

Брюксел, 26.8.2016 г.
COM(2016) 534 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно изпълнението на Директива 2011/7/ЕС на Европейския парламент и на
Съвета от 16 февруари 2011 относно борбата със забавяне на плащането по
търговски сделки**

{SWD(2016) 278 final}

1. ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ НА ДОКЛАДА

Съгласно член 11 от Директива 2011/7/ЕС относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки¹ (наричана по-нататък „Директивата“) до 16 март 2016 г. Комисията трябва да изпрати до Европейския парламент и до Съвета доклад относно прилагането на настоящата директива, придружен от всички подходящи предложения. Тъй като Директивата относно борбата срещу просрочените плащания е инициатива, приета в рамките на Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)², с настоящата оценка се цели да се проследи напредъкът по прилагането на директивата и да се гарантира, че тя е на път да доведе до очакваните ползи.

Този доклад се представя в отговор на изискването, установено в Директивата.

2. ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА, ЕФИКАСНОСТТА, СЪГЛАСУВАНОСТТА, УМЕСТНОСТТА И ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ ОТ ДЕЙСТВИЯТА НА РАВНИЩЕ ЕС.

Директивата бе приета на 16 февруари 2011 г. с краен срок за транспониране в националните законодателства на всички държави членки 16 март 2013 г.

Нейните цели са по-конкретно следните:

- Да се осигурят на кредиторите навременни плащания и мерки, които им позволяват пълноценно и ефективно да упражняват своите права в случай на забавено плащане
- Да се предвидят строги мерки за длъжниците, които да ги обезкуражат да забавят плащания или да определят твърде дълги срокове за плащане като част от договорните условия

Сред другите, по-обща цели на Директивата, се нареждат:

- Улесняване на функционирането на вътрешния пазар чрез рационализиране на практиките за плащане в рамките на ЕС
- Създаване на правна и икономическа среда, спомагаща за навременни плащания по търговските сделки, с цел да се улесни достъпът до финансиране за МСП

В настоящия доклад се разглежда въпросът дали Директивата е на път да постигне своите цели и се отправят препоръки за подобряване на нейното прилагане. Три основни фактора затрудняват извършването на окончателна последваща оценка: Директивата е в сила едва отскоро; трудно е да се определи доколко тя има роля за наблюдаваните промени; в някои държави членки са налице и външни обстоятелства като финансовата криза и икономическата обстановка.

В контекста на настоящата оценка Комисията използва:

¹ ОВ L 48, 23.2.2011 г., стр. 1—10 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007>

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

- (1) Външно изследване³, проведено през 2015 г., включващо:
- Анализ на националните законодателни актове, транспониращи директивата, и свързаните незадължителни мерки; събрани от частни организации данни от различните държави за средните срокове за плащане, както и друга общественодостъпна информация (например академична литература, национални източници).
 - Представително проучване в интернет и обществена консултация, в резултат на които бяха събрани 2950 изчерпателни отговора.
 - 135 интервюта със заинтересовани страни от публичните органи и от предприятията в целия ЕС и 31 последващи интервюта.
- (2) Консултация с национални експерти и бизнес организации на равнище ЕС в контекста на заседанието на Експертната група за борба срещу просрочените плащания⁴ от 24 ноември 2015 г.
- (3) Жалби, обратна информация и запитвания, получени от заинтересованите страни.
- (4) Общественодостъпна информация: доклади, проучвания, изследвания и др.

Оценката на директивата е осъществена спрямо пет критерия: ефективност, ефикасност, съгласуваност, уместност и добавена стойност от действията на равнище ЕС. Установено бе следното:

- (1) Директивата е повишила осведомеността относно проблема с просрочените плащания и е извела проблема на водещо място в политическия дневен ред. Поради засилените мерки и новите изисквания по-конкретно по отношение на публичните органи, прилагането на Директивата привлече значителен интерес на равнище държави членки. В отговор на това ръководните органи в редица държави членки възприемат структурни и доброволни мерки в подкрепа на разпоредбите на Директивата с цел да бъде подсилено транспониращото законодателство и да бъдат преодолените проблемите на национално равнище в този контекст. В резултат на това дружествата са все по-добре запознати с правилата във връзка с просрочените плащания и с правата си в тази връзка.
- (2) Средните за ЕС срокове за плащане постепенно намаляват както в публичния, така и в частния сектор. Последващата външна оценка обаче показва, че публичните предприятия в повече от половината държави членки все още не спазват 30-дневния срок, наложен от закона. В някои от тези случаи се полагат допълнителни усилия и като цяло вече се забелязват признаци на подобрение. Що се отнася до частния сектор, с изключение на малък брой държави членки, отчели

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

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

слаби постижения в тази област, определените в Директивата срокове до голяма степен се спазват.

- (3) Приблизително половината от всички кредитори не упражняват правото си да изискват предвидените в Директивата лихви за просрочени плащания и обезщетения за разноси по събирането, от страх да не накърнят търговските си взаимоотношения. Външната оценка показва също така, че по същата причина много МСП продължават да приемат дългите срокове на плащане, налагани от по-едриите дружества. Това е присъща особеност на бизнес културата, утвърдила се въз основа на различията в позициите на фирмите във веригата на доставки, техния размер и степента им на взаимна зависимост, както и други фактори като специфичните особености на пазарния сектор.
- (4) До момента няма много доказателства, че Директивата е имала измеримо въздействие върху ликвидността на предприятията и е улеснила трансграничната търговия. Като се признава, че Директивата не е оказала голямо въздействие върху моделите на поведение по отношение на плащанията, за постигането на тези общи цели вероятно ще бъде необходимо повече време. Освен това, поради многостранния характер на просрочените плащания, все така ще представлява предизвикателство да се определи дали наблюдаваните промени се дължат изключително на Директивата или зависят и от други фактори, като например общо подобрене в икономическите условия.
- (5) От една страна няколко фактора са допринесли за ефективното прилагане на Директивата. Сред тях са мерките, приети на национално равнище (напр. кодекси за своевременно плащане), допринесли за постигането на целите на Директивата. В допълнение, форумите за обмен на добри практики между държавите членки относно начините за борба срещу просрочените плащания, като Експертната група за борба срещу просрочените плащания, доказаха своята ефикасност. Накрая, бяха отчетени ползите от повишаването на осведомеността и от обмена на експертен опит между Комисията и националните експерти.
- (6) От друга страна бяха отбелязани определени пречки, които може да възпрепятстват ефективното прилагане на Директивата.
 - От гледна точка на публичните органи, държавите членки, прилагащи програми за приспособяване, при които своевременното плащане на текущи фактури трябва да бъде в равновесие с погасяването на натрупан дълг, изглежда изпитват трудности да се съобразяват с Директивата.
 - От гледна точка на предприятията, предоставената от Директивата гъвкавост при сделките между предприятия дава възможност на по-големите дружества да се възползват от по-силните си позиции на пазара, за да налагат на по-малките доставчици несправедливи договорни условия. Освен това, както бе пояснено по-горе, в случаите на просрочени плащания по-малките предприятия не се възползват от правата си поради страх да не накърнят търговските си взаимоотношения. Това свойство за пазара неравновесие не може

да бъде напълно премахнато със законодателни действия и изглежда полезно прилагането на незадължителни мерки и процедури за извънсъдебно уреждане на спорове като посредничество и механизми за алтернативно разрешаване на спорове.

- Оценката показва че заинтересованите страни се нуждаят от разясняване на основни понятия в Директивата като „явна злоупотреба“, „изрично“ и „обективно обосновано от специфичното естество или особеностите на договора“. Базата за изчисляване на сроковете за плащане също бе счетена за неясна.
- Липсата на обвързваща и общоприложима система за мониторинг превръща в значително предизвикателство проследяването на напредъка, постигнат в резултат от прилагането на Директивата.

- (7) Директивата се оказва ефикасен инструмент, доколкото прилагането ѝ поражда ограничени регулаторни разходи както за предприятията, така и за публичните органи. Регулаторните разходи включват, например, тежестта по докладването и административната тежест, транспонирането, изпълнението и доброволните мерки в подкрепа на Директивата. Ако обаче с оглед на спазването на ограниченията, наложени от Директивата, се наложи съкращаване на сроковете за плащане, разходите, свързани с прилагането на Директивата, може да се окажат по-значими — особено за предприятията. Това предполага заплащане на значителна първоначална вноска, което би повлияло на ликвидността на съответното дружество. Като цяло обаче се счита че в крайна сметка очакваните ползи ще компенсират разходите. Външната оценка установи, че всеки един ден съкращение на закъсненията в плащанията спестява на европейските дружества близо 158 млн. евро финансови разходи⁵.
- (8) Директивата е съвместима с другите политики на ЕС, целящи създаването на условия на равнопоставеност, и ще спомогне за конкурентоспособността на предприятията. Законодателството се допълва от редица регламенти на ЕС в областта на събирането на вземания. Инициативи като процедурата за искове с малък материален интерес⁶, европейската заповед за плащане⁷ и европейското изпълнително основание⁸ осигуряват на кредиторите опростени процедури за събиране на вземания, в пълно съответствие с разпоредбите на Директивата.
- (9) Просрочените плащания продължават да бъдат особено актуален и значим проблем за дружествата в целия ЕС. Външната оценка

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

⁶ Регламент (ЕО) № 861/2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV%3A116028>

⁷ Регламент (ЕО) № 1896/2006, https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-bg.do?init=true

⁸ Регламент (ЕО) № 805/2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV%3A133190>

установи, че и след транспонирането на Директивата в правния ред на държавите членки четири от всеки пет предприятия продължават да страдат от просрочени плащания. Въпреки че Директивата има важна роля в борбата срещу просрочените плащания, са необходими и незадължителни мерки за разрешаване на проблеми, свързани с бизнес културата, като пазарните неравновесия, в това число произтичащите от различията в размера на предприятията.

- (10) Съществува консенсус относно значителната добавена стойност, която Директивата създава за ЕС. Практиките за плащане бяха опростени в цяла Европа и бе премахната несигурността, което следва да доведе до постепенно увеличаване на трансграничната търговия. Тези цели нямаше да бъдат постигнати с несъгласувани действия на отделните държави членки.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Директивата се намира на ранен етап от жизнения си цикъл. Подобренията в средните срокове за плащане засега остават скромни. Въпреки че дружествата са наясно с правата си, произтичащи от Директивата, те все ще рядко ги прилагат на практика. Изглежда няколко фактора пречат на ефективното прилагане на Директивата, като например липсата на обща система за мониторинг, липсата на яснота относно някои ключови понятия в Директивата и пазарното неравновесие между по-едри и по-малки дружества. Счита се обаче, че Директивата е съгласувана с другите законодателни инструменти и политики на ЕС, продължава да е актуална и е создала добавена стойност за ЕС.

Въз основа на това се препоръчва Директивата да бъде запазена в сегашната си форма и да се даде повече време, за да се проявят всички резултати от нейното въздействие. С оглед подсилване на досегашното благотворно въздействие на Директивата, на държавите членки се предлагат следните действия, които ще бъдат предприети от Комисията:

За държавите членки:

- Създаване на система/процедура за проследяване на напредъка, докладване и публикуване на информация относно средната продължителност на сроковете за плащане както в публичния, така и в частния сектор. Комисията ще предостави насоки за установяването на обща методика за изчисляване на сроковете за плащане и ще улесни обмена на добри практики на методи за докладване в контекста на двугодишните срещи на експертните групи.
- Запазване на проблема с просрочените плащания на челно място сред актуалните политически приоритети посредством продължаващи усилия за повишаване на осведомеността по темата на национално равнище.
- Насърчаване на разработването и прилагането на подкрепящи инициативи като кодекси за своевременно плащане, посредничество, стимули за навременно плащане (похвали и порицания) и др.

За Комисията:

- Провеждане на целеви проучвания в държавите членки за набелязване на добри практики в различни сектори с оглед на по-ефективното прилагане на Директивата, извършване на преглед на резултатите и разпространение на информацията по различни канали.
- Продължаване предоставянето на насоки за заинтересованите страни и на обмена на добри практики под различни форми (срещи на експертни групи, тълкувателни бележки).
- Проучване на възможността за събиране на съпоставима информация относно начина, по който функционират националните съдебни системи при прилагането на ускорената процедура за събиране на неоспорени вземания и представяне на резултатите в публикацията „Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието“.
- Редовна оценка на въздействието на Директивата и на успеха в постигането на нейните цели, имайки предвид, че вероятно за пълното материализиране на някои въздействия е необходимо повече време.