C/2024/2101

26.3.2024

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner«

(COM(2023) 533 final — 2023/0323 (COD))

(C/2024/2101)

Ordførere: **Panagiotis GKOFAS**

Alena MASTANTUONO

Angelo PAGLIARA

Anmodning om udtalelse	Rådet for den Europæiske Union, 6.10.2023
	Europa-Parlamentet, 2.10.2023
Retsgrundlag	Artikel 114 og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	20.12.2023
Vedtaget på plenarforsamlingen	17.1.2024
Plenarforsamling nr.	584
Resultat af afstemningen	
(for/imod/hverken for eller imod)	215/14/8

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bifalder Kommissionens meddelelse om hjælpepakken for SMV'er. Udvalget glæder sig også over, at Kommissionen agter at bekæmpe forsinkede betalinger yderligere. Rettidig betaling bidrager til et sundere økonomisk miljø og tjener det strategiske formål at uddybe det indre marked. Udvalget er dog samtidig bekymret over, at omdannelsen af det nuværende direktiv til en forordning kan begrænse medlemsstaternes fleksibilitet og erhvervsmiljøet i en tid med megen modvind i hele EU, og udvalget opfordrer til en yderligere vurdering af de foreslåede foranstaltninger samt en forholdsmæssig og skræddersyet tilgang til gennemførelsen.

1.2. EØSU bemærker, at praksis med forsinket betaling varierer betydeligt fra sektor til sektor og fra medlemsstat til medlemsstat. Udvalget peger også på to store generelle problemer i forbindelse med forsinkede betalinger: for det første håndhævelsen af de nuværende regler og for det andet de offentlige myndigheders forsinkede betalinger på trods af det loft på 60 dage, der er fastsat i det nuværende direktiv. I gennemsnit betaler den offentlige sektor 13 dage senere end virksomhederne, der ikke har noget loft over betalingsfrister. Derfor opfordrer EØSU de offentlige myndigheder til at gå foran med et godt eksempel og overholde de gældende regler.

1.3. De langvarige og dyre retssager i nogle EU-medlemsstater samt frygten for at skade forretningsforbindelser afholder kreditorerne fra at inddrive det skyldige beløb gennem domstolene. Det er nødvendigt at gøre bedre brug af digitale værktøjer, øge den finansielle forståelse og fremme andre former for garantier (f.eks. bankgarantier, betaling af købsprisen som pant eller tilbageholdelsesret) samt alternative metoder til bilæggelse af tvister.

1.4. EØSU anerkender den potentielle fordel ved at indføre nationale håndhævelsesorganer. Det understreger imidlertid, at sådanne myndigheder skal operere objektivt og sikre størst mulig fortrolighed, når de behandler kommercielt følsomme oplysninger fra både virksomheder og offentlige myndigheder, uden at der pålægges yderligere indberetningsforpligtelser.

1.5. EØSU støtter udviklingen af programmer for finansiel forståelse, der udbydes i samarbejde med nationale myndigheder, banksektoren, europæiske agenturer/institutioner (f.eks. ESBA/ECB) samt erhvervsorganisationer. Offentlige tjenester eller agenturer kan som supplement til arbejdsmarkedets parter og handelskamre yde tjenesteydelser inden for finansiel forståelse og rådgivning om forsinket betaling uden at være omfattet af statsstøttereglerne.

1.6. Der bør være særlig fokus på forsinkede betalinger i forbindelse med handelstransaktioner mellem europæiske virksomheder og enheder i tredjelande.

1.7. Rapporten om, hvordan forordningen er blevet gennemført, bør tage hensyn til vurderinger og rapporter fra EØSU, arbejdsmarkedets parter og handelskamre i samarbejde med de øvrige medlovgivere.

2. **Baggrund**

2.1. I september 2023 offentliggjorde Kommissionen hjælpepakken for SMV'er, herunder et forslag til en forordning om forsinket betaling, et forslag til et direktiv om skattemæssig forenkling for SMV'er og en række foranstaltninger til at forbedre SMV'ernes resultater med fokus på at forbedre dagsordenen for bedre regulering, øge adgangen til finansiering, opkvalificere arbejdsstyrken samt indføre andre støttemekanismer.

2.2. Pakken omfatter også en revision af den retlige ramme for direktivet om forsinket betaling, der skal afhjælpe de mangler, som følger af den nuværende EU-lovgivning. Mere specifikt fokuserer Kommissionens indsats på manglen på forebyggende foranstaltninger, effektiv håndhævelse af mekanismen for forsinket betaling, manglen på en maksimal betalingsfrist og lettelse af SMV'ers adgang til klagemekanismer.

2.3. Ifølge betalingsrapporten for 2023 fra Intrum er den gennemsnitlige betalingsfrist i B2B-forbindelser 41 dage med en gennemsnitlig faktisk betalingstid på 56 dage. De gennemsnitlige betalingsfrister, der tilbydes af den offentlige sektor, er 52 dage med en gennemsnitlig faktisk betalingstid på 69 dage.

2.4. Adgangen til finansiering varierer fra medlemsstat til medlemsstat ([1]), men udgør fortsat en betydelig byrde for økonomier og virksomheder, der oplever strukturelle mangler og/eller er mere sårbare over for økonomiske kriser.

2.5. Den globale rentestigning i banksektoren har haft følgevirkninger i form af likviditetsbegrænsninger for virksomhederne og SMV'erne, navnlig for dem, der gennemfører en investeringsordning. Desuden er det især for SMV'er ikke kun de nominelle rentestigninger, men også rentespændet, der forvrider virksomhedernes resultater.

3. **Generelle bemærkninger til forslaget til forordning om bekæmpelse af forsinkede betalinger**

3.1. Den kombinerede virkning af høje energi- og råvareomkostninger og tilbagebetalingen af de lån, der var nødvendige for at opretholde de økonomiske aktiviteter under covid-19-pandemien, medførte en radikal ændring af betydningen af rettidige betalinger, navnlig for europæiske små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Mens offentlige myndigheder og store virksomheder er i stand til at differentiere deres portefølje af kunder og leverandører, afhænger SMV'er af et begrænset antal kunder, finansielle volumener og reserver, og opererer hovedsagelig på regionalt og lokalt plan. Forskellen i forhandlingsposition mellem parterne er imidlertid blot en af årsagerne til forsinkede betalinger: Den ineffektive håndhævelse af de eksisterende regler udgør en væsentlig hindring for kreditorer, som har tendens til ikke at udøve deres ret for at opretholde deres forretningsforbindelser med skyldneren.

3.2. Situationen er blevet yderligere forværret af den usædvanligt høje inflation og de deraf følgende rentestigninger, hvilket underminerer investeringer. Betalingsvilkårene forringes i perioder med økonomisk uro på grund af virksomhedernes behov for at beskytte deres likviditet og reserver. I modsætning til store virksomheder har SMV'er begrænset adgang til banklån ([2]), hvorfor forsinkede betalinger for nogle udgør en midlertidig finansieringskilde, der kan være med til at afhjælpe likviditetsproblemer. EØSU støtter derfor Kommissionens hensigt om at gøre pengestrømmene mere forudsigelige, men udtrykker bekymring over Kommissionens foreslåede løsning.

3.3. EØSU erkender, at den afsmittende virkning af forsinkede betalinger ikke kun gør virksomhedernes daglige drift mindre smidig. Praksis med forsinkede betalinger, der varierer på tværs af EU og fra sektor til sektor, spænder også ben for virksomhedernes langsigtede investeringsplanlægning.

([1]) Den Europæiske Centralbank Undersøgelse om virksomheders adgang til finansiering i euroområdet — oktober 2022 til marts 2023 (europa.eu).

([2]) »Delay now, pay later — why SMEs must not put off investing in innovation and greening«, oecdcogito.blog.

3.4. I sin konsekvensanalyse erkender Kommissionen, at det ikke er muligt at kvantificere de sociale konsekvenser af forsinkede betalinger ([3]). En sådan praksis er imidlertid til skade for ejere af mindre virksomheder, deres familier og deres ansatte, med alvorlige konsekvenser for betaling af forsyningstjenester, husleje og lån samt for deres moral og produktivitet. Derudover angav 47 % af de virksomheder, der deltog i Intrums undersøgelse i 2022, at hurtigere betaling ville gøre det nemmere for dem at ansætte flere medarbejdere ([4]).

3.5. Efter vedtagelsen af direktivet om forsinket betaling (direktiv 2000/35/EF) i 2000 og den første revision heraf med direktiv 2011/7/EU blev der mere og mere åbenlys dokumentation for urimelig betalingspraksis blandt alle berørte aktører (offentlige myndigheder, store virksomheder og SMV'er), navnlig i forbindelse med betalinger fra offentlige myndigheder til virksomheder ([5]).

3.6. EØSU anerkender, at det nuværende direktiv 2011/7/EU generelt har vist sit værd i årenes løb. Det har i høj grad bidraget til at forbedre betalingsmoralen, øge bevidstheden om problemet og sikre et mere retfærdigt erhvervsklima. Ikke desto mindre forekommer der stadig forsinkede betalinger, og EØSU erkender, at der er behov for effektive tiltag. EØSU finder det derfor hensigtsmæssigt at afsøge mulighederne for at styrke håndhævelsen og forbedre betalingskulturen. Som ved enhver anden lovændring bør dette imidlertid håndteres med omhu, navnlig når det drejer sig om privatretlige regler.

3.7. I år er den gennemsnitlige betalingsfrist, der tilbydes inden for B2B og den offentlige sektor, på hhv. 41 og 52 dage. Den faktiske betalingsfrist inden for B2B er dog på 56 dage, tre dage mere end sidste år, hvilket stadig er langt mindre end den offentlige sektors faktiske betalingsfrist på 69 dage. Dette peger klart i retning af, at problemet snarere er overholdelsen af de aftalte betalingsfrister end selve længden af dem. EØSU mener derfor, at Kommissionen med sit forslag forsøger at løse problemet med langsomme betalinger i stedet for forsinkede betalinger ved at indføre alt for restriktive foranstaltninger frem for at forbedre den nuværende håndhævelsesramme med mere effektive regler.

3.8. EØSU fremhæver, at betydningen af forsinkede betalinger varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat ([6]) og fra sektor til sektor. Kommissionen burde derfor have vurderet muligheden for at ændre det eksisterende direktiv yderligere og burde — i tilfælde af væsentlige ændringer — snarere have valgt et revideret direktiv (en såkaldt omarbejdning). Dette ville forhindre, at alle enheder, uanset størrelse og magtbalance, påvirkes. SMV'erne har behov for hjælp, og de nye regler bør sigte mod at skabe et mere retfærdigt miljø for dem. I praksis vil det foreslåede regelsæt imidlertid fratage SMV'erne den fleksibilitet fra deres forretningspartnere, som de har brug for, og pålægge dem unødigt strenge betingelser.

3.9. Kommissionens indsats for at opnå rettidige betalinger bør ikke kompromittere muligheden for, at de parter, der er involveret i kontraktforhandlingerne, kan nå til enighed om længere betalingsfrister. EØSU understreger derfor betydningen af fleksibilitet, når der forhandles om fastsættelsen af betalingsbetingelser, og udtrykker stor bekymring over Kommissionens forslag. Det foreslåede loft på 30 dage fjerner i praksis aftalefriheden mellem virksomheder. På trods af den fleksibilitet, som virksomhederne har i dag — friheden til at forhandle om betalingsfristen — betaler de meget hurtigere end den offentlige sektor, som har et loft på 60 dage. Et indgreb i aftalefriheden forekommer ikke berettiget i denne forbindelse og vil ikke stå mål med de fordele, man i praksis kan forvente at opnå.

3.10. I den forbindelse henviser EØSU til resultaterne af den åbne offentlige høring, som Kommissionen har gennemført ([7]), hvor det klart konkluderes, at opretholdelse af de nuværende regler for betalingsbetingelser er respondenternes foretrukne løsning (29 % af respondenterne). Desuden præciserede flere interessenter ved at vælge »*Andre muligheder*« blandt de tilgængelige muligheder, at de var imod begrænsning af aftalefriheden. Endelig henviser EØSU med tanke på spørgsmålets vigtige karakter til Europa-Parlamentets beslutning om status for SMV-Unionen, der blev offentliggjort i juli 2023, og som fremhæver betydningen af at »*håndtere betalingsforsinkelser* […] *samtidig med at der sikres en afbalanceret tilgang, der bevarer aftalefriheden*« ([8]).

3.11. EØSU er enig i, at proceduren for kontrol eller modtagelse af varer eller tjenesteydelser ikke bør overstige 30 dage fra datoen for modtagelse af varerne eller tjenesteydelserne. Udvalget understreger imidlertid, at dette vil udgøre et problem for nogle erhvervsdrivende på grund af den tekniske karakter af deres varer. Der er behov for at overvåge den sektorspecifikke tilgang nøje under hensyntagen til visse økonomiske sektorers forskellige eksponering.

([3]) SWD (2023) 314 final, konsekvensanalyse, punkt 227, s. 58.
([4]) Intrum 2022 — Annual and Sustainability Report 2022 — Long-term credit management for a sound economy.
([5]) Som Kommissionen har rapporteret, er de offentlige myndigheder i nogle medlemsstater i gennemsnit 100 dage om at betale deres fakturaer og i ekstreme tilfælde betydeligt længere: »Late payment: Commission refers Italy to Court of Justice for failing to ensure suppliers are paid on time«.
([6]) I Kommissionens rapport om SMV-præstationsvurdering understreges det, at der er alvorlige forskelle i gennemførelsen af de nuværende regler i direktivet om forsinket betaling i medlemsstaterne, og det fremhæves, at forsinkede betalinger er ved at blive en form for gratis finansiering. Dokumentet findes på: Annual Report on European SMEs 2022/2023.
([7]) Opdaterede EU-regler om forsinkede betalinger.
([8]) TA(2023)0294.

3.12. EØSU erkender, at en af de største mangler i det nuværende direktiv er fraværet af en klar definition af »klart urimelig« og behovet for domstolenes fortolkning af en sådan definition. Den tvetydige bestemmelse har i årenes løb givet anledning til bekymring, da den gav virksomhederne mulighed for at afvige fra »referencen« på 30 dage, som kan forlænges til betalingsfrister på over 60 kalenderdage inden for B2B. I den forbindelse noterer EØSU sig, at Kommissionen har til hensigt at erstatte dette begreb med en liste over praksisser, der er ugyldige i henhold til den foreslåede forordnings artikel 9.

3.13. Ud fra et retligt synspunkt er det imidlertid umuligt at håndhæve artikel 9. Årsagen er, at det er umuligt at erklære praksis ugyldig — som anført i artikel 9, stk. 1, litra d) — ved »forsætligt at forsinke eller forhindre tidspunktet for fremsendelse af fakturaen«. I overensstemmelse med punkt 3.9 mener EØSU desuden, at henvisningerne til betalingsfrister i B2B-transaktioner bør udgå af artikel 9, stk. 1, litra a), da dette er noget, som udelukkende bør aftales mellem aftaleparterne.

3.14. EØSU ser fordelen ved at indføre nationale håndhævelsesorganer, men det vil være afgørende at sikre, at de fungerer korrekt og effektivt. Sådanne myndigheder skal derfor operere objektivt og uafhængigt og sikre størst mulig fortrolighed, når de behandler kommercielt følsomme oplysninger fra både virksomheder og offentlige myndigheder. Indtil nu har de nationale myndigheder ikke sikret, at håndhævelsesmekanismerne fungerer korrekt — navnlig i forbindelse med G2B-transaktioner (mellem myndigheder og virksomheder). Med dokumentation for kronisk forsinkede betalinger fra den offentlige sektor til virksomhederne understreger EØSU sin bekymring over offentlige myndigheders håndhævelseskapacitet over for andre offentlige myndigheder, der tilhører samme forvaltningsstruktur.

3.15. Mange socialøkonomiske virksomheder er blandt de økonomiske aktører, der lider betydeligt under forsinkede betalinger fra offentlige myndigheder. Spørgsmålet bliver endnu mere relevant, når det tages i betragtning, at disse virksomheders eneste kunde til levering af sociale bistandstjenester og uddannelse i mange tilfælde er den offentlige sektor. Eftersom der ikke findes noget privat marked for sådanne virksomheder, er de særligt udsatte, idet de ikke har nogen alternativer til offentlige udbud.

3.16. Som følge heraf er forsinkede betalinger blandt de faktorer, der afholder SMV'er fra at deltage i offentlige udbud. Den dokumentation, som Kommissionen har fremlagt, peger på, at de offentlige myndigheder ikke betaler til tiden. EØSU bifalder derfor den foreslåede betalingsfrist på 30 dage for G2B-transaktioner. Offentlige myndigheder bør gå foran med et godt eksempel, da de er en vigtig partner for virksomhederne. I den nye forordning lægges der op til bedre beskyttelse af underleverandører i forbindelse med offentlige bygge- og anlægsarbejder ved at kræve, at entreprenører over for ordregivende myndigheder (eller enheder) dokumenterer, at de har betalt deres direkte underleverandører. Dette vil have en enorm betydning for leverandører, der bruger betalinger fra den ordregivende myndighed til at betale deres underleverandører.

3.17. EØSU opfordrer medlovgiverne til at overveje alternative metoder til at sikre rettidig betaling til underleverandører i forbindelse med tildeling af andre offentlige kontrakter end den, der er omhandlet i artikel 4. Kravet om, at entreprenøren skal betale sine direkte underleverandører før eller på tidspunktet for betalingsanmodningen, er i strid med målet om at sikre, at alle i værdikæden betales inden for en tidsramme, der sikrer en sund pengestrøm. Som det fremgår af Kommissionens forslag, er der en klar risiko for, at entreprenøren gøres ansvarlig for at forfinansiere arbejdet. For at sikre at underleverandørerne betales hurtigst muligt, anbefaler EØSU, at hovedentreprenøren udsteder en erklæring inden for en måned regnet fra det tidspunkt, hvor betalingen modtages fra den offentlige myndighed. En sådan erklæring skal attestere, at underleverandørerne er blevet betalt inden for 30 dage efter modtagelse af betalingen fra den offentlige myndighed.

3.18. De nye bestemmelser i artikel 5 og 6 — baseret på artikel 3 og 4 i det nuværende direktiv — er et skridt i retning af målet om en kultur med hurtig betaling. Urimelig betalingspraksis betyder ofte, at der uberettiget gives afkald på renter, så længe det underliggende beløb betales. Ved automatisk at pålægge morarenter vil debitorerne blive tilskyndet til at overholde de frister, der er fastsat i kontrakten. Af artikel 5, stk. 3, fremgår det, at »[d]et ikke [er] muligt for kreditor at give afkald på sin ret til at modtage morarenter«. Selv om EØSU forstår målet om at tilskynde SMV'er til at anmode om rentebetaling, er der også bekymring for, at det kan skabe vanskeligheder for SMV'er som skyldnere, hvis muligheden for at give afkald på en sådan ret nægtes.

3.19. EØSU mener, at det nye foreslåede faste beløb på 50 EUR bør stå i et rimeligt forhold til transaktionsbeløbet.

3.20. EØSU er enig i Kommissionens opfordring til medlemsstaterne om at tilskynde SMV'er til at anvende digitale værktøjer til at lette rettidig betaling og adgang til uddannelse i kreditstyring. Da SMV'er ofte mangler finansiel forståelse og digitale færdigheder, bør medlemsstaterne styrke samarbejdet med arbejdsmarkedets parter samt industri- og handelskamre for at indsamle bedste praksis og uddanne virksomhederne og deres medarbejdere i disse færdigheder. I betragtning af de begrænsede økonomiske ressourcer, der afsættes til en sådan uddannelse, bør erhvervsorganisationer tildeles støtte og midler til at uddanne virksomheder på det område. Dette bør ikke betragtes som statsstøtte.

3.21. EØSU støtter fuldt ud artikel 16 og understreger betydningen af at minimere de eksisterende hindringer, såsom hvor indviklet det er at indlede retssager mod skyldnere. I lyset af de langvarige og dyre retssager bør medlemsstaterne tilskynde til frivillig mægling samt andre former for frivillig alternativ tvistbilæggelse for hurtigt at løse betalingstvister.

4. **Særlige bemærkninger**

4.1. EØSU anerkender også, at Kommissionens mål bør omfatte en systematisk gennemførelse af frivillige procedurer for elektronisk fakturering og overførsler for at sikre større retssikkerhed med elektronisk bevismateriale. I betragtning af de usikre økonomiske rammer, som SMV'er i øjeblikket kæmper med, bør indførelsen af digital betalingspraksis ikke desto mindre støttes og fremmes af Kommissionen og medlemsstaterne. Desuden skal det være muligt for alle virksomheder at indføre denne praksis. EØSU anbefaler en gradvis indførelse for at sikre, at SMV'erne har tid til at erhverve den viden og fremskaffe de finansielle midler, der er nødvendige for at kunne benytte sådanne værktøjer.

4.2. EØSU glæder sig over Kommissionens forsøg på at afhjælpe manglen på officielle data om forsinkede betalinger i Europa, og bemærker behovet for at udveksle god praksis på europæisk plan ved at styrke den rolle, som EU's observatorium for forsinkede betalinger spiller. EØSU mener også, at observatoriet skal indsamle oplysninger og data, der regelmæssigt udarbejdes af medlemsstaterne i samarbejde med de nationale håndhævelsesorganer (eller andre kompetente myndigheder) samt private uafhængige forskningscentre for at evaluere forordningens effektivitet. Under alle omstændigheder bør det ikke medføre nogen yderligere indberetningspligt for virksomhederne.

4.3. EØSU fremhæver forslagets eksterne dimension. Strenge krav til betalingsbetingelser kan potentielt have en indvirkning på handelstransaktioner på det indre marked og skubbe forretningsaktiviteter ud af EU. Det ville være lettere at samarbejde med leverandører fra tredjelande, som kan acceptere længere betalingsfrister. Dette kan udgøre en potentiel trussel mod Europas konkurrenceevne og bør undgås.

4.4. EØSU er enig i, at handelstransaktioner, der skal betales efter datoen for denne forordnings ikrafttræden, bør være omfattet af bestemmelserne heri. Denne bestemmelse bør dog kun finde anvendelse, hvis den relevante kontrakt er underskrevet efter forordningens anvendelsesdato. EØSU mener, at dette er nødvendigt for at sikre både virksomheder og offentlige myndigheder en stabil overgang fra den nuværende retlige ramme til den, der foreslås i forordningen.

4.5. Den offentlige sektors betalingspraksis over for kontrahenter i den private sektor skal overvåges, analyseres og revideres regelmæssigt, ikke kun på grundlag af nationale programmer og reformer, men også gennem en bredere deltagelse af arbejdsmarkedets parter og repræsentanter for handelskamre i konsekvensanalysen og i forudgående og efterfølgende evalueringer.

4.6. Arbejdsmarkedets parter og handelskamrene burde kunne spille en væsentlig rolle, når det drejer sig om at udvikle passende redskaber til at uddanne samfundet som helhed i finansielle spørgsmål samt instrumenter og andre procedurer, der kan bidrage til øget finansiel forståelse, da de er mere bekendt med behovene og manglerne i deres egne sektorer.

Bruxelles, den 17. januar 2024.

Oliver RÖPKE

Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg