

Artikel 17 i förslaget är ny. För att på ett effektivt sätt genomdriva förordningen ska medlemsstaterna i den mån det är möjligt använda digitala verktyg. Dessutom ska medlemsstaterna säkerställa att små och medelstora företag har tillgång till utbildning i kredithantering och finanskunskap, inbegripet utbildning i användningen av digitala verktyg för betalningar i tid.

2.12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (artikel 20)

Förordningen träder i kraft dagen efter den dag då den offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning, och den börjar tillämpas 12 månader efter ikraftträdandet. Bestämmelserna i förordningen tillämpas på affärstransaktioner som genomförs efter den dag då den börjar tillämpas. Det är värt att notera att bestämmelserna också tillämpas när avtalet om en affärstransaktion har ingåtts före den dag då förordningen börjar tillämpas. (artikel 20 i förslaget)

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt. Med denna rättsliga grund kan bestämmelser om att upprätta den inre marknaden och få den att fungera utfärdas för tillnärmning av lagstiftningen i medlemsstaterna. Förslagets syfte är att säkerställa en enhetlig och icke-diskriminerande tillämpning av lagstiftningen i Europeiska unionen.

Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig.

Enligt kommissionen förutsätter bekämpandet av sena betalningar samordnade och stränga regler. Enskilda nationella lösningar skulle sannolikt leda till brist på enhetliga regler, fragmentering av den inre marknaden och högre kostnader för företag som handlar över gränserna. Eftersom befintlig EU-lagstiftning måste ses över för att stärka bestämmelserna kan detta endast göras på EU-nivå. Enligt kommissionen är förslaget därmed förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anser att förslaget till förordning också är förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte går utöver vad som krävs för att uppnå målen.

Enligt kommissionen kan man med en förordning bättre än med direktivet ta itu med gränsöverskridande sena betalningar. Med en förordning kommer viktiga aspekter av betalningsvillkoren, som den maximala betalningsfristen och den maximala längden på godkännande- och kontrollförfaranden, dröjsmålsräntan och den fasta ersättningen, att vara direkt tillämpliga och desamma i hela EU. Medlemsstaterna kommer ändå fortfarande att kunna anta bestämmelser om vissa aspekter som leder till ett strängare skydd för borgenärerna. I förslaget till förordning finns dessutom bestämmelser om verkställighetsmyndigheter, medlingssystem och tillgången till utbildning i kredithantering och finanskunskap. Dessa bestämmelser måste genomföras nationellt.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Enligt statsrådets preliminära bedömning är förslaget också huvudsakligen förenligt med proportionalitetsprincipen. I förhandlingarna behöver dock förenligheten med proportionalitetsprincipen granskas för att säkerställa att de föreslagna nya skyldigheterna inte går utöver vad som faktiskt är nödvändigt för att uppnå målen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

En konsekvensbedömning (SWD(2023) 314 final) har gjorts av förslaget till förordning. I konsekvensbedömningen framkom det att sena betalningar trots direktivet om sena betalningar fortfarande är vanliga på den inre marknaden, och orsakar betydande problem för unionens ekonomi. Hälften av de fakturor som görs upp inom EU betalas för sent, och en fjärdedel av konkurserna beror på sena betalningar.

Enligt konsekvensbedömningen är det gällande direktivet om sena betalningar otillräckligt för att de observerade problemen ska kunna lösas, eftersom direktivet saknar tillräckliga förebyggande åtgärder och lämpliga avskräckande åtgärder, och eftersom direktivets verkställighets- och klagomålsmekanismer är otillräckliga.

I konsekvensbedömningen analyseras tre olika handlingsalternativ för att lösa problemen. Dessa är att förhindra att betalningsförseningar uppstår, att underlätta betalningar i tid samt att stärka indrivningsmekanismerna, säkerställa rättvisa betalningsvillkor och stärka företagets möjligheter att påverka. I konsekvensbedömningen betraktades en kombination av de olika handlingsalternativen som det mest effektiva sättet att lösa problemen.

Enligt bedömningen är den föreslagna förordningens konsekvenser som helhet fördelaktiga för företagen. Betalningstiderna väntas bli kortare vilket frigör kassaflödet och förbättrar betalningarnas förutsägbarhet. I och med de nya bestämmelserna behöver i synnerhet de minsta marknadsaktörerna inte längre lika ofta som nu ställas inför oskäligen betalningsvillkor, och när betalningar försenas har aktörerna tillgång till effektivare rättsmedel än tidigare. Vidare kommer möjligheten till medling enligt bedömningarna att spara rättegångskostnader, och kostnaderna för indrivning av fordringar kommer att minska avsevärt.

Största delen av de kostnader som påverkar företagen är engångskostnader, bland annat för uppdatering av standardvillkoren i fakturorna så att de motsvarar kraven i de nya bestämmelserna. Återkommande kostnader uppkommer i sin tur främst för de gäldenärer som för närvarande drar nytta av att avsiktligt betala sina fakturor för sent. Men om gäldenärerna betalar sina fakturor i tid kan de helt undvika dessa kostnader.

Utseendet av verkställighetsorgan samt organens verksamhet uppskattas medföra smärre kostnader för den offentliga ekonomin.

4.2 Konsekvenser för Finlands lagstiftning, inbegripet Åland

Förordningen föreslås ersätta direktivet om sena betalningar, som huvudsakligen har genomförts nationellt genom lagen om betalningsvillkor i kommersiella avtal (lagen om betalningsvillkor, 30/2013). Eftersom förordningen skulle vara direkt tillämplig rätt i Finland måste lagen om betalningsvillkor upphävas om förordningen antas. Dessutom torde förslaget, om det antas, förutsätta ändringar i lagen om indrivning av fordringar (513/1999, nedan indrivningslagen) i fråga om den fasta ersättningen och i räntelagen (633/1982) i fråga om dröjsmålsräntan.

Förslaget till förordning innehåller bestämmelser om verkställighetsmyndighetens befogenheter och tillsättandet av den, om behandlingen av klagomål till verkställighetsmyndigheten och om sanktioner för överträdelse av förordningen. Medlemsstaterna ska också främja den frivilliga användningen av effektiva och oberoende alternativa tvistlösningsmekanismer. Dessutom ska medlemsstaterna enligt förslaget till förordning säkerställa att små och medelstora företag har tillgång till utbildning i kredithantering och finanskunskap, inbegripet utbildning i användningen av digitala verktyg för betalningar i tid. Direktivet om sena betalningar innehåller inga motsvarande bestämmelser. Dessa bestämmelser om myndigheternas verksamhet måste genomföras nationellt, det vill säga antingen att en ny myndighet inrättas eller att en viss befintlig myndighet får nya uppgifter och det föreskrivs om myndighetens befogenheter.

Det är värt att notera att förslaget inte under några som helst omständigheter tillåter avvikelser från den maximala betalningstiden på 30 dagar. Exempelvis under elkrisen utfärdades nationellt temporära specialbestämmelser om betalningstider (lag om förlängning av betalningstiden för elenergiräkningar och om temporärt stödande av elbolagens likviditet, 276/2023). Med stöd av dessa bestämmelser kunde näringsidkare och andra än näringsidkare på begäran beviljas förlängd betalningstid. I motsats till direktivet om sena betalningar möjliggör den föreslagna förordningen alltså inga sådana bestämmelser.

Ärendet hör med stöd av 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

4.3 Konsekvenser för företagen och myndigheterna

Allmänt

Förordningen kan bedömas bidra till att företag och myndigheter som är verksamma i unionen betalar i tid. Sena betalningar till följd av företagets och myndigheternas betalningsovilja är dock ett betydligt mindre problem i Finland än i flera andra EU-stater. Trots detta uppgav cirka en tredjedel av de små och medelstora företag som deltog i Företagarna i Finland rf:s företagsgallup 2018–2023 att deras kundföretag förlängt betalningstiderna för fakturor. Största delen av dessa kundföretag var storföretag.

Konsekvenser för borgenärerna

Förslagets tvingande bestämmelser om den maximala längden på betalningstiden och förfarandet för godkännande eller kontroll, om dröjsmålsräntan och om den fasta ersättningen torde leda till att betalningsförseningarna minskar åtminstone i viss mån framför allt mellan företag. De sena betalningarna minskar förmodligen särskilt mellan borgenärer som är små eller medelstora företag och företagsgäldenärer som är större än dem, eftersom det inte längre är möjligt att komma överens om längre betalningstider. Förkortningen av betalningstiderna förbättrar därmed i synnerhet fakturerande små och medelstora företags likviditet och betalningsförmåga genom att deras eget kapital frigörs och behovet av extern finansiering därmed minskar. Färre sena betalningar frigör de resurser som borgenärerna satsar på frivillig och rättslig indrivning av fordringar.

Verkställighetsmyndigheten bidrar till att förordningen följs effektivare. Enligt nationell lag kan myndigheten antingen ansöka om eller påföra administrativa sanktioner för borgenärer som bryter mot förordningen. Verkställighetsmyndighetens möjlighet att ingripa i sena betalningar underlättar förmodligen framför allt de små och medelstora företagens ställning, eftersom de inte behöver agera ensamma gentemot gäldenärer som är storföretag. Även möjligheten för vissa organisationer och medlemsorganisationer att inleda ärenden torde kunna förbättra ställningen

för de företag som inte ensamma vågar vidta åtgärder eller som av någon annan anledning inte upplever att de är förmögna att göra det. Allt som allt kan de förkortade betalningstiderna väntas förbättra borgenärsföretagens, framför allt de små och medelstora företagens, konkurrenskraft och tillväxtpotentialer.

Om bestämmelserna träder i kraft kräver de att företagen ändrar innehållet i sina standardfakturer ifall att det inte motsvarar förordningen. Detta medför engångskostnader för borgenärer som använder fakturer med standardvillkor.

Förslaget till förordning ålägger företag som är huvudentreprenörer i offentliga upphandlingar att bevisa för den upphandlande enheten att underleverantörerna har fått betalt inom utsatt tid. Denna skyldighet får också uppfyllas genom en skriftlig försäkran till den upphandlande enheten. Förslaget ökar eventuellt i viss mån den administrativa bördan för företag som är huvudentreprenörer i offentliga upphandlingar.

Konsekvenser för gäldenärerna

När betalningstiderna blir kortare påverkas gäldenärernas rörelsekapital och ökar deras kapitalkostnader om de har haft betalningstider samt godkännande- och kontrolltider som är längre än 30 dagar. Detta kan kräva rekonstruktion av vissa gäldenärers finansiering. Samtidigt förbättrar förslaget ställningen för gäldenärer som redan tillämpar betalningstider på högst 30 dagar i förhållande till företag som tillämpar betalningstider som är längre än 30 dagar, eftersom förslaget minskar den konkurrensfördel som långa betalningstider har inneburit.

I vissa fall kan betalningen av fakturer minst en gång i månaden öka arbetsmängden särskilt i gäldenärsföretag som är betalare. Verkställighetsmyndighetens begäranden om information och kontakter i tillsynsändamål kan i någon mån öka den administrativa bördan för gäldenärer som är föremål för tillsyn. Den skyldighet att automatiskt betala dröjsmålsränta och fast ersättning som en försening eventuellt föranleder för gäldenären ökar gäldenärens kostnader i sig, och kan dessutom kräva anpassningar i gäldenärernas betalningssystem. Samtidigt gynnas borgenärerna av den automatiska skyldigheten att betala påföljderna för försenade betalningar.

Konsekvenser för samhället och konkurrensen

Kortare betalningstider kan leda till att likvida medel överförs från stora företag till små och medelstora företag. Detta medför kostnader för de storföretag som är gäldenärer. Det är dock möjligt att storföretagen beaktar den förlorade nyttan på grund av kortare betalningstider i den köpesumma som parterna kommer överens om, så att de små och medelstora företagen åtminstone delvis går miste om den fördel som regleringen om sena betalningar ger dem.

En förkortning av betalningstiderna på det föreslagna sättet kan ha negativa konsekvenser särskilt för företag med långsam lageromsättning, eftersom det kan uppstå betydande fördröjning mellan betalningar som företaget gör och betalningar som företaget får. Sådana företag finns i synnerhet inom detaljhandeln, men också i handeln mellan företag. En följd kan bli att till exempel detaljhandeln oftare måste ty sig till korttidsfinansiering, vilket i sin tur kan leda till stigande konsumentpriser.

Om ett företag tidigare har kunnat erbjuda långa betalningstider har detta kunnat vara en konkurrensfördel. Att låta bli att kräva dröjsmålsränta eller fast ersättning har i vissa fall också kunnat vara en konkurrensfördel och ett sätt att i övrigt uppnå förmånligare avtalsvillkor. I fortsättningen – på grund av begränsningen av avtalsfriheten – finns det inte längre någon sådan möjlighet.

Ett minskat antal betalningsförseningar och det faktum att en myndighet övervakar att förordningen följs kan minska behovet av indrivningsåtgärder, vilken i sin tur kan ha en viss inverkan på företag inom indrivningsbranschen som driver in fordringar som omfattas av förordningen. Det är också möjligt att de nya bestämmelserna om fast ersättning påverkar förfarandena inom indrivningsbranschen. De tvingande bestämmelserna om dröjsmålspåföljder förefaller förhindra överenskommelser om återbetalning av fordringar i nuvarande form, vilket kan ha negativa konsekvenser för framgångsrik indrivning av fordringar och därmed också för borgenärens ställning.

Bestämmelserna i förordningen kan i vissa fall styra företag som vill ha längre betalningstider till att använda varuleverantörer utanför EU. Därmed kan förordningen påverka konkurrenskraften för företag etablerade i EU negativt i förhållande till företag i tredjeländer.

Konsekvenser för andra myndigheter än domstolarna

Den föreslagna förordningen tillämpas också på affärstransaktioner mellan företag och myndigheter. I Finland betalar myndigheterna vanligen i tid. Därför har de materiella bestämmelserna om avtalsförhållandet på sin höjd en engångseffekt för myndigheterna ifall att de är tvungna att ändra sina betalningsvillkor.

Förslaget ökar myndigheternas uppgifter och arbetsmängd. Som det konstateras ovan måste det nationellt utses en myndighet som övervakar verkställigheten och efterlevnaden av bestämmelserna, ansöker om och vid behov påför administrativa sanktioner samt utför vissa andra uppgifter och åtgärder. Alternativen är antingen att inrätta en ny myndighet eller att utvidga uppgifterna för en befintlig myndighet. Även om de föreslagna uppgifterna ges till en befintlig myndighet ökar den myndighetens arbetsmängd till den grad att arbetet inte kan skötas med befintliga resurser. Inrättandet av en ny myndighet medför självfallet också kostnader.

Främjandet av alternativa tvistlösningsmetoder, som nämns i förslaget till förordning, förutsätter eventuellt inte att en ansvarig myndighet utses för den verksamheten. Inget befintligt tvistlösningsorgan tillhandahåller alternativa tvistlösningsmetoder för tvister som har att göra med sena betalningar. Myndigheten ska också främja utbildningen i kredithantering och finanskunskap.

Av flera orsaker är det svårt att uppskatta hur mycket myndigheternas arbete ökar. Myndigheternas arbetsmängd påverkas framför allt av i vilken omfattning företagen bryter mot förordningen. Detta är i sin tur omöjligt att bedöma tillförlitligt på förhand. Arbetsmängden beror också på hur stor del av överträdelserna som anmäls till verkställighetsmyndigheten och hurdana åtgärder anmälningarna kräver av myndigheten. Myndigheternas arbetsmängd påverkas av vilka åtgärder som krävs för att utreda en överträdelse och eventuellt skydda den klagandes identitet samt hurdana sanktioner myndigheten påför för överträdelsen. Myndigheternas arbetsmängd påverkas i hög grad också av hur stora insatser tillgången till kredithanteringsverktyg och utbildningen i finanskunskap kräver.

Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Det står klart att myndigheternas ökande arbetsmängd och de engångskostnader som förslaget medför inte kan specificeras särskilt noggrant i det här skedet på grund av de omständigheter som nämns ovan. I vilket fall som helst kräver den tillsyn och utbildning som förutsätts i förslaget betydande resurser.

En konservativ uppskattning är att verkställighetsmyndighetens resursbehov kommer att vara cirka 500 000 euro per år, som utgörs av cirka sex årsverken och andra utgifter, it- och informationsutgifter och resekostnader. För verkställighetsmyndigheten uppkommer också engångskostnader när verksamheten inleds, till exempel för anskaffningar, upphandling av utbildningar och inrättandet eller uppdateringen av informationssystem. Dessa kostnader kan preliminärt uppskattas till cirka 75 000 euro, om uppgifterna ges till en befintlig myndighet. Om en ny myndighet inrättas för de uppgifter som anges i förordningen är engångskostnaden cirka 100 000 euro.

Konsekvenser för domstolarna

Verkställighetsmyndighetens beslut ska kunna överklagas hos en domstol. Detta ökar arbetet i de domstolar som är besvärinstanser. I förvaltningsärenden är vanligen förvaltningsdomstolen besvärinstans. För närvarande är det marknadsdomstolen som fattar beslut om förbud enligt 10 § i lagen om betalningsvillkor. Marknadsdomstolen beslutar också om förbud enligt lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/1978) och lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare (1062/1993). Därför kan överklagandena eventuellt delvis också styras till marknadsdomstolen ifall att varning eller förbud föreskrivs som administrativ sanktion för överträdelser av förordningen.

Högsta förvaltningsdomstolen är besvärinstans i förvaltningsdomstolens beslut. I de ärenden som marknadsdomstolen behandlar är högsta domstolen besvärinstans. De föreslagna bestämmelserna ökar också de högsta domstolarnas arbete i ringa utsträckning om de antas.

Det är också mycket svårt att uppskatta domstolarnas arbetsmängd i det här skedet. Mängden merarbete för domstolarna beror givetvis på hur många beslut om administrativa sanktioner myndigheten meddelar och i hur många av dem ändring söks. I vilket fall som helst kan man uppskatta att antalet domstolsärenden inte kommer att öka så mycket att det skulle behövas extra resurser för domstolarna.

Dessutom förutsätts i den föreslagna förordningen att borgenären i obestridda ärenden som omfattas av förordningen alltid ska få en verkställbar dom inom 90 dagar från det att talan väcktes. Enligt Domstolsverkets statistik var den genomsnittliga behandlingstiden för summariska tvistemål 2014–2021 cirka 2,5–3 månader. Behandlingstiden varierar dock betydligt mellan tingsrätterna. En absolut tidsfrist förutsätter sannolikt tilläggsresurser för de domstolar som behandlar summariska ärenden.

5 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Justitieministeriet ordnade den 5 oktober 2023 ett samrådsmöte för centrala myndigheter och företrädare för näringslivet. Dessutom behandlade sektionen för konkurrenskraft (EU 8) utkastet till U-skrivelse om förslaget i ett skriftligt förfarande den 9–12 oktober 2023.

Kommissionen presenterade förslaget i arbetsgruppen för konkurrenskraft och tillväxt den 12 oktober 2023. Avsikten är att förslaget ska behandlas under Spaniens ordförandeskap på ett ytterligare arbetsgruppsmöte. Europaparlamentet har ännu inte börjat behandla förslaget. Det är ännu inte känt vilka utskott som kommer att behandla förslaget och vilka som kommer att vara rapportörer.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Det föreslås att myndigheterna ska ha rätt att övervaka att förordningen följs och vidta åtgärder för att säkerställa att den genomförs. I förslaget till förordning finns bland annat bestämmelser om myndigheternas befogenheter att få information, göra inspektioner och tillgripa administrativa sanktioner mot dem som bryter mot förordningen. De föreslagna bestämmelserna är relevanta särskilt med avseende på grundlagens (731/1999) paragraf 3 § om befogenhetsfördelningen, 12 § om offentlighetsprincipen och 15 § om egendomsskyddet samt 21 § om tryggheten av en god förvaltning.

Enligt artikel 15.3 i förslaget till förordning ska verkställighetsmyndigheten på begäran av den klagande vidta nödvändiga åtgärder för lämpligt skydd av den klagandes identitet. I 12 § i grundlagen föreskrivs det att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. I 21 § i grundlagen finns grundläggande bestämmelser om vars och ens rätt till god förvaltning och en rättvis rättegång. Paragrafen innehåller också ett uppdrag för lagstiftaren enligt vilket offentligheten vid handläggningen samt rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en god förvaltning ska tryggas genom lag.

Genom lag får man endast dra upp sådana begränsningar för offentligheten som kan anses nödvändiga enligt grundlagen (GrUU 43/1998 rd). Offentligheten för handlingar som myndigheterna innehar kan dock begränsas om det är nödvändigt för att garantera någon annan grundlagstryggad rättighet, till exempel egendomsskyddet eller skyddet för privatlivet. Den som begär att ett ärende prövas, och som sedan avslöjas, riskerar i det här fallet att affärsrelationerna skadas. Strävan efter att skydda identiteten för den som anmäler en överträdelse kan anses vara förenlig med offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen och med principen att begränsningar av offentligheten måste vara nödvändiga enligt grundlagen.

Om den klagandes identitet hemlighålls kan det dock kränka garantierna för god förvaltning som tryggas i 21 §, i synnerhet rätten att bli hörd. För att administrativa sanktioner ska kunna påföras krävs det vanligtvis att den berörda får möjlighet att ge sin syn på de krav och utredningar som inverkar på avgörandet. Verkställighetsmyndighetens avgörande kan alltså inte baseras på material som inte är offentligt för parterna. Överträdelser som verkställighetsmyndigheten får kännedom om kan dock basera sig även på material där den klagandes identitet åtminstone indirekt framgår. I sådana situationer måste verkställighetsmyndigheten påföra sanktioner utifrån material som föremålet för sanktionen inte kan få information om. Detta kan strida mot principerna för god förvaltning.

Den föreslagna förordningen ska tillämpas på affärstransaktioner som genomförs efter den dag då förordningen börjar tillämpas. Det innebär att bestämmelserna också tillämpas när avtalet om en affärstransaktion har ingåtts före den dag då förordningen börjar tillämpas. Bestämmelserna om betalningsvillkor är tvingande, och ingriper därför i gällande avtalsförhållanden där de överenskomna betalningsvillkoren strider mot förordningen.

I grundlagen finns inga uttryckliga bestämmelser om avtalsfrihet och avtalsförhållandens fortbestånd. Egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen tryggar dock även avtalsförhållandens fortbestånd. Vanligen kan man inte retroaktivt ingripa i avtalsförhållandens okränkbarhet. Förbudet är dock inte absolut (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II och GrUU 37/1998 rd, s. 2/I). Avtalens bindande och bestående karaktär har samband med skyddet av parternas berättigade förväntningar (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 21/2004 rd, s. 3/I och GrUU 33/2002 rd, s. 3/I). Parterna har rätt att lita på att lagstiftningen om de rättigheter och skyldigheter som är viktiga för avtalsförhållandet består och att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar

parternas rättsliga ställning (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I och GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Även i sådana fall där utskottet har ansett att det är möjligt att retroaktivt ingripa i avtal har utskottet bedömt propositionen med avseende på de allmänna förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis med avseende på ett godtagbart syfte och bestämmelsernas proportionalitet (se sammanfattningsvis GrUU 36/2010 rd, s. 2/II).

Den för myndigheten föreslagna befogenheten att ingripa i påföljderna för sena betalningar i enskilda avtalsförhållanden och kräva att gäldenären ska fullgöra sina skyldigheter som följer av avtalsförhållandet är en ny typ av befogenhet för verkställighetsmyndigheten. Vanligen handlar det om dispositiva tvistemål som endast när borgenären kräver det avgörs av en allmän domstol eller i ett frivilligt tvistlösningsförfarande. Till den delen kan förslaget betraktas som problematiskt i relation till befogenhetsfördelningen enligt 3 § i grundlagen. Med stöd av fördelningen av domstolarnas uppgifter enligt 98 och 99 § i grundlagen ska tvistemål mellan enskilda avgöras i de allmänna domstolarna.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna ge verkställighetsmyndigheten befogenhet att inleda och genomföra undersökningar på eget initiativ eller på grundval av ett klagomål och befogenhet att genomföra oanmälda inspektioner på plats inom ramen för sina undersökningar. De föreslagna bestämmelserna om inspektionsbefogenheter är relevanta för skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen. Enligt den paragrafen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag.

Grundlagsutskottet har i sin senaste praxis pekat på att det i lagstiftningen om inspektioner som riktar sig mot företag och har karaktären av tillsyn för tydlighetens skull bör hänvisas till de allmänna bestämmelserna om inspektioner i 39 § i förvaltningslagen (GrUU 11/2013 rd, s. 2/II, GrUU 5/2013 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 5/2010 rd). Enligt 39 § i förvaltningslagen ska en myndighet normalt underrätta en part som direkt berörs av ärendet om tidpunkten då en inspektion inleds, såvida syftet med inspektionen inte äventyras av en sådan underrättelse. Förordningsförslaget förutsätter att också oanmälda inspektioner ska kunna göras. Det bedöms att förvaltningslagens 39 § tillåter ett sådant krav om det behövs i enskilda fall.

Alla typer av företag kan vara föremål för tillsyn, och därmed kan tillsynen utsträckas exempelvis till småföretagares hem och andra lokaler som används för permanent boende. Myndighetens obegränsade befogenhet att göra oanmälda tillsynsbesök i sådana hemfridsskyddade lokaler är problematiskt med tanke på skyddet för privatlivet.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att en översyn av unionslagstiftningen kan understödjas för att säkerställa att man effektivare i hela unionen kan ingripa i sena betalningar och de problem som de orsakar. Statsrådet ställer sig positivt till att vissa små och medelstora företag som är borgenärer får en starkare ställning i relation till större gäldenärer med bättre förhandlingsposition. Samtidigt behöver man i förhandlingarna säkerställa att också gäldenärernas skäligen intressen tas i beaktande.

När det gäller valet av lagstiftningsinstrument fäster statsrådet uppmärksamhet vid att en förordning inte automatiskt leder till att bestämmelserna tillämpas effektivare i medlemsstaterna, om de inte är tillräckligt klara och entydiga. En förordning möjliggör inte heller anpassningar av bestämmelserna till den övriga nationella lagstiftningen eller att bestämmelsernas innebörd klargörs närmare i förarbetena till lagen. Det kan också betraktas som ett missförhållande att bestämmelserna om sena betalningar i framtiden delvis ska ingå i en förordning och delvis i en

nationell lag som utfärdas för att genomföra förslaget. För att säkerställa en konsekvent lagstiftning anser statsrådet att det är ändamålsenligare att regleringen i förslaget till förordning även i fortsättningen antas i form av ett direktiv.

Statsrådet understöder inte att längden för betalningstiden och godkännande- eller kontrollförfarandena i alla affärstransaktioner ska vara högst 30 dagar utan någon som helst möjlighet att avtala om längre maximala betalningstider. Under förhandlingarnas gång bör man också utreda behovet av att föreskriva om en möjlighet för medlemsstaterna att i undantagssituationer tillfälligt lagstifta om längre betalningstider än förordningen anger.

Statsrådet förhåller sig också negativt till förslagen om att dröjsmålsränta och fast ersättning ska betalas automatiskt i den bemärkelsen att gäldenären ska betala dem på eget initiativ eller utan att borgenären uttryckligen kräver det, och att borgenären inte under några omständigheter ska kunna avstå från sin rätt till dem. Till den delen avviker förslaget från det gällande direktivet om sena betalningar, och är ett betydande ingrepp i parternas avtalsfrihet och bestämmanderätt. Om man slutligen går in för en automatik måste man i förhandlingarna säkerställa att gäldenärerna får tillräckligt med information för att kunna betala dröjsmålsräntan och den fasta ersättningen, eftersom gäldenärerna inte kan förväntas vara medvetna om detaljerna i lagstiftningen eller ha tillräckliga kunskaper för att beräkna dröjsmålsräntan. Förslaget behöver också förtydligas i fråga om preskription av dröjsmålsräntan och den fasta ersättningen.

En av de viktigaste reformerna är att medlemsstaterna enligt förslaget till förordning ska utse en myndighet som övervakar att de föreslagna bestämmelserna följs och att verkställighetsmyndigheten ska ha omfattande befogenheter att undersöka och ingripa i misstänkta överträdelser. Det är mycket exceptionellt att en myndighet tillsätts för att övervaka avtalsförhållanden mellan företag. Under förhandlingarnas lopp bör man närmare bedöma nyttan av att tillsätta en myndighet i förhållande till kostnaderna, som enligt vad som anförts ovan uppskattas uppgå till minst 500 000 euro årligen i Finland. Om det kommer att krävas att en verkställighetsmyndighet tillsätts anser statsrådet att denna myndighet inte ska ha som uppgift att övervaka att förordningen följs till exempel när borgenären är ett stort företag och gäldenären ett litet eller medelstort företag eller en myndighet.

När det gäller verkställighetsmyndighetens befogenheter är det särskilt problematiskt att myndigheten ska kunna ålägga gäldenären att betala borgenären dröjsmålsränta, fast ersättning och andra indrivningskostnader i enlighet med förordningen. Statsrådet understöder inte förslaget till denna del. I förhandlingarna är det också viktigt att säkerställa att medlemsstaterna har tillräckligt med handlingsutrymme för att anpassa de sanktioner som ska föreskrivas för överträdelser av förordningen till den nationella rättsordningen.

Statsrådet anser att en skyndsam behandling av obestridda fordringsärenden ett viktigt mål, men förhåller sig negativt till att avgörandet alltid ska meddelas inom 90 kalenderdagar i summariska fordringsärenden som omfattas av den föreslagna förordningens tillämpningsområde. I förhandlingarna bör man sträva efter att avgörandet normalt ska meddelas inom 90 kalenderdagar, vilket motsvarar bestämmelserna i det gällande direktivet om sena betalningar. I förhandlingarna bör man också säkerställa att förordningen inte leder till en skyldighet för medlemsstaten att inrätta ett tvistlösningsorgan utanför domstolen för att behandla meningsskiljaktigheter i samband med sena betalningar.

Slutligen fäster statsrådet uppmärksamhet vid att genomförande- och övergångstiderna bör vara tillräckligt långa. I förhandlingarna bör man sträva efter en övergångstid på minst 24 månader

mellan förordningens ikraftträdande och den dag när den börjar tillämpas. Under förhandlingarnas lopp bör man också i fråga om övergångsbestämmelserna granska om det är lämpligt att tillämpa alla föreslagna bestämmelser på avtal som ingåtts innan förordningen börjar tillämpas.