

Bryssel 26.8.2016
COM(2016) 534 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16 päivänä
helmikuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/7/EU
täytäntöönpanosta**

{SWD(2016) 278 final}

1. KERTOMUKSEN TARKOITUS

Kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta annetun direktiivin (josta käytetään jäljempänä nimitystä 'direktiivi') 2011/7/EU¹ 11 artiklan mukaan komissio antaa viimeistään 16. maaliskuuta 2016 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta ja tarpeen mukaan mahdollisia ehdotuksia. Koska maksuviivästysten torjumista koskeva direktiivi on annettu sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan komission REFIT-ohjelman² mukaisesti, myös sen arviointi on tehtävä REFIT-ohjelman mukaisesti, jotta voidaan seurata direktiivin täytäntöönpanon edistymistä ja varmistaa, että se etenee ja tarjoaa odotetut hyödyt.

Tämä kertomus on laadittu vastauksena direktiivissä vahvistettuun vaatimukseen.

2. TOIMIVUUDEN, TEHOKKUUDEN, JOHDONMUKAISUUDEN, MERKITYKSELLISYYDEN JA EU:N LISÄARVON ARVIOINTI

Direktiivi hyväksyttiin 16. helmikuuta 2011, ja se oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa 16. maaliskuuta 2013 mennessä.

Direktiivin erityistavoitteet ovat seuraavat:

- Taataan velkojille, että maksut suoritetaan ajoissa, ja tarjotaan toimenpiteitä, joiden avulla ne voivat harjoittaa oikeuksiaan täysimääräisesti ja tehokkaasti, jos maksut ovat myöhässä.
- Kohdistetaan velallisiin tiukkoja toimenpiteitä, joilla torjutaan myöhäisiä maksuja tai kohtuuttoman pitkiä maksuaikoja sopimusehdoissa.

Direktiivillä pyritään myös seuraaviin yleisiin tavoitteisiin:

- Helpotetaan sisämarkkinoiden toimintaa yhtenäistämällä maksukäytäntöjä kaikkialla EU:ssa.
- Kehitetään oikeudellista ja liiketoimintaympäristöä, joka tukee ajallaan maksamista kaupallisissa toimissa, jotta helpotetaan pk-yritysten rahoituksen saantia.

Tässä kertomuksessa arvioidaan, onko direktiivillä päästy näihin tavoitteisiin, ja siihen sisältyy täytäntöönpanon parantamiseen liittyviä suosituksia. Lopullisen jälkiarvioinnin tekemistä vaikeuttivat etenkin seuraavat kolme tekijää: direktiivin hiljattainen voimaantulo, vaikeus eristää direktiivin rooli käytännössä nähtyissä muutoksissa sekä ulkoiset suhdanteet, kuten rahoituskriisi ja tiettyjen jäsenvaltioiden taloudellinen tilanne.

Arvioinnin tekemisessä komissio hyödynsi seuraavia:

- (1) Vuonna 2015 tehty ulkoinen tutkimus³, johon sisältyi

¹ EUVL L 48, 23.2.2011, s. 1; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007>

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_fi.htm

³ <http://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/>

- aineistotutkimus, jossa käsiteltiin direktiivin kansalliseksi lainsäädännöksi saattamista ja siihen liittyviä ei-sitovia toimenpiteitä, yksityisten organisaatioiden keräämiä tietoja keskimääräisistä maksuajoista eri maissa ja muita julkisesti saatavilla olevia tietoja (esim. tutkimusjulkaisut, kansalliset tietolähteet)
 - edustava internetkysely ja julkinen kuuleminen, johon saatiin kaikkiaan 2 950 kattavaa vastausta
 - 135 haastattelua sidosryhmien kanssa (viranomaisista yrityksiin) kaikkialla EU:ssa ja 31 seurantahaastattelua.
- (2) Kansallisten asiantuntijoiden ja EU-tason elinkeinoelämän järjestöjen kuuleminen maksuviivästyksiä käsittelevän asiantuntijaryhmän⁴ kokouksessa 24. marraskuuta 2015.
 - (3) Sidosryhmiltä saadut valitukset, palaute ja kyselyt.
 - (4) Julkisesti saatavilla olevat tiedot: raportit, kyselyt, tutkimukset jne.

Direktiiviä arvioitiin viiden kriteerin perusteella: toimivuus, tehokkuus, johdonmukaisuus, merkityksellisyys ja EU:n lisäarvo. Arvioinnissa kävivät ilmi seuraavat seikat:

- (1) Direktiivillä on lisätty tietoisuutta maksuviivästyksiin liittyvästä ongelmasta ja se on nostettu korkealle sijalle poliittisella asialistalla. Direktiivin täytäntöönpano on herättänyt merkittävästi kiinnostusta jäsenvaltioissa vahvistettujen toimenpiteiden ja varsinkin viranomaisia koskevien uusien vaatimusten vuoksi. Monien jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset ovat toteuttamassa rakenteellisia ja vapaaehtoisia toimenpiteitä direktiivin säännösten tueksi vahvistaakseen täytäntöönpanolakia ja puuttuakseen erityisiin kansallisiin kysymyksiin tässä yhteydessä. Tämän tuloksena yritykset tuntevat yhä paremmin maksuviivästyksiin ja omiin oikeuksiinsa liittyvät säännöt.
- (2) Keskimääräinen maksuaika EU:ssa on hitaasti lyhenemässä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Ulkoisessa jälkiarvioinnissa kävi kuitenkin ilmi, että julkiset laitokset enemmässä kuin puolessa kaikista jäsenvaltioista eivät vielä noudata lakisääteistä 30 päivän aikarajaa. Joissakin tapauksissa on toteutettu lisätoimia ja näkyvissä on merkkejä tilanteen kohenemisesta yleisesti. Yksityissektorilla vaikuttaa siltä, että direktiivissä vahvistettuja aikoja noudatetaan laajalti, lukuun ottamatta kourallista jäsenvaltioita, jotka suoriutuvat kehnosti tällä alalla.
- (3) Noin puolet kaikista velkojista ei harjoita oikeuttaan vaatia direktiivin mukaisesti viivästyskorkoja tai perintäkulojen korvaamista, koska ne pelkäävät liikesuhteen vahingoittumista. Ulkoisessa arvioinnissa tuli myös esiin, että samasta syystä monet pk-yritykset hyväksyvät edelleen suurten yritysten asettamat pitkät maksuajat sopimusehdoissa. Tämä kuuluu yrityskulttuuriin ja johtuu yritysten erilaisesta asemasta toimitusketjussa,

⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2710>

niiden koosta ja siitä, miten riippuvaisia ne ovat toisistaan. Myös tietyn markkinasektorin erityispiirteet voivat vaikuttaa asiaan.

- (4) Tähän mennessä on vain vähän näyttöä siitä, että direktiivillä olisi ollut mitattavissa olevaa vaikutusta yritysten likviditeettiin ja että se olisi helpottanut rajatylittävää kauppaa. Kun otetaan huomioon, että direktiivillä ei ole tähän mennessä ollut suurempia vaikutuksia maksukäyttäytymiseen, todennäköisesti kestää pidemmän aikaa, ennen kuin nämä yleiset tavoitteet saavutetaan. Lisäksi maksuviivästysten monitahoisuuden vuoksi on edelleen haastava määrittää, johtuvatko käytännössä tapahtuneet muutokset yksinomaan direktiivistä vai riippuvatko ne myös muista tekijöistä, kuten taloudellisten olosuhteiden yleisestä kohentumisesta.
- (5) Yhtäältä direktiivin tehokkaaseen soveltamiseen ovat vaikuttaneet useat tekijät, esimerkiksi kansallisella tasolla hyväksytyt toimenpiteet (esim. maksuaikojen noudattamista koskevat käytäntösäännöt), joilla on tuettu direktiivin tavoitteita onnistuneesti. Lisäksi hyödyllisiksi ovat osoittautuneet foorumit, kuten maksuviivästyksiä käsittelevä asiantuntijaryhmä, joiden kautta on voitu vaihtaa tietoja hyvistä käytännöistä jäsenvaltioiden välillä maksuviivästysten torjumiseksi. Hyödyllistä on ollut myös komission ja kansallisten asiantuntijoiden toimien ansiosta lisääntynyt tietoisuus ja jaettu asiantuntemus.
- (6) Toisaalta on havaittu joitakin esteitä, jotka ovat saattaneet haitata direktiivin tehokasta soveltamista:
 - Viranomaisten toimintaan liittyen niissä jäsenvaltioissa, joihin sovelletaan sopeutusohjelmia ja joissa laskujen maksaminen on tasapainotettava kertyneen velan takaisinmaksun kanssa, vaikuttaa olevan vaikeuksia direktiivin noudattamisessa.
 - Yritysten toimintaan liittyen suuremmat yritykset hyödyntävät usein vahvempaa markkina-asemaansa sanelemalla kohtuuttomia sopimusehtoja pienemmille toimittajille, koska direktiivillä mahdollistetaan tietty joustavuus yritysten välisessä liiketoiminnassa. Lisäksi maksuviivästysten tapauksessa pienemmät yritykset eivät harjoita oikeuksiaan pelätessään vahingoittavansa liikesuhteita, kuten edellä selitettiin. Tätä markkinoiden luontaista epätasapainoa ei voida täysin korjata pelkillä lainsäädäntötoimilla, vaan tässä vaikuttaisi olevan hyödyllistä käyttää järjestelmällisemmin ei-sitovia toimenpiteitä ja tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisujärjestelmiä, kuten sovittelua ja vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä.
 - Arvioinnissa tuli esiin, että sidosryhmät haluavat selkeyttää useiden direktiivin keskeisten käsitteiden – kuten ”selvästi kohtuuton”, ”nimenomaisesti” ja ”objektiivisesti perusteltua sopimuksen erityisluonteen tai -piirteiden vuoksi” – tulkintaa. Maksuaikojen laskemisen alkamisajankohtaa pidettiin myös epäselvänä.
 - Pakollisen ja yhteisen valvontajärjestelmän puutteen vuoksi on erittäin haastava todentaa, onko direktiivin soveltamisen tuloksena tapahtunut edistystä.

- (7) Direktiivi on osoittautumassa tehokkaaksi välineeksi sikäli, että sen käytöstä aiheutuu vain vähäisiä sääntelykustannuksia välittömästi niin yrityksille kuin viranomaisille. Sääntelykustannuksiin sisältyvät mm. raportointi, hallinnollinen rasite, kansalliseksi lainsäädännöksi saattamista ja täytäntöönpanoa koskevat toimenpiteet sekä vapaaehtoiset toimenpiteet, jotka tukevat direktiiviä. Direktiivin soveltamiseen liittyvät kustannukset saattavat kuitenkin olla suuremmat, etenkin yrityksille, jos maksuaikojen lyhentämistä vaaditaan direktiivissä asetettujen määräaikojen noudattamiseksi. Tämä edellyttäisi alkuvaiheessa suurta rahansiirtoa, jolla odotetaan olevan vaikutusta yritysten likviditeettiin. Kustannusten katsotaan kuitenkin kaiken kaikkiaan korvautuvan odotettavissa olevilla hyödyillä. Ulkoisessa arvioinnissa todettiin, että kutakin maksuviivästysten lyhentymistä koskevaa päivää kohti eurooppalaiset yritykset säästävät arviolta 158 miljoonaa euroa rahoituskustannuksissa.⁵
- (8) Direktiivi on johdonmukainen muun EU-politiikan kanssa, jolla pyritään luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset ja helpottamaan yritysten kilpailukykyä. Lainsäädäntöä täydentävät useat EU:n asetukset, jotka liittyvät velkojen perintään. Vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn⁶, eurooppalaisen maksamismääräyksen⁷ ja eurooppalaisen täytäntöönpanoperusteen⁸ kaltaisilla aloitteilla tarjotaan velkojille velkojen perimiseen yksinkertaistettuja menettelyjä, jotka ovat täysin johdonmukaisia direktiivin säännösten kanssa.
- (9) Maksuviivästykset ovat erittäin ajankohtainen ja merkityksellinen ongelma yrityksille kaikkialla EU:ssa. Ulkoisessa arvioinnissa havaittiin, että neljällä viidestä yrityksestä on edelleen ongelmia maksuviivästysten kanssa senkin jälkeen, kun direktiivi on saatettu osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmää. Direktiivillä on oma osansa maksuviivästysten torjunnassa, mutta tarvitaan myös ”pehmeämpiä” keinoja, joilla voitaisiin puuttua liiketoimintakulttuuriin, kuten markkinoiden epätasapainoon, liittyviin seikkoihin, myös niihin, jotka johtuva yritysten eri koosta.
- (10) Yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että direktiivillä luodaan merkittävää EU-lisäarvoa. Maksukäytäntöjen linjaaminen Euroopassa on vähentänyt epävarmuutta, ja tämän pitäisi vähitellen johtaa valtioiden rajat ylittävän kaupan lisääntymiseen. Tätä ei voitaisi saavuttaa, jos jäsenvaltiot toimisivat eri tavoin.

3. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Direktiivi on elinkaarensa alkuvaiheessa. Keskimääräisissä maksuajoissa tapahtuneet parannukset ovat vaatimattomia tähän mennessä. Vaikka yritykset ovat hyvinkin tietoisia direktiiviin perustuvista oikeuksistaan, niitä ei hyödynnetä vielä laajasti. Useat tekijät

⁵ <http://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/>, s. 59.

⁶ Asetus (EY) N:o 861/2007; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV%3A116028>

⁷ Asetus (EY) N:o 1896/2006; https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-en.do

⁸ Asetus (EY) N:o 805/2004; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV%3A133190>

vaikuttavat estävän direktiivin tehokasta soveltamista, esimerkiksi yhteisen valvontajärjestelmän puute, joidenkin direktiivin keskeisten käsitteiden epäselvyys sekä suurten ja pienten yritysten välinen markkinaepätasapaino. Direktiivi on kuitenkin johdonmukainen EU:n muun lainsäädännön ja politiikan kanssa, se on edelleen merkityksellinen ja sillä on saatu aikaan EU-lisäarvoa.

Tällä perusteella suositellaan, että direktiivi säilytetään nykyisessä muodossaan ja että sille annetaan enemmän aikaa, jotta kaikki sen vaikutukset tulevat näkyviin. Direktiivin positiivisten vaikutusten edistämiseksi jäsenvaltioille ehdotetaan ja komissio aikoo toteuttaa seuraavia toimia:

Jäsenvaltiot:

- Perustetaan järjestelmä/menettely, jolla seurataan edistystä, raportoidaan ja julkaistaan tietoja keskimääräisistä maksuajoista sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Komissio antaa ohjeita maksuaikojen laskemiseen tarkoitetusta yhteisestä menetelmästä ja helpottaa raportointimenetelmiä koskevien hyvien toimintatapojen vaihtoa asiantuntijaryhmän kaksi kertaa vuodessa järjestettävien kokousten yhteydessä.
- Pidetään maksuviivästyksiin liittyvät kysymykset korkealla sijalla poliittisella asialistalla, jotta voidaan lisätä tietoisuutta aiheesta kansallisella tasolla.
- Kannustetaan asiaa tukevien aloitteiden kehittämistä ja täytäntöönpanoa, esimerkiksi maksuaikojen noudattamista koskevat käytännösäännöt, sovittelu ja kannustimet ajallaan maksamiseen (positiiviset ja negatiiviset maininnat maksajista).

Komissio:

- Tehdään jäsenvaltioissa kohdennettuja tutkimuksia, joilla kartoitetaan eri sektoreiden hyviä toimintatapoja direktiivin tehokkaamman täytäntöönpanon edistämiseksi, tarkastellaan näiden tutkimusten tuloksia ja jaetaan tietoa eri kanavien kautta.
- Tarjotaan edelleen neuvontaa sidosryhmille ja vaihdetaan toimintatapoja eri muodoissa (asiantuntijaryhmän kokoukset, tulkitsevat muistiot).
- Tarkastellaan mahdollisuutta kerätä vertailukelpoisia tietoja siitä, miten kansalliset oikeusjärjestelmät toimivat pannessaan täytäntöön maksuviivästyksiin liittyvien riidattomien saatavien nopeutettua menettelyä, ja esitetään tulokset EU:n oikeusalan tulostaulussa.
- Arvioidaan säännöllisesti direktiivin vaikutusta ja sen onnistumista tavoitteiden saavuttamisessa ottaen huomioon, että joidenkin vaikutusten näkyminen kestää todennäköisesti pidemmän aikaa.