



Bruxelles, den 26.8.2016
COM(2016) 534 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/7/EU af 16. februar
2011 om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner

{SWD(2016) 278 final}

1. RAPPORTENS FORMÅL

I henhold til artikel 11 i direktiv 2011/7/EU om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner¹ (i det følgende benævnt "direktivet") skal Kommissionen senest den 16. marts 2016 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af direktivet ledsaget af eventuelle passende forslag. Da direktivet om forsinket betaling er et initiativ, der er vedtaget under Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering (Refit)², henhører denne evaluering også under Refit med henblik på at overvåge fremskridtene med gennemførelsen af direktivet og sikre, at det er godt på vej til at skabe de forventede fordele.

Denne rapport forelægges som følge af det krav, der er fastsat i direktivet.

2. VURDERING AF EFFEKTIVITET, KOHÆRENS, RELEVANS OG EU-MERVÆRDI

Direktivet blev vedtaget den 16. februar 2011 med frist for gennemførelse i national ret i samtlige medlemsstater den 16. marts 2013.

Direktivets specifikke mål er:

- at sørge for, at kreditorerne modtager rettidige betalinger, og tilvejebringe foranstaltninger, som sætter dem i stand til fuldt ud og effektivt at udøve deres rettigheder ved forsinket betaling
- at stille skyldnere over for strenge foranstaltninger, der afskrækker dem fra at betale for sent eller fra at fastsætte uforholdsmæssigt lange aftalebestemte betalingsfrister.

Direktivet forfølger også følgende overordnede mål:

- at fremme et velfungerende indre marked ved at strømline betalingspraksis i hele EU
- at udvikle et lovgivnings- og erhvervmiljø, som fremmer rettidig betaling i handelstransaktioner med henblik på at lette adgangen til finansiering for SMV'er.

I denne rapport vurderes det, hvorvidt direktivet er på rette vej mod opfyldelsen af sine fastlagte mål, og der er medtaget anbefalinger om, hvordan dets gennemførelse kan forbedres. Der er tre centrale faktorer, der har gjort det vanskeligt at foretage en endelig efterfølgende evaluering: den omstændighed, at direktivet først er trådt i kraft for nylig, den omstændighed, at det er vanskeligt at isolere direktivets rolle i de ændringer, der er konstateret i praksis, og ydre omstændigheder, såsom den finansielle krise og den økonomiske situation i nogle af medlemsstaterne.

I forbindelse med evalueringen har Kommissionen benyttet:

¹ EUT L 48 af 23.2.2011, s. 1-10, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007>.

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

- 1) en ekstern undersøgelse³, som blev gennemført i 2015, og som omfattede:
 - en dokumentationsundersøgelse af de nationale love til gennemførelse af direktivet og dermed forbundne bløde foranstaltninger, grænseeverskridende data om gennemsnitlige betalingsfrister indsamlet af private organisationer og andre offentligt tilgængelige oplysninger (f.eks. akademisk litteratur, nationale kilder)
 - en repræsentativ onlineundersøgelse samt en offentlig høring med i alt 2 950 fuldstændige svar
 - 135 interviews med interessenter fra offentlige myndigheder og virksomheder i hele EU og 31 opfølgende interviews
- 2) høring af nationale eksperter og erhvervsorganisationer på EU-niveau inden for rammerne af mødet i ekspertgruppen⁴ vedrørende forsinket betaling den 24. november 2015
- 3) klager, feedback og spørgsmål, der er modtaget fra interessenterne
- 4) offentligt tilgængelig information: rapporter, undersøgelser, studier etc.

Evalueringen af direktivet blev foretaget på grundlag af fire kriterier: effektivitet, kohærens, relevans og EU-merværdi. Den viser, at:

- 1) Direktivet har skabt opmærksomhed om problemet med forsinket betaling og har afstedkommet, at spørgsmålet er blevet højt placeret på den politiske dagsorden. Som følge af dets forstærkede foranstaltninger og nye krav til især offentlige myndigheder har gennemførelsen af direktivet udløst betydelig interesse på medlemsstatsniveau. Som reaktion herpå er forvaltningsmyndighederne i en række medlemsstater i færd med at indføre strukturelle og frivillige foranstaltninger for at understøtte gennemførelseslovgivningen og for at tage hånd om de specifikke nationale spørgsmål i denne forbindelse. Som følge heraf bliver virksomhederne i stigende grad bekendt med reglerne vedrørende forsinket betaling og deres rettigheder.
- 2) Den gennemsnitlige betalingsfrist i EU er langsomt ved at blive kortere, både i den offentlige og den private sektor. Den eksterne efterfølgende evaluering har imidlertid vist, at offentlige enheder i over halvdelen af samtlige medlemsstater stadig ikke overholder den frist på 30 dage, som er pålagt ved lov. I nogle af disse tilfælde er der iværksat supplerende tiltag, og den generelle tendens peger allerede i retning af en forbedring. I den private sektor synes de frister, der er fastsat i direktivet, generelt at blive overholdt, med undtagelse af en håndfuld medlemsstater, hvor der registreres dårlige taktur på dette område.

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

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

- 3) Ca. halvdelen af alle kreditorer gør ikke brug af deres ret til at opkræve morarenter og kompensation for inddrivelsesomkostninger som fastsat i direktivet af frygt for at skade deres forretningsmæssige forbindelser. Den eksterne evaluering afslørede også, at mange SMV'er af samme grund fortsat accepterer de lange betalingsfrister, som større virksomheder pålægger dem. Dette er et iboende aspekt af den forretningskultur, der opstår som følge af, at virksomhederne i forsyningskæden er stillet forskelligt, deres størrelse og grad af afhængighed af hinanden samt andre faktorer, som f.eks. sektorens særlige karakteristika.
- 4) Til dato er der ikke meget, der tyder på, at direktivet har haft en målbar indvirkning på virksomhedernes likviditet og lettet den grænseoverskridende handel. Da direktivet hidtil ikke har haft nogen større indvirkning på betalingsadfærden, vil det sandsynligvis tage længere tid, før disse overordnede mål bliver nået. Desuden vil det som følge af de sene betalingsfristers meget forskelligartede karakter fortsat være vanskeligt at fastslå, om konstaterede ændringer i praksis udelukkende skyldes direktivet, eller om de også afhænger af andre faktorer, som f.eks. en generel bedring af de økonomiske forhold.
- 5) På den ene side har en række faktorer bidraget til en effektiv anvendelse af direktivet. Disse omfatter foranstaltninger vedtaget på nationalt plan (dvs. kodekser for hurtig betaling), der med succes har støttet direktivets målsætninger. Desuden har fora, der muliggør udveksling mellem medlemsstaterne af bedste praksis inden for metoder til bekæmpelse af forsinket betaling, som f.eks. ekspertgruppen vedrørende forsinket betaling, vist sig at være nyttige. Endelig har løbende bevidstgørelsesaktiviteter og ekspertisedeling fra Kommissionens og nationale eksperter side vist sig at være nyttige.
- 6) På den anden side er der konstateret visse forhindringer, der kan hindre en effektiv anvendelse af direktivet:
 - For så vidt angår offentlige myndigheder har medlemsstater, der er underlagt tilpasningsprogrammer, hvor en hurtig betaling af løbende fakturaer skal vejes op mod tilbagebetalingen af akkumuleret gæld, problemer med at overholde direktivets bestemmelser.
 - For så vidt angår virksomhederne udnyttes den omstændighed, at direktivet bibeholder en vis fleksibilitet i kommercielle transaktioner, i en række tilfælde af større virksomheder, der drager fordel af deres stærkere stilling på markedet ved at tromle ofte urimelige kontraktvilkår igennem over for mindre leverandører. Desuden gør mindre virksomheder som forklaret ovenfor ikke brug af deres rettigheder i tilfælde af forsinket betaling af frygt for at skade de forretningsmæssige forbindelser. Denne iboende ubalance på markedet kan ikke afhjælpes fuldt ud ved hjælp af lovgivningsmæssige foranstaltninger, og en mere systematisk anvendelse af bløde foranstaltninger og udenretslige tvistbilæggelsesprocedurer, som f.eks. mægling og alternative konfliktløsningsordninger, kunne være nyttig.

- Evalueringen pegede på, at interessenterne har brug for klarhed over, hvordan en række centrale begreber i direktivet skal fortolkes, som f.eks. "klart urimelig(t)", "udtrykkeligt" og "objektivt begrundet i lyset af den særlige karakter af eller elementer i kontrakten". Starttidspunktet ved beregning af betalingsfrister ansås ligeledes for at være uklart.
 - Manglen på et obligatorisk og fælles overvågningssystem gør det meget vanskeligt at kontrollere, hvilke fremskridt der er gjort som følge af anvendelsen af direktivet.
- 7) Direktivet har vist sig at være et effektivt redskab i det omfang, at det er begrænsede reguleringsmæssige omkostninger, der direkte følger af dets anvendelse for både virksomheder og offentlige myndigheder. Reguleringsmæssige omkostninger omfatter f.eks. den rapporteringsmæssige og administrative byrde, gennemførelsesforanstaltninger og frivillige foranstaltninger til støtte for direktivet. Omkostningerne i forbindelse med anvendelsen af direktivet kan imidlertid have større betydning for især virksomheder, hvis der kræves en afkortning af betalingsfristerne for at overholde de grænser, der er fastsat i direktivet. Dette vil medføre en indledende stor finansiel overførsel, som må forventes at have indvirkning på en virksomheds likviditet. Samlet set anses omkostningerne imidlertid i sidste ende for at blive opvejet af de forventede fordele. Det blev ved den eksterne evaluering konstateret, at det for hver dag, som skæres af de forsinkede betalinger, anslås, at de europæiske virksomheder sparer 158 mio. EUR i finansieringsomkostninger⁵.
- 8) Direktivet er i overensstemmelse med andre EU-politikker, der tager sigte på at skabe lige konkurrencevilkår og fremme virksomhedernes konkurrenceevne. Lovgivningen suppleres af en række EU-forordninger vedrørende inddrivelse af gæld. Initiativer såsom den europæiske småkravsprocedure⁶, det europæiske betalingspåkrav⁷ og det europæiske tvangsfuldbyrdsdokument⁸ giver kreditorerne forenklede procedurer for inddrivelse af fordringer, som er i fuld overensstemmelse med direktivets bestemmelser.
- 9) Forsinket betaling er stadig et yderst vedkommende og relevant spørgsmål for virksomheder i hele EU. Det blev ved den eksterne evaluering konstateret, at fire ud af fem virksomheder fortsat oplever forsinkede betalinger, efter at direktivet blev gennemført i medlemsstaternes nationale retssystemer. Selv om direktivet har sin plads i kampen mod forsinket betaling, er "blødere" foranstaltninger, som kan tackle spørgsmål i forbindelse med forretningskultur, som f.eks. ubalancer på markedet –

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

⁶ Forordning (EF) nr. 861/2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=URISERV%3A116028>

⁷ Forordning (EF) nr. 1896/2006, https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-da.do

⁸ Forordning (EF) nr. 805/2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=URISERV%3A133190>

herunder dem, som skyldes virksomhedernes forskellige størrelse – også nødvendige.

- 10) Der er generel enighed om, at direktivet skaber betydelig EU-merværdi. Betalingspraksis er blevet strømlinet i hele Europa, hvilket har fjernet usikkerhed og gradvist bør føre til øget grænseoverskridende handel. Sådanne mål ville ikke kunne været nået ved, at medlemsstaterne agerede forskelligt.

3. KONKLUSIONER/ANBEFALINGER

Direktivet befinder sig på et tidligt stadium af sin livscyklus. Forbedringerne af de gennemsnitlige betalingsfrister har hidtil været begrænsede. Selv om virksomhederne er meget opmærksomme på de rettigheder, de har i henhold til direktivet, er udøvelsen heraf endnu ikke udbredt. En række faktorer synes at være til hinder for en effektiv anvendelse af direktivet, f.eks. manglen på et fælles overvågningssystem, manglende klarhed om nogle vigtige begreber i direktivet og ubalancen på markedet mellem større og mindre virksomheder. Direktivet anses imidlertid for at være i overensstemmelse med den øvrige EU-lovgivning og -politikker, er stadig relevant og har skabt EU-merværdi.

På denne baggrund anbefales det, at direktivet bevares i sin nuværende form, idet der er behov for mere tid, for at alle dets virkninger kan få lov at vise sig. For at fremskynde de indtil videre positive virkninger af direktivet foreslås det, at medlemsstaterne gennemfører følgende foranstaltninger, samtidig med at Kommissionen vil gennemføre nedenstående foranstaltninger:

For medlemsstaterne:

- oprettelse af et system/en procedure til at overvåge fremskridt, rapportere og offentliggøre oplysninger om de gennemsnitlige betalingsfrister i både den offentlige og den private sektor. Kommissionen vil udstikke retningslinjer for fastlæggelsen af en fælles metode til beregning af betalingsfrister og vil fremme udvekslingen af bedste praksis med hensyn til rapporteringsmetoder i forbindelse med de halvårige møder i ekspertgruppen
- fastholdelse af spørgsmålet om forsinket betaling højt på den politiske dagsorden gennem fortsat bevidstgørelse om emnet på nationalt plan
- fremme af udviklingen og gennemførelsen af støtteinitiativer såsom kodekser for hurtig betaling, mægling, incitamentter til rettidig betaling (fremhævelse af gode betalere og udstilling af dårlige) osv.

For Kommissionen:

- gennemførelse af målrettede undersøgelser i medlemsstaterne for at indkredse bedste praksis i forskellige sektorer, som bidrager til en mere effektiv gennemførelse af direktivet, statusopgørelse over resultaterne og udbredelse af denne information gennem forskellige kanaler
- fortsat levering af vejledning til og udveksling af god praksis med interessenterne på forskellig vis (ekspertgruppemøder, fortolkende notater)

- undersøgelse af muligheden for at indsamle sammenlignelige oplysninger om, hvordan de nationale retssystemer fungerer i forbindelse med gennemførelsen af den hurtige inddrivelsesprocedure for ubestridte krav, og fremlæggelse af resultaterne på EU's resultattavle for retsområdet
- en regelmæssig vurdering af direktivets virkninger og dets succes med hensyn til at nå målene, idet der tages hensyn til, at visse virkninger må forventes at være længere tid om fuldt ud at manifestere sig.