

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.4.2009
SEC(2009) 316

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (herschikking)

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2009) 126 definitief}
{SEC(2009) 315}

Referentie agendaplanning of werkprogramma: 2009/ENTR/006. Dit document verbindt uitsluitend de diensten van de Commissie die bij de opstelling van de effectbeoordeling betrokken waren en loopt niet vooruit op de uiteindelijke vorm van een mogelijke beslissing van de Commissie.

De Raad voor effectbeoordeling heeft op 17 december 2008 advies over de ontwerpeffectbeoordeling uitgebracht [D(2008)10479]. Met alle aanbevelingen van de Raad voor effectbeoordeling werd rekening gehouden en de effectbeoordeling is dienovereenkomstig gewijzigd.

1. PROBLEEMSTELLING

Richtlijn 2000/35/EG was bedoeld om betalingsachterstanden bij handelstransacties tegen te gaan. Volgens de richtlijn mag achterstandsrente in rekening worden gebracht wanneer een betaling niet binnen de contractuele of wettelijke termijn is verricht. De richtlijn bevat een wettelijke interestvoet, maar de partijen mogen ook een ander interestpercentage overeenkomen. De interest is verschuldigd vanaf de dag volgend op de datum voor betaling of op het verstrijken van de termijn voor betaling, zoals vastgelegd in het contract, dan wel, indien geen termijn voor betaling is vastgesteld, 30 dagen na de ontvangst door de schuldenaar van de factuur of een gelijkwaardig verzoek tot betaling.

De richtlijn heeft niet kunnen voorkomen dat betalingsachterstanden bij handelstransacties in de EU nog steeds aan de orde van de dag zijn. En dit niet alleen bij transacties tussen ondernemingen: uit onderzoek blijkt dat de betalingstermijnen in de overheidssector meestal langer zijn dan in de particuliere sector.

De betalingsachterstanden bij handelstransacties en de passieve opstelling van veel schuldeisers in dit verband hebben verschillende oorzaken:

- 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. De positie van een schuldeiser op een specifieke markt is in grote mate bepalend voor zijn houding ten opzichte van betalingsachterstanden en voor zijn angst om handelsrelaties met afnemers te schaden. De belangrijkste redenen voor schuldenaren om bij handelstransacties op tijd te betalen, houden vaak verband met hun handels- of bedrijfsreputatie of met het wederzijdse vertrouwen in langdurige handelsrelaties;
- 2) de conjunctuur: veranderende macro-economische omstandigheden zijn een andere oorzaak van betalingsachterstanden. Een conjuncturele neergang zal waarschijnlijk leiden tot meer betalingsachterstanden doordat bedrijven hun rekeningen trager betalen. Ook hebben bedrijven minder mogelijkheden om middelen uit hun transacties te genereren en wordt door banken soms minder gemakkelijk krediet aan bedrijven verleend. Ook een opleving van de economie kan echter tot gevolg hebben dat bepaalde bedrijven hun betalingsachterstanden laten groeien, omdat zij meer investeringsmogelijkheden krijgen, waarvoor zij extra middelen nodig hebben;

- 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 en overheidsinstanties 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 bovendien een gemakkelijke, maar ongeoorloofde, manier om budgettaire problemen op te lossen door betalingen naar de volgende begrotingsperiode over te hevelen;
- 4) de interne organisatie van schuldeisers en schuldenaren: 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. Schuldeisers bij handelstransacties beschikken niet altijd over toereikende kredietbeheersystemen om betalingsachterstanden te voorkomen of in de hand te houden; dit geldt met name voor het mkb;
- 5) het ontbreken van doeltreffende en doelmatige rechtsmiddelen: ondanks Richtlijn 2000/35/EG brengen veel bedrijven, met name in het mkb, nog altijd geen interest in rekening wanneer zij daar recht op hebben. 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 administratieve werk 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 kan het uiteindelijke bedrag aan interest dat een schuldenaar verschuldigd is, pas worden berekend op het moment dat de schuldeiser daadwerkelijk wordt betaald, waardoor de schuldeiser pas bij betaling precies weet hoeveel interest hij in rekening kan brengen. En als voor de feitelijke betaaldatum interest wordt aangerekend, wegen de baten in de meeste gevallen niet op tegen de kosten daarvan. Om al deze redenen zijn de mogelijke negatieve gevolgen van betalingsachterstanden voor schuldenaren te gering om hen ertoe te bewegen hun betalingsgedrag wezenlijk te verbeteren. Dit is met name kwalijk wanneer het gaat om overheidsinstanties, die niet dezelfde financieringsproblemen hebben als bedrijven. Bovendien zijn enkele belangrijke bepalingen van de richtlijn onduidelijk of in de praktijk moeilijk toe te passen. Zo zijn verschillende interpretaties mogelijk voor de berekening van de toepasselijke interestvoet, voor de definitie van “relevante invorderingskosten” en voor de mogelijkheid van samengestelde interest.

Betalingsachterstanden bij handelstransacties hebben grote gevolgen:

- betalingsachterstanden jagen schuldeisende bedrijven op hoge kosten. Over het algemeen wordt de kasstroom geremd, stijgen de financiële kosten, komen investeringskansen in gevaar en neemt de onzekerheid voor veel schuldeisende bedrijven, zeker in het mkb, toe, met name wanneer de toegang tot financiering

beperkt en kostbaar is. Hierdoor komen hun concurrentievermogen en solvabiliteit veelal onder druk te staan;

- wanbetalers in de particuliere en publieke sector krijgen gratis handelskrediet;
- betalingsachterstanden schaden de intracommunautaire handel. In de meeste lidstaten geloven bedrijven 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 weerhouden producten en diensten in andere lidstaten aan te bieden, omdat de onzekerheid en de transactiekosten erdoor toenemen. Ook zeer lange betalingstermijnen bij overheidsopdrachten en betalingsachterstanden van overheidsinstanties weerhouden marktdeelnemers ervan aan overheidsaanbestedingen deel te nemen. Hierdoor worden overheidsinstanties beperkt in hun mogelijkheden om zo zuinig mogelijk om te gaan met belastinggeld.

2. DOELSTELLINGEN

Een communautair initiatief betreffende betalingsachterstanden moet:

- bijdragen tot de verwezenlijking van de bredere en overkoepelende doelstellingen op het gebied van concurrentievermogen in de vernieuwde **Lissabonagenda voor groei en werkgelegenheid**¹;
- overeenkomstig de beginselen van de **Small Business Act**² de administratieve belasting van bedrijven aanzienlijk verminderen, hun kasstroom bevorderen en meer mensen aanmoedigen ondernemer te worden;
- de soepele werking en voltooiing van de **interne markt** bevorderen door belemmeringen voor grensoverschrijdende handelstransacties die tot betalingsachterstanden leiden, weg te nemen.

Het initiatief geeft bovendien een belangrijke impuls om de huidige economische crisis te overwinnen doordat het bijdraagt tot de tenuitvoerlegging van het **Europees economisch herstelplan**³ en de kasstroom van bedrijven stimuleert, waardoor het concurrentievermogen van Europese bedrijven op lange termijn wordt vergroot.

Concreet laat dit zich in de volgende twee operationele doelstellingen vertalen:

¹ Mededeling van de Commissie: Samen werken aan werkgelegenheid en groei. Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie, COM(2005) 24.

² Volgens de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Denk eerst klein" - Een "Small Business Act" voor Europa, COM(2008) 394 definitief van 25 juni 2008, is het vergemakkelijken van de toegang van het mkb tot financiering en het scheppen van een juridisch en commercieel klimaat dat tijdige betaling bij handelstransacties bevordert, een van de tien basisbeginselen voor het opstellen en uitvoeren van mkb-beleid, zowel op communautair als op nationaal niveau.

³ COM(2008) 800 van 26.11.2008.

- 1) schuldenaren maatregelen in het vooruitzicht stellen die hen ervan weerhouden te laat te betalen; en
- 2) schuldeisers middelen in handen geven waarmee zij hun rechten bij wanbetaling volledig en met succes kunnen uitoefenen.

3. BELEIDSOPTIES

Naast het referentiescenario zijn de volgende opties onderzocht:

- optie 2a (geen wetgeving): bewustmakingsactiviteiten voor bedrijven;
- optie 2b (geen wetgeving): bewustmakingsactiviteiten voor organisaties die het mkb vertegenwoordigen;
- optie 2c (geen wetgeving): publicatie van informatie over wanbetalers;
- optie 3a (wetgeving): volledige harmonisatie van betalingstermijnen;
- optie 3b (wetgeving): verhoging van de marge voor de interestvoet;
- optie 3c (wetgeving): afschaffing van de drempel van 5 euro;
- optie 3d (wetgeving): invoering van een boete voor te late betaling;
- optie 3e (wetgeving): invoering van een vergoeding voor te late betaling;
- optie 3f (wetgeving): vergroting van de rol van vertegenwoordigende organisaties.

Bij een eerste schifting vielen al verschillende opties af, zoals intrekking van Richtlijn 2000/35/EG en oprichting van een Europees fonds dat gratis financiering aan het mkb verstrekt op basis van de openstaande rekeningen.

4. EFFECTANALYSE

Er moet op worden gewezen dat de EU wellicht onvoldoende bevoegdheden heeft om alle belangrijke aspecten van de eerste drie van de in punt 1 vermelde oorzaken van het probleem aan te pakken. Bepaalde problemen in verband met de structuur van de nationale of regionale markten moeten door de lidstaten worden opgelost en zij beschikken ook over de meeste economische beleidsinstrumenten om de conjunctuur aan te zwengelen, zodat op EU-niveau niet alle oorzaken van het probleem kunnen worden aangepakt.

Bovendien is de richtlijn in zoverre een facultatief instrument voor marktdeelnemers dat zij niet verplicht zijn interest aan wanbetalers in rekening te brengen. Daarnaast zijn er op het door de richtlijn bestreken gebied vele andere factoren die het betalingsgedrag bij B2B-transacties kunnen beïnvloeden. Als gevolg van nieuwe EU-voorschriften die onlangs van kracht zijn geworden of binnenkort van toepassing zullen zijn, ondergaat het regelgevingskader voor het betalingsproces en voor rechtsoverdrachten tot betaling voor grensoverschrijdende handelstransacties in de EU de nodige veranderingen. Het is lastig om in het referentiescenario rekening te

houden met de onderlinge beïnvloeding en met de neveneffecten van deze andere ontwikkelingen. Daardoor kunnen de mogelijke kwantitatieve economische en sociale gevolgen van de verschillende opties slechts bij benadering worden geschat. De analyse is dan ook voornamelijk kwalitatief. Overigens heeft geen van de opties gevolgen voor het milieu of voor derde landen.

Sommige oorzaken van problemen die de EU niet kan wegnemen omdat zij daarvoor niet bevoegd is, zullen toch van invloed zijn op het succes van bepaalde opties. Zo zullen de marktstructuur en de marktpositie van een marktdeelnemer in grote mate bepalen of hij bereid is tegen een wanbetaler op te treden en het risico te lopen een zakenrelatie te beschadigen die duizenden euro's waard kan zijn. Daarom kan wel een kwalitatieve inschatting van de effecten van de verschillende opties worden gemaakt, maar is het moeilijk om een betrouwbare voorspelling van de totale economische effecten van het voorstel te maken, waardoor het onmogelijk is om een kwantitatieve beoordeling van de directe sociale effecten te maken.

Van alle beleidsopties is de doeltreffendheid, doelmatigheid, en consistentie vergeleken met het referentiescenario:

Algemene vergelijking van de opties			
Optie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Consistentie
Optie 2a (geen wetgeving): bewustmakingsactiviteiten voor bedrijven	Nee: geen effect op schuldenaren, minimaal effect op schuldeisers.	Nee: vergt te veel middelen voor een hoogst onzeker resultaat.	Ja: er zijn geen conflicten met andere gebieden vastgesteld.
Optie 2b (geen wetgeving): bewustmakingsactiviteiten voor organisaties die het mkb vertegenwoordigen	Nee: verwezenlijking van de doelstellingen is onwaarschijnlijk.	Ja: betrekkelijk lage kosten voor de EU-begroting. Geen overige kosten.	Ja: er zijn geen conflicten met andere gebieden vastgesteld.
Optie 2c (geen wetgeving): publicatie van informatie over wanbetalers	Twijfelachtig: mogelijk preventief effect op schuldeisers, maar aan toepassing kleven veel praktische nadelen.	Nee: zeer hoge administratieve kosten voor bedrijven.	Ja: er zijn geen conflicten met andere gebieden vastgesteld.
Optie 3a/1 (wetgeving): harmonisatie van betalingstermijnen tussen bedrijven	Ja: zal waarschijnlijk leiden tot minder betalingsachterstanden doordat de contractuele betalingstermijnen worden verkort.	Nee: aanzienlijke nalevings- en aanpassingskosten.	Nee: verlies van contractuele vrijheid doordat bedrijven niet meer kunnen concurreren op grond van de aan afnemers aangeboden betalingstermijn. Bij onderhandelingen over contracten kan hierdoor meer de nadruk komen te liggen op andere aspecten, waarbij grotere ondernemingen aanzienlijke

			invloed op kleine toeleveranciers van bedrijven houden.
Optie 3a/2 (wetgeving): harmonisatie van termijnen voor betalingen door overheidsinstanties aan ondernemingen	Ja: bij contracten met nationale overheden, die transparante standaardprocedures moeten volgen, bestaat er geen vrees om de handelsrelatie met afnemers te schaden. Bovendien kan bij een opdracht van een overheidsinstantie gewoonlijk niet over de betalingstermijn worden onderhandeld. Niettemin moet er een voldoende hoge sanctie voor betalingsachterstanden zijn.	Ja: de budgettaire gevolgen voor overheidsinstanties zijn vrij klein in verhouding tot de extra liquide middelen waarover bedrijven bij de snellere betaling door overheidsinstanties kunnen beschikken.	Ja: er zijn geen conflicten met andere gebieden vastgesteld.
Optie 3b (wetgeving): verhoging van de marge voor de interestvoet	Twijfelachtig: de belanghebbenden lijken tevreden met de huidige marge. Bedrijven mogen nu al een hogere interestvoet in hun contracten of handelsvoorwaarden opnemen. De huidige voorschriften staan toe dat lidstaten in hun nationale wetgeving een hogere minimummarge vaststellen.	Twijfelachtig: deze optie kan de positie van grotere of machtigere bedrijven versterken, omdat de onderhandelingspositie van bedrijven die korting vragen voor snelle betaling wordt versterkt.	Ja: er zijn geen conflicten met andere gebieden vastgesteld.
Optie 3c (wetgeving): afschaffing van de drempel van 5 euro	Ja: voor kleine transacties, mits geflankeerd door andere maatregelen waardoor het rendabel wordt de uitstaande bedragen te innen.	Ja: in het bijzonder voor het mkb. Er zijn geen budgettaire, transactie- of nalevingskosten vastgesteld.	Ja: er zijn geen conflicten met andere gebieden vastgesteld.
Optie 3d (wetgeving): invoering van een boete voor te late betaling	Ja: hierdoor kunnen bedrijven de transactiekosten vergoed krijgen die zij voor een vordering tot betaling en voor het in rekening brengen van interest moeten maken, zodat alleen strikt commerciële argumenten schuldeisers ervan kunnen weerhouden interest in rekening te brengen.	Ja: de kosten (voornamelijk transactiekosten) worden herverdeeld. Geen budgettaire of nalevingskosten.	Ja: er zijn geen conflicten met andere gebieden vastgesteld.
Optie 3e (wetgeving):	Ja: werkt sterk	Ja: de kosten	Ja: er zijn geen

invoering van een vergoeding voor te late betaling	ontmoedigend voor schuldenaren, evenredig aan de omvang van de vordering; de kosten voor de schuldenaar zijn hoger dan de besparingen als gevolg van het gratis handelskrediet. Geeft bovendien schuldeisers een sterke impuls om een vordering tot betaling van de hoofdsom en interest in te stellen.	(voornamelijk transactiekosten) worden herverdeeld. Geen nalevingskosten. De budgettaire kosten zijn gezien de schade voor bedrijven gerechtvaardigd en staan in verhouding tot de naleving.	conflicten met andere gebieden vastgesteld.
Optie 3f (wetgeving): vergroting van de rol van vertegenwoordigende organisaties	Twijfelachtig: deze organisaties hebben wellicht onvoldoende middelen om de administratieve lasten en financiële risico's van procesvoering tegen wanbetalers te dragen. Ook is het mogelijk dat zij vanwege belangenconflicten afzien van procesvoering, bijvoorbeeld wanneer zowel de schuldeiser als de schuldenaar lid van de organisatie is.	Ja: als maatregelen worden genomen om de proceskosten en de bijbehorende financiële risico's te verminderen (opties 3c, 3d en 3e).	Ja: er zijn geen conflicten met andere gebieden vastgesteld.

Bovenstaande effectanalyse wijst uit dat de opties 3a/2, 3c, 3d en 3e voor B2B-transacties aan de criteria van doeltreffendheid, doelmatigheid en consistentie voldoen. Voor de andere opties geldt dat zij niet voldoen aan ten minste een van criteria.

Rangschikking van de opties			
Optie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Consistentie
AANBEVOLEN KEUZE			
Optie 3a/2 (wetgeving): harmonisatie van termijnen voor betalingen door overheidsinstanties aan ondernemingen	Ja	Ja	Ja
Optie 3c (wetgeving): afschaffing van de drempel van 5 euro	Ja	Ja	Ja
Optie 3d (wetgeving): invoering van een boete voor te late betaling	Ja	Ja	Ja
Optie 3e (wetgeving): invoering van een vergoeding voor te late betaling	Ja	Ja	Ja
OPTIES DIE NIET WORDEN AANBEVOLEN			
Optie 3b (wetgeving): verhoging van de marge voor de interestvoet	Twijfelachtig	Twijfelachtig	Ja
Optie 3f (wetgeving): vergroting van de	Twijfelachtig	Ja	Ja

rol van vertegenwoordigende organisaties			
Optie 3a/1 (wetgeving): harmonisatie van betalingstermijnen tussen bedrijven	Ja	Nee	Nee
Optie 2a (geen wetgeving): bewustmakingsactiviteiten voor bedrijven	Nee	Nee	Ja
Optie 2b (geen wetgeving): bewustmakingsactiviteiten voor organisaties die het mkb vertegenwoordigen	Nee	Ja	Ja
Optie 2c (geen wetgeving): publicatie van informatie over wanbetalers	Twijfelachtig	Nee	Ja

Optie 2c is de enige optie die waarschijnlijk aanzienlijke administratieve kosten voor bedrijven met zich meebrengt. De kosten van deze optie bedragen ruwweg 25 300 miljoen euro voor het mkb en 86,1 miljoen euro voor grote ondernemingen.