

Strasburg, dnia 12.9.2023 r.  
SWD(2023) 313 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**  
**STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW**

[...]

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek**  
**ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**  
**w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych**

{COM(2023) 533 final} - {SEC(2023) 313 final} - {SWD(2023) 312 final} -  
{SWD(2023) 314 final}

| <b>Streszczenie oceny skutków</b>   |
|---|
| <b>Ocena skutków dotycząca zmiany dyrektywy w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach (dyrektywy 2011/7/UE)</b>  |
| <b>A. Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?</b>   |
| <p>Co roku w UE wystawianych jest około 18 mld faktur. To ponad 500 faktur na sekundę, a prawie 50 % z nich jest opłacanych z opóźnieniem. Opóźnienia w płatnościach mają wpływ na płynność i przewidywalność przepływów środków pieniężnych, co z kolei zwiększa zapotrzebowanie na kapitał obrotowy i utrudnia przedsiębiorstwom dostęp do finansowania zewnętrznego. W rezultacie opóźnienia w płatnościach wpływają negatywnie na wzrost i konkurencyjność, powodują zmniejszenie produktywności oraz zwiększenie prawdopodobieństwa zwolnień pracowników i upadłości. Skutki opóźnień w płatnościach są odczuwalne w całych łańcuchach dostaw, ponieważ opóźnienia te są często przenoszone na dostawców. Te negatywne skutki w znacznym stopniu dotyczą małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), które są zależne od przewidywalnych przepływów środków pieniężnych. Opóźnienia w płatnościach mają również szkodliwe skutki społeczne. Niektóre sektory są bardziej narażone na opóźnienia w płatnościach niż inne. Przykładem może tu być sektor budowlany. Główną przyczyną opóźnień w płatnościach jest brak równowagi w sile przetargowej między małym dostawcą a dużym klientem, ponieważ opóźnienia w płatnościach stanowią atrakcyjną dla dłużnika formę finansowania bez ponoszenia kosztów. Czynniki powodujące ten problem obejmują niewystarczające środki zapobiegawcze, nieodpowiednie środki odstraszające oraz niewystarczające mechanizmy egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń.</p> |
| <b>Co należy osiągnąć?</b>  |
| <p>Cele ogólne:</p> <p>A. wzmocnienie konkurencyjności i wzrostu przedsiębiorstw dzięki poprawie dyscypliny płatniczej organów publicznych, dużych przedsiębiorstw oraz MŚP;</p> <p>B. ochrona MŚP przed negatywnymi skutkami opóźnień w płatnościach dzięki ustanowieniu przepisów promujących uczciwe warunki płatności i terminowe płatności w transakcjach handlowych.</p> <p>Cele szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) zapobieganie opóźnieniom w płatnościach;</li> <li>2) ułatwienie terminowych płatności;</li> <li>3) wzmocnienie pozycji przedsiębiorstw i zapewnienie bardziej uczciwych warunków płatności w transakcjach handlowych.</li> </ol>  |
| <b>Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?</b>  |
| <p>UE zajmuje się problemem opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych już od 30 lat. Niniejsza inicjatywa zakłada zmianę obowiązujących przepisów UE (dyrektywa 2011/7/UE) i dlatego może być realizowana wyłącznie na szczeblu unijnym. Niektóre państwa członkowskie UE przyjęły bardziej rygorystyczne przepisy niż te określone w dyrektywie, na przykład przewidujące wprowadzenie górnego limitu terminów płatności w transakcjach między przedsiębiorstwami w przypadku, gdy wierzycielem jest MŚP, i ustanawiające organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa. Aby uniknąć nierówności na jednolitym rynku unijnym, konieczne jest zapewnienie jednolitego egzekwowania prawa.</p>   |
| <b>B. Rozwiązania</b>   |
| <b>Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?</b>  |
| <p><b>Wariant strategiczny 1: zapobieganie opóźnieniom w płatnościach</b><br/> Środki z zakresu polityki w ramach tego wariantu mają na celu zapobieganie opóźnieniom</p>   |

w płatnościach dzięki zapewnieniu uczciwych warunków płatności. W wariantcie tym zakłada się ustalenie maksymalnych terminów płatności, także w odniesieniu do procedury weryfikacji służącej sprawdzeniu zgodności z wymogami umowy. Uwzględniono w nim również przepisy zapewniające MŚP szkolenia z zakresu zarządzania wierzycelnościami i wiedzy finansowej.

#### **Wariant strategiczny 2: ułatwienie terminowych płatności**

Środki z zakresu polityki w ramach tego wariantu mają na celu rozwiązanie problemu opóźnień w płatnościach dzięki zwiększeniu skuteczności egzekwowania prawa i zapewnieniu przestrzegania warunków płatności. W wariantcie tym zakłada się zwiększenie skuteczności środków odstraszających przewidzianych w obecnie obowiązującej dyrektywie, a mianowicie uprawnienia do odsetek za opóźnienia w płatnościach oraz ryczałtowej rekompensaty, dzięki wprowadzeniu obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienia w płatnościach oraz zwiększeniu wysokości ryczałtowej rekompensaty. Egzekwowanie prawa jest kluczowym czynnikiem wpływającym na rozwiązanie problemu opóźnień w płatnościach. Dlatego też oceniane warianty różnią się w zależności od uprawnień powierzonych krajowemu organowi odpowiedzialnemu za egzekwowanie prawa wyznaczonemu przez poszczególne państwa członkowskie UE. Wariant ten obejmuje również synergie z zamówieniami publicznymi w celu ochrony podwykonawców w zamówieniach publicznych na roboty budowlane.

#### **Wariant strategiczny 3: wzmocnienie mechanizmów dochodzenia roszczeń, zapewnienie uczciwych warunków płatności i wzmocnienie pozycji przedsiębiorstw**

Środki z zakresu polityki w ramach tego wariantu promują uczciwe warunki i dostępność skutecznych mechanizmów dochodzenia roszczeń w przypadku niedopełnienia warunków płatności. Państwa członkowskie UE będą musiały ustanowić narzędzia mediacyjne, które będą łatwo dostępne dla MŚP, oraz zająć się problemem nieuczciwych warunków umów i praktyk za pośrednictwem ich prawa krajowego.

**Wariant preferowany.** Każdy z wariantów niesie ze sobą potencjalne korzyści, ale także stwarza pewne ryzyko, gdy jest wdrażany odrębnie. W ocenie skutków stwierdzono, że preferowanym rozwiązaniem jest pakiet najskuteczniejszych i efektywniejszych środków w ramach trzech wariantów strategicznych. W ocenie skutków stwierdzono także, że preferowaną formą aktu prawnego jest rozporządzenie.

#### **Preferowany pakiet strategiczny: 1a+2a+3b**

- Wprowadzenie górnego limitu terminów płatności wynoszącego 30 dni w transakcjach między przedsiębiorstwami.
- Wprowadzenie górnego limitu czasu trwania procedury przyjęcia lub weryfikacji wynoszącego 30 dni (bez odstępstw).
- Zwiększenie przez państwa członkowskie UE dostępności szkoleń z zakresu zarządzania wierzycelnościami i wiedzy finansowej, w tym cyfrowych narzędzi płatniczych dla MŚP.
- Odsetki za opóźnienia w płatnościach naliczane automatycznie (wyeliminowana koncepcja „uprawnienia”); doprecyzowanie kwestii daty zakończenia naliczania odsetek.
- Ryczałtowa rekompensata należna w odniesieniu do każdej transakcji opłaconej z opóźnieniem i zwiększona do 50 EUR w celu odzwierciedlenia inflacji.
- Wyznaczenie przez państwa członkowskie UE organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa i prowadzenie dochodzeń z własnej inicjatywy lub na podstawie skarg, uprawnionych do nakładania kar administracyjnych i podawania nazw podmiotów naruszających przepisy do wiadomości publicznej. Wykorzystanie narzędzi cyfrowych w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa.
- W przypadku zamówień publicznych na roboty budowlane obowiązek sprawdzania przez instytucje zamawiające i podmioty zamawiające, czy płatność na rzecz głównego wykonawcy przekazano bezpośrednim podwykonawcom.
- Ustanowienie przez państwa członkowskie UE krajowego systemu mediacji w celu

rozwiązywania sporów dotyczących płatności w transakcjach handlowych.  
– Rozwiązanie przez państwa członkowskie UE kwestii nieuczciwych warunków umów i praktyk za pośrednictwem ich prawa krajowego.

**Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?**

Wyniki konsultacji: 939 odpowiedzi w ramach badania panelowego w udziałem MŚP, 117 odpowiedzi w ramach konsultacji publicznych, 137 odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag, kilka spotkań z zainteresowanymi stronami. Prawie 83 % uczestników badania panelowego z udziałem MŚP i 36,7 % respondentów w ramach konsultacji publicznych popiera wprowadzenie górnego limitu terminów płatności i wskazuje preferowany termin 30 dni. Niewielka liczba stowarzyszeń przedsiębiorców sprzeciwia się temu ograniczeniu terminu płatności lub wzywa do wprowadzenia wyjątków w określonych sektorach. Prawie 81 % respondentów będących MŚP potwierdziło, że odsetki i rekompensaty nigdy nie są wypłacane. 84 % respondentów będących MŚP uznało utworzenie organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa za przydatne lub bardzo przydatne. Prawie 60 % respondentów w konsultacjach społecznych uznało, że organy publiczne powinny wprowadzić mechanizmy umożliwiające sprawdzenie, czy główni wykonawcy terminowo wypłacają wynagrodzenie swoim podwykonawcom. Utworzenie krajowego systemu mediacji spotkało się z pozytywnymi reakcjami respondentów zarówno w ramach zaproszenia do zgłaszania uwag, jak i w ramach konsultacji społecznych. W ramach badania panelowego z udziałem MŚP przeprowadzono również kompleksowy przegląd nieuczciwych praktyk mających na celu obejście prawa.

**C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu**

**Jakie korzyści płyną z wyboru tego wariantu?**

Na poziomie zagregowanym wpływ będzie korzystny dla przedsiębiorstw. Skrócenie terminów płatności, szacunkowo o 35 %, uwolni przepływy środków pieniężnych i poprawi przewidywalność płatności. Mniejsi gracze rynkowi będą mniej narażeni na nieuczciwe warunki płatności, a w przypadku opóźnień w płatnościach będą dysponować skutecznymi środkami dochodzenia roszczeń. Koszty problematycznej procedury ścigania dłużników (szacowane na 340,2 mln roboczogodzin, co odpowiada 8,74 mld EUR) zostaną znacznie zmniejszone. Wprowadzenie mediacji pozwoli przedsiębiorstwom zaoszczędzić 27 mln EUR rocznie dzięki uniknięciu spraw sądowych. Przedmiotowa inicjatywa powoduje także zwiększenie uczciwości w relacjach biznesowych.

Systemy mediacji przynoszą korzyści organom publicznym, zarówno bezpośrednio, jeśli organy te chcą rozstrzygnąć spór z dostawcą, jak i pośrednio, dzięki zmniejszeniu obciążenia systemu sądowego. Ogólnie rzecz ujmując, prowadzi to do zmniejszenia opóźnień w płatnościach, co oznacza mniej przypadków upadłości i niższe związane z nimi koszty dla budżetu państwa.

Inicjatywa ta nie ma bezpośredniego wpływu na konsumentów.

**Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu (dla przedsiębiorstw i organów publicznych)?**

Większość kosztów mających wpływ na wszystkie przedsiębiorstwa to koszty jednorazowe. Koszty te, których wysokość szacuje się na 243 mln EUR, obejmują koszty aktualizacji standardowych faktur w celu uwzględnienia nowych warunków płatności i dostosowania opłat z tytułu rekompensaty. Koszty powtarzające się ponoszone są głównie przez dłużników, którzy obecnie płacą należności z opóźnieniem: automatyczna wypłata odsetek i (zwiększonej) kwoty rekompensaty, potencjalne administracyjne kary pieniężne oraz utrata bezproblemowo

uzyskiwanego kredytu w związku z koniecznością zapłaty w terminie. Kosztów tych można całkowicie uniknąć, jeśli dłużnicy będą terminowo spłacać należności.

Koszty dla budżetu państwa wydają się ograniczone i proporcjonalne. Organy publiczne mogą ponieść pewne koszty związane z wyznaczeniem i utrzymaniem organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa i organów mediacyjnych. Wysokość tych kosztów szacuje się na 70–105 mln EUR rocznie dla UE-27 (60–65 mln EUR w związku z pracą organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa i 10–40 mln EUR w związku ze świadczeniem usług mediacyjnych).

### **Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?**

#### **Skutki dla MŚP:**

Po zastosowaniu filtra MŚP inicjatywę tę sklasyfikowano jako inicjatywę „o dużym znaczeniu”. Preferowany wariant uzyskał poparcie MŚP w badaniu panelowym z udziałem MŚP i konsultacjach publicznych. Oczekuje się, że wszystkie MŚP skorzystają na tej inicjatywie, natomiast większe korzyści odniosą mikroprzedsiębiorstwa, które są bardziej narażone na skutki omawianego problemu. Z perspektywy **wierzycieli** opóźnienia w płatnościach uniemożliwiają przedsiębiorstwom rozwój i zmuszają je do marnowania zasobów. Średnio 5–10 % całkowitej wykonywanej pracy administracyjnej związane jest ze ściganiem dłużników. Jest to czas, który MŚP mogłyby wykorzystać bardziej produktywnie, na przykład na szkolenia lub poszukiwanie nowych możliwości rynkowych.

W odniesieniu do **dłużników** – im większa firma, tym większe prawdopodobieństwo opóźnień w płatnościach z jej strony. Oczekuje się, że średnio około 41 % MŚP odniesie korzyści z wprowadzenia górnego limitu terminów płatności wynoszącego 30 dni. Szerzej zakrojone skutki spodziewane są w przypadku mikroprzedsiębiorstw (50 %), a wprowadzenie górnego limitu czasu trwania procedury weryfikacji wynoszącego 30 dni może przynieść korzyści nawet 66 % MŚP. Wprowadzenie obowiązku płacenia odsetek i rekompensat poprawi obecną sytuację, w której 81 % MŚP i 93 % mikroprzedsiębiorstw nigdy nie otrzymuje takich rekompensat. Bardziej rygorystyczne zasady egzekwowania prawa spowodują poprawę wyników w zakresie terminowości realizacji płatności. Środki wspierające podwykonawców w zamówieniach publicznych na roboty budowlane będą miały pozytywny wpływ na MŚP (średnio 80 % wartości dużego projektu budowlanego jest zlecane MŚP na zasadzie podwykonawstwa). Krajowe systemy mediacji przyniosą korzyści finansowe tym przedsiębiorstwom, które obecnie prowadzą spory sądowe, oraz pomogą w szybszym rozstrzygnięciu sporów tym przedsiębiorstwom, które na chwilę obecną unikają wchodzenia na drogę sądową w celu odzyskania niespłaconego długu.

**Wpływ na konkurencyjność:** Oczekuje się, że preferowany wariant będzie miał pozytywny wpływ na konkurencyjność cenową/kosztową i innowacyjność. Przy zwiększonym łącznym przepływie środków pieniężnych w gospodarce przedsiębiorstwa zyskują większą płynność, pozwalającą na inwestowanie w innowacje lub przenoszenie niższych kosztów na konsumentów. Redystrybucja płynności w gospodarce jest bardziej sprawiedliwa, ponieważ każde przedsiębiorstwo musi płacić za uzyskanie płynności, której potrzebuje i którą wykorzystuje. Warunki prowadzenia działalności gospodarczej mogą stać się bardziej przewidywalne, co skutkowałoby korzystniejszym otoczeniem biznesowym.

Jeśli chodzi o konkurencyjność międzynarodową, przedsiębiorstwa zajmujące się przywozem lub wywozem z pewnością napotkają rozbieżności pod względem długości terminów płatności (między swoimi zobowiązaniami a należnościami). Problemy związane z przyjmowanym ryzykiem związanym z tymi rozbieżnościami rozwiązywane są na warunkach rynkowych przez dostawców usług finansowania transakcji handlowych (na przykład wymaganie płatności z góry, akredytywy). Ponadto ryzyko, że przedsiębiorstwa spoza UE będą osłabiać pozycję przedsiębiorstw z UE, oferując długie terminy płatności na rynku poza UE, jest dodatkowo ograniczone z uwagi na fakt, że w wielu krajach partnerskich UE, takich jak Kanada, Stany

Zjednoczone, Turcja czy Zjednoczone Królestwo, obowiązują już przepisy dotyczące opóźnień w płatnościach.

**Czy wystąpią inne znaczące skutki?**

Wszystkie warianty strategiczne będą miały wpływ na zatrudnienie, uczciwość w kulturze korporacyjnej i dobrostan przedsiębiorców. Żaden z wariantów strategicznych nie będzie miał bezpośredniego wpływu na środowisko. Żaden z wariantów strategicznych nie spowoduje poważnych szkód dla środowiska.

**Proporcjonalność?**

Wszystkie warianty strategiczne są zgodne z zasadami proporcjonalności i pomocniczości. W wariantach tych przedsiębiorstwa obciążane są tylko tymi kosztami, które są niezbędne do osiągnięcia założonych celów, a państwu członkowskiemu pozostawiana jest swoboda decyzyjna (na przykład dotycząca wyznaczenia organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, wprowadzenia szkoleń z zakresu zarządzania wierzytelnościami i środków dochodzenia roszczeń, czy identyfikacji nieuczciwych praktyk płatniczych). W ocenie skutków wskazano także odrzucone warianty.

**D. Działania następcze**

Komisja przeprowadzi monitorowanie i ocenę skutków inicjatywy po upływie czterech lat od wejścia w życie nowych przepisów. Wsparcie w procesie monitorowania tej inicjatywy zapewnią też Europejskie Centrum Monitorowania Płatności oraz sprawozdania sporządzone przez państwa członkowskie z ich własnej inicjatywy lub przez osoby trzecie.