

Vergaderjaar 2023–2024

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3819**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Steunpakket voor kleine en middelgrote ondernemingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3818)

Fiche: Verordening inzake bestrijding van late betalingen in handelstransacties

Fiche: Richtlijn Verrekenprijzen (Kamerstuk 22 112, nr. 3820)

Fiche: Richtlijn Europese grensoverschrijdende verenigingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3821)

Fiche: Verordening capaciteit spoorweginfrastructuur (Kamerstuk 22 112, nr. 3822)

Fiche: Verordening Europese arbeidsmarktstatistieken (Kamerstuk 22 112, nr. 3823)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.G.J. Bruins Slot

## **Fiche: Verordening inzake bestrijding van late betalingen in handelstransacties**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Proposal for a Regulation on combating late payment in commercial transactions
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
12 september 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2023) 533
- d) *EUR-Lex*  
EUR-Lex – 52023PC0533 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD(2023) 314 – Impact assessment  
SEC(2023) 313 – Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*  
Art. 114 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) presenteert een voorstel voor een Verordening inzake bestrijding van late betalingen in handelstransacties, als vervanging van de huidige Richtlijn<sup>1</sup>. Het voorstel is onderdeel van een breder pakket met steunmaatregelen voor het midden- en kleinbedrijf (mkb). Dit pakket bevat: (i) een voorstel voor een Richtlijn inzake belastingvereenvoudiging voor het mkb (het *Head Office Tax System*), (ii) een voorstel voor een Verordening ter bestrijding van betalingsachterstanden en (iii) een mededeling met een reeks niet-wetgevende maatregelen op met name het gebied van betere regelgeving, toegang tot financiering en beschikbaarheid van talent. Over het eerste en derde voorstel worden separate BNC-fiches opgesteld.

De Commissie stelt dat de huidige Richtlijn onvoldoende in staat is om het probleem van late betalingen in de Europese Unie aan te pakken en schetst daarbij de volgende probleemstelling.

Jaarlijks worden er ongeveer 18 miljard facturen verstuurd in de EU. Bijna de helft hiervan wordt te laat betaald. Sommige sectoren zijn kwetsbaarder dan andere voor late betalingen, zoals de bouwsector. Oneerlijke betaalpraktijken en contractuele afspraken spelen hierin ook een rol, zo blijkt uit het impact assessment.

Late betalingen hebben invloed op de liquiditeit en op de voorspelbaarheid van kasstromen, wat op zijn beurt de behoefte bij ondernemers aan werkkapitaal vergroot en de toegang van een bedrijf tot externe financiering bemoeilijkt. Dit heeft negatieve gevolgen voor de groei en concurrentiepositie van een bedrijf. Daarnaast neemt de productiviteit af

<sup>1</sup> Richtlijn inzake bestrijding van late betalingen in handelstransacties 2011/07/EU.

terwijl de kans op ontslagen en faillissementen toeneemt. De effecten van late betalingen worden gevoeld in de gehele toeleveringsketen. Bedrijven waarvan de liquiditeit onder druk staat kunnen hun eigen leveranciers immers evenmin tijdig betalen. Het mkb, dat afhankelijk is van voorspelbare kasstromen, wordt sterk getroffen door deze negatieve effecten. Late betalingen hebben ook schadelijke sociale effecten, zoals mentale klachten bij ondernemers. De Commissie wijst de scheve machtsverhouding tussen kleine leveranciers en grote afnemers aan als fundamentele oorzaak van het probleem. Laat betalen is namelijk een aantrekkelijke en kosteloze vorm van financieren voor de schuldenaar. De factoren die overschrijding van de betaaltermijn veroorzaken zijn onder andere onvoldoende preventieve maatregelen, ongeschikte afschrikmiddelen en onvoldoende handhaving- en herstelmechanismen alsook rechtvaardige betaalvoorwaarden.

Het voorstel voor een Verordening inzake bestrijding van late betalingen in handelstransacties pakt deze tekortkomingen aan, met als voornaamste doel de betaaldiscipline van alle betrokken partijen – overheidsinstanties, grote bedrijven en mkb'ers – te verbeteren en bedrijven te beschermen tegen de negatieve effecten van betalingsachterstanden bij commerciële transacties. Om deze overkoepelende doelen te bereiken, formuleert de Commissie drie specifieke doelstellingen: het voorkomen dat late betalingen plaatsvinden; het faciliteren van tijdige betalingen; en het versterken van zowel bedrijven als de handhaving- en herstelmechanismen.

Het voorstel bevat negen maatregelen die moeten bijdragen aan de genoemde doelstellingen:

1. Het verkorten van de maximale wettelijke betaaltermijn van 60 tot 30 dagen voor alle commerciële transacties, zowel van overheden aan bedrijven als tussen bedrijven onderling.
2. Het beperken van de verificatieprocedure tot maximaal 30 dagen.
3. Het beschikbaar maken voor het mkb van instrumenten en trainingen over kredietbeheer, financiële geletterdheid en digitale vaardigheden trainingen door lidstaten.
4. Het rentepercentage wordt geharmoniseerd, en de rente is automatisch verschuldigd in geval van overschrijding van de betaaltermijn.
5. Het verhogen van de vergoeding voor kosten van verhaal bij overschrijding van de betaaltermijn van 40 naar 50 euro.
6. EU-lidstaten dienen instanties aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de verordening, het uitvoeren van onderzoeken op eigen initiatief of naar aanleiding van klachten, die bevoegd zijn om administratieve sancties op te leggen en de naam van overtreders te publiceren.
7. Bij overheidsopdrachten moeten aanbestedende instanties controleren of betaling aan de hoofdaannemer is doorgegeven aan de directe onderaannemers.
8. Lidstaten moeten een nationaal bemiddelingssysteem opzetten om betalingsgeschillen in commerciële transacties op te lossen.
9. Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat er adequate en effectieve middelen bestaan om oneerlijke contractuele voorwaarden en praktijken aan te pakken.

#### *b) Impact assessment Commissie*

In het impact assessment van de Commissie zijn verschillende beleids-opties overwogen om de drie specifieke doelstellingen te bereiken. Onder de eerste doelstelling, «het voorkomen van achterstallige betalingen», richten de beleidsmaatregelen zich op de onderhandelingsfase van een commerciële transactie, zoals het verkorten van de maximale wettelijke betaaltermijn van 60 tot 30 dagen voor alle commerciële transacties. Onder de tweede doelstelling, «het vergemakkelijken van tijdige betalingen», identificeert de Commissie maatregelen voor verbeterde

naleving van betaaltermijnen, zoals het automatisch in rekening brengen van rente en het verhogen van de vaste schadevergoeding in geval van overschrijding van de betaaltermijn. Voor de derde doelstelling «het versterken van zowel bedrijven als de handhaving- en herstelmechanismen alsook rechtvaardige betaalvoorwaarden», richten de geïdentificeerde beleidsmaatregelen zich op de beschikbaarheid van effectieve herstelmechanismen.

Het impact assessment onderbouwt dat de afzonderlijke beleidsopties potentiële voordelen hebben, maar minder effectief zijn als ze in isolatie worden toegepast. Het samenvoegen van deze beleidsopties in één pakket van maatregelen beschouwt de Commissie dan ook als voorkeursoptie. Verwacht wordt dat dit pakket aan maatregelen zal leiden tot een 35%-reductie in late betalingen.

### 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

In het Burgerlijk Wetboek (BW) is vastgelegd dat, in lijn met de huidige Richtlijn, de standaard betaaltermijn bij handelsovereenkomsten 30 dagen is.<sup>2</sup> Ondernemers kunnen daarvan afwijken door een andere betaaltermijn overeen te komen. Deze mag ten hoogste 60 dagen zijn, tenzij zij uitdrukkelijk een langere betaaltermijn afspreken welke niet onbillijk is jegens de schuldeiser.<sup>3</sup>

Hierop gelden in Nederland een aantal uitzonderingen. Sinds 2013 is, door implementatie van de huidige Richtlijn, in het BW opgenomen dat overheidsinstanties, wanneer zij geen betaaltermijn zijn overeengekomen met ondernemers, binnen 30 dagen verplicht zijn hun rekening aan ondernemers te betalen. Daar kan slechts onder voorwaarden van worden afgeweken tot een betaaltermijn van maximaal 60 dagen.<sup>4</sup> Daarnaast geldt sinds juli 2022 een maximale wettelijke betaaltermijn van 30 dagen voor overeenkomsten waarbij een grote onderneming de afnemer is, en een mkb-ondernemer de leverancier.<sup>5</sup>

In Nederland geldt sinds de implementatie van de huidige Richtlijn een maximale termijn van 30 dagen voor de verificatie of aanvaardingsprocedure.<sup>6</sup> Onder bepaalde voorwaarden mogen schuldeiser en schuldenaar een langere termijn overeenkomen.<sup>7</sup> Het BW stelt geen nadere voorwaarden aan het bedingen van een dergelijke procedure.

Ondernemers hebben in Nederland toegang tot een ruim aanbod van hulpmiddelen en cursussen op het gebied van kredietmanagement, financiële geletterdheid en digitale middelen voor e-factureren. Zo biedt Credits een gratis e-learning aan over debiteurenbeheer. Voor kosteloos advies of coaching over financiële vragen kunnen ondernemers onder andere terecht bij het KvK Financieringsplein<sup>8</sup>, het Ondernemersklankbord<sup>9</sup> en het platform Wijzer in geldzaken.<sup>10</sup> Ondersteuning bij e-facturatie aan de Rijksoverheid is beschikbaar bij de Helpdesk e-factureren.<sup>11</sup>

<sup>2</sup> Art. 6:119a BW. Vanaf dat moment is de wettelijke rente van rechtswege verschuldigd.

<sup>3</sup> Art. 6:119a, vijfde lid, BW.

<sup>4</sup> Artikel 6:119b (2) en (5) BW.

<sup>5</sup> Wet Verkorten maximale wettelijke betaaltermijn tot 30 dagen. Zie artikel 6:119a (6) BW.

<sup>6</sup> Termijn waarbinnen een schuldenaar de ontvangen prestatie kan aanvaarden dan wel beoordelen (Art. 6:119a (2) (c) BW).

<sup>7</sup> BW 6: 119a (4).

<sup>8</sup> KvK Financieringsplein | Ondernemersplein.

<sup>9</sup> Hulp voor ondernemers » onafhankelijk bedrijfsadvies » Ondernemersklankbord.

<sup>10</sup> Wijzer in geldzaken – Wijzer in geldzaken.

<sup>11</sup> Helpdesk e-factureren | Helpdesk e-factureren (helpdesk-efactureren.nl).

In Nederland is een bedrijf, in geval van een handelsovereenkomst, automatisch schadevergoeding verschuldigd wanneer het niet op tijd betaalt, tenzij vertraging in de betaling hem niet kan worden toegerekend.<sup>12</sup> Deze schadevergoeding bestaat uit de wettelijke handelsrente over het verschuldigde bedrag met ingang van de dag volgend op de dag die is overeengekomen als uiterlijke dag van betaling tot en met de dag waarop het bedrijf de geldsom heeft voldaan<sup>13</sup>.

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft in januari 2021 tot en met januari 2023 een tijdelijk meldpunt<sup>14</sup> geopend waar mkb'ers anoniem melding konden doen van overschrijding van de betaaltermijn door grootbedrijven. De resultaten zijn meegenomen in een onderzoek dat het kabinet liet uitvoeren naar de wenselijkheid van publiek toezicht. Op basis daarvan concludeerde het kabinet in juli 2023 dat het op dit moment niet opportuun is om publiek toezicht in te stellen.<sup>15</sup>

Om tijdige betaling af te dwingen kunnen ondernemers in Nederland de civiele invorderingsroute bewandelen en een incassoprocedure starten. Dit kan in principe heel effectief zijn vanwege snel oplopende kosten voor de schuldenaar. Mkb'ers blijken echter terughoudend om een gerechtelijke procedure te starten tegen grote ondernemingen, zo blijkt uit onderzoek.<sup>16</sup> De lange doorlooptijd van de civiele route en het riskeren van de zakelijke relatie zijn hiervoor de grootste redenen.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie om de huidige Richtlijn inzake bestrijding van late betalingen te vervangen door een Verordening. Het kabinet acht het positief dat de Commissie gehoor heeft gegeven aan de Opinie van het Fit for Future Platform<sup>17</sup>, tot stand gekomen onder leiding van de Nederlandse EU-MKB-gezant, die opriep om het mkb beter in bescherming te nemen tegen het probleem van late betalingen.

Het kabinet onderschrijft de probleemanalyse zoals geschetst door de Commissie over de negatieve gevolgen van te late betalingen op de liquiditeit, toegang tot financiering, concurrentiepositie en algehele financiële gezondheid van de schuldeisende partij. Ook erkent het kabinet dat mkb-ondernemers hier in het bijzonder kwetsbaar voor zijn, met name vanwege de scheve machtsverhouding waarin zij verkeren ten aanzien van grote ondernemers. Bovendien deelt het kabinet de zorgen van de Commissie over de macro-economische gevolgen van het op grote schaal voorkomen van overschrijding van betaaltermijnen. Wanneer een grote groep ondernemers wordt geconfronteerd met afzwakking van groei, verlaagde investeringsruimte en verloren capaciteit en productiviteit, heeft dit effect op het bruto binnenlands product en werkloosheidscijfers.

Het kabinet verwelkomt daarom het voorstel, maar oordeelt negatief over de verplichting die het voorstel beoogt op te leggen aan lidstaten om een toezichthouder aan te wijzen die verantwoordelijk is voor handhaving van de Verordening, het uitvoeren van onderzoeken op eigen initiatief of naar

<sup>12</sup> BW 6:119a (8) jo. (1); BW 6:119b (7) jo. (1). Voor niet-handelstransacties zie artikel 6:119 BW.

<sup>13</sup> BW 6:119a (1); 6:119b (1).

<sup>14</sup> Het Meldpunt Achterstallige Betalingen werd geopend op verzoek van EZK.

<sup>15</sup> Kamerstuk 31 490, nr. 331.

<sup>16</sup> «Toezicht op betalen? Onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheden voor publiek toezicht op wettelijke betaaltermijnen» (2023) Andersson Elffers Felix. Toezicht op betaaltermijnen? (overheid.nl).

<sup>17</sup> FIT FOR FUTURE Platform Opinion (2021).

Microsoft Word – Final opinion 2021\_SBGR2\_06 Late payments\_fup (europa.eu).

aanleiding van klachten, en bevoegd is om administratieve sancties op te leggen en de naam van overtreeders te publiceren. Het kabinet is van mening dat deze verplichting verder gaat dan noodzakelijk en heeft daarnaast ook inhoudelijke bezwaren.

In juli 2023 oordeelde het kabinet op basis van onderzoek dat het instellen van publiek toezicht op de betaaltermijnen van het grootbedrijf aan het mkb op dat moment niet wenselijk was. Het kabinet ziet geen aanleiding in het impact assessment om deze conclusie ter herzien. De argumentatie tegen toezicht op de tijdige betaling van grootbedrijven aan mkb'ers is volgens het kabinet ook van toepassing op het voorgestelde toezicht op alle commerciële transacties.

De bezwaren die uit het onderzoek naar voren kwamen zijn tweeledig. In de eerste plaats ontbreken de inzichten over de aard, omvang en concentratie van tekortschietende naleving van betaaltermijnen die nodig zijn om te bepalen of toezicht noodzakelijk is en of het de juiste oplossing biedt voor het probleem. Kennis over de mate waarin verschillende redenen voor te late betalingen zich voordoen en in welke sectoren het probleem zich concentreert is essentieel om te kunnen vaststellen of toezicht een effectieve beleidsmaatregel is.

Ten tweede is het instellen van publiek toezicht een maatregel die diep ingrijpt in de relatie tussen de leverancier en afnemer en publieke capaciteit vergt. Gezien deze inhoudelijke bezwaren moet niet te lichtvaardig worden overgegaan tot het aanwijzen van een handhavende, onderzoekende en sanctionerende autoriteit. Dit dient enkel te gebeuren wanneer andere oplossingsrichtingen ontoereikend blijken. Het voorstel bevat een ruim pakket aan alternatieve maatregelen die naar verwachting effect zullen sorteren. Het kabinet zal er daarom voor pleiten om de verplichting om een toezichthouder aan te wijzen niet in de Verordening op te nemen, maar bij de evaluatie van de Verordening te heroverwegen of publiek toezicht wenselijk is.

Het kabinet zal er in elk geval op inzetten dat de Commissie duidelijkheid biedt over wat er van lidstaten wordt verwacht, en in de onderhandelingen aandacht vragen voor voldoende capaciteit bij de lidstaten. Het impact assessment en het voorstel zijn onduidelijk over het aantal verwachte klachten en over de situaties waarin een toezichthouder zou moeten optreden.

Het kabinet omarmt de beweging die de Commissie inzet om de liquiditeitspositie van het mkb te verstevigen door een maximale betaaltermijn van 30 dagen in te voeren. Deze 30 dagen betaaltermijn geldt in Nederland al voor overheden aan bedrijven en voor grootbedrijven aan het mkb, waarmee Nederland een koplopersrol vervult binnen de EU. Met deze Verordening creëert de Commissie een gelijk speelveld binnen Europa. Wel zal het kabinet voorstellen de reikwijdte van de maatregel aan te passen zodat grootbedrijven onderling en mkb-ers onderling de onderhandelingsvrijheid behouden om langere betaaltermijnen af te spreken. Voor hen zou de termijn van 30 dagen richtinggevend moeten zijn.

Dit standpunt sluit aan bij het advies van het Fit for Future Platform om te verkennen of de betaaltermijn voor transacties van het grootbedrijf aan het mkb kan worden aangescherpt tot 30 dagen. In Nederland is deze maatregel in 2022 ingesteld om een balans aan te brengen in de scheve machtsverhouding tussen grootbedrijven en mkb-ondernemingen. Omdat daar tussen grootbedrijven onderling en mkb-ers onderling niet in die mate sprake van is, vindt het kabinet de inperking van contractuele vrijheid en extra regeldruk niet opwegen tegen de baten. Bovendien

vormt een maximale termijn van 30 dagen voor alle handelstransacties mogelijk een belemmering voor snelgroeiende mkb-bedrijven: zij kunnen de flexibiliteit in betaaltermijnen inzetten als voordelige voorwaarde bij het verkrijgen van werkkapitaal van grotere bedrijven. Ten slotte werpt de maatregel mogelijk barrières op voor mkb-ondernemingen die willen toetreden tot sectoren met kleine marges. Zij hebben immers tijd nodig om voldoende afzet te genereren waarmee ze leveranciers kunnen terugbetalen.

Daarom zal het kabinet inzetten op een aanpassing van het Commissie-voorstel zodat de maximale betaaltermijn van 30 dagen EU-breed wordt ingevoerd voor transacties van overheden aan bedrijven en van grote ondernemingen aan mkb-ondernemingen.

Tevens zal het kabinet de Commissie oproepen om wat betreft de definitie van de betaaltermijn duidelijkheid te verschaffen over het moment dat de rente verschuldigd is. Onder de huidige Richtlijn<sup>18</sup> is dat «met ingang van de dag volgend op de datum voor betaling of op het verstrijken van de termijn voor betaling». Doordat de Commissie de betaaltermijn nu apart definieert, kan onduidelijkheid bestaan over de dag waarop de rente-opbouw aanvangt. Het kabinet zal er in de onderhandelingen op inzetten dat wordt aangesloten bij de gehanteerde definitie in de huidige Richtlijn, waarin geldt dat de rente verschuldigd is met ingang van de dag, volgend op de uiterlijke datum van betaling.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat druk op de liquiditeit bij mkb-bedrijven regelmatig wordt veroorzaakt in de periode die voorafgaat aan de start van de betaaltermijn, ofwel voor ontvangst van de factuur door de schuldenaar. Met name bij bouw- en infraprojecten leiden lange verificatieprocedures vaak tot lange doorlooptijden van betaling.<sup>19</sup>

Het kabinet acht het van belang dat de kwaliteit van deze projecten voldoende geborgd blijft, maar erkent ook dat lange voorfinanciering (onder)aannemers financieel kwetsbaar maakt. Om die reden zal het kabinet instemmen met een beperking van de verificatieprocedure tot 30 dagen, op voorwaarde dat er ruimte wordt gelaten voor derogatie van dit maximum in geval van grote, complexe infrastructuurwerken waar het borgen van de veiligheid en kwaliteit een langere verificatietermijn nodig heeft.

Daarnaast staat het kabinet positief tegenover het voorstel dat verificatieprocedures dienen te worden gerechtvaardigd in het contract, en zo enkel zijn toegestaan wanneer noodzakelijk vanwege de aard van de goederen of diensten.

Het kabinet steunt de maatregel om instrumenten en trainingen krediet-beheer, financiële geletterdheid en digitale vaardigheden trainingen beschikbaar te stellen aan het mkb. Het kabinet is van mening reeds te voldoen aan deze verplichting.

Tegenover harmonisatie van het rentepercentage<sup>20</sup> staat het kabinet positief, met het oog op duidelijkheid voor ondernemers. Het automatisch verschuldigd zijn van de rente in geval van een betalingsachterstand behelst geen verandering ten opzichte van staand beleid. Het kabinet

<sup>18</sup> Richtlijn inzake bestrijding van late betalingen in handelstransacties 2011/07/EU.

<sup>19</sup> Zie ook Kamerstuk 31 490, nr. 320. EZK heeft in 2022 een inventarisatie heeft uitgevoerd naar doorlooptijden van betaling door Rijk in bouwsector.

<sup>20</sup> Het referentiepercentage voor Eurolanden is opgebouwd uit het rentetarief van de Europese Centrale Bank voor basisherfinancieringsrente (zgn. MRO-rente), plus 8 procentpunten. In gevolge artikel 6:120 lid 2 BW wordt de wettelijke handelsrente halfjaarlijks vastgesteld. Sinds 1 juli 2023 bedraagt deze 12%.



vindt het gerechtvaardigd om de vaste schadevergoeding nu te verhogen van 40 naar 50 euro om de compensatie mee te laten bewegen met de opgetreden inflatie.

Het kabinet heeft bezwaren bij het voorstel om de publieke opdrachtgever verantwoordelijk te maken voor het controleren of de hoofdaannemer voldaan heeft aan zijn betaling richting onderaannemers. Het kabinet steunt het achterliggende doel om de betalingsdiscipline van grote ondernemingen aan mkb-ondernemingen te verbeteren, maar zal de Commissie oproepen een andere, beter uitvoerbare oplossing aan te dragen. Het kabinet acht het namelijk niet wenselijk deze signalerings- en toezichtstaak bij publieke opdrachtgevers te beleggen. Aanbestedende diensten hebben steeds meer strategische doelen na te streven bij aanbesteden en het kabinet heeft zorgen dat zij onvoldoende capaciteit en middelen hebben om deze taak uit te voeren. Bij grotere infrastructuurwerken bestaat er bovendien geen directe relatie tussen de betaling die de publieke opdrachtgever aan de hoofdaannemer doet en de betalingsverplichting die de hoofdaannemer heeft jegens zijn onderaannemers.

De vereiste dat de hoofdaannemer bewijs van betaling moet aanleveren levert daarnaast administratieve lasten op voor zowel de aanbestedende diensten, hoofdaannemers als onderaannemers bij elke betaling, wat tijdige betaling juist kan bemoeilijken. Verder oordeelt het kabinet dat het niet zuiver is om de aanbestedende dienst te laten toezien op de naleving van de betaaltermijn, omdat deze zelf onderdeel is van de betalingsstroom, en ook kan verzuimen in tijdige betaling. Dit knelt des te meer wanneer de hoofdaannemer voor zijn financieringsbehoefte in sterke mate afhankelijk is van het moment van betaling door de aanbestedende dienst. Gegeven de genoemde bezwaren zal het kabinet de Commissie verzoeken een alternatieve methode te opteren om tijdige doorbetaling van hoofdaannemers aan onderaannemers te stimuleren.

De lidstaten dienen een nationaal bemiddelingssysteem op te zetten om betalingsgeschillen in commerciële transacties op te lossen. Het Nederlandse privaatrecht voorziet al in ruime mogelijkheden voor alternatieve geschilbeslechting in zakelijke geschillen, waaronder het inzetten van bemiddeling of arbitrage. Het kabinet steunt het voorstel om een dergelijk systeem in alle lidstaten in te richten, omdat uit de Nederlandse praktijk blijkt dat dit een veelgebruikte<sup>21</sup> en effectieve oplossing vormt voor geschillen aangaande betaalpraktijken. Kosten worden hierbij niet als een drempel gezien. Integendeel, zakelijke bemiddeling is goedkoper dan de inzet van advocaten in dergelijke geschillen.

Het kabinet steunt het voorstel om te verduidelijken welke contractuele bedingen rondom de wettelijke rente en schadevergoeding bij betalingsachterstand nietig zijn. Verder zal het kabinet de Commissie vragen om nader te omschrijven in welke gevallen een maatregel tegen oneerlijke contractuele voorwaarden en praktijken voldoende «adequaat en effectief» wordt geacht.

Zo is nog niet te beoordelen of de schadevergoeding bij onbillijke bedingen aan deze eis voldoet.<sup>22</sup> De gerechtelijke procedure biedt volgens het kabinet adequate mogelijkheden om tijdige betaling af te dwingen, maar mkb-ondernemingen maken hier weinig gebruik van uit vrees hun zakelijke relatie te riskeren. Hierbij zij echter gewezen op de mogelijkheid dat normalisering van incassoprocedures zou kunnen leiden tot meer acceptatie en minder schade voor de zakelijke relatie. De ontwikkeling dat

<sup>21</sup> Zo blijkt uit navraag bij de Mediatorsfederatie Nederland.

<sup>22</sup> Zoals de schadevergoeding bij onbillijke bedingen, Art. 6:94(2) jo. 6:92(2) BW.



betaalgedrag ook onder duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt geschaard<sup>23</sup> lijkt al op een verschuivende norm te wijzen.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Op hoofdlijnen lijkt het voorstel op steun te kunnen rekenen onder de lidstaten. Het krachtenveld ten aanzien van de afzonderlijke maatregelen is momenteel nog onbekend. Wel heeft een deel van de lidstaten tijdens de consultatie een voorkeur uitgesproken voor een Richtlijn boven een Verordening. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend, noch de commissie die het voorstel gaat behandelen. De verwachting is dat het Europees Parlement positief zal staan tegenover het initiatief van de Europese Commissie.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen met als doel het vestigen en verzekeren van het functioneren van de interne markt, waaronder het harmoniseren van regelgeving die mogelijk de interne markt kan verstoren. Het onderhavige voorstel past binnen deze doelstellingen. Het kabinet kan zich daarmee vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten volgens (artikel 4, lid 2, sub a).

#### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel het verbeteren van de betaaldiscipline van alle betrokken partijen en bedrijven te beschermen tegen de negatieve effecten van betalingsachterstanden bij commerciële transacties. Gezien de versturende werking van verschillen in wettelijke betaaltermijnen tussen lidstaten op de schaal van de interne markt, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door de harmoniserende beweging van het voorstel door de gehele interne markt worden belemmeringen voor bedrijven met grensoverschrijdende economische activiteiten weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet is positief met een kanttekening bij de verplichting een toezichthouder aan te wijzen. Het voorstel heeft tot doel het verbeteren van de betaaldiscipline van alle betrokken partijen en bedrijven te beschermen tegen de negatieve effecten van betalingsachterstanden bij commerciële transacties. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken. Met dit voorstel creëert de Commissie een gelijk speelveld binnen de EU.

Het kabinet is echter niet overtuigd van de noodzaak van het aanwijzen van de publiek toezichthouder. Er is namelijk onvoldoende inzicht in de aard, omvang en concentratie van tekortschietende naleving van betaaltermijnen om te bepalen of toezicht noodzakelijk is en of het de

<sup>23</sup> Grootbedrijven die vallen onder de Corporate Sustainability Reporting Directive moeten rapporteren over hun Prestaties op het gebied van duurzaamheid.

juiste oplossing biedt voor het probleem. Daarnaast heeft het kabinet inhoudelijke bezwaren bij het instellen van publiek toezicht omdat dit diep ingrijpt in de relatie tussen de leverancier en afnemer en publieke capaciteit vergt. Het kabinet acht het dan ook niet proportioneel dat wordt overgegaan tot deze maatregel voordat zichtbaar wordt wat de andere maatregelen uit het pakket bewerkstelligen.

Het kabinet zal er daarom op inzetten dat deze verplichting uit het voorstel verdwijnt, en dat de noodzakelijkheid van publiek toezicht opnieuw wordt overwogen bij de evaluatie na 4 jaar.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft alleen gevolgen voor B2B-betalingen, en raakt daardoor niet rechtstreeks betalingen in commerciële transacties ten laste van de EU-begroting. Mogelijk zijn er kosten verbonden aan het monitoren van de implementatie en uitvoering. Daar zijn op dit moment in het impact assessment geen kosten voor voorzien. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Overheden zijn in Nederland al sinds 2013 verplicht om binnen 30 dagen te betalen in commerciële transacties. Het voorstel heeft derhalve geen directe invloed op betalingen aan bedrijven vanuit de overheid. Wel vergt het voorstel aanzienlijke handhavingsinspanningen van de overheid om naleving van de aangescherpte termijnen in het handelsverkeer tussen bedrijven te borgen. Het impact assessment gaat uit van een totaal van 60 tot 65 mln. euro voor handhaving en 10 tot 40 mln. euro voor bemiddelingsdiensten voor alle EU-lidstaten samen. Deze inschatting lijkt aanmerkelijk aan de lage kant. De omvang van de financiële en personele gevolgen is sterk afhankelijk van de vorm van de handhaving. Vooral het eigenaarschap onderzoeken van de naleving in de vele miljoenen transacties tussen bedrijven is potentieel een vrijwel onuitvoerbaar opgave. De overheid heeft geen zicht op deze transacties en kan dit zicht alleen verwerven door het uitvoeren van audits bij ondernemingen. Dit is zeer arbeidsintensief en kostbaar en is niet goed denkbaar anders dan door gebruik te maken van een zeer beperkt, steekproefsgewijs toezicht. Een klachtgestuurd toezicht lijkt beter werkbaar, maar ook hierbij kan nog sprake zijn van een (te) omvangrijke taak.

Vanwege het negatieve oordeel ten aanzien van toezicht heeft het kabinet niet onderzocht welke (nieuwe of bestaande) toezichthouder het meest passend zou zijn als handhavingsinstantie in Nederland. Gezien haar betrokkenheid bij het eerdergenoemde meldpunt en het onderzoek naar het instellen van publiek toezicht, heeft het kabinet aan de ACM gevraagd het voorstel te beoordelen. De ACM geeft aan op dit moment niet in staat te zijn om een inschatting te maken van de kosten die met het toezicht op de Verordening in zijn huidige vorm zouden zijn gemoeid. Dit wordt veroorzaakt door de onzekerheid over het aantal binnenkomende klachten en handhavingsverzoeken. Duidelijk is dat de theoretische bovengrens die volgt uit de impact assessment erop zou neerkomen dat de toezichthouder jaarlijks (tien)duizenden klachten in behandeling moet nemen. Dit zou een grote capaciteit vergen. Ter vergelijking wijst het kabinet op de

bestaande toezichthouder in Frankrijk die zich alleen met toezicht op te late betalingen bezighoudt en daarvoor 100 medewerkers in dienst heeft. Gezamenlijk onderzoekt deze toezichthouder jaarlijks ongeveer duizend grote bedrijven. De ACM acht in dit licht de door de Commissie gemaakte inschatting van jaarlijks 60–65 mln. euro voor alle 27 lidstaten nog onvoldoende onderbouwd.

Gelet op deze appreciatie van het impact assessment pleit het kabinet ervoor dat de Commissie de kosten op het gebied van handhaving beter in kaart brengt, waarbij wordt aangegeven welke (financiële of operationele) ondersteuning de Commissie hiervoor aan de lidstaten kan bieden. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting moeten worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels voor budgetdiscipline.

*c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Omdat het voorstel ziet op B2B-transacties, zijn er geen gevolgen voor de burger.

Het voorstel leidt tot de verplichting tot aanpassing van systemen aan de nieuwe rente en boetevoorwaarden (leveringsvoorwaarden), dit leidt tot eenmalige kosten die weliswaar beperkt zijn bij bedrijven, maar vrijwel alle bedrijven raken. Dit zal voor het gehele Nederlandse bedrijfsleven neerkomen op enkele miljoenen euro. Verkorting van de betalingstermijn leidt tot een cashflow nadeel voor de partij die sneller moet betalen dan nu het geval is en een even groot voordeel voor de partij die sneller wordt betaald. De kosten van bedrijfsvoering (crediteuren- resp. debiteuren-beheer) worden niet beïnvloed door veranderingen in de betaaltermijn. In algemene zin is aannemelijk dat de harmonisatie van de geldende regels voor alle lidstaten en daarbinnen voor alle soorten B2B-transacties gunstig zal zijn voor de ervaren regeldruk.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

In transacties met niet-Nederlandse Europese zakelijke afnemers kan een verbetering van het betaalgedrag een voordeel opleveren voor Nederlandse leveranciers. Grote effecten op de concurrentiekracht van de EU ten opzichte van derde landen zijn echter niet aannemelijk. Het Impact assessment wijst er op dat het risico beperkt is dat bedrijven uit derde landen EU-bedrijven onderbieden door lange betalingstermijnen aan te bieden op een niet-EU-markt, gegeven het feit dat veel EU-partnerlanden, zoals Canada, de Verenigde Staten, Turkije en het Verenigd Koninkrijk, al regels hebben omtrent late betalingen. Geopolitieke aspecten worden niet voorzien.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Het voorstel behelst regeling door middel van een EU-Verordening. Deze heeft rechtstreekse werking. Wijziging van de Nederlandse wetgeving (in ieder geval art. 119, 119a en 120 in Boek 6 BW) is noodzakelijk om de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met en uitvoering te geven aan de Verordening.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Niet van toepassing.

*c) Voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De inwerkingtreding is beoogd 12 maanden na publicatie. Voor de implementatie van de nieuwe regels door ondernemingen lijkt dit wel werkbaar. Voor het aanpassen van de nationale wetgeving aan de Verordening is een termijn van 12 maanden echter te kort. Een formeel wetgevingstraject is niet haalbaar in minder van 24 maanden. Of de uitvoering binnen 12 maanden voor lidstaten haalbaar is, hangt af van de inhoud van de bepalingen over (publiek) toezicht en handhaving. Op basis van het huidige voorstel lijkt de termijn niet haalbaar, omdat de inrichting van een toezichtsmechanisme waarbij (op grote schaal) proactief door de overheid wordt gemonitord op het betaaldedrag van ondernemingen meer tijd vergt. Dit is nog afgezien van de fundamentele bedenkingen van het kabinet (zie 3b en 4c) over de haalbaarheid en effectiviteit van een dergelijk mechanisme.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is voorzien in een evaluatie vier jaar na inwerkingtreding van de Verordening. Het kabinet acht dit wenselijk.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

Zoals toegelicht onder 5b voorziet het kabinet mogelijke obstakels in de uitvoering met betrekking tot de in te stellen toezichthouder. Vooral het eigenaarschap onderzoeken van de naleving in de vele miljoenen transacties is potentieel een vrijwel onuitvoerbaar opgave. Tegelijkertijd is er meer informatie nodig over de precieze bevoegdheden van de toezichthouder en de omvang van de verwachte klachten en handhavingsverzoeken. Indien nadere inschattingen van de Commissie erop wijzen dat de uitvoering veel capaciteit vergt, sterkt dat het kabinet temeer in haar standpunt tegen toezicht zoals beschreven in 3b.

Door genoemde redenen is de ACM op dit moment niet in staat een inschatting te maken van de benodigde capaciteit om het voorstel uit te voeren. De ACM noemt twee aandachtspunten met betrekking tot de uitvoerbaarheid. Ten eerste dient de Commissie te verduidelijken hoe de toezichthouder zou moeten acteren in geval van een hoog aantal binnenkomende klachten. De ACM wijst daarbij op de systematiek van de Verordening inzake platform-to-businessrelaties als goed voorbeeld. Bij deze aanpak wordt publiek toezicht enkel ingezet als vangnet wanneer bijvoorbeeld alternatieve geschilbeslechtsprocedures en bemiddeling structureel falen, en heeft de toezichthouder het recht om alleen in systemische situaties op te treden.

Bij dat laatste kan ook gedacht worden aan de Verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming, waar de toezichthouder zaken kan selecteren naarmate de machtsverhouding

schever is en daarmee de focus op veelplegers kan leggen in plaats van elk contractueel geschil te behandelen op basis van binnenkomst.

Een tweede aandachtspunt dat de ACM aanvoert is dat het voorstel zou moeten verhelderen dat publiek toezicht alleen ziet op onbetwiste facturen. Daarbij dient voorkomen te worden dat de toezichthouder eerst moet beoordelen of de betwisting van een factuur terecht is. Dat zou namelijk neerkomen op overheidstoezicht op nakoming van contracten, wat om meerdere redenen onwenselijk is. Niet alleen trekt de overheid daarmee een taak naar zich toe die tot nu toe is voorbehouden aan private partijen en de civiele rechter, ook heeft de overheid daarvoor niet de mensen, middelen en procedures in handen die dit op een effectieve en efficiënte manier kunnen waarmaken. Bovendien ontstaat het gevaar van samenloop waarbij dezelfde geschillen bij de civiele en bestuursrechter op verschillende wijze worden beslecht. Een dubbele rechtsgang is niet alleen inefficiënt, het is ook onwenselijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid.

#### *b) Handhaafbaarheid*

Evident is dat de verplichting om publiek toezicht in te stellen leidt tot extra werkzaamheden en taken – in Nederland is er op dit moment geen instantie belast met handhaving van de wettelijke bepalingen inzake betaaltermijnen, het uitvoeren van onderzoeken op eigen initiatief of naar aanleiding van klachten, met de bevoegdheid administratieve sancties op te leggen en de naam van overtreders te publiceren.

Niet duidelijk wordt beschreven hoe de toezichthouder invulling dient te geven aan deze competenties. Uit het voorstel is niet goed af te leiden of de toezichthouder een debiteur kan dwingen om te betalen en welke instrumenten hij daarbij tot zijn beschikking heeft. Ook verplicht het voorstel het gebruik van digitale middelen voor effectieve handhaving, maar het is in het voorstel onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld.

De ACM wijst erop dat het in de Verordening opgenomen recht voor een klager om anoniem te blijven een negatieve invloed zal hebben op de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het toezicht. Gericht onderzoek naar facturen waarover de klacht gaat en naar de vraag of de factuur wordt betwist, wordt hierdoor bemoeilijkt.

Ten slotte oordeelt het kabinet dat handhaving niet goed mogelijk is op het «bewust vertragen of verhinderen» van het moment van de verzending van de factuur door de schuldenaar.

### **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden