

31 917

Subsidiariteitstoets van een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het bestrijden van te late betalingen in commerciële transacties (herschikking) (COM(2009)126def)

Nr. 1

VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN DE RAAD

Brussel, 8.4.2009

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Motivering en doel van het voorstel

Veel betalingen voor handelstransacties tussen ondernemingen of tussen ondernemingen en overheidsinstanties worden zeer lang na levering verricht, veelal pas na de overeengekomen of in de algemene handelsvoorwaarden vastgelegde termijn. Deze praktijk doet een aanslag op de liquide middelen en bemoeilijkt het financiële beheer van ondernemingen. Betalingsachterstanden beïnvloeden het concurrentievermogen en de levensvatbaarheid van ondernemingen, met name in het mkb. Daarnaast hebben zij ook negatieve gevolgen voor de handelstransacties op de interne markt. Zij kunnen leiden tot het faillissement van overigens gezonde ondernemingen en in het ergste geval een reeks faillissementen in de hele toeleveringsketen op gang brengen. In tijden van economische neergang, wanneer de toegang tot financiering bijzonder lastig is, neemt dit risico sterk toe. Er zijn aanwijzingen dat deze ontwikkeling heeft ingezet nu de huidige economische crisis zich voltrekt en dit vraagt om krachtige beleidsmaatregelen.

In de «Small Business Act» [COM(2008) 394] is het cruciale belang van het mkb voor het concurrentievermogen van de EU-economie benadrukt en is erop gewezen dat goede toegang tot financiering een van de grootste uitdagingen is waar het mkb voor staat, naast het beter benutten van de kansen van de interne markt. In het Europees economisch herstelplan [COM(2008) 800] is onderstreept dat de particuliere sector bij een economische groeivertraging in elk geval toegang tot betaalbare financiering moet hebben om te kunnen investeren en groei en banen te kunnen scheppen en werden de EU en de lidstaten opgeroepen ervoor te zorgen dat overheidsinstanties alle facturen voor leveringen en diensten binnen een maand betalen.

Betalingsachterstanden van overheidsinstanties tasten de geloofwaardigheid van het beleid aan en zijn in strijd met het beleiden beleid om stabiele en voorspelbare voorwaarden voor ondernemingen te scheppen en groei en werkgelegenheid te bevorderen. Gezien de grote economische waarde die overheidsopdrachten in de EU vertegenwoordigen (meer dan 1 943 miljard euro per jaar), hebben betalingsachterstanden van overheidsinstanties grote repercussies voor ondernemingen, met name in het mkb. Veel overheidsinstanties hebben niet dezelfde financieringsproblemen als bedrijven en betalingsachterstanden zijn voor hen niet onvermijdelijk. Daarom moet een zwaardere sanctie gelden voor betalingsachterstanden van overheidsinstanties. Ook kan een uiteenlopende betalingsmoraal in de EU ondernemingen ervan weerhouden aan aanbestedingen deel te nemen, waardoor niet alleen de mededinging wordt verstoord en de werking van de interne markt wordt aangetast, maar waardoor overheidsinstanties bovendien worden beperkt in hun mogelijkheden om belastinggeld zo goed mogelijk te besteden. Dit voorstel is dan ook bedoeld om de kasstroom van Europese ondernemingen te verbeteren, wat met name in tijden van economische neergang zeer belangrijk is. Daarnaast wordt getracht de soepele werking van de interne markt te bevorderen door in dit verband belemmeringen voor grensoverschrijdende handelstransacties weg te nemen. Hiertoe worden schuldeisers instrumenten aangereikt om in geval van betalingsachterstand hun rechten volledig en doeltreffend te kunnen uitoefenen en worden overheden maatregelen in het vooruitzicht gesteld die hen ervan moeten weerhouden te laat te betalen.

- Algemene context

Wanneer ondernemingen in de EU goederen en diensten aan andere ondernemingen of aan overheidsinstanties leveren, gebeurt dit meestal op basis van uitgestelde betaling, waarbij de leverancier aan de afnemer een betalingstermijn toekent. Deze termijn wordt door beide partijen overeengekomen, wordt in de factuur van de leverancier vermeld, of is wettelijk vastgesteld. De leverancier verwacht uiterlijk bij het verstrijken van deze termijn voor de geleverde goederen of verleende diensten te worden betaald. Wordt de betaling na deze termijn verricht, dan is er sprake van een betalingsachterstand.

Richtlijn 2000/35/EG was bedoeld om betalingsachterstanden bij handelstransacties tussen ondernemingen of tussen ondernemingen en overheidsinstanties tegen te gaan. In de richtlijn is onder meer bepaald dat wettelijke interest in rekening mag worden gebracht wanneer een betaling niet binnen de contractuele of wettelijke termijn is verricht.

Er zijn bewijzen te over dat, ondanks de inwerkingtreding van Richtlijn 2000/35/EG, betalingsachterstanden in de EU nog steeds aan de orde van de dag zijn. Daarnaast bedingen overheidsinstanties in een aantal lidstaten ongerechtvaardigd lange contractuele betalingstermijnen voor transacties. Beide problemen vormen een ernstige belemmering voor een gezond ondernemingsklimaat en voor de werking van de interne markt, die in tijden van economische neergang extra zwaar weegt. De betalingsachterstanden bij handelstransacties en de passieve opstelling van veel schuldeisers in dit verband hebben vele oorzaken, die met elkaar verband houden:

1. de marktstructuur: de mate van concurrentie op een markt, de marktpositie van marktdeelnemers en de daarmee verbonden angst om de handelsrelaties met afnemers te schaden, zijn belangrijke factoren die bepalen of schuldeisers betalingsachterstanden al dan niet dulden en of schuldenaren proberen de handelskrediettermijn te rekken;

2. veranderende macro-economische omstandigheden: een conjuncturele neergang zal waarschijnlijk leiden tot meer betalingsachterstanden doordat bedrijven hun rekeningen trager betalen. Ook zullen de gevolgen van betalingsachterstanden in tijden van economische neergang ernstiger zijn, aangezien het moeilijker wordt om aan alternatieve financiering te komen;
3. toegang tot financiering en budgettaire beperkingen: ook de beschikbaarheid van krediet, het monetaire beleid, de aanlevering en de aard van kredietinformatie, de kaspositie van het bedrijf en de beschikbaarheid van financiële middelen van banken kunnen van invloed zijn op betalingsachterstanden, met name voor bedrijven die bankkredieten gebruiken als substituut voor leverancierskrediet. Veel bedrijven beschouwen betalingsachterstanden als een efficiënte en goedkope manier om hun eigen transacties en activiteiten te financieren. Voor overheidsinstanties vormt het te laat betalen van schuldeisers een gemakkelijke, maar onterechte, manier om budgettaire problemen op te lossen door betalingen tot de volgende begrotingsperiode uit te stellen;
4. het financiële beheer van schuldenaren (waaronder overheidsinstanties) en het kredietbeheer van schuldeisers, alsook de kwaliteit van hun producten en diensten en hun service na verkoop spelen een belangrijke rol bij (het voorkomen van) betalingsachterstanden;
5. het ontbreken van doeltreffende en doelmatige rechtsmiddelen: ondanks Richtlijn 2000/35/EG brengen veel bedrijven, met name in het mkb, geen rente in rekening als zij daar recht op hebben, waardoor schuldenaren nog minder geneigd zijn op tijd te betalen. Voor sommige schuldeisers wegen de financiële voordelen die het optreden tegen betalingsachterstanden kan opleveren, niet op tegen de kosten ervan. De uitgaven voor het extra papierwerk dat hiermee gemoeid is, kunnen in veel gevallen niet worden teruggevorderd. De administratieve kosten weerhouden veel ondernemingen ervan achter wanbetalers aan te gaan of interest bij betalingsachterstand in rekening te brengen. Bovendien zijn enkele belangrijke bepalingen van de richtlijn onduidelijk of in de praktijk moeilijk toe te passen.

Hoewel Richtlijn 2000/35/EG op enkele punten tekortschiet, vormen de basisbegrippen van interest voor betalingsachterstand en eigendomsvoorbehoud en de invorderingsprocedures voor onbetwiste schulden essentiële en alom aanvaarde pijlers van het rechtskader voor de bestrijding van betalingsachterstanden. Ondanks enkele recente verbeteringen, blijven betalingsachterstanden in de EU aan de orde van de dag, terwijl overheidsinstanties er in een aantal lidstaten een bijzonder slechte betalingsmoraal op na houden. Dit blijft de werking van de interne markt verstoren en kan de overlevingskansen van bedrijven in tijden van economische crisis ernstig verkleinen. Daarom is het cruciaal dat de hoofdelementen van de richtlijn behouden blijven en tegelijkertijd wordt voorzien in aanvullende middelen om betalingsachterstanden bij handelstransacties te bestrijden, de betalingstermijnen voor overheidsinstanties terug te brengen en de stimulansen voor overheidsinstanties om op tijd te betalen wezenlijk te vergroten door tot herschikking van de richtlijn over te gaan en zowel de materiële wijzigingen als de ongewijzigde bepalingen van de richtlijn in één tekst op te nemen. Door dit voorstel wordt Richtlijn 2000/35/EG vervangen en ingetrokken. Wanneer dit voorstel door de wetgever is goedgekeurd, zal de Commissie daarmee vanzelfsprekend rekening houden bij de komende evaluatie van het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften daarvan (2010). Omdat een aanpassing van de financiële voorschriften door de wetgever veel tijd vergt, heeft de Commissie ondertussen een mededeling¹ goedgekeurd waarin zij haar diensten opdraagt zo spoedig mogelijk een reeks maatregelen ten uitvoer te leggen om de financiële voorschriften te

¹ SEC(2009) 477 definitief van 8 april 2009.

stroomlijnen en de uitvoering van de begroting te bespoedigen. Zij wil daarmee het economische herstel bevorderen door met name haar eigen betalingsgedrag te verbeteren en te streven naar kortere betalingstermijnen.

– Bestaande bepalingen op het door het voorstel bestreken gebied

De enige bestaande bepalingen zijn die in Richtlijn 2000/35/EG, de richtlijn die een herschikking ondergaat.

– Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de EU

Dit voorstel maakt deel uit van de Lissabonagenda voor groei en werkgelegenheid en legt de «Small Business Act» [COM(2008) 394] en de mededeling van de Commissie over een Europees economisch herstelplan [COM(2008) 800] ten uitvoer.

RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

– Raadpleging van belanghebbende partijen

Wijze van raadpleging, belangrijkste geraadpleegde sectoren en algemeen profiel van de respondenten

De belanghebbenden zijn geraadpleegd in een openbare raadpleging via interactieve beleidsvorming (Uw stem in Europa). Ook het EBTP (panel van Europese bedrijven) is geraadpleegd.

Samenvatting van de reacties en hoe daarmee rekening is gehouden

Een ruime meerderheid van de respondenten acht de wettelijke interest die momenteel in de richtlijn is vastgelegd toereikend. De meeste respondenten vragen de Commissie echter doeltreffende en doelmatige rechtsmiddelen voor betalingsachterstanden in te voeren en de rol van vertegenwoordigende organisaties te vergroten. De antwoorden waren een zeer belangrijke input voor de effectbeoordeling.

Van 19 mei 2008 tot 31 augustus 2008 werd via internet een open raadpleging gehouden. De Commissie heeft 510 reacties ontvangen. De resultaten zijn beschikbaar op http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/index.htm.

– Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid

Er behoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

– Effectbeoordeling

In de effectbeoordeling en de samenvatting ervan worden de verschillende opties op een rij gezet. Alleen de opties 3a/2 (wetgeving – harmonisatie van termijnen voor betalingen door overheidsinstanties aan ondernemingen), 3c (wetgeving – afschaffing van de drempel van 5 euro), 3d (wetgeving – invoering van een boete voor te late betaling) en 3e (wetgeving – invoering van een vergoeding voor te late betaling) voldoen aan de criteria van doeltreffendheid, doelmatigheid en consistentie. Dit voorstel is dan ook op die vier opties gebaseerd.

De Commissie heeft conform haar werkprogramma een effectbeoordeling uitgevoerd, waarvan het verslag kan worden geraadpleegd op:
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/index.htm.

JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

– Samenvatting van de voorgestelde maatregel(en)

Deze herschikking van Richtlijn 2000/35/EG is bedoeld om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rechtsmiddelen voor betalingsachterstanden te vergroten door te bepalen dat schuldeisers recht hebben op vergoeding van de administratiekosten en interne kosten die zij gemaakt hebben als gevolg van betalingsachterstanden. Daarnaast verkort het voorstel de betalingstermijn voor overheidsinstanties door de termijnen voor betalingen door overheidsinstanties aan ondernemingen te harmoniseren en ontmoedigt het overheidsinstanties te laat te betalen door vanaf de eerste dag van de betalingsachterstand een forfaitaire boete ter hoogte van 5% van het gefactureerde bedrag in te voeren, naast de interest voor betalingsachterstand en de vergoeding voor de invorderingskosten. Ten slotte zal het niet meer mogelijk zijn vorderingen voor rentebedragen van minder dan 5 euro uit te sluiten.

– Rechtsgrondslag

Artikel 95 van het EG-Verdrag.

– Subsidiariteitsbeginsel

Het subsidiariteitsbeginsel is van toepassing voor zover het voorstel geen gebieden bestrijkt die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen.

De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende reden(en) niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt.

Omdat er geen Gemeenschapswetgeving was voordat Richtlijn 2000/35/EG ten uitvoer werd gelegd, vormden betalingsachterstanden een grote belemmering voor de intracommunautaire handel.

Wanneer nationale voorschriften om betalingsachterstanden tegen te gaan geheel ontbreken of niet doeltreffend zijn, worden nationale marktdeelnemers namelijk op oneerlijke wijze beschermd tegen de concurrentie van producten en diensten uit andere lidstaten. Als een lidstaat nalaat belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen of diensten uit andere lidstaten als gevolg van betalingsachterstanden van nationale instanties of ondernemingen te voorkomen, wordt de intracommunautaire handel evenzeer geschaad als door handelsbelemmerend optreden. Ook kan een uiteenlopende betalingsmoraal van overheidsinstanties in de EU ondernemingen ervan weerhouden aan aanbestedingen deel te nemen, waardoor niet alleen de mededinging wordt verstoord en de werking van de interne markt wordt aangetast, maar waardoor overheidsinstanties bovendien worden beperkt in hun mogelijkheden om belastinggeld zo goed mogelijk te besteden.

De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende reden(en) beter door een optreden van de Gemeenschap worden verwezenlijkt.

De doelstelling om de werking van de interne markt te waarborgen door belemmeringen voor de intracommunautaire handel als gevolg van betalingsachterstanden te beperken, kon niet voldoende worden

verwezenlijkt door de lidstaten of door Richtlijn 2000/35/EG. Daarom werd het overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en in verband met de omvang en de gevolgen van het probleem passend geacht deze doelstelling te verwezenlijken door een nader optreden op Gemeenschapsniveau.

Uit onderzoek en uit de raadpleging van belanghebbenden blijkt dat optreden van de EU nodig is om de betalingsachterstanden bij handelstransacties te verkleinen en dat een herschikking van Richtlijn 2000/35/EG hiervoor de aangewezen manier is. De beschikbare cijfers wijzen erop dat de meeste ondernemers denken dat aan de levering van goederen en de verlening van diensten aan bedrijven en overheden in andere lidstaten een groter risico van wanbetaling verbonden is. Het risico van wanbetaling is een van de factoren die bedrijven ervan weerhoudt producten en diensten in andere lidstaten aan te bieden, omdat de onzekerheid en de transactiekosten erdoor toenemen. De kosten zijn bij grensoverschrijdende transacties hoger door asymmetrische informatie en onzekerheid over de marktpositie en solvabiliteit van buiten de thuismarkt gevestigde afnemers. Voor veel schuldenaren is de kans op reputatieschade als gevolg van wanbetaling veel kleiner wanneer de schuldeiser in een andere lidstaat gevestigd is, aangezien de reputatieschade kleiner is naarmate de schuldeiser zich verder weg bevindt. Bij grensoverschrijdende handel zijn bovendien de kosten voor de verlening van handelskrediet hoger vanwege de verschillende talen, rechtsgebieden en toegang tot solvabiliteitsgegevens. Hierdoor zijn de kosten van monitoring hoger, terwijl de kans om met succes betaling af te dwingen kleiner is. Om deze reden wordt bij grensoverschrijdende handel vaak gebruikgemaakt van handelskredietverzekeringen en andere instrumenten voor handelsrisicomanagement. Deze instrumenten verkleinen de onzekerheid omtrent de inkomsten, maar kunnen wel ten koste gaan van een groot deel van de winstmarge, met name voor kleine ondernemingen.

Zoals in de effectbeoordeling is aangegeven, zijn om redenen van subsidiariteit tijdens de effectbeoordelingsprocedure veel niet-wetgevende opties afgevallen.

Het voorstel is derhalve in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

– Evenredigheidsbeginsel

Het voorstel is om de volgende reden(en) in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

De richtlijn blijft een facultatief instrument voor marktdeelnemers omdat zij niet verplicht worden rente aan wanbetalers in rekening te brengen of een vergoeding voor de invorderingskosten te vragen. Bovendien behouden ondernemingen in het voorstel de vrijheid om andere contractuele betalingsafspraken te maken, die in het geval van transacties tussen ondernemingen, en in uitzonderingsgevallen ook bij transacties tussen overheidsinstanties en ondernemingen, ook de betalingstermijn mogen betreffen. Dit is in overeenstemming met het basisbeginsel van contractvrijheid tussen marktdeelnemers. Het voorstel biedt de lidstaten voldoende flexibiliteit om bij de omzetting van de richtlijn rekening te houden met de economische en commerciële situatie op hun grondgebied. De bestaande mogelijkheid voor de lidstaten om bepalingen te handhaven of in werking te doen treden die gunstiger zijn voor de schuldeiser dan die welke noodzakelijk zijn om aan deze richtlijn te voldoen, wordt door het voorstel niet aangetast.

Dit voorstel levert geen nieuwe administratieve lasten op voor marktdeelnemers. De financiële lasten als gevolg van het nieuwe recht om vergoeding van invorderingskosten te eisen, zijn afhankelijk van de betalingsmoraal van ondernemingen. De gevolgen voor de begroting van de nationale autoriteiten hangen af van de mate waarin zij kunnen waarborgen dat de richtlijn wordt nageleefd.

– Keuze van instrumenten

Voorgesteld(e) instrument(en): richtlijn.

Andere instrumenten zouden om de volgende reden(en) ongeschikt zijn.

Aangezien dit voorstel een herschikking betreft van een bestaande richtlijn die de lidstaten veel speelruimte laat, zouden alternatieve opties niet volstaan om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken.

GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft uitsluitend gevolgen voor de administratieve uitgaven.

AANVULLENDE INFORMATIE

– Vereenvoudiging

Het voorstel voorziet in vereenvoudiging van wetgeving.

De definities van belangrijke begrippen van de richtlijn worden uitgebreid en gehergroepeerd om uiteenlopende interpretaties te voorkomen. De bepalingen betreffende de rechten van schuldeisers die verschillend konden worden uitgelegd, zijn ofwel geschrapt, ofwel opnieuw geformuleerd, zodat marktdeelnemers nauwkeurig op de hoogte zijn van de rechten die zij aan de richtlijn kunnen ontleen. Een andere vereenvoudiging betreft de invoering van een algemene transparantieverplichting voor de lidstaten. Ten slotte wordt het onduidelijke begrip «invorderingskosten» vervangen door een nieuw systeem, waarbij de hoogte van de interne invorderingskosten is vastgesteld.

Het voorstel is opgenomen in het programma van de Commissie voor de modernisering en vereenvoudiging van het acquis communautaire en in het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie, onder referentie 2009/ENTR/006.

– Intrekking van bestaande wetgeving

De vaststelling van het voorstel heeft de intrekking van bestaande wetgeving tot gevolg.

– Evaluatie-/herzienings-/vervalbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling.

– Herschikking

Het voorstel impliceert een herschikking van de huidige wetgeving.

– Transponeringstabel

De lidstaten delen de Commissie de tekst van de nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn mee, alsmede een transponeringstabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

– Europese Economische Ruimte

De voorgestelde maatregel betreft een onderwerp dat onder de EER-overeenkomst valt en moet daarom worden uitgebreid tot de Europese Economische Ruimte.

– Nadere uitleg van het voorstel

De bepalingen van Richtlijn 2000/35/EG betreffende het toepassingsgebied (artikel 1 van dit voorstel), interest in geval van betalingsachterstand (artikel 3), eigendomsvoorbehoud (artikel 8) en de invorderingsprocedure voor onbetwiste schulden (artikel 9) blijven in hoofdzaak onveranderd. De verschillende definities en begrippen worden gestroomlijnd en allemaal in artikel 2 opgenomen.

De overige materiële wijzigingen die worden voorgesteld, hebben de volgende redenen:

In artikel 1, lid 2, wordt de mogelijkheid dat de lidstaten vorderingen voor rentebedragen van minder dan 5 euro mogen uitsluiten, geschrapt. Hierdoor wordt een belemmering voor het invorderen van interest bij betalingsachterstand weggenomen, met name voor het mkb en voor betalingsachterstanden voor kleinere transacties, waarbij de rente een gering bedrag vormt.

In artikel 4 wordt bepaald dat schuldeisers bij betalingsachterstand recht hebben op een vergoeding van de interne invorderingskosten, die afhangt van de hoogte van het te laat betaalde bedrag. De doelstelling is tweeledig: enerzijds kunnen schuldeisers hun interne administratiekosten voor betalingsachterstanden vergoed krijgen en anderzijds heeft ook dit, naast de wettelijke interest, een ontmoedigende werking op schuldenaren.

In artikel 5 van het voorstel worden betalingsachterstanden van overheidsinstanties aangepakt. Zij worden in de regel verplicht rekeningen voor handelstransacties die tot het leveren van goederen of het verrichten van diensten leiden, binnen 30 dagen te voldoen. Daarna heeft de schuldeiser in principe recht op een vergoeding van 5% van het verschuldigde bedrag, naast de interest voor betalingsachterstand en de vergoeding voor de invorderingskosten. De gevolgen voor de begroting van de nationale autoriteiten hangen af van de mate waarin zij kunnen waarborgen dat de richtlijn wordt nageleefd. Daarnaast zullen door de verwachte verbetering van de betalingsmoraal van overheidsinstanties minder ondernemingen failliet gaan, waardoor de aan faillissementen verbonden sociale kosten worden beperkt.

Artikel 6 van het voorstel versterkt de bepalingen over kennelijk onbillijke contractbepalingen. Contractbepalingen die de betaling van interest voor betalingsachterstand uitsluiten, worden volgens het voorstel altijd als kennelijk onbillijk beschouwd.

In artikel 7 worden de lidstaten verplicht volledige transparantie over de uit deze richtlijn voortvloeiende rechten en plichten te bieden en met name de wettelijke interestvoet te publiceren. Deze bepaling is bedoeld

om het bedrijfsleven, en met name het mkb, op passende wijze praktische informatie te geven en in staat te stellen op te treden tegen wanbetalers.

In artikel 10 wordt een toezicht- en evaluatiesysteem ingesteld dat de andere Europese instellingen en belanghebbenden inzicht in de feitelijke tenuitvoerlegging van de richtlijn moet geven.

