



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

**ΚΟΙΝΗ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ**

- **ΕΙΔΙΚΗΣ ΔΙΑΡΚΟΥΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**
- **ΔΙΑΡΚΟΥΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΚΑΙ ΕΜΠΟΡΙΟΥ**

Οι ανωτέρω Επιτροπές της Βουλής την **Παρασκευή, 28 Αυγούστου 2009** και ώρα **11:00** συνήλθαν σε Κοινή Συνεδρίαση προκειμένου να υιοθετήσουν:

**ΓΝΩΜΗ**

επί της

Πρότασης Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου  
για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές

(Αναδιτύπωση)

Υλοποίηση της *Small Business Act*

{COM(2009) 126 τελικό}

Τα μέλη των ανωτέρω Επιτροπών αφού έλαβαν υπόψη:

- Την **Πρόταση Οδηγίας** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την «*καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές (Αναδιτύπωση) Υλοποίηση της Small Business Act*» [COM(2009) 126 τελικό]
- Το **Έγγραφο Εργασίας** των Υπηρεσιών της Επιτροπής, «*Συνοδευτικό έγγραφο στην Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου COM(2009) 126 τελικό, Περίληψη της Εκτίμησης Επιπτώσεων*» [SEC(2009) 316]
- Το **Ενημερωτικό Σημείωμα** που εστάλη στη Βουλή, στις 15/7/2009 από το Υπουργείο Ανάπτυξης.
- Την πρόταση της Προέδρου της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων κυρίας Έλσας Παπαδημητρίου ότι, επειδή η αποτελεσματική εφαρμογή τόσο της ισχύουσας οδηγίας όσο και της προτεινόμενης εξαρτάται από το θεσμικό και νομικό πλαίσιο κάθε κράτους-μέλους και, για το λόγο αυτό, εναπόκειται στα κράτη-μέλη να διαμορφώσουν δέσμη νέων μέτρων, είναι αναγκαία η σύγκληση νέας κοινής συνεδρίασης, σε σύντομο χρονικό διάστημα, για τη σε βάθος συζήτηση επί των προτεινόμενων ρυθμίσεων, το αποτέλεσμα της οποίας θα ενσωματωθεί σε σχετική έκθεση που θα αναρτηθεί στο IPEX και θα αποσταλεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Την προφορική εισήγηση του Υφυπουργού Ανάπτυξης, κ. Ιωάννη Μπούγα.

κατέληξαν, κατά πλειοψηφία, στα ακόλουθα συμπεράσματα:

Η Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές συμπληρώνει και αντικαθιστά την ισχύουσα σχετική Οδηγία 2000/35/EK, η οποία

έχει ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο με το ΠΔ 166/2003. Η αντικατάστασή της κρίνεται αναγκαία διότι η καθυστέρηση πληρωμών για παραληφθέντα αγαθά ή παρασχεθείσες υπηρεσίες, σύμφωνα με τα αντίστοιχα τιμολόγια, παραμένει γενικευμένο πρόβλημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Πρόταση Οδηγίας εφαρμόζει τη «Νομοθετική Πράξη για τις Μικρές Επιχειρήσεις» (Small Business Act) του 2008, ειδικότερα δε ως προς το σκέλος της διευκόλυνσης της πρόσβασης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στη χρηματοδότηση και της βελτίωσης της ρευστότητάς τους. Η μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο και η έναρξη ισχύος της ορίζεται στο ένα (1) έτος από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η καθυστέρηση πληρωμής εκτελεσθέντος από τον αντισυμβαλλόμενο τιμολογίου συνιστά μεταφορά ρευστότητας από τον πιστωτή στον οφειλέτη. Επιφέρει χρηματοοικονομικό κόστος στις επιχειρήσεις, ιδιαίτερα δε στις μικρομεσαίες, οι οποίες έχουν περιορισμένη και ακριβή πρόσβαση στη χρηματοδότηση. Με τον τρόπο αυτό παρεμβάλλει προσκόμματα στην επιχειρηματικότητα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παράλληλα, αυξάνοντας τον εμπορικό κίνδυνο που περικλείουν οι συναλλαγές μεταξύ οικονομικών μονάδων και δημόσιων αρχών από διαφορετικά κράτη-μέλη παρεμποδίζει τη διεύρυνση του ενδοκοινοτικού εμπορίου – άρα την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Για τους λόγους αυτούς, κρίνεται αναγκαία η νομοθετική εναρμόνιση των προθεσμιών πληρωμής, καθώς και των αντικινήτρων για τη χρήση αυτής της πρακτικής.

Οι κυριότερες μεταβολές που επιφέρει στην ισχύουσα οδηγία είναι οι εξής:

- καταργεί το κατώφλι των πέντε ευρώ για απαιτήσεις καταβολής τόκων (άρθρο 1).
- καθορίζει αποζημίωση για τα έξοδα είσπραξης οφειλής που προκύπτουν από καθυστερήσεις πληρωμών. Για χρέος ίσο ή μεγαλύτερο των 10.000 ευρώ, η αποζημίωση ανέρχεται στο 1% του οφειλόμενου ποσού. Καθίσταται απαιτητή από την ημέρα που ακολουθεί τη συμβατική ημερομηνία εξόφλησης (άρθρο 4). Η ισχύουσα οδηγία αναθέτει τον καθορισμό ανώτατων ποσών ως αποζημίωση για τα έξοδα είσπραξης στα κράτη-μέλη.
- εναρμονίζει τις προθεσμίες πληρωμής των δημόσιων αρχών προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, καθιστώντας δεσμευτικό το όριο των τριάντα (30) ημερών από την παραλαβή των αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών (άρθρο 5, §2).
- επιβάλλει μόνο στις δημόσιες αρχές, εφόσον υπερβαίνουν την προθεσμία των τριάντα (30) ημερών για την εξόφληση ενδοκρατικών και ενδοκοινοτικών εμπορικών συναλλαγών τους με ιδιωτικές επιχειρήσεις, πρόσθετη κατ' αποκοπήν αποζημίωση – πέραν των τόκων για την καθυστέρηση της πληρωμής και της αποζημίωσης για τα έξοδα είσπραξης – ίση με το 5% του οφειλόμενου ποσού (άρθρο 5, §5).
- καταργεί ως κατάφωρα καταχρηστική ρήτρα για τον πιστωτή οποιαδήποτε συμβατική ρύθμιση που αποκλείει τη χρέωση τόκου για καθυστέρηση πληρωμής (άρθρο 6).

- Θεσπίζει την υποχρέωση διαφάνειας εκ μέρους των κρατών-μελών ως προς τις καθυστερήσεις πληρωμών με την υποβολή σχετικών εκθέσεων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανά τριετία (άρθρο 10).

Η Πρόταση Οδηγίας αποδίδει ιδιαίτερη έμφαση στην μεγάλη καθυστέρηση πληρωμών που διαπιστώνει ότι εμφανίζουν οι δημόσιες αρχές στις συναλλαγές τους με ιδιωτικές επιχειρήσεις. Για το λόγο αυτό, ενώ οι σχετικές ρυθμίσεις της είναι προαιρετικές για τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, καθίστανται υποχρεωτικές για τις δημόσιες αρχές, δηλαδή για την κεντρική κυβέρνηση, τους δημόσιους φορείς και τις δημόσιες επιχειρήσεις, καθώς και για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τον ορισμό της «δημόσιας αρχής» στο άρθρο 2 της οδηγίας 2004/17/EK και στο Παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας 2004/18/EK περί δημοσίων συμβάσεων.

**Εξέταση ως προς την αρχή της αναλογικότητας.** Η Πρόταση Οδηγίας διαφοροποιεί τους οικονομικούς φορείς ανάλογα με τη νομική προσωπικότητά τους, διαφοροποιώντας αντίστοιχα και τα μέτρα που εισάγει για την καταπολέμηση της καθυστέρησης πληρωμών.

Με βάση τη συλλογιστική που αναπτύσσεται στα σημεία 16 & 17 των εκτιμήσεων, η Πρόταση Οδηγίας:

1. προσθέτει στις δημόσιες αρχές την προαναφερθείσα κατ' αποκοπήν αποζημίωση που ανέρχεται στο 5% της οφειλής, και
2. περιορίζει σημαντικά τη δυνατότητα των δημοσίων αρχών να συμφωνήσουν στη συναλλαγή τους με ιδιωτικές επιχειρήσεις προθεσμία πληρωμής μεγαλύτερη των τριάντα ημερών, εκτός «εάν υπάρχει ειδική συμφωνία μεταξύ του οφειλέτη και του πιστωτή και αιτιολογείται δεόντως από ειδικές περιστάσεις όπως είναι μια αντικειμενική ανάγκη για προγραμματισμό της πληρωμής με μεγαλύτερη προθεσμία» (άρθρο 5, §4).

Ωστόσο, το σκεπτικό της προτεινόμενης Οδηγίας δεν θεμελιώνει αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της νομικής προσωπικότητας των συμβαλλομένων σε μια εμπορική συναλλαγή και την καθυστέρηση πληρωμής τιμολογίου εκτελεσθέντος από τον πιστωτή. Η δε εμπειρική συσχέτισή τους, εφόσον υφίσταται, δεν συνιστά αιτιότητα.

Επιπλέον, η κρίσιμη παράμετρος για τη διαμόρφωση των όρων μιας δημόσιας σύμβασης δεν είναι το οικονομικό μέγεθος του αντισυμβαλλόμενου ιδιώτη ή η προσβασιμότητά του στις πηγές χρηματοδότησης. Είναι το φυσικό αντικείμενο της σύμβασης και η σχετική θέση της ιδιωτικής επιχείρησης στην αγορά, με την έννοια της διατήρησης μονοπωλιακής ή ολιγοπωλιακής ισχύος, ανεξάρτητα από το μέγεθός της, όπως, για παράδειγμα, σε συμβάσεις του Δημοσίου με αποκλειστικούς εισαγωγείς και διανομείς αγαθών, συμβάσεις συμπληρωματικών παραδόσεων προμηθειών, συμβάσεις συμπληρωματικών έργων ή υπηρεσιών μιας αρχικής σύμβασης, και άλλες. Σε παρόμοιου τύπου συμβάσεις, το Δημόσιο υπολείπεται σε διαπραγματευτική ισχύ έναντι του αντισυμβαλλόμενου ιδιώτη. Δεν ισχύει, συνεπώς, a priori ότι, σε σύγκριση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι δημόσιες αρχές έχουν

μεγαλύτερη δυνατότητα είτε επιβολής των όρων πληρωμής στις συναπτόμενες συμβάσεις είτε σκοπούμενης καθυστέρησης στην εξόφληση του αντίστοιχου τιμολογίου.

Για να πληροί την αρχή της αναλογικότητας, η αναληφθείσόμενη δράση θα πρέπει να είναι κατ' αρχάς κατάλληλη και, εν συνεχεία, αναγκαία και συναφής προς το στόχο. Για να είναι κατάλληλη θα πρέπει να επιφέρει τον επιδιωκόμενο στόχο. Στην προκειμένη περίπτωση, ο ενδιάμεσος στόχος είναι η καταπολέμηση της καθυστέρησης πληρωμών και ο τελικός στόχος η ενθάρρυνση του ενδοκοινοτικού εμπορίου για τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, η πρόσθετη κατ' αποκοπήν επιβάρυνση του 5% για τις δημόσιες αρχές είναι ακατάλληλη για τους εξής λόγους:

- i. γιατί συνιστά μέτρο διακριτικής μεταχείρισης εις βάρος των δημόσιων αρχών κατά την εμπορική δραστηριότητά τους. Το μέτρο αυτό παραμορφώνει τους κοινούς κανόνες για τον ανταγωνισμό που θεσπίζει η Ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ειδικότερα δε στο άρθρο 81, §1δ. Το άρθρο αυτό χαρακτηρίζει ως περιορισμό ή νόθευση του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς την «εφαρμογή ανίσων όρων επί ισοδυνάμων παροχών, έναντι των εμπορικώς συναλλασσομένων, με αποτέλεσμα να περιέρχονται αυτοί σε μειονεκτική θέση στον ανταγωνισμό», ισχύει δε και για τις δημόσιες επιχειρήσεις (άρθρο 86).
- ii. γιατί, ως μέτρο διακριτικής μεταχείρισης εμπορικών εταίρων, συνιστά στρέβλωση του ανταγωνισμού. Με την έννοια αυτή, η προτεινόμενη Οδηγία επιχειρεί να άρει μια υφιστάμενη στρέβλωση (διαφορές μεταξύ των κρατών-μελών ως προς τους κανόνες και τις πρακτικές πληρωμής που παρακωλύουν την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς) με την εισαγωγή μιας νέας.
- iii. γιατί αυξάνει δυσανάλογα για τις δημόσιες αρχές τον εμπορικό κίνδυνο από μια διασυνωριακή συναλλαγή. Με τον τρόπο αυτό, εισάγει την αναγκαία συνθήκη για την επίτευξη αντίθετου αποτελέσματος από το επιδιωκόμενο, δηλαδή να αποθαρρύνει ακόμη περισσότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο με δημόσιες αρχές, αντί να το ενδυναμώσει.

Επιπροσθέτως, ο προαναφερθείς περιορισμός στη δυνατότητα των δημόσιων αρχών να συμφωνήσουν στη συναλλαγή τους με ιδιωτικές επιχειρήσεις προθεσμία πληρωμής μεγαλύτερη των τριάντα ημερών, παραβιάζει τη θεμελιώδη αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων μεταξύ οικονομικών φορέων στις συναλλαγές. Συνεπώς, ακόμη και εάν η πρόσθετη επιβάρυνση του 5% κρινόταν κατάλληλη και, εν συνεχεία, αναγκαία και συναφής προς το στόχο, αυτός ο περιορισμός υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος.

Για τους λόγους αυτούς, κατά τις ρυθμίσεις που αφορούν τις εμπορικές συναλλαγές με δημόσιες αρχές ενδοκρατικά και ενδοκοινοτικά, η Πρόταση Οδηγίας προσκρούει στην αρχή της αναλογικότητας. Είναι, όμως, συμβατή με την αρχή της αναλογικότητας όσον αφορά την εφαρμογή της στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Αυτό

ισχύει τόσο διότι, σεβόμενη τη θεμελιώδη αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων μεταξύ οικονομικών φορέων στις συναλλαγές, καθιστά προαιρετικές στις μεταξύ τους συναλλαγές τις ρυθμίσεις της για την προθεσμία πληρωμής και την αξίωση τόκων καθυστέρησης και αποζημίωσης για τα έξοδα είσπραξης, όσο και διότι δεν τους επιβάλλει πρόσθετη κατ' αποκοπήν επιβάρυνση, σε περίπτωση καθυστέρησης πληρωμής. Εν κατακλείδι, η Πρόταση Οδηγίας παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

**Εξέταση ως προς την αρχή της επικουρικότητας.** Η προφανής αρνητική επίπτωση στο ενδοκοινοτικό εμπόριο από την καθυστέρηση πληρωμών μεταξύ συμβαλλομένων από διαφορετικά κράτη-μέλη, με διαφορές στους κανόνες και τις πρακτικές πληρωμής, αιτιολογεί, κατ' αρχήν, την ανάληψη αντισταθμιστικής πρωτοβουλίας στο επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, η εισαγωγή ενιαίου και υποχρεωτικού οικονομικού αντικινήτρου με τη μορφή κατ' αποκοπήν αποζημίωσης ίσης με το 5% του οφειλόμενου ποσού, από τη φύση της δεν διακρίνει μεταξύ χρηματοοικονομικά υγιών δημόσιων αρχών που απλώς επιδεικνύουν κακή συναλλακτική πίστη και δημόσιων αρχών που αντιμετωπίζουν πραγματικό πρόβλημα ρευστότητας κατά το χρόνο εξόφλησης του τιμολογίου. Η a priori εξίσωση των μη προτιθεμένων με τους μη δυνάμενους οφείλεται στην αδυναμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να έχει στη διάθεσή της αυτήν την κρίσιμη πληροφορία. Είναι, ωστόσο, πληροφόρηση η οποία μπορεί να περιέλθει σε γνώση τόσο του πιστωτή όσο και των εθνικών αρχών. Για το λόγο αυτό, σύμφωνα με τη θεωρία για τη δημοσιονομική πολιτική σε ομόσπονδα συστήματα διακυβέρνησης επί της οποίας εδράζεται η αρχή της επικουρικότητας, σε συνθήκες ασύμμετρης πληροφόρησης για την τοπική πραγματικότητα, η Ευρωπαϊκή Ένωση ως υπερεθνικό επίπεδο ανάληψης δράσης στερείται του πλεονεκτήματος αποτελεσματικότητας έναντι του κράτους-μέλους. Συνεπώς, αν και ο περιορισμός του εμπορικού κινδύνου από την καθυστέρηση πληρωμών στις διασυνοριακές συναλλαγές ώστε να διασφαλισθεί η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, ως γενικός στόχος, επιτυγχάνεται με οικονομικά αποτελεσματικό τρόπο μόνο με παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το συγκεκριμένο μέτρο της ενιαίας και υποχρεωτικής κατ' αποκοπήν επιβάρυνσης του 5% προσκρούει στην αρχή της επικουρικότητας.

