

Bruxelles, 26.8.2016
COM(2016) 534 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare a Directivei 2011/7/EU a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale

{SWD(2016) 278 final}

1. SCOPUL RAPORTULUI

În conformitate cu articolul 11 din Directiva 2011/7/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale¹ (denumită în continuare „directiva”), până la 16 martie 2016, Comisia prezintă un raport Parlamentului European și Consiliului cu privire la punerea în aplicare a prezentei directive, însoțit de eventuale propuneri adecvate. Întrucât Directiva privind întârzierea în efectuarea plăților este o inițiativă adoptată în conformitate cu Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) al Comisiei², această evaluare se înscrie, de asemenea, în cadrul programului REFIT pentru a urmări progresele înregistrate în punerea în aplicare a directivei și a garanta faptul că aceasta va oferi beneficiile preconizate.

Prezentul raport este oferit ca răspuns la cerința stabilită în directivă.

2. EVALUAREA EFICACITĂȚII, EFICIENȚEI, COERENȚEI, RELEVANȚEI ȘI VALORII ADĂUGATE LA NIVELUL UE

Directiva a fost adoptată la 16 februarie 2011, termenul de transpunere în legislația națională a tuturor statelor membre fiind 16 martie 2013.

Obiectivele specifice ale directivei sunt:

- Asigurarea pentru creditori a efectuării la timp a plăților și a unor măsuri care să le permită acestora să își exercite pe deplin și în mod eficient drepturile atunci când apar întârzieri în efectuarea plăților
- Aplicarea de măsuri stricte pentru debitori, care să îi descurajeze de la a efectua plăți întârziate sau de la a stabili condiții contractuale de plată excesiv de lungi

De asemenea, directiva urmărește atingerea următoarelor obiective generale:

- Facilitarea funcționării pieței interne prin optimizarea practicilor de plată la nivelul UE
- Dezvoltarea unui mediu juridic și de afaceri favorabil efectuării la timp a plăților în cadrul tranzacțiilor comerciale pentru a facilita accesul la finanțare al IMM-urilor

Prezentul raport evaluează măsura în care directiva este pe cale de a atinge obiectivele preconizate și include recomandări privind modul de îmbunătățire a punerii în aplicare a acesteia. Există trei factori cheie care au transformat într-o provocare o evaluare ex-post definitivă: intrarea în vigoare recentă a directivei; dificultatea de a izola rolul directivei în schimbările remarcate pe teren; conjunctura externă, cum ar fi criza financiară și situația economică a anumitor state membre.

În contextul acestei evaluări, Comisia a utilizat:

¹ JO L 48, 23.2.2011, p. 1-10, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007>

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

- (1) Un studiu extern³ realizat în 2015, care a inclus:
 - Cercetarea documentară a legislației naționale de transpunere a directivei și a măsurilor fără caracter normativ asociate, datele transnaționale privind perioadele medii de plată colectate de organizații private, precum și alte informații publice (de exemplu, literatura de specialitate, sursele naționale).
 - Un sondaj reprezentativ online, precum și o consultare publică cu un total de 2 950 de răspunsuri.
 - 135 de interviuri cu părțile interesate reprezentând autoritățile publice și întreprinderile de pe întreg teritoriul UE, precum și 31 de interviuri ulterioare cu părțile respective.
- (2) Consultarea experților naționali și a organizațiilor de afaceri la nivelul UE în cadrul reuniunii din 24 noiembrie 2015 a Grupului de experți privind întârzierile în efectuarea plăților⁴.
- (3) Reclamații, feedback și cereri de informații primite de la părțile interesate.
- (4) Informații publice: rapoarte, anchete, studii etc.

Evaluarea directivei a fost realizată pe baza a cinci criterii: eficacitatea, eficiența, coerența, relevanța și valoarea adăugată la nivelul UE. Aceasta a pus în evidență următoarele aspecte:

- (1) Directiva a sporit gradul de conștientizare a problemei întârzierii efectuării plăților și transformat această chestiune într-o prioritate a agendei politice. Ca urmare a măsurilor sale consolidate și a noilor cerințe adresate în special autorităților publice, punerea în aplicare a directivei a generat un interes deosebit la nivelul statelor membre. Ca răspuns, autoritățile de reglementare dintr-o serie de state membre sunt pe cale de a adopta măsuri structurale și voluntare în sprijinul dispozițiilor directivei, în scopul consolidării legislației de transpunere și pentru a aborda problemele naționale specifice în acest context. Prin urmare, societățile devin din ce în ce mai familiarizate cu normele referitoare la întârzierea efectuării plăților și cu drepturile lor.
- (2) Termenul de plată mediu la nivelul UE este în ușoară scădere atât în sectorul public, cât și în cel privat. Cu toate acestea, evaluarea ex-post externă a arătat că entitățile publice din mai mult de jumătate din statele membre nu respectă încă termenul de 30 de zile impus prin lege. În unele dintre aceste cazuri se depun eforturi suplimentare, iar tendința generală indică deja o îmbunătățire a situației. În sectorul privat, cu excepția câtorva state membre care prezintă rezultate nesatisfăcătoare în acest domeniu, termenele stabilite în directivă par a fi în general respectate.
- (3) Aproximativ jumătate dintre toți creditorii nu își exercită dreptul de a solicita dobânzi de întârziere, compensații și costuri de recuperare, așa cum prevede

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&Lang=RO>

directiva, pentru a evita afectarea relațiilor lor comerciale. Evaluarea externă a evidențiat, de asemenea, că numeroase IMM-uri continuă să accepte, din același motiv, termene de plată mai lungi impuse de întreprinderile mai mari. Acesta este un aspect inerent al culturii de afaceri generat de poziția diferită a întreprinderilor din lanțul de aprovizionare, de mărimea lor și de gradul lor de interdependență, precum și de alți factori cum sunt particularitățile sectorului de piață.

- (4) Deocamdată există puține elemente care să demonstreze că directiva a avut un impact cuantificabil asupra lichidităților întreprinderilor și că a facilitat tranzacțiile transfrontaliere. Recunoscând faptul că, până în prezent, directiva nu a avut niciun impact major asupra comportamentului de plată, este probabil să fie nevoie de mai mult timp înainte ca aceste obiective generale să fie atinse. În plus, ca urmare a caracterului multiplu al plăților efectuate cu întârziere, va fi în continuare dificil să se determine dacă schimbările observate pe teren sunt datorate exclusiv directivei sau depind și de alți factori, cum ar fi, de exemplu, o îmbunătățire generală a situației economice.
- (5) Pe de o parte, mai mulți factori au contribuit la o punere în aplicare eficace a directivei. Printre aceștia se numără măsurile adoptate la nivel național (și anume, codurile privind plata la termen) care au sprijinit cu succes obiectivele directivei. În plus, forumurile care permit schimbul de bune practici între statele membre privind modalitățile de combatere a întârzierilor în efectuarea plăților, cum ar fi Grupul de experți privind întârzierile în efectuarea plăților, se dovedesc a fi benefice. În fine, sensibilizarea continuă și schimbul de experiență efectuate de către Comisie și de către experții naționali au fost considerate a fi utile.
- (6) Pe de altă parte, punerea în aplicare eficace a directivei a fost afectată de prezența anumitor obstacole.
 - În ceea ce privește autoritățile publice, statele membre care fac obiectul programelor de ajustare pentru care trebuie să existe un echilibru între plata la termen a facturilor și rambursarea datoriei acumulate, întâmpină dificultăți în respectarea dispozițiilor directivei.
 - În ceea ce privește întreprinderile, deoarece directiva menține o anumită flexibilitate în tranzacțiile între întreprinderi, aceasta este exploatată în mai multe cazuri de întreprinderi mai mari care profită de poziția lor puternică pe piață pentru a impune adesea clauze contractuale abuzive furnizorilor mai mici. În plus, astfel cum s-a explicat mai sus, în caz de întârzieri în efectuarea plăților, întreprinderile mai mici nu își exercită drepturile pentru a nu compromite relația comercială. Acest dezechilibru inerent de pe piață nu poate fi eliminat în totalitate exclusiv prin acțiuni legislative, putând fi utilă utilizarea mai sistematică a măsurilor neocoercitive și a procedurilor extrajudiciare de soluționare a litigiilor, cum ar fi medierea și mecanismele alternative de soluționare a litigiilor.
 - Evaluarea a subliniat faptul că părțile interesate au nevoie de o interpretare clară a unei serii de concepte cheie ale directivei, cum ar fi „vădit inechitabil”, „în mod expres” și „justificat în mod obiectiv ținând

cont de natura sau caracteristicile specifice ale contractului”. Punctul de început pentru calcularea termenelor de plată a fost de asemenea considerat ca fiind neclar.

- Absența unui sistem obligatoriu și comun de monitorizare îngreunează mult verificarea progreselor înregistrate ca urmare a aplicării directivei.

- (7) Directiva s-a dovedit a fi un instrument eficient în măsura în care există un număr limitat de costuri de reglementare care rezultă direct din utilizarea sa, atât pentru întreprinderi, cât și pentru autoritățile publice. Costurile de reglementare includ, de exemplu, raportarea și sarcina administrativă, transpunerea și punerea în aplicare și măsurile voluntare care sprijină directiva. Cu toate acestea, costurile legate de aplicarea directivei pot fi mai ridicate, în special pentru întreprinderi, dacă este necesară o reducere a termenelor de plată pentru a respecta limitele impuse de directivă. Acest lucru ar implica un transfer financiar inițial de amploare, cu un impact preconizat important asupra lichidităților unei societăți. Cu toate acestea, în ansamblu, costurile sunt considerate a fi compensate în cele din urmă de beneficiile preconizate. Evaluarea externă a indicat că, pentru fiecare zi de reducere a întârzierilor de plată, companiile europene economisesc o sumă estimată de 158 de milioane EUR corespunzătoare costurilor de finanțare⁵.
- (8) Directiva este coerentă cu alte politici ale UE care au scopul de a crea condiții de concurență echitabile și de a facilita competitivitatea pentru întreprinderi. Legislația este completată de o serie de regulamente ale UE legate de recuperarea creanțelor. Inițiative precum procedura privind cererile cu valoare redusă⁶, somația europeană de plată⁷ și titlul executoriu european⁸ oferă creditorilor proceduri simplificate pentru colectarea datoriilor care sunt pe deplin coerente cu dispozițiile directivei.
- (9) Întârzierea efectuării plăților continuă să rămână o problemă foarte pertinentă și relevantă pentru societățile din întreaga UE. Evaluarea externă a arătat faptul că patru din cinci întreprinderi continuă să se confrunte cu întârzieri în efectuarea plăților chiar după ce directiva a fost transpusă în sistemele juridice ale statelor membre. Deși directiva este importantă pentru combaterea întârzierii în efectuarea plăților, sunt necesare, în același timp, soluții mai „suple” care ar putea aborda aspecte legate de cultura antreprenorială, precum dezechilibrele de pe piață, inclusiv cele cauzate de dimensiunile diferite ale întreprinderilor.
- (10) Există un consens general cu privire la faptul că directiva generează o valoare adăugată semnificativă la nivelul UE. Practicile de plată au fost optimizate la nivelul Europei, eliminând incertitudinea, ceea ce ar trebui să

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

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

⁷ REGULAMENTUL (CE) nr.1896/2006, https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-ro.do?init=true

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

ducă la o creștere treptată a volumului tranzacțiilor transfrontaliere. Aceste obiective nu ar fi putut fi realizate de statele membre acționând în mod diferit.

3. CONCLUZII/RECOMANDĂRI

Directiva este într-o etapă timpurie a ciclului său de viață. Îmbunătățirile privind termenele medii de plată rămân modeste deocamdată. Cu toate că societățile sunt foarte conștiente de drepturile lor care decurg din directivă, utilizarea acestora nu este încă larg răspândită. Se pare că o serie de factori împiedică aplicarea efectivă a directivei, ca de exemplu lipsa unui sistem comun de monitorizare, lipsa de claritate privind anumite concepte cheie ale directivei și dezechilibrul de pe piață între întreprinderile mai mari și cele mai mici. Cu toate acestea, directiva se dovedește a fi coerentă cu alte acte legislative și politici ale UE; de asemenea, aceasta este, în continuare, relevantă și a generat o valoare adăugată pentru UE.

Pe această bază, se recomandă menținerea directivei în forma sa actuală și acordarea unui termen suplimentar pentru ca toate efectele acesteia să se facă simțite. În vederea accelerării impactului pozitiv al directivei înregistrat până în prezent, următoarele măsuri sunt propuse statelor membre și vor fi luate de Comisie:

Pentru statele membre:

- Instituirea unui sistem/unei proceduri de monitorizare a progreselor înregistrate, raportarea și publicarea informațiilor privind termenele medii de plată atât în sectorul public, cât și în cel privat. Comisia va oferi orientări pentru stabilirea unei metodologii comune de calculare a termenelor de plată și va facilita schimbul de bune practici privind metodele de raportare în cadrul reuniunilor bianuale ale grupului de experți.
- Menținerea chestiunii plăților întârziate ca o prioritate a agendei politice prin continuarea sensibilizării la nivel național cu privire la acest aspect.
- Încurajarea elaborării și punerii în aplicare a unor inițiative de sprijin precum codurile privind plata la termen, medierea, stimulentele pentru plata la termen (nominalizarea pozitivă și stigmatizarea) etc.

Pentru Comisie:

- Efectuarea de studii specifice în statele membre pentru a identifica cele mai bune practici din diferite sectoare care contribuie la o mai bună punere în aplicare a directivei, realizarea unui bilanț al rezultatelor și diseminarea informațiilor prin intermediul diferitelor canale.
- Furnizarea, în continuare, a orientărilor pentru părțile interesate în scopul de a efectua schimbul de bune practici sub diferite forme (reuniuni ale grupului de experți, note interpretative).
- Analizarea posibilității de a colecta informații comparabile cu privire la modul în care funcționează sistemele de justiție naționale atunci când pun în aplicare procedura de recuperare în regim de urgență a creanțelor necontestate și prezentarea rezultatelor în tabloul de bord al UE privind justiția.

- Evaluarea în mod periodic a impactului directivei și a succesului înregistrat de aceasta în atingerea obiectivelor stabilite, ținând seama de faptul că anumite efecte ar putea necesita mai mult timp pentru a se materializa pe deplin.