Juha Karhu
Velvoiteoikeuden professori (emeritus)
Lapin yliopisto

Eduskunnan lakivaliokunta 14.11.2023 klo 10.00

Asia: U 62/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta kirjelmä eduskunnalle

1. Ehdotuksen keskeinen sisältö

Ehdotuksessa nykyisin voimassa oleva ja kaikissa jäsenvaltioissa implementoitu maksuviivästysdirektiivi (2000/35/EY) korvattaisiin asetuksella. Maksuviivästysdirektiivi on luonteeltaan minimidirektiivi, joten se sallii direktiivin mukaisia enimmäisaikoja tiukemmat kansalliset sääntelyt. Asetus noudattaa pitkälti direktiivin sääntelyä täydentäen sitä EU-tuomioistuimen tuomioissaan tekemillä tarkentavilla tulkinnoilla. Asetus kuitenkin tiukentaa direktiiviä muun muassa säätämällä hyödykkeen vastaanottaneelle elinkeinonharjoittajalle ja julkisyhteisölle sitovia enimmäisaikoja hyödykkeen laadun ja sopimuksenmukaisuuden tarkistamisajalle sekä tiettyjen viivästysseuraamusten muuttumisen automaattisiksi. Ehdotuksella ei edelleenkään puututtaisi sellaiseen myös maksuviivästyksiä koskevaan erityissääntelyyn, jota on voimassa muun muassa maataloustuotteiden osalta.

Kuten direktiivi myös asetus koskisi vain maksuja, jotka suoritetaan vastikkeena tavarasta tai palvelusta. Siten se koskisi myös vuokra- ja leasingmaksuja mutta ei esimerkiksi hinnanalennusta. Kuten direktiiviä myöskään asetusta ei sovellettaisi kuluttajasuhteisiin eli tilanteisiin, joissa elinkeinonharjoittajat tarjoavat ja myyvät yksityishenkilöille tavaroita tai palveluksia käytettäväksi pääasiassa ostajan yksityiseen käyttöön. Sen sijaan, kuten direktiivi, myös ehdotus koskisi yritysten välisten kaupallisten toimien ohella ehdotus myös julkisyhteisöjä erityisesti niiden tekemien julkisten hankintojen osalta. Tältä osin ehdotus sisältäisi erityissääntelyä erityisesti julkisten hankintojen toimittajan alihankkijoiden suojan vahvistamisen suuntaan.

Taustaltaan ehdotus liittyy useisiin muihin toimenpiteisiin, joilla helpotetaan pk-yritysten toimintaa. Maksuviivästyksiin puuttumisen tiukentamisella katsotaan myös olevan myönteisiä yleisiä vaikutuksia EU:n yhteismarkkinoiden toimintaan, koska maksuaikojen noudattamisella edistetään kilpailullisuutta markkinoilla. Vihdoin myönteisenä vaikutuksena pidetään myös sitä, että direktiivin muuttaminen asetukseksi keskeisiltä osiltaan selkeyttää sääntelyä ja yhdenmukaistaa sen soveltamista eli muutos toteuttaa tässä mielessä myös EU:n paremman sääntelyn ohjelmaa. Konkreettisesti muutos näkyy tässä suhteessa esimerkiksi ehdotuksen 9 artiklassa, jossa sisältyy direktiivissä sopimattomaksi katsottujen ja hyvään kauppatapaan viittaavan sääntelyn sijasta säädettäisiin suoraan millaiset maksuehdot ovat mitättömiä.

2. Oikeudellista arviointia

Velvoiteoikeudellisesta näkökulmasta velkojan suoja on varallisuusoikeuden normisysteemin keskeinen lähtökohta. Hyödykkeiden kaupassa tämä ilmenee tavaran tai palvelun toimittaneelle myyjälle annettavana oikeussuojana kauppahintasaatavalleen. Kun hyödykkeen tilaaja tai ostaja on saanut tavaran tai palvelun haltuunsa, tulee tilaajasta tai ostajasta kauppahintavelallinen myyjään nähden, josta puolestaan tulee kauppahintavelkoja. Niin Suomen kuin kaikkien EU:n jäsenvaltioiden velvoiteoikeuden lähtökohta on varmistaa se, että myyjävelkojan oikeus kauppahintaan toteutuu. Käytännössä tämä tarkoittaa hyödykkeen tilaajalle tai ostajalle asetettuja maksuvelvollisuuden toteutumisen varmistavia oikeussääntöjä. Viime kädessä on myös kysymys sopimusten molemminpuolisen sitovuuden turvaamisesta.

Velvoiteoikeudellista taustaa vasten ehdotuksessa on siten kysymys velallisen maksuvelvollisuutta vahvistavasta sääntelystä. Tällainen pääsäännön vahvistaminen on lähtökohtaisesti yhteensopiva Suomen oikeusjärjestyksen kanssa. Tämä yhdenmukaisuus näkyy myös siinä, että voimassa oleva laki kaupallisten sopimusten maksuehdoista (18.1.2013/30) voitiin implementoida sittenkin varsin pienin (joskin lukuisin) ”täsmämuutoksin” velvoiteoikeudelliseen lainsäädäntöömme. Osaltaan tähän vaivattomuuteen vaikutti myös se, että direktiivin joustavampien artiklojen suhteen voitiin käyttää viittausta oikeustoimilain 36 §:n yleiseen kohtuuttomuusperusteiseen sovittelusääntöön, joka tunnusmerkistöltään avoimena on lähtökohtaisesti sovellettavissa myös kaupallisiin suhteisiin ilman säännöksen soveltamista rajoittavia edellytyksiä.

3. Valtioneuvoston kannan (s. 13–15) arviointia

Ehdotuksessa laki kaupallisten sopimusten maksuehdoista kumottaisiin ja sen sääntely korvautuisi EU-asetuksella. Velvoiteoikeuden järjestelmämme kannalta merkittävin periaatteellinen muutos olisi kaupallisten sopimusten osapuolten sopimusvapauden kaventuminen entisestään. Myös valtioneuvoston kannassa on huomautettu kaventuvasta sopimusvapaudesta. Arvioitaessa tämän kaventumisen merkittävyyttä on kuitenkin otettava huomioon seuraavia näkökohtia.

(i) Sopimusvapaudella on asetuksen tarkoittamissa tilanteissa moniulotteinen asema. Yhtäältä koko kaupallinen suhde muodostuu osapuolten tekemän sopimuksen varaan, jonka yhtenä olennaisena ainesosana on ostajan maksuvelvollisuus. Jos ostajalla ei olisi maksuvelvollisuutta tai ostaja voisi itse täysin päättää, maksaako se saamistaan hyödykkeistä, kysymys ei enää olisi kaupasta sopimustyyppinä. Toisaalta esimerkiksi kansallinen kauppalakimme on liikesuhteissa täysin tahdonvarainen eli dispositiivinen eli kaupallisen sopimuksen osapuolet voivat sopia toisin myös kauppalakiin sisältyvistä maksuehtoja koskevista säännöksistä. Tämä sopimusvapaus ulottuu myös tilanteisiin, joissa maksu on viivästynyt sovitusta.

(ii) Koko maksuvelvollisuutta koskevan sääntelyn yhtenä juurisyynä pidetään sitä, että kaupallisissa tilanteissa vallitsee osapuolten välillä usein voimaepätasapaino erityisesti silloin, kun hyödykkeen toimittaja on pienyritys ja ostaja suuryritys. Tällaisessa tilanteessa on olemassa riski siitä, että ostajayritys käyttää tätä epätasapainoa hyödykseen viivyttelemällä maksuissa.

Ehdotuksen sisältämien selvitysten perusteella tämä riski myös realisoituu ainakin osassa pk-yritysten kaupallisia suhteita.

(iii) Jo maksuviivästysdirektiivi kavensi olennaisesti kaupallisten sopimusten osapuolten sopimusvapautta. Nyt asetukseen sisältyvät rajoitukset eivät ole enää yhtä merkittäviä kuin jo direktiivillä toteutetut rajoitukset.

Valtioneuvoston kannassa on tästä problematiikasta nostettu kaksi tilannetta:

> ”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*.” (s. 14, korostus JK)

> ”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.” (s. 14, korostus JK)

Pidän näitä huomautuksia asianmukaisina. Kuten kirjelmässäkin viitataan (s. 6–7) , ne on perusteltua tuoda keskusteluun nimenomaan suhteellisuusperiaatetta koskevina seikkoina.

Asetus tulisi voimaan taannehtivana. Tältä osin valtioneuvoston kannassa (s. 13 ylhäällä) on perustuslakivaliokunnan linjauksiin perustuen tuotu hyvin esiin näkemys, missä määrin tällainen taannehtivuus on omaisuudensuojana turvatun sopimusten sitovuuden kannalta mahdollista. Yhtenä mahdollisuutena kuvatun kansallisen linjauksen noudattamiselle olisi se, että asetuksen voimaantulolle asetettava aika pitäisi olla riittävän pitkä eikä ainakaan vain yksi vuosi. S. 15 esiin tuotu 24 kuukautta olisi selvästi paremmin tuon linjauksen mukainen.

Modernissa velvoiteoikeudessa on alettu kiinnittää huomiota myös sopimuspuolen pääsyyn sopimuksen mukaisiin oikeuksiinsa (*access to contract*). Tässä suhteessa ehdotus sisältää velvoiteoikeudellisesti arvioiden uusia mielenkiintoisia avauksia. Ehdotuksen artikla 17 edellyttää jäsenvaltioiden, siinä määrin kuin se on mahdollista, käyttävän digitaalisia työkaluja. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että pk-yritysten saatavilla on luotonhallinta- ja talousosaamiskoulutusta, mukaan lukien koulutusta digitaalisten välineiden käytöstä maksujen suorittamiseksi ajallaan. Artikla 16 puolestaan edellyttäisi jäsenvaltioiden edistävän tehokkaiden ja riippumattomien vaihtoehtoisten riidanratkaisumekanismien vapaaehtoista käyttöä ratkaistaessa velkojien ja velallisten välisiä riitoja. Lisäksi maksuviivästysriitojen vaihtoehtoisten riidanratkaisumekanismien olisi kannustettava riidan osapuolia löytämään ratkaisu itse, ja tällaisten mekanismien olisi oltava nopeita, tehokkaita ja kustannustehokkaita säilyttäen samalla kuitenkin osapuolten välinen luottamus. Pidän näitä ehdotuksia perusteltuina.

Valtioneuvoston kannassa on myös arvioitu ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia markkinoilla ja yhteiskuntaan (s. 8–10). Varallisuusoikeuden järjestelmämme yhtenä kantavana periaatteena on vaihdannan intressi. Tällä tarkoitetaan tarkemmin erityisesti vaihdannan varmuutta ja vaihdannan sujuvuutta. Sen sijaan vaihdannan intressin periaate ei ulotu erottelemaan kaupallisen vaihdannan

osapuolten liiketoimintaperustoja. Sillä, ovatko pääomat enemmän suuryritysten kuin pk-yritysten käytössä (s. 8), ei ole varallisuusoikeudellista merkitystä. Sen sijaan varallisuusoikeuden yleisen ns. aktiviteettinäkökohdan voidaan katsoa antavan varovaista tukea sille, että arviot pääomien käytettävyydestä (toisin sanoen minkä toimijan tai toimijatyypin käytössä pääomat eniten hyödyttävät yhteiskuntaa) saisivat myös oikeudellista merkitystä.

Valtioneuvoston kannassa (s. 9) esitetty mahdollisuus siitä, että suuryritykset siirtävät maksujensa viivästymisaikojen lyhentymisestä saamatta jäävän hyötynsä maksamiinsa hintoihin, on tarpeellinen. Ehdotuksen vaikutuksellisuuden arvioinnin kriteereissä (COM(2023) 533 final s. 9) on keskitytty varsin rajallisesti siihen, mikä olisi ehdotuksen vaikutus vain maksuviivästysten määrään (tavoite laskea maksuviivästyksiä yleisesti kolmanneksella ja ongelmalliseksi eri aloilla koettuja maksuviivästyksiä 40–47 %:sta 26–31 %:iin). Pidän erittäin perusteltuna, että valtioneuvoston kantaan liittyvälle kysymykselle laajemmista vaikutuksista annetaan ehdotusta koskevissa jatkokeskusteluissa enemmän merkitystä.

4. Yhteenveto

Ehdotettu muutos korvaisi voimassa olevan ja Suomessakin implementoidun maksuviivästysdirektiivin pitkälti samansisältöisellä asetuksella. Asetuksessa otettaisiin myös huomioon EU-tuomioistuimen direktiivistä tekemät tarkentavat tulkinnat. Muutoksella asetukseksi olisi tarkoitus vahvistaa sääntelyn toteutumista erityisesti sellaisissa kaupallisissa suhteissa, joissa pk-yritys toimittaa hyödykkeen suuryritykselle tai julkisyhteisölle.

Asetuksessa kuitenkin eräin kohdin tiukennettaisiin direktiivin sääntelyä. Vastaanotetun hyödykkeen tarkistusmenettelyn kestolle asetettaisiin ehdottomaksi ylärajaksi 30 päivää. Lisäksi viivästyneen maksun oikeusseuraamukset eli viivästyskorko ja seuraamusmaksu muutettaisiin automaattisiksi. Nämä muutokset vähentäisivät entisestään kaupallisten sopimusten osapuolten mahdollisuutta myös viivästystilanteissa sopia keskenään asioista. Vaikka tiukennukset ovat osaltaan sopimusvapauden suuntaisia – onhan niiden taustana vahvistaa kauppasopimusten olennainen ainesosan eli ostajan maksuvelvollisuuden toteutumista – tiukennukset osaltaan myös rajoittavat sopimusvapautta. Sopimusvapauden rajoitusten avulla saavutettavien etujen merkitystä verrattuna rajoituksilla aiheutettuun haittaan joustavuudelle on syytä jatkokeskusteluissa, kuten valtioneuvoston kannassa esitetään, arvioida erityisesti suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Asetus tulisi voimaan taannehtivana eli koskisi myös ennen asetuksen voimaantuloa solmittuja kaupallisia sopimuksia. Ehdotuksessa siirtymäajaksi on esitetty yhtä vuotta. Sopimusten sitovuus on Suomessa turvattu yhtenä omaisuudensuojan muotona. Tältä pohjalta on myös arvioitu kansallisessa lainsäädännössä taannehtivaksi esitettyihin muutoksiin liittyviä siirtymäaikoja. Kun kysymyksessä olisi eräin osin sekä sovituista että noudatetuista kaupallisista käytännöistä poikkeavasta sääntelystä, pidän erittäin perusteltuna valtioneuvoston kannassa esitettyä siirtymäajan pidentämistä 24 kuukauteen.

Lumijoki, 10.11.2023

Juha Karhu
Velvoiteoikeuden professori (emeritus), Lapin yliopisto