

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Utkast till Europaparlamentets och Rådets förordning om bekämpande av sena betalningar vid affärstransaktioner

Ju2023/02232

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Bakgrund

Europeiska kommissionen har presenterat ett förslag till en ny förordning om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner. Bakgrunden till förordningen är att varor och tjänster levereras ofta mot uppskjuten betalning: leverantören (borgenären) beviljar kunden (gäldenären) en betalningsfrist för att betala fakturan (handelskredit), efter det att varorna har levererats eller den tjänst som överenskommit i avtalet har tillhandahållits. Sena betalningar är betalningar som inte görs inom den avtalade eller lagstadgade tidsfristen. Enligt utkastet till förordning påverkar detta företag inom alla sektorer och i alla medlemsstater samt drabbar i oproportionerligt hög grad små och medelstora företag.

Den grundläggande orsaken till sena betalningar är enligt analysen i utkastet till förordning skillnaden i förhandlingsposition mellan en stor kund och en mindre leverantör. Följden av denna skillnad blir ofta att leverantören tvingas acceptera oskäliga betalningsvillkor. För gäldenärer är sena betalningar en attraktiv finansieringsform som inte kostar gäldenären något, men som innebär en kostnad för borgenären. Detta förvärras enligt analysen i utkastet av otillräckligheten i EU:s nuvarande rättsliga ram, direktiv 2011/7/EU (direktivet om sena betalningar), som saknar tillräckliga förebyggande åtgärder och lämpliga avskräckande åtgärder, och vars verkställighets- och indrivningsmekanismer är otillräckliga.



Översynen av direktivet om sena betalningar avser att ta itu med dessa brister, med det slutliga målet att förbättra betalningsdisciplinen för alla berörda aktörer (offentliga myndigheter, stora företag och små och medelstora företag) och skydda företag mot de negativa effekterna av betalningsförseningar i affärs-transaktioner.

Förslaget om betalningstider

Det föreslås att en tvingande betalningstid om högst 30 dagar införs vid handels-transaktioner mellan företag samt mellan företag och myndigheter eller andra offentliga organ. Det ska vara möjligt att avtala om en kortare betalningstid än 30 dagar, om det följer av nationell rätt. En betalningstid om högst 30 dagar ska gälla även vid leverans av jordbruks- och livsmedelsprodukter som inte är färskvaror enligt direktiv (EU) 2019/633, om inte medlemsstaterna föreskriver en kortare betalningstid för sådana produkter. Även undersökningstiden, dvs. den tid som en köpare kan ha rätt att undersöka en vara eller tjänst innan betalning sker, begränsas till högst 30 dagar. Det ska fortfarande vara möjligt att avtala om avbetalningsplaner.

Vidare föreslås en ny bestämmelse om betalningar till underleverantörer vid offentlig upphandling av byggtreprenader. För att säkerställa att betalningar överförs nedåt i leveranskedjan ska huvudentreprenören vara skyldig att till den upphandlande myndigheten eller enheten lägga fram bevis om att underleverantörer har fått betalt. Om det inte görs, eller om den upphandlande myndigheten eller enheten får kännedom om en sen betalning, ska den utan dröjsmål underätta tillsynsmyndigheten om det.

Enligt förslaget införs även en bestämmelse som klargör att dröjsmålsränta ska betalas automatiskt när förutsättningarna för det är uppfyllda, utan att borgenären ska behöva påminna om det. Det klargörs även att dröjsmålsränta löper fram till dess att kapitalbeloppet betalas, vilket är i enlighet med rättspraxis från EU-domstolen. Dröjsmålsränta ska börja löpa från det att galdenären mottog fakturan eller motsvarande begäran om betalning, eller mottog varorna eller tjänsterna. Det ska inte vara möjligt för borgenären att avstå från sin rätt till dröjsmålsränta. Genom förslaget införs även en fast räntesats för dröjsmålsränta. Räntesatsen ska vara medlemsstatens referensränta plus åtta procentenheter. Förseningsersättningen höjs från 40 euro till 50 euro, och det ska inte heller vara möjligt för borgenären att avstå från sin rätt till sådan ersättning.

Enligt faktagruppmemoriet som Justitiedepartementet tagit fram skulle förslaget för svensk del innebära att gällande regler behöver ändras i flera avseenden, bland annat i fråga om nivån på dröjsmålsränta och från vilken tidpunkt den ska börja löpa. Vidare skulle en tvingande betalningstid om 30 dagar innebära att möjligheten för företag att sinsemellan avtala om betalningstiden inskränkas. Även förslaget om att dröjsmålsränta ska vara obligatorisk och utgå per automatik, dvs. att borgenären inte kan avstå sin rätt att kräva in sådan ränta, avviker från gällande



regler som endast uppställer krav på att rätten till dröjsmålsränta inte får avtalas bort. Detsamma gäller rätten till förseningsersättning.

Konkurrensverkets synpunkter

Konkurrensverket avstyrker förslaget. Verkets utgångspunkt är att ingrepp i avtalsfriheten ska (i) motiveras av ett tydligt marknadsmisslyckande, och (ii) vara effektiva och proportionerliga. Konkurrensverket har baserat på befintligt underlag svårt att ta ställning till om det går att beskriva det identifierade problemet som en form av marknadsmisslyckande, men kan konstatera att förslaget är oproportionerligt och har oönskade effekter.

Resonemanget i utkastet om hur skeva maktförhållanden mellan borgenär och gäldenär kan leda till för säljaren mycket oförmånliga betalningsvillkor och sena betalningar är visserligen plausibelt, och den redovisade evidensen visar att många, framför allt små företag upplever sig vara utsatta för det beskrivna problemet. Sena betalningar kan påverka särskilt mindre företags likviditet, och på så vis leda till marknadsutträden samt indirekt hämma inträden. Att reglera betalningsvillkoren innebär, sett ur det perspektivet, att köparens utrymme att använda sin köparmakt genom att kräva förmånliga betalningsvillkor eller de facto hålla tillbaka betalningar minskar. Konkurrensverket anser dock att förslaget blir ekonomiskt kostsamt eftersom det slår onödigt brett, och ineffektivt eftersom det inte åtgärdar det underliggande problemet samt skapar en potentiellt hög administrativ kostnad.

När det gäller effektiviteten befarar verket att eftersom regleringen av betalningsvillkor inte eliminerar marknadsmakten så kommer köparen i stället att försöka utnyttja sin makt på annat sätt. Avseende risken att förslaget slår onödigt brett så begränsar den föreslagna regleringen utrymmet att förhandla betalningsvillkor även i de fall där antingen (i) köparen inte har någon signifikant marknadsmakt, eller (ii) skeva maktförhållanden inte eller i mindre grad påverkar förhandlingen eller efterlevandet av betalningsvillkoren, eller (iii) betalningsvillkoren i den specifika relationen inte påverkar säljarens totala likviditet nämnvärt. Betaltider är dessutom endast ett av de kommersiella villkor som avtalsparter förhandlar som i olika avseenden kan vara obalanserade eller orimliga och därmed ha mycket stor påverkan på säljarens ekonomiska situation. Konkurrensverket har inte sett övertygande underlag om att det går att skilja ut just betaltider överstigande 30 dagar som särskilt problematiskt. Beroende på situation och bransch kan andra viktiga faktorer exempelvis vara pris, kvalitet, leveranskrav, vite och servicegrad. Det finns också olika marknadslösningar för att adressera likviditetsproblem som t.ex. fakturakredit och leverantörskedjefinansiering. Det är sammantaget svårt att överblicka och förutse hur en tvingande betaltid kan påverka den kommersiella realiteten och i förlängningen vilka prisseffekter och andra konsekvenser för näringslivet inom EU som detta kan få. Det gäller inte minst när det är fråga om internationella leveranskedjor och transaktioner.

Till dessa problem ska adderas kostnaden av den omfattande tillsynsapparat som blir nödvändig för att säkerställa regelefterlevnad (se närmare nedan).

Konkurrensverket anser sammantaget att det specifika problemet med utsatta små- och medelstora företag inte rättfärdigar en allmän reglering av det slag som föreslås i utkastet. Inte alla småföretag är utsatta för en köparmakt som kanaliseras just genom betalningsvillkoren. Många säljare är inte heller små eller medelstora företag, och många köpare är inte stora företag med marknadsmakt, vilket gör presumtionen som underbygger förslaget problematisk och innebär att åtgärden, som ska gälla samtliga betalningar inom EU utan undantag, slår för brett och orsakar effektivitetsförluster.

Detta kan kontrasteras mot UTP-direktivet, och den svenska lagen som genomför detta direktiv, lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH), som är sektorsspecifikt och utformat mot den starka strukturella köparmakt som följer av grossisternas ställning. UTP-direktivet innehåller också ett antal tröskelvärden baserat på leverantörens och köparens relativa storlek sett till årsomsättning för att i första hand ge ett skydd för de aktörer som bäst behöver det. I det svenska genomförandet är tillämpligheten begränsad till köpare vars omsättning överstiger 2 miljoner euro. Vad gäller betaltider föreskrivs i UTP-direktivet en längsta betalningstid om 30 dagar endast för jordbruks- och livsmedelsprodukter som är färskvaror, medan för andra jordbruks- och livsmedelsprodukter tillåts 60 dagars betaltid.

Konkurrensverkets erfarenhet som tillsynsmyndighet gällande LOH är att det kan krävas utredning och komplicerade avvägningar för att ta ställning till om förbudet mot sena betalningar aktualiseras. Sedan slutet av 2021, det vill säga under de inledande två åren sedan lagen trädde i kraft, har Konkurrensverket haft anledning att bedöma om förbudet mot sena betalningar aktualiseras exempelvis i förhållande till olika finansieringslösningar som t.ex. leverantörsredjefinansiering med tredje part, värdefördelningsklausuler där delar av betalningen sker efter en tid beroende på marknadsutvecklingen, lagvalsklausuler, ansvar i koncernförhållanden (där köparen inte alltid är det företag som ingått avtalet), produkter som kräver certifiering av myndighet (vilket per automatik innebär en längre hantering för köparen för att avgöra varans skick än 30 dagar), fördröjningar i betalningssystem, fakturahanteringssystem och ett antal andra situationer relaterade till betaltider. Om tillsynsmyndigheter ska utöva tillsyn över samtliga betalningar inom EU, det vill säga ett enormt stort antal transaktioner varje dag, kommer det uppenbarligen att vara ett mycket omfattande och resurskrävande uppdrag redan sett till antalet transaktioner. Baserat på Konkurrensverkets tillsynserfarenhet kommer ett betydande antal ärenden sannolikt dessutom att inrymma komplicerade bedömningar och kräva utredning. Ett sådant offentligt åtagande är varken rimligt eller proportionerligt givet det påstådda problemet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten