C/2024/2101

26.3.2024

# Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih

*(COM(2023) 533 final – 2023/0323 (COD))*

(C/2024/2101)

Poročevalci: **Panagiotis GKOFAS,**

**Alena MASTANTUONO,**

**Angelo PAGLIARA**

| | |
|---|---|
| Zaprosili | Svet Evropske unije, 6. 10. 2023 |
| | Evropski parlament, 2. 10. 2023 |
| Pravna podlaga | člena 114 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije |
| Pristojnost | strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo |
| Datum sprejetja na seji strokovne skupine | 20. 12. 2023 |
| Datum sprejetja na plenarnem zasedanju | 17. 1. 2024 |
| Plenarno zasedanje št. | 584 |
| Rezultat glasovanja | |
| (za/proti/vzdržani) | 215/14/8 |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sporočilo Komisije o svežnju pomoči za mala in srednja podjetja (MSP). Prav tako pozdravlja namero Komisije, da bo nadaljevala boj proti zamudam pri plačilih. Pravočasno plačevanje prispeva k bolj zdravemu gospodarskemu okolju in služi strateškemu namenu poglabljanja enotnega trga. Vendar je EESO zaskrbljen, da bi lahko preoblikovanje sedanje direktive v uredbo omejilo prožnost držav članic in poslovnega okolja v času številnih težav po vsej EU, in poziva k nadaljnji oceni predlaganih ukrepov kot tudi k sorazmernemu in prilagojenemu pristopu pri izvajanju.

1.2 EESO ugotavlja, da se plačilna nedisciplina med sektorji in državami članicami precej razlikuje. Ugotavlja tudi dve veliki splošni težavi, povezani z zamudami pri plačilih: prva je izvrševanje sedanjih pravil, druga pa so zamude pri plačilih javnih organov, kljub 60-dnevni omejitvi, ki jo določa veljavna direktiva. Povprečno do dejanskega plačila javnega sektorja preteče 13 dni več kot do plačila podjetij, ki nimajo omejitve plačilnih rokov. Zaradi tega EESO javne organe poziva, naj bodo zgled in upoštevajo veljavna pravila.

1.3 Dolgotrajni in dragi sodni postopki v nekaterih državah članicah EU ter strah pred njihovimi posledicami za poslovne odnose upnike odvračajo od sodne izterjave dolga. Nujno je bolje uporabljati digitalna orodja ter spodbujati finančno pismenost in druge načine jamstva (tj. bančne garancije, plačilo kupnine v obliki zastave ali pridržnih pravic), pa tudi alternativne načine reševanja sporov.

1.4 EESO priznava morebitne koristi uvedbe nacionalnih izvršilnih organov. Vendar poudarja, da bodo morali takšni organi delovati objektivno in zagotavljati največjo možno zaupnost pri obravnavanju poslovno občutljivih informacij podjetij in javnih organov, ne da bi zahtevali dodatne obveznosti glede poročanja.

1.5 EESO podpira razvoj programov finančne pismenosti, ki se izvajajo v sodelovanju z nacionalnimi organi, bančnim sektorjem, evropskimi agencijami/institucijami (npr. Evropsko združenje malih podjetij/ECB) ter poslovnimi organizacijami. Poleg socialnih partnerjev in gospodarskih zbornic bi lahko tudi javne službe ali agencije zagotavljale finančno opismenjevanje in svetovalne storitve glede zamud pri plačilih, ne da bi zanje veljala ureditev državne pomoči.

1.6 Posebno pozornost bi bilo treba nameniti zamudam plačil pri trgovinskih poslih med evropskimi podjetji in subjekti iz tretjih držav.

1.7 Poročilo o oceni izvajanja uredbe bi moralo upoštevati ocene in poročila EESO, socialnih partnerjev in gospodarskih zbornic v sodelovanju z drugimi sozakonodajalci.

## 2. **Ozadje**

2.1 Komisija je septembra 2023 objavila sveženj pomoči za MSP, vključno s predlogom uredbe o zamudah pri plačilih, predlogom direktive o davčni poenostavitvi za MSP in sklopom ukrepov za izboljšanje njihove uspešnosti, s poudarkom na izboljšanju agende za boljše pravno urejanje, povečanju dostopa do financiranja, izpopolnjevanju delovne sile in drugih podpornih mehanizmih.

2.2 Sveženj vključuje tudi revizijo pravnega okvira o direktivi o zamudah pri plačilih, da bi odpravili pomanjkljivosti, ki izhajajo iz veljavne zakonodaje EU. Natančneje, ukrepi Komisije so osredotočeni na pomanjkanje preventivnih ukrepov, učinkovito izvrševanje mehanizma za zamude pri plačilih, neobstoj najdaljšega plačilnega roka in lažji dostop MSP do pravnih sredstev.

2.3 Po poročilu podjetja Intrum o plačilih za leto 2023 je povprečni rok plačila v odnosih med podjetji 41 dni, povprečni dejanski rok plačila pa 56 dni. Povprečni plačilni roki javnega sektorja znašajo 52 dni, povprečno dejansko plačilo pa 69 dni.

2.4 Čeprav se dostop do financiranja med državami članicami razlikuje ([1]), ostaja veliko breme za gospodarstva in podjetja, ki se soočajo s strukturnimi pomanjkljivostmi in/ali so bolj izpostavljena gospodarskim krizam.

2.5 Globalno zvišanje obrestnih mer v bančnem sektorju je imelo spiralni učinek na likvidnostne omejitve podjetij in MSP, zlasti tistih, ki izvajajo naložbeno shemo. Podatke o uspešnosti poslovanja, zlasti za MSP, pa ne izkrivljajo le zvišanja nominalnih obrestnih mer, ampak tudi obrestni razmiki.

## 3. **Splošne ugotovitve glede predloga uredbe o boju proti zamudam pri plačilih**

3.1 Skupni učinek visokih stroškov energije in surovin ter odplačevanja posojil, potrebnih za vzdrževanje gospodarskih dejavnosti med pandemijo COVID-19, je korenito spremenil pomen pravočasnih plačil, zlasti za evropska mala in srednja podjetja. Medtem ko lahko javni organi in velika podjetja diverzificirajo svoj portfelj strank in dobaviteljev, se MSP zanašajo na omejeno število strank, finančni obseg in rezerve ter delujejo večinoma na regionalni in lokalni ravni. Vendar je razlika v pogajalski moči med strankami le eden od razlogov za zamude pri plačilih: neučinkovita izvršljivost veljavnih pravil pomeni veliko oviro za upnike, ki ponavadi ne uveljavljajo svojih pravic, ker želijo ohraniti poslovni odnos z dolžnikom.

3.2 Stanje se je še dodatno poslabšalo zaradi izjemno visoke inflacije in posledičnega zvišanja obrestnih mer, kar spodkopava naložbe. V obdobjih gospodarskih pretresov se plačilni pogoji poslabšajo, ker morajo podjetja zagotoviti svoj denarni tok in rezerve. V nasprotju z velikimi podjetji imajo MSP omejen dostop do bančnih posojil ([2]), zato so zanje zamude pri plačilih nekakšen vir začasnega financiranja in pomoč pri reševanju likvidnostnega primanjkljaja. Zato EESO podpira namero Komisije, da bi povečala predvidljivost denarnih tokov, vendar izraža pomisleke glede rešitve, ki jo je predlagala.

3.3 EESO priznava, da verižni učinek pri zamudah pri plačilih ne vpliva le na nemoteno vsakodnevno poslovanje podjetij. Zamujanje pri plačilih, ki se razlikuje po EU in sektorjih, ovira dolgoročno načrtovanje naložb podjetij.

---

([1]) Evropska centralna banka: *Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area – October 2022 to March 2023* (Raziskava o dostopu podjetij v euroobmočju do financiranja – od oktobra 2022 do marca 2023).

([2]) *Delay now, pay later – why SMEs must not put off investing in innovation and greening* (Odložite zdaj, plačajte pozneje – zakaj mala in srednja podjetja ne smejo odložiti naložb v inovacije in ozelenitev), oecdcogito.blog.

3.4 Komisija v svoji oceni učinka priznava, da ni mogoče količinsko opredeliti socialnih posledic zamud pri plačilih ([3]). Vendar je takšna praksa škodljiva za lastnike malih podjetij, njihove družine in zaposlene ter ima resne posledice za plačevanje komunalnih storitev, najemnin in posojil, pa tudi za moralo in produktivnost. Poleg tega je leta 2022 47 % podjetij v raziskavi Intrum navedlo, da bi lahko s hitrejšimi plačili zaposlila več ljudi. ([4])

3.5 Po sprejetju direktive o zamudah pri plačilih (Direktiva 2000/35/ES) leta 2000 in njeni prvi reviziji z Direktivo 2011/7/EU so postali dokazi o nepoštenih plačilnih praksah med vsemi akterji (javnimi organi, velikimi podjetji in MSP) vse bolj očitni, zlasti pri plačilih javnih organov podjetjem ([5]).

3.6 EESO priznava, da se je veljavna Direktiva 2011/7/EU v preteklih letih na splošno dobro obnesla. Veliko je prispevala k izboljšanju plačilne discipline, ozaveščanju o problematiki in zagotavljanju pravičnejšega poslovnega okolja. Kljub temu danes še vedno prihaja do zamud pri plačilih in EESO se zaveda, da so potrebni učinkoviti ukrepi. Zato meni, da je primerno preučiti možnosti za izboljšanje izvrševanja in plačilne discipline. Kot pri vsaki drugi zakonodajni spremembi pa je treba tudi k tej pristopiti preudarno, zlasti ko gre za pravila zasebnega prava.

3.7 Za leto 2023 je povprečni rok plačila med podjetji znašal 41 dni, v javnem sektorju pa 52 dni. Dejanski plačilni rok v medpodjetniških poslih je znašal 56 dni, kar je 3 dni več kot v letu 2022, še vedno pa precej manj od dejanskega plačilnega roka javnega sektorja, ki plača v 69 dneh. To jasno kaže na to, da je problem bolj spoštovanje dogovorjenih plačilnih pogojev kot dolžina plačilnih rokov. EESO zato meni, da Komisija s svojim predlogom poskuša rešiti vprašanje dolgih plačilnih rokov namesto zamud pri plačilih, in sicer z uvedbo pretirano omejevalnih ukrepov, namesto da bi izboljšala sedanji okvir izvrševanja z uvedbo učinkovitejših pravil.

3.8 EESO poudarja, da se razsežnost zamud pri plačilih zelo razlikuje med državami članicami ([6]) in sektorji. Komisija bi zato morala podrobneje oceniti možnost spremembe veljavne direktive in se – v primeru večjih sprememb – raje odločiti za revidirano direktivo (t. i. prenovitev). To bi preprečilo, da bi bili prizadeti vsi subjekti, ne glede na velikost in razmerje moči. MSP potrebujejo pomoč in nova pravila bi morala biti usmerjena v zagotavljanje pravičnejšega okolja zanje. Vendar bo sklop predlaganih pravil MSP v praksi odvzel prožnost, ki jo potrebujejo od svojih poslovnih partnerjev, in jim naložil nepotrebno stroge pogoje.

3.9 Ukrepi Komisije za pravočasna plačila ne bi smeli ogroziti možnosti, da se stranke, vključene v pogajanja o pogodbah, dogovorijo o daljših plačilnih rokih. Zato EESO poudarja, da so pri določanju plačilnih pogojev pomembna prožna pogajanja, in izraža velike pomisleke glede predloga Komisije. Predlagana 30-dnevna omejitev dejansko odpravlja pogodbeno svobodo med podjetji. Kljub prožnosti, ki jo imajo podjetja danes, tj. svobodi pri pogajanju o plačilnem roku, plačajo bistveno hitreje kot javni sektor, ki ima omejitev 60 dni. Poseg v pogodbeno svobodo se tu ne zdi upravičen in ne bi bil sorazmeren glede na realno pričakovane koristi.

3.10 V zvezi s tem se EESO sklicuje na rezultate odprtega javnega posvetovanja, ki ga je izvedla Komisija ([7]), v katerem je bilo jasno ugotovljeno, da je za vprašane najprimernejša možnost ohranitev sedanjih pravil o plačilnih pogojih (29 % vprašanih). Poleg tega je več deležnikov z navedbo „*druge možnosti*“ med razpoložljivimi navedlo, da nasprotujejo omejevanju pogodbene svobode. EESO nazadnje poudarja ključni pomen obravnavane točke in se sklicuje na resolucijo Evropskega parlamenta o stanju malih in srednjih podjetij v Uniji, objavljeno julija 2023, v kateri je poudarjeno, kako pomembno je „obravnavanje zamud pri plačilih […], pa tudi uravnotežen pristop, ki bo ohranjal svobodo sklepanja pogodb“ ([8]).

3.11 EESO se strinja, da postopek za preverjanje ali prevzem blaga ali storitev ne bi smel trajati dlje kot 30 dni od datuma prejema blaga ali storitev. Poudarja pa, da bo to za nekatere podjetnike težavno zaradi tehničnih vidikov njihovega blaga. Sektorski pristop je treba skrbno spremljati in upoštevati asimetrično izpostavljenost nekaterih gospodarskih sektorjev.

---

([3]) SWD(2023) 314 final, ocena učinka, točka 227, stran 58.

([4]) Intrum (2022): *Annual and Sustainability Report 2022: Long-term credit management for a sound economy* (Letno poročilo in poročilo o trajnostnosti za leto 2022: dolgoročno upravljanje kreditov za zdravo gospodarstvo).

([5]) Kot je poročala Evropska komisija, v nekaterih državah članicah javni organi v povprečju potrebujejo 100 dni za poravnavo svojih računov, pri čemer lahko odkloni znatno presežejo to številko: *Late payment: Commission refers Italy to Court of Justice for failing to ensure suppliers are paid on time* (Zamuda pri plačilih: Komisija je proti Italiji sprožila postopek pred Sodiščem, ker ta ni zagotovila, da bi bili dobavitelji plačani pravočasno).

([6]) Komisija v poročilu o pregledu uspešnosti MSP poudarja, da obstajajo velika neskladja pri izvajanju sedanjih pravil direktive o zamudah pri plačilih v državah članicah in da zamude pri plačilih postajajo oblika financiranja brez stroškov. Dokument je na voljo na: Letno poročilo o evropskih MSP 2022/2023.

([7]) Zamude pri plačilih – posodobitev pravil EU.

([8]) TA(2023)0294.

3.12 EESO priznava, da je ena glavnih pomanjkljivosti veljavne direktive nejasna opredelitev pojma „skrajno nepošteno“ in da morajo sodišča to opredelitev razložiti. Dvoumna določba je v preteklih letih vzbujala pomisleke, saj je podjetjem pustila prostor za odstopanje od referenčnega roka 30 dni, ki se v poslovanju med podjetji lahko podaljša na plačilno obdobje, ki presega 60 koledarskih dni. V zvezi s tem je EESO seznanjen z namenom Komisije, da ta koncept nadomesti s seznamom praks, ki so v skladu s členom 9 predlagane uredbe nične in neveljavne.

3.13 Vendar je s pravnega vidika člen 9 nemogoče uveljaviti. Razlog je v tem, da je prakso nemogoče razglasiti za nično in neveljavno, kot je navedeno v členu 9(1)(d), če gre za „namerno zavlačevanje ali preprečevanje pošiljanja računa“. Poleg tega EESO v skladu s točko 3.9 meni, da bi bilo treba sklicevanja na plačilne roke v medpodjetniških poslih črtati iz člena 9(1)(a), saj bi se o tem morali dogovoriti izključno pogodbeni stranki.

3.14 Čeprav EESO priznava koristi uvedbe nacionalnih izvršilnih organov, bo ključno njihovo pravilno in učinkovito delovanje. To bo moralo biti objektivno, neodvisno in zagotavljati največjo možno zaupnost pri obravnavi poslovno občutljivih informacij podjetij in javnih organov. Nacionalni organi doslej niso zagotovili pravilnega delovanja mehanizmov izvrševanja, zlasti v poslih med vlado in podjetji. Glede na dokaze o kroničnih zamudah pri plačilih javnega sektorja podjetjem je EESO zaskrbljen glede zmogljivosti izvrševanja javnih izvršilnih organov v primerjavi z drugimi javnimi organi, ki pripadajo isti strukturi upravljanja.

3.15 Številna podjetja socialnega gospodarstva so med gospodarskimi subjekti, ki so zelo prizadeti zaradi zamud javnih organov pri plačilih. Vprašanje postane še bolj pomembno, če upoštevamo, da je za ta podjetja javni sektor pogosto edina stranka za storitve socialne pomoči ter izobraževanja in usposabljanja. Glede na to, da za tovrstna podjetja ni zasebnega trga, so še zlasti izpostavljena, saj nimajo alternative javnemu naročanju.

3.16 Zato so zamude pri plačilih eden od dejavnikov, ki odvračajo MSP od sodelovanja pri javnih naročilih. Dokazi, ki jih je predstavila Komisija, kažejo na pomanjkanje pravočasnih plačil med javnimi organi. Zato EESO pozdravlja predlagani 30-dnevni plačilni rok za posle med vlado in podjetji. Javni organi bi morali biti zgled, saj so bistven partner za podjetja. V novi uredbi je predlagana boljša zaščita podizvajalcev pri javnih gradbenih delih na podlagi zahteve, da morajo izvajalci javnim naročnikom (ali naročnikom) predložiti dokazila, da so neposredne podizvajalce plačali. To bo močno vplivalo na dobavitelje, ki bodo z naročnikovim plačilom plačevali podizvajalce.

3.17 EESO spodbuja sozakonodajalca, naj pri dodeljevanju javnih naročil razmislita o alternativnih načinih za zagotovitev pravočasnih plačil podizvajalcem, ki niso navedena v členu 4. Zahteva, da izvajalec plača svoje neposredne podizvajalce pred ali ob vložitvi zahtevka za plačilo, je v nasprotju s ciljem, da so vsi v vrednostni verigi plačani v časovnem okviru, ki omogoča zdrav denarni tok. Kot je navedeno v predlogu Komisije, obstaja očitno tveganje, da bo izvajalec odgovoren za predhodno financiranje dela. Za zagotovitev takojšnjega plačila podizvajalcem EESO priporoča, da glavni izvajalec v enem mesecu od prejema plačila od javnega organa predloži izjavo, s katero potrdi, da je v tem roku plačal podizvajalce.

3.18 Nove določbe, ki so vključene v člena 5 in 6 ter temeljijo na členih 3 in 4 sedanje direktive, so korak k cilju takojšnjega plačevanja. Nepoštene plačilne prakse pogosto zajemajo neupravičeno izgubo obresti, kadar je osnovni znesek plačan. Samodejna zapadlost plačila zamudnih obresti dolžnike spodbuja k spoštovanju rokov, določenih v pogodbi. V členu 5(3) je navedeno, da „[u]pnik nima možnosti, da bi se odpovedal pravici do prejema obresti za zamudo pri plačilu“. Čeprav EESO razume cilj, da se spodbudi MSP, naj zahtevajo plačilo obresti, obstaja tudi pomislek, da bi zavrnitev možnosti odpovedi tej pravici lahko povzročila težave za MSP kot dolžnike.

3.19 EESO meni, da bi bilo treba pri novem predlaganem fiksnem znesku 50 EUR upoštevati sorazmernost z zneskom transakcije.

3.20 EESO se strinja s povabilom Komisije državam članicam, naj MSP spodbujajo k uporabi digitalnih orodij za pravočasna plačila in dostop do usposabljanja za upravljanje kreditov. Ker MSP pogosto nimajo zadostne finančne in digitalne pismenosti, bi morale države članice okrepiti sodelovanje s socialnimi partnerji ter gospodarskimi in industrijskimi zbornicami, da bi zbrali primere dobre prakse ter poskrbeli za usposabljanje podjetij in njihovih delavcev o tej temi. Glede na omejena finančna sredstva za takšno usposabljanje bi bilo treba poslovnim organizacijam nuditi podporo in sredstva za usposabljanje podjetij na tem področju. To ne bi smelo šteti za državno pomoč.

3.21 EESO v celoti podpira člen 16 in poudarja, da je pomembno zmanjšati obstoječe ovire, kot je zapletenost uvedbe pravnih postopkov proti dolžnikom. Glede na dolge in drage sodne postopke bi morale države članice spodbujati prostovoljno mediacijo in druge hitrejše oblike prostovoljnega alternativnega reševanja plačilnih sporov.

4. **Posebne ugotovitve**

4.1 EESO tudi priznava, da bi morala Komisija v svojem cilju predvideti sistematično izvajanje prostovoljnih postopkov za elektronsko izdajanje računov in prenose za okrepitev pravne varnosti z elektronskimi dokazili. Kljub temu bi morale Komisija in države članice ob upoštevanju negotovih gospodarskih razmer, s katerim se trenutno spopadajo MSP, podpirati in olajšati sprejetje digitalnih plačilnih praks. Njihova uvedba mora biti tudi dosegljiva vsem podjetjem. EESO priporoča postopno uvedbo, da bodo MSP imela dovolj časa za pridobitev znanja in finančnih sredstev za dostop do teh orodij.

4.2 EESO pozdravlja poskus Komisije, da bi obravnavala pomanjkanje uradnih podatkov o zamudah pri plačilih v Evropi, in opozarja, da je potrebna izmenjava primerov dobre prakse na evropski ravni s krepitvijo vloge opazovalnice EU za zamude pri plačilih. Meni tudi, da mora opazovalnica zbirati informacije in podatke, ki jih redno pripravljajo države članice, v sodelovanju z nacionalnimi izvršilnimi organi (ali drugimi pristojnimi organi) ter zasebnimi neodvisnimi raziskovalnimi centri, da bi ocenili učinkovitost uredbe. Vsekakor pa podjetjem zaradi tega ne bi smeli naložiti dodatnih obveznosti poročanja.

4.3 EESO poudarja zunanjo razsežnost predloga. Strogi plačilni pogoji bi lahko potencialno vplivali na trgovinske posle znotraj enotnega trga in potisnili poslovanje izven EU, saj je lažje sodelovati z dobavitelji iz tretjih držav, ki lahko sprejemajo daljše plačilne roke. Temu se je treba izogniti, saj bi lahko ogrozilo konkurenčnost Evrope.

4.4 EESO se strinja, da bi morala za trgovinske posle, ki jih je treba plačati po datumu začetka veljavnosti te uredbe, veljati določba uredbe. Vendar bi se morala ta določba uporabljati le, če je bila zadevna pogodba podpisana po datumu začetka uporabe. Po mnenju EESO je to potrebno, da se podjetjem in javnim organom omogoči stabilen prehod s sedanjega pravnega okvira na tistega, ki je predlagan v uredbi.

4.5 Plačilne storitve javnega sektorja zasebnim izvajalcem se bodo spremljale, analizirale in redno pregledovale ne le na podlagi nacionalnih programov in reform, temveč tudi s širšim sodelovanjem socialnih partnerjev in predstavnikov gospodarskih zbornic pri oceni učinkov in postopku vrednotenja navzgor in navzdol v verigi.

4.6 Vloga socialnih partnerjev in gospodarskih zbornic pri oblikovanju ustreznih orodij za usposabljanje in izobraževanje širše družbe o finančnih temah, instrumentih in drugih postopkih, ki bodo pripomogli k spodbujanju finančne pismenosti, bi lahko bila pomembna, saj bolje poznajo potrebe in pomanjkljivosti svojih sektorjev.

V Bruslju, 17. januarja 2024

*Predsednik*
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*

Oliver RÖPKE