



Bruxelles, 26.8.2016.
COM(2016) 534 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o provedbi Direktive 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o
borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama**

{SWD(2016) 278 final}

1. SVRHA IZVJEŠĆA

U skladu s člankom 11. Direktive 2011/7/EU o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama¹ (dalje u tekstu: Direktiva), Komisija Europskom parlamentu i Vijeću do 16. ožujka 2016. mora podnijeti izvješće o provedbi te Direktive, kojem se prilažu odgovarajući prijedlozi. S obzirom na to da je Direktiva o kašnjenju u plaćanju inicijativa donesena u okviru Komisijina Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT)², i ova evaluacija potpada pod program REFIT kako bi se u okviru njega pratio napredak provedbe Direktive te kako bi se osiguralo pravovremeno ostvarenje koristi koje se od nje očekuju.

Ovo se izvješće dostavlja kao odgovor na zahtjev utvrđen Direktivom.

2. OCJENA DJELOTVORNOSTI, UČINKOVITOSTI, USKLAĐENOSTI, RELEVANTNOSTI I DODANE VRIJEDNOSTI ZA EU

Direktiva je donesena 16. veljače 2011., a 16. ožujka 2013. bio je rok za prenošenje u nacionalno pravo svih država članica.

Posebni su ciljevi Direktive:

- vjerovnicima osigurati pravovremena plaćanja i mjere kojima im se omogućuje potpuno i djelotvorno ostvarenje njihovih prava u slučaju zakašnjelog plaćanja,
- suočiti dužnike sa strogim mjerama kojima ih se odvraća od zakašnjelih plaćanja ili od uspostavljanja pretjerano dugih ugovornih uvjeta plaćanja.

Direktivom se isto tako nastoje ostvariti sljedeći opći ciljevi:

- olakšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta pojednostavnjenjem prakse plaćanja u čitavom EU-u,
- razviti pravno i poslovno okruženje kojim se potiču pravovremena plaćanja u poslovnim transakcijama kako bi se olakšao pristup financiranju za mala i srednja poduzeća.

Ovim se izvješćem ocjenjuje ostvaruju li se ciljevi Direktive u skladu s planom. U izvješću se nalaze preporuke o tome kako poboljšati njezinu provedbu. Tri su ključna čimbenika koja su predstavljala izazov za konačnu *ex post* evaluaciju: nedavno stupanje Direktive na snagu; poteškoće s izdvajanjem uloge Direktive u vezi s promjenama zamijećenima na terenu; vanjsko stanje stvari, kao što su financijska kriza i gospodarska situacija nekih država članica.

U kontekstu te evaluacije Komisija je upotrijebila:

- (1) vanjsku studiju³, provedenu 2015., koja je uključivala:

¹ SL L 48, 23.2.2011., str. 1. – 10., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007>

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

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

- pregled, analizu i usporedbu podataka već objavljenih istraživanja (engl. *desk research*) o nacionalnim zakonima kojima se prenosi Direktiva i povezanih mekih mjera, podatke prema zemljama o prosječnim razdobljima plaćanja koje su prikupile privatne organizacije te ostale javno dostupne informacije (npr. znanstvena literatura, nacionalni izvori),
 - reprezentativnu anketu na internetu, kao i javno savjetovanje s ukupno 2 950 cjelovitih odgovora,
 - 135 intervjua s dionicima iz tijela javne vlasti i poduzeća iz čitavog EU-a te 31 naknadni intervju;
- (2) savjetovanje s nacionalnim stručnjacima i poslovnim organizacijama na razini EU-a u okviru sastanka stručne skupine za zakašnjela plaćanja⁴ koji je održan 24. studenoga 2015.;
 - (3) primjedbe, povratne informacije i upite koji su dobiveni od dionika;
 - (4) javno dostupne informacije: izvješća, ankete, studije itd.

Evaluacija Direktive provedena je u odnosu na pet kriterija: djelotvornost, učinkovitost, usklađenost, relevantnost i dodanu vrijednost za EU. Otkriveno je sljedeće:

- (1) Direktivom se podigla svijest o problemu zakašnjelog plaćanja te se ono sada nalazi na visokom mjestu u političkom programu. Zbog pojačanih mjera, a posebno novih zahtjeva za tijela javne vlasti, provedbom Direktive potaknuto je znatno zanimanje na razini država članica. Upravna tijela u nizu država članica na to su odgovorila donošenjem strukturnih i dobrovoljnih mjera kojima se podupiru odredbe Direktive kako bi se ojačalo zakon o prenošenju te riješila određena nacionalna pitanja u tom kontekstu. To je rezultiralo boljom upoznatošću poduzeća s pravilima povezanima sa zakašnjelim plaćanjem i sa svojim pravima.
- (2) Prosječno vrijeme plaćanja u EU-u polako se smanjuje u javnom i privatnom sektoru. Međutim, vanjskom je *ex post* evaluacijom otkriveno da tijela javne vlasti u više od polovine svih država članica još uvijek ne poštuju zakonom uvedeno ograničenje od 30 dana. U nekima se od tih slučajeva ulažu dodatni naponi i ukupni trend već pokazuje znakove poboljšanja. Čini se da se u privatnom sektoru, uz iznimku nekolicine država članica koje bilježe slabe rezultate u tom području, uglavnom poštuju razdoblja utvrđena Direktivom.
- (3) Oko polovina svih vjerovnika ne ostvaruje svoja prava na potraživanje kamata na zakašnjelo plaćanje, naknadu i troškove naplate kako je predviđeno Direktivom jer se boje da će to štetiti njihovim poslovnim odnosima. Vanjskom je evaluacijom isto tako otkriveno da zbog istog razloga mnogi MSP-ovi i dalje prihvaćaju duge rokove za plaćanje koje određuju veća poduzeća. To je svojstveno kulturi poslovanja, a uzrok tome su različiti položaji poduzeća u opskrbnom lancu, njihova veličina i stupanj međuzavisnosti, kao i drugi čimbenici kao što su posebnosti tržišnog sektora.

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

- (4) Dosad postoji malo dokaza o mjerljivu učinku Direktive na likvidnost poduzeća i na olakšavanje prekograničnog trgovanja. Uviđajući da Direktiva dosad nije imala nikakav veći učinak na ponašanje u vezi s plaćanjem, vjerojatno je da će biti potrebno još vremena prije nego se postignu ti opći ciljevi. Nadalje, zbog različitih vrsta zakašnjelih plaćanja i dalje će biti problem utvrditi jesu li promjene zapažene na terenu isključivo uzrokovane Direktivom ili su ovisile i o drugim čimbenicima, kao što je na primjer opće poboljšanje gospodarskih uvjeta.
- (5) S jedne strane, nekoliko je čimbenika pridonijelo djelotvornoj primjeni Direktive. Oni uključuju mjere donesene na nacionalnoj razini (odnosno kodekse pravovremenog plaćanja) kojima se uspješno podupiru ciljevi Direktive. Osim toga, korisnima su se pokazali forumi o načinu rješavanja zakašnjelog plaćanja, poput stručne skupine za zakašnjela plaćanja, kojima se omogućuje razmjena najboljih praksi među državama članicama. Konačno, korisnim se pokazao neprekidni rad Komisije i nacionalnih stručnjaka na upoznavanju javnosti i dijeljenju stručnog znanja.
- (6) S druge strane, zabilježeno je nekoliko prepreka kojima se ometa djelotvorna primjena Direktive:
- u pogledu tijela javne vlasti – čini se da države članice u okviru programa prilagodbe u kojima se pravodobno plaćanje tekućih računa mora uravnotežiti u odnosu na otplatu akumuliranog duga imaju problema s poštovanjem Direktive,
 - u pogledu poduzeća – zbog činjenice da se Direktivom omogućuje određena količina fleksibilnosti u transakcijama među poduzećima, veća poduzeća u nizu slučajeva iskorištavaju svoj jači tržišni položaj na način da manjim dobavljačima određuju često nepravedne ugovorne uvjete. Nadalje, kao što je prethodno objašnjeno, u slučaju zakašnjelog plaćanja manja se poduzeća ne koriste svojim pravima jer se boje da će to štetiti njihovu poslovnom odnosu. Ta svojstvena tržišna neravnoteža ne može se u potpunosti popraviti samo pomoću zakonodavnih mjera pa se čini korisnom sustavnija upotreba mekih mjera i postupaka postizanja dogovora izvan suda, kao što su mirenje i alternativni mehanizmi rješavanja sporova,
 - evaluacijom se pokazalo da je dionicima potrebna jasnoća u pogledu načina tumačenja nekoliko ključnih pojmova iz Direktive, kao što su „posebno nepravedno”, „izričito” te „objektivno opravdano u svjetlu osobite prirode odnosno obilježja ugovora”. Početna točka u izračunu razdoblja plaćanja isto se tako smatra nejasnom.
 - Zbog nepostojanja obveznog i zajedničkog sustava praćenja vrlo je velik problem provjeriti napredak do kojeg je došlo zbog primjene Direktive.
- (7) Pokazalo se da je Direktiva učinkovit alat ako za poduzeća i javna tijela postoje ograničeni regulatorni troškovi koji proizlaze izravno iz njezine upotrebe. Regulatornim troškovima obuhvaćeni su, na primjer, izvješćivanje i administrativno opterećenje, prenošenje i provedba te dobrovoljne mjere kojima se Direktiva podupire. Međutim, troškovi povezani s primjenom Direktive mogli bi biti znatniji posebno za poduzeća ako se skraćivanjem

razdoblja plaćanja moraju poštovati ograničenja Direktive. To bi u početku imalo velike financijske posljedice za koje se očekuje da će utjecati na likvidnost poduzeća. Međutim, općenito se smatra da će se troškovi na kraju kompenzirati očekivanim koristima. Vanjskom se evaluacijom otkrilo da za svaki dan smanjenja kašnjenja s plaćanjem europska poduzeća uštede približno 158 milijuna EUR financijskih troškova⁵.

- (8) Direktiva je u skladu s ostalim politikama EU-a kojima je cilj stvoriti jednake uvjete te poduzećima olakšati konkurentnost. Zakonodavstvo je nadopunjeno nizom propisa EU-a u vezi s naplatom dugova. Inicijativama poput postupka za sporove male vrijednosti⁶, europskog platnog naloga⁷ i europskog naloga za izvršenje⁸ vjerovnicima se omogućuju pojednostavnjeni postupci za naplatu dugova koji su u potpunosti usklađeni s odredbama Direktive.
- (9) Zakašnjelo plaćanje i dalje je vrlo važno pitanje za poduzeća diljem EU-a. Vanjskom se evaluacijom otkrilo da se četiri od pet poduzeća i dalje suočava sa zakašnjelim plaćanjima otkako je Direktiva isprva prenesena u pravne sustave država članica. Iako Direktiva ima svoje mjesto u borbi protiv zakašnjelog plaćanja, potrebna su i „mekša” sredstva kojima bi se mogla riješiti pitanja povezana s kulturom poslovanja, poput tržišne neravnoteže, uključujući ona koja proizlaze iz različite veličine poduzeća.
- (10) Svi se slažu da se Direktivom stvara znatna dodana vrijednost za EU. Prakse plaćanja pojednostavnjene su u cijeloj Europi, čime je uklonjena nesigurnost, što bi postepeno trebalo dovesti do povećanog prekograničnog trgovanja. Takvi se ciljevi ne bi mogli postići drukčijim djelovanjem država članica.

3. ZAKLJUČCI/PREPORUKE

Direktiva je u ranoj fazi svog životnog ciklusa. Poboljšanja u vezi s prosječnim razdobljima plaćanja i dalje su skromna. Iako su poduzeća vrlo svjesna svojih prava koja proizlaze iz Direktive, korištenje tim pravima nije se još rasprostranilo. Čini se da nekoliko čimbenika sprečava djelotvornu primjenu Direktive, kao što su nepostojanje zajedničkog sustava za praćenje i manjak jasnoće u vezi s nekim ključnim pojmovima Direktive te poput tržišne neravnoteže između većih i manjih poduzeća. Međutim, Direktiva je, kako je utvrđeno, dosljedna s ostalim zakonodavstvom i politikama EU-a, ona je i dalje važna te se njome postigla dodana vrijednost za EU.

Na temelju toga preporučuje se da Direktiva ostane u svom sadašnjem obliku te da je potrebno još vremena kako bi se osjetili svi njezini učinci. Kako bi se ubrzao dosadašnji pozitivan učinak Direktive, daju se sljedeće mjere. Dio mjera predlaže se državama članicama, a dio će mjera poduzeti Komisija:

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

⁶ Uredba (EZ) br. 861/2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=URISERV%3A116028>

⁷ Uredba (EZ) br. 1896/2006, https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-hr.do?init=true

⁸ Uredba (EZ) br. 805/2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133190>

Za države članice:

- uspostava sustava/postupka za praćenje napretka, izvješćivanje te objavu podataka o prosječnim razdobljima plaćanja u javnom i privatnom sektoru. Komisija će osigurati smjernice za uspostavu zajedničke metodologije za izračun razdoblja plaćanja te će olakšati razmjenu najbolje prakse u vezi s metodama izvješćivanja u okviru dvogodišnjih sastanaka stručne skupine,
- zadržavanje pitanja zakašnjelog plaćanja na visokom mjestu u političkom programu nastavljanjem upoznavanja javnosti o toj temi na nacionalnoj razini,
- poticanje razvoja i provedbe pratećih inicijativa poput kodeksa pravovremenog plaćanja, mirenja, poticanja pravovremenog plaćanja (isticanje subjekata u pozitivnom i negativnom kontekstu) itd.;

Za Komisiju:

- provođenje ciljanih studija u državama članicama kako bi se prepoznale najbolje prakse u različitim sektorima koje pridonose djelotvornijoj provedbi Direktive, razmatranje rezultata i širenje informacija raznim kanalima,
- daljnje pružanje smjernica dionicima i razmjena dobre prakse u raznim oblicima (sastanci stručnih skupina, napomene za tumačenje),
- istraživanje mogućnosti prikupljanja usporedivih informacija o načinu funkcioniranja nacionalnih pravnih sustava pri provedbi ubrzanog postupka naplate za nesporna potraživanja te predstavljanje rezultata u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u,
- redovito procjenjivanje učinka Direktive i njezina uspjeha u postizanju ciljeva, imajući u vidu da će trebati više vremena za potpuno ostvarivanje nekih učinaka.