

Vergaderjaar 2011–2012

33 171

**Wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PbEU L48/1)**

Nr.5

**VERSLAG**

Vastgesteld 23 maart 2012

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

**Inhoudsopgave**

<b>I. Algemeen</b>	<b>2</b>
1. Inleiding	2
2. Wijze van implementatie	3
3. Gevolgen voor het bedrijfsleven	3
<b>Artikelen</b>	<b>4</b>
<b>Artikel I</b>	<b>4</b>
Onderdeel A	
<i>Minimumvergoeding voor invorderingskosten</i>	4
<i>Artikel 96 van boek 6 BW</i>	5
Onderdeel B	6
Onderdeel C	7
<i>Maximumtermijn voor aanvaarding of verificatie bij handelstransacties tussen ondernemingen en overheidsinstanties</i>	7
<i>Maximumbetaaltermijn bij handelstransacties tussen ondernemingen en overheidsinstanties</i>	7
Onderdeel D	8
<i>Verhoging wettelijke handelsrente</i>	8

## I. ALGEMEEN

### 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij juichen het toe dat in dit wetsvoorstel schuldeisers aanvullende instrumenten worden aangereikt om betalingsachterstanden tegen te gaan, waarbij in het bijzonder aandacht is besteed aan het midden- en kleinbedrijf (MKB).

Deze leden constateren dat de derogerende werking van redelijkheid en billijkheid, zoals deze in Nederland is vastgelegd in artikel 6:248, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) nu ook in de Europese Unie (EU) haar opwachting zal maken. Zij zijn daarover verheugd.

Een ander belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel is dat het vastlegt dat de overheid facturen binnen 30 dagen dient te betalen. Voornoemde leden hebben zich hier al jaren sterk voor gemaakt, hetgeen ook blijkt uit hun verkiezingsprogramma. Deze leden spreken hierbij dan ook hun waardering uit voor het feit dat de regering dit wetsvoorstel naar voren heeft gehaald. Zij hopen dat het zo spoedig mogelijk in werking kan treden.

Voor bedrijven is de norm 60 dagen, maar wordt er meer ruimte geboden om hiervan af te wijken indien dit is gemotiveerd in de overeenkomst.

Deze leden ondersteunen dit, omdat hiermee de contractsvrijheid tussen bedrijven geen onrecht wordt aangedaan, maar zij nemen aan dat dit ook kan in de algemene voorwaarden als deze rechtsgeldig van toepassing zijn op de overeenkomst. Graag ontvangen deze leden een bevestiging van de regering op dit punt.

De aan het woord zijnde leden hebben nog een aantal vragen en een enkele opmerking.

De leden van de VVD-fractie hebben vanuit de praktijk vernomen dat dit wetsvoorstel, dat gericht is op het terugbrengen van een gezonde betalingsmoraal waarbij betalingsachterstanden de uitzondering zijn en niet zonder consequenties zullen zijn, haaks zou staan op de verhoging van de griffierechten. Door de verhoging van de griffierechten zouden ondernemingen eerder geneigd zijn geen juridische procedures op te starten omdat de kosten niet zouden opwegen tegen de baten. De verhoging van de griffierechten zou juist niet bijdragen aan het doel van dit wetsvoorstel, namelijk het sanctioneren en terugdringen van betalingsachterstanden. Graag vernemen voornoemde leden een reactie van de regering op deze geluiden uit de praktijk. Zien zij het overigens goed dat degene die tot betaling van een vordering wordt veroordeeld ook de griffierechten moet betalen? Hoe verhoudt dit zich tot deze geluiden uit de praktijk?

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemd voorstel van wet. Zij hebben daarop enkele vragen en op- en aanmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij prijzen de inzet van de Nederlandse regering bij de totstandkoming van de richtlijn om te komen tot aanvullende maatregelen ter bestrijding van betalingsachterstanden van overheidsinstanties (die een voorbeeldfunctie hebben te vervullen). Met tevredenheid constateren deze leden dat met het voorstel het beleid dat de overheid haar facturen binnen 30 dagen betaalt, zoals opgenomen in het regeerakkoord, wettelijk wordt verankerd. Zij kunnen zich geheel vinden in de maatregelen die, vooruitlopend op de implementatie, reeds zijn genomen en in de maatregelen die voortvloeien uit de implementatie. Zij hebben slechts enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Betalingsachterstanden zijn voor bedrijven, vooral voor het MKB, een groot probleem. Het is goed dat hier werk van wordt gemaakt, voornamelijk omdat de overheid de hand in eigen boezem steekt en voor zichzelf strenge regels stelt. Deze leden hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben wel nog een aantal vragen en opmerkingen.

## **2. Wijze van implementatie**

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering opmerkt dat de richtlijn uitgaat van minimumharmonisatie, zodat lidstaten in hun nationale recht bepalingen mogen opnemen die gunstiger zijn voor de positie van de schuldeiser. Indien dit het geval is, zou dit dan niet toch kunnen leiden tot ongelijke speelvelden binnen de EU?

Deze leden ondersteunen van harte het standpunt van de regering om aan overheidsinstellingen niet een langere betalingstermijn van 30 dagen toe te staan. De overheid heeft een voorbeeldfunctie als het gaat om betalingsmoraal en bedrijven kunnen onnodig gedupeerd worden door getalm van de overheid.

De leden van de SP-fractie hebben al vaker aandacht gevraagd voor veroorzaakte betalingsachterstanden door overheden. Al eerder hebben zij leden geëist dat overheden zelf het goede voorbeeld geven en rekeningen op tijd betalen. Zeker in crisistijd is dat van groot belang voor het MKB. Het is goed dat hier nu strengere regels voor gaan gelden. Deze leden lezen dat voortaan alle overheidsinstanties zonder uitzondering binnen 30 dagen hun facturen moet betalen. Echter, in het nieuwe artikel 6:119b BW staan wel degelijk uitzonderingen geformuleerd. Kan dit worden toegelicht? Hoe vaak zal hier in de praktijk gebruik van worden gemaakt? Hoe zorgt de regering er voor dat die uitzonderingsmogelijkheden niet vaker dan strikt noodzakelijk gebruikt zullen gaan worden?

## **3. Gevolgen voor het bedrijfsleven**

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering meldt dat er gegronde redenen kunnen zijn waarom een betaling door de overheid later plaatsvindt dan binnen de afgesproken termijn. Zijn er naast een onduidelijke factuur of het niet geheel beantwoorden aan de overeenkomst van het geleverde nog meer gegronde redenen?

De leden van de PVV-fractie lezen dat de regering er naar streeft om 100% van de facturen op tijd te betalen. Zij geeft echter wel aan dat er gegronde redenen kunnen zijn waarom een betaling later plaatsvindt dan binnen de afgesproken termijn. Voornoemde leden vragen welke redenen hieraan ten grondslag kunnen liggen en wat de consequenties na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen zijn bij niet-tijdige betaling door de overheid. Deze leden van de krijgen graag een uiteenzetting van de financiële gevolgen daarvan voor het Rijk.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering percentages noemt van tijdig betaalde facturen van de Rijksoverheid maar niet van de decentrale overheden. Heeft de regering ook cijfers van de decentrale overheden?

Deze leden lezen dat het de bedoeling is het wetsvoorstel per 1 juli 2012 in werking te laten treden. Zij onderschrijven in beginsel het idee om standaard invorderingskosten te gebruiken als stok achter de deur om overheden tijdig aan hun verplichtingen te laten voldoen. Is dit ook een

realistische doelstelling voor de decentrale overheden? In welke mate voldoen de medeoverheden al aan de eisen die in onderhavige implementatiewetgeving worden voorgesteld? Kan de regering dit uitgebreid toelichten, zoveel mogelijk kwantitatief en uitgesplitst naar de (functionele) bestuurslagen voor wie onderhavig wetsvoorstel een plicht behelst. Kan de regering tevens preciseren welke oorzaken zij ziet voor het onvoldoende tijdig betalen? Graag ontvangen deze leden hierbij een uitsplitsing naar overheden in interne (bedrijfs/organisatie-)processen bij overheden en welhaast onvermijdelijke redenen die tot vertraging leiden. Welk percentage van de facturen zou zelfs met een optimaal ingerichte interne bedrijfsvoering/»treasury-functie» naar verwachting nog steeds de 30 dagen termijn overschrijden? Kan de regering een schatting geven van de kosten die het onderhavige wetsvoorstel voor de overheid zal hebben? Op welke wijze zal de regering deze kosten monitoren, mede om te bezien of de beoogde doelstelling van een beter betaalgedrag ook daadwerkelijk bereikt zal worden? Gaat de regering de effecten van het wetsvoorstel evalueren?

## **Artikelen**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

#### *Minimumvergoeding voor invorderingskosten*

De leden van de VVD-fractie vragen wat precies moet worden verstaan onder de aanvullende kosten waar een schuldeiser aanspraak op kan maken. Ook vragen deze leden of in de huidige situatie deze 40 euro betekent dat bedrijven die geen btw-teruggaaf kunnen vorderen extra schade lijden bovenop de 40 euro. Hoe zit het met repeterende vorderingen? Betekent dit dan ook repeterende invorderingskosten van minimaal 40 euro?

Voornoemde leden verwijzen naar hun inbreng bij het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de normering van de vergoeding voor kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte (Kamerstuk 32418) en verzoeken deze als herhaald en ingelast te beschouwen. Deze leden hechten groot belang aan de contractsvrijheid die ten grondslag ligt aan het Nederlands burgerlijk recht. Voor hen is de hoofdregel dat bedrijven zelf afspraken maken over de hoogte van de vorderingskosten die zij elkaar in rekening willen brengen. Dat gebeurt in heel veel gevallen ook, vooral in de algemene voorwaarden. Als men in het bedrijfsleven wilens en wetens met elkaar een contract afsluit, is de hoofdregel in het Nederlands recht dat er contractvrijheid is en dat het contract bepalend en bindend is. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom er naast een minimumvergoeding voor invorderingskosten ook niet over is gegaan tot een maximumvergoeding voor invorderingskosten. Deze leden ontvangen graag een reactie op dit punt. Kan de regering tevens uiteenzetten welke aanvullende kosten er bovenop de minimumvergoeding voor invorderingskosten kunnen worden gevorderd?

Voornoemde leden vragen wat de verhouding tussen het besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten en het voorgestelde wetsvoorstel is. Zij vragen op welke wijze een schuldeiser aanspraak kan maken op het besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten bij een handelstransactie, nu het betreffende besluit niet dwingendrechtelijk is voor handelstransacties.

De leden van de SP-fractie wijzen op de discussie over de incassokosten ten aanzien van consumenten in het wetsvoorstel incassokosten. Na een lange discussie is besloten de incassokosten te normeren, waarbij een verwijzing naar het besluit (met daarin een staffel met een minimumbedrag van 40 euro) is opgenomen in de wet. Dit besluit is dwingendrechtelijk ten aanzien van consumenten, maar is regelend recht voor handelstransacties. Bij overeenkomst kan hiervan worden afgeweken. Kan worden toegelicht waarom daarvoor is gekozen? Is het ten aanzien van kleine ondernemers wel redelijk om buitensporig hoge incassokosten te eisen? Hoe kan dat worden voorkomen?

De leden van de D66-fractie vragen of cumulatie van invorderingskosten mogelijk is. Als bijvoorbeeld een schuldeiser meerdere vorderingen tegelijkertijd heeft openstaan bij dezelfde schuldenaar, dient dan voor iedere afzonderlijke vordering minimaal 40 euro aan invorderingskosten te worden betaald?

#### *Artikel 96 van boek 6 BW*

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het onderhavige wetsvoorstel een vierde lid aan artikel 6:96 BW wordt toegevoegd. Daarin is opgenomen dat in geval van een handelsovereenkomst een schuldeiser aanspraak kan maken op een bedrag van veertig euro ter vergoeding van redelijke kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte. Het besluit, dat volgt op het wetsvoorstel incassokosten, voorziet in regelend recht indien partijen niets zijn overeengekomen voor wat betreft de vergoeding voor gemaakte invorderingskosten. Deze leden vragen of het niet aan te raden is om in artikel 6:96 BW een verwijzing naar de toekomstige wet dan wel besluit toe te voegen.

De leden van de CDA-fractie wijzen op de suggestie van de Afdeling advisering van de Raad van State om in het voorgestelde artikel 6:96, vierde lid, BW «ten minste een bedrag van 40 euro» vervangen door: «ten minste een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag». De regering heeft dit niet overgenomen, met als argumentatie het belang van kenbaarheid, ook al omdat het een dwingendrechtelijke bepaling betreft. Deze leden begrijpen uit Europese jurisprudentie dat voor omzetting van een richtlijn in intern recht noodzakelijkerwijze is vereist dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen. Daarnaast volgt daaruit dat naar gelang van de inhoud van een richtlijn een algemene juridische context daartoe voldoende kan zijn, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert. Dit zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden.» (C-581/89, Com/Duitsland, pt. 13). Deze leden vragen of dat klopt. Tegen deze achtergrond bezien, vragen voornoemde leden waarom het advies van de Afdeling advisering niet is gevolgd en waarom implementatie via een algemene maatregel van bestuur niet volstaat. Ook vragen deze leden of uit oogpunt van flexibiliteit regeling via algemene maatregel van bestuur niet meer in de rede zou liggen als aanpassing van het genoemde bedrag nodig zou zijn. Tenslotte vragen zij op welke wijze eventuele aanpassing van het bedrag van 40 euro wordt geregeld. Zou dit verlopen via het op het momenteel bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel incassokosten gebaseerde besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten?

## Onderdeel B

Met betrekking tot de nieuwe leden vier en vijf van artikel 6:119a BW merken de leden van de VVD-fractie op dat de zinsnede «deze termijn niet kennelijk onbillijk is jegens de schuldeiser» niet geheel duidelijk is, evenmin als de drie criteria die hierbij worden gehanteerd te weten objectieve reden om af te wijken, aard van de prestatie en elke aanmerkelijke afwijking van goede handelspraktijken. Deze leden hebben de behoefte om deze criteria nader te objectiveren en te concretiseren en verzoeken de regering om dit te doen.

Hoe denkt de regering de onderhandelingspositie van het MKB ten opzichte van het grootbedrijf te waarborgen? Grote marktpartijen komen soms (aanzienlijk) langere betalingscondities overeen dan de beoogde 60 dagen. Aangezien dergelijke marktpartijen belangrijke afnemers zijn voor het MKB is het niet voor de hand liggend dat de schuldeiser zal willen aantonen dat de langere termijn niet kennelijk onbillijk is (zie voorgesteld artikel 119a, vierde lid). De bewijslast wordt hiermee bij het MKB gelegd, dat aan zal moeten tonen dat er sprake is van een aanmerkelijke afwijking van goede handelspraktijken zoals opgenomen in voorgesteld artikel 119a, vijfde lid). Zou het in dit kader dan niet beter zijn om te kiezen voor een omkering van de bewijslast? Dit houdt in dat als de schuldeiser stelt dat een overeengekomen termijn kennelijk onbillijk is, de schuldenaar moet bewijzen of aannemelijk maken dat een overeengekomen termijn niet kennelijk onbillijk is. Totdat de schuldenaar in de bewijslast slaagt, wordt verondersteld dat sprake is van een kennelijk onbillijke termijn.

Voor de leden van de PVV-fractie is het nog niet duidelijk of er bij handelstransacties tussen ondernemingen afgeweken kan worden van de maximumbetaaltermijn van maximaal 60 dagen. Graag ontvangen deze leden een reactie en tevens een toelichting hierop.

De leden van de SP-fractie constateren dat bij handelstransacties tussen ondernemingen geldt dat de maximale betalingstermijn die overeen kan worden gekomen 60 dagen is, maar dat hiervan kan worden afgeweken indien deze langere betaaltermijn niet kennelijk onbillijk is jegens de schuldeiser. Wanneer is hier sprake van? Is deze regel nu voldoende duidelijk voor de praktijk?

Voornoemde leden wijzen erop dat de huidige praktijk soms helaas is dat grote bedrijven afdwingen dat ze later mogen betalen, onder dreiging van het stoppen met zakendoen met de leverancier. Een (economische) machtspositie maakt dat mogelijk. Dat is weliswaar moeilijk aan te tonen maar wel degelijk een reëel probleem. Daar biedt dit wetsvoorstel geen oplossing voor, omdat nog steeds kan worden afgeweken van de wettelijke termijn van 60 dagen. Welke oplossing biedt de regering nu voor deze oneigenlijke druk, die vaak vanuit grotere bedrijven op bijvoorbeeld leveranciers wordt gezet?

Erkent de regering het probleem, dat vooral in crisistijd veelvuldig is gerezen, dat een grote partij bepaalde dat kleinere leveranciers best langer op hun geld konden wachten, gebruikmakend van de ongelijkwaardige economische positie?

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat niet zomaar van de betrokken kleine ondernemer of leverancier mag worden verwacht dat deze zelf gaat procederen, omdat deze uiteindelijk aan het kortste eind trekt vanwege de onafhankelijkheidspositie. De grotere ondernemer zal dan kunnen beslissen voortaan met andere partijen zaken te gaan doen. Wat vindt de regering van de suggestie om dit probleem door belangenverenigingen en brancheorganisaties aan de orde te laten stellen en mogelijk zelfs namens een hoop gedupeerde kleine ondernemers te laten procederen? Als de betrokken kleine ondernemers anoniem zouden kunnen blijven dan zou dat mogelijk een oplossing kunnen zijn tegen de

rancune van de grote wanbetalers en contractverbrekers. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de D66-fractie lezen dat ondernemers gezamenlijk kunnen besluiten de termijn te verlengen en uitdrukkelijk een langere betaaltermijn overeen kunnen komen. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat een groot bedrijf een kleinere leverancier dwingt tot verruiming van de voorwaarden. Hoe kan de beschermende functie dan in stand worden gehouden? Wat is de waarborg dat hier geen misbruik van wordt gemaakt? Bij de aanbestedingswet wordt veel gebruik gemaakt van het principe van «comply or explain», is dit principe ook in deze gevallen van toepassing? Zo nee, zou dat wenselijk zijn?

#### *Onderdeel C*

De leden van de VVD-fractie vinden dat de term overheidsinstantie erg omslachtig en onduidelijk is weergegeven. Zij verzoeken de regering dan ook om een opsomming te geven van de aangewezen overheidsinstanties. Een enkele verwijzing naar de richtlijn maakt dit artikel voor het bedrijfsleven en de juridische praktijk niet overzichtelijker. Deze leden vragen of het voorgestelde artikel 6:119b, eerste lid, BW, waarin wordt uitgelegd wat onder overheidsinstanties dient te worden verstaan, aansluit bij artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In dat artikel wordt namelijk uitgelegd wat onder bestuursorgaan dient te worden verstaan. Zijn er voorbeelden van bestuursorganen die niet onder het voorgestelde artikel 6:119 BW vallen?

#### *Maximumtermijn voor aanvaarding of verificatie bij handelstransacties tussen ondernemingen en overheidsinstanties*

De leden van de VVD-fractie merken op dat voor overheidsinstanties ook de mogelijkheid bestaat dat zij in het bijzondere geval een langere termijn van 30 dagen mogen overeenkomen om de geleverde prestatie te aanvaarden of te controleren of deze aan de overeenkomst beantwoordt. Kan een meer omvattende definitie worden gegeven van de term bijzonder geval? Het lijkt deze leden in het belang van ondernemers en het betalingsverkeer dat zij weten waar zij aan toe zijn als zij een overeenkomst sluiten met een overheidsinstantie. In het verlengde hiervan vragen voornoemde leden de regering ook om een uitgebreide uitleg wat onder aard van de prestatie moet worden verstaan die een langere verificatietermijn rechtvaardigt. Onderkent de regering het risico dat deze uitzonderingspositie ook regel zou kunnen worden?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering in reactie op een opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de overeenkomst en/of aanbestedingsdocumenten heeft aangegeven in Brussel aandacht te vragen voor een vertaalfout. Zij vragen wat het resultaat daarvan is.

#### *Maximumbetaaltermijn bij handelstransacties tussen ondernemingen en overheidsinstanties*

De leden van de VVD-fractie merken op dat een langere termijn dan 30 dagen niet kan worden bedongen voor overeenkomsten die de overheidsinstantie dagelijks of regelmatig sluit. Hierop kan slechts in uitzonderlijke gevallen van worden afgeweken. Wat moet nu precies onder zelden worden verstaan en waaruit moet dit blijken? Wordt er onder een overeenkomst die zelden wordt gesloten bijvoorbeeld eens in de vijf jaar verstaan? Zijn er nog andere publiekrechtelijke instellingen en verenigingen die van de termijn van 30 dagen kunnen afwijken?

*Onderdeel D*

*Verhoging wettelijke handelsrente*

De leden van de SP-fractie constateren dat het verhogen van de wettelijke rente bedoeld is als extra financiële prikkel om te late betalingen tegen te gaan. Hoe wordt nu voorkomen dat deze verhoging van de wettelijke rente de overheid meer geld zal gaan kosten? Door voortaan in (nagenoeg) alle gevallen tijdig aan de betalingsverplichting te voldoen?

De voorzitter van de commissie,  
De Roon

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hessing-Puts