



Brussel, 26.8.2016
COM(2016) 534 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de
Raad van 16 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand in
handelstransacties**

{SWD(2016) 278 final}

1. DOEL VAN HET VERSLAG

Overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2011/7/EU betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties¹ (hierna "de richtlijn" genoemd) brengt de Commissie uiterlijk op 16 maart 2016 aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de uitvoering van de richtlijn; het verslag gaat zo nodig vergezeld van passende voorstellen. Aangezien de richtlijn betalingsachterstand een initiatief is in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) van de Commissie² valt ook deze evaluatie onder Refit teneinde de voortgang van de uitvoering van de richtlijn te monitoren en ervoor te zorgen dat zij tijdig de verwachte voordelen oplevert.

Dit verslag is opgesteld om aan de in de richtlijn vastgestelde vereiste te beantwoorden.

2. BEOORDELING VAN DE DOELTREFFENDHEID, EFFICIËNTIE, COHERENTIE, RELEVANTIE EN MEERWAARDE VOOR DE EU

De richtlijn is op 16 februari 2011 vastgesteld en de termijn voor de omzetting ervan in de nationale wetgeving van elke lidstaat was 16 maart 2013.

De specifieke doelstellingen van de richtlijn zijn:

- voorzien in tijdige betaling voor schuldeisers en in maatregelen zodat zij in geval van betalingsachterstand hun rechten volledig en doeltreffend kunnen uitoefenen;
- schuldenaren strenge maatregelen in het vooruitzicht stellen die hen ontmoedigen te laat te betalen of buitensporig lange contractuele betalingstermijnen vast te stellen.

De richtlijn heeft ook de volgende algemene doelstellingen:

- de werking van de interne markt bevorderen door de betalingspraktijken in de gehele EU te stroomlijnen;
- een juridisch en commercieel klimaat scheppen dat tijdige betaling bij handelstransacties bevordert zodat kleine en middelgrote ondernemingen gemakkelijker toegang krijgen tot financiering.

In dit verslag wordt beoordeeld of de beoogde doelstellingen van de richtlijn tijdig zullen worden bereikt; daarnaast bevat het verslag aanbevelingen over de manier waarop de uitvoering ervan kan worden verbeterd. Er zijn drie belangrijke factoren waardoor de definitieve evaluatie achteraf een uitdaging vormde: de recente inwerkingtreding van de richtlijn; de moeilijkheid om de specifieke rol te bepalen die de richtlijn gespeeld heeft in de in de praktijk vastgestelde veranderingen; de externe conjunctuur zoals de financiële crisis en de economische situatie in bepaalde lidstaten.

Voor deze evaluatie heeft de Commissie zich gebaseerd op:

¹ PB L 48 van 23.2.2011, blz. 1–10, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007>

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_nl.htm

- (1) een in 2015 uitgevoerd extern onderzoek³ bestaande uit:
 - deskresearch over de nationale wetgeving ter omzetting van de richtlijn en over de daarmee verband houdende zachte maatregelen, door particuliere organisaties verzamelde gegevens uit de verschillende lidstaten over de gemiddelde betalingstermijnen en andere openbaar beschikbare informatie (bv. academische literatuur en nationale bronnen);
 - een online representatieve enquête en een openbare raadpleging, waarop in totaal 2 950 volledige antwoorden zijn ontvangen;
 - 135 gesprekken met belanghebbenden uit overheidsinstanties en de bedrijfswereld in de gehele Unie, en 31 follow-upgesprekken;
- (2) een raadpleging van nationale deskundigen en bedrijfsorganisaties op EU-niveau in het kader van de vergadering van de deskundigengroep voor betalingsachterstand⁴ op 24 november 2015;
- (3) klachten, feedback en vragen van belanghebbende partijen;
- (4) openbaar beschikbare informatie: verslagen, enquêtes, onderzoeken, enz.

De richtlijn werd geëvalueerd op basis van vijf criteria: doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie, relevantie en meerwaarde voor de EU. Uit de evaluatie blijkt het volgende:

- (1) Dankzij de richtlijn is het bewustzijn gegroeid over het probleem van betalingsachterstand en bevindt de problematiek zich hoog op de politieke agenda. Wegens de versterkte maatregelen en de nieuwe vereisten voor met name overheidsinstanties kan de uitvoering van de richtlijn in de lidstaten op veel belangstelling rekenen. Naar aanleiding hiervan nemen de overheden van een aantal lidstaten structurele en vrijwillige maatregelen ter ondersteuning van de bepalingen van de richtlijn zodat de omzettingswetgeving wordt versterkt en specifiek nationale kwesties in dit verband worden aangepakt. De bedrijven raken bijgevolg steeds beter vertrouwd met de regelgeving in verband met betalingsachterstand en hun rechten.
- (2) Zowel in de openbare als de particuliere sector daalt de gemiddelde betalingstermijn in de EU lichtjes. Uit de externe evaluatie achteraf blijkt echter dat de overheidsorganisaties in meer dan de helft van de lidstaten de bij wet opgelegde termijn van 30 dagen nog niet respecteren. In sommige van deze gevallen worden extra inspanningen geleverd en over het algemeen zijn reeds tekenen van verbetering zichtbaar. Met uitzondering van een handvol lidstaten waar op dat vlak slecht wordt gepresteerd, lijken de in de richtlijn vastgestelde termijnen door de particuliere sector over het algemeen te worden gerespecteerd.

³ <http://bookshop.europa.eu/nl/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/>

⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2710&Lang=NL>

- (3) Ongeveer de helft van alle schuldeisers oefent hun in de richtlijn vastgestelde recht op achterstandsrente, schadeloosstelling en invorderingskosten niet uit omdat zij vrezen schade toe te brengen aan hun commerciële relaties. Daarnaast blijkt uit de externe evaluatie dat vele kleine en middelgrote ondernemingen om dezelfde reden nog steeds de lange betalingstermijnen aanvaarden die grotere ondernemingen hen opleggen. Dit aspect is inherent aan de cultuur van de bedrijfswereld en is een gevolg van de verschillende posities van ondernemingen in de toeleveringsketen, hun grootte en de mate waarin zij afhankelijk zijn van elkaar, alsook andere factoren zoals specifieke kenmerken van de marktsector.
- (4) Tot op heden is er weinig bewijs voor het eventuele meetbare effect van de richtlijn op de liquiditeit van bedrijven en de bevordering van de grensoverschrijdende handel. Gezien het feit dat de richtlijn tot nu toe geen grote impact heeft gehad op het betalingsgedrag, zal waarschijnlijk meer tijd nodig zijn om deze algemene doelstellingen te bereiken. Daarnaast zal het wegens de vele aspecten van betalingsachterstand moeilijk blijven om te bepalen of de veranderingen die in de praktijk zijn waargenomen, uitsluitend aan de richtlijn toe te schrijven zijn of ook aan andere factoren zoals een algemene verbetering van de economische omstandigheden.
- (5) Enerzijds hebben verschillende factoren bijgedragen tot een doeltreffende uitvoering van de richtlijn. Daaronder vallen de op nationaal niveau vastgestelde maatregelen (met name gedragscodes voor stipte betaling) die de doelstellingen van de richtlijn succesvol hebben ondersteund. Daarnaast blijken fora waar de lidstaten beste praktijken kunnen uitwisselen over de manier waarop betalingsachterstand kan worden aangepakt, zoals de deskundigengroep voor betalingsachterstand, bevorderlijk. Ten slotte is vastgesteld dat de permanente bewustmakingsactiviteiten en de uitwisseling van ervaringen door de Commissie en nationale deskundigen nuttig zijn.
- (6) Anderzijds zijn verschillende factoren vastgesteld die een doeltreffende toepassing van de richtlijn kunnen belemmeren:
- Met betrekking tot overheidsinstanties: in lidstaten waar aanpassingsprogramma's worden doorgevoerd en waar de stipte betaling van de huidige facturen moet worden afgewogen tegen de aflossing van opgestapelde schuld, lijken deze instanties het moeilijk te hebben om aan de richtlijn te voldoen.
 - Met betrekking tot de bedrijfswereld: aangezien in de richtlijn een zekere flexibiliteit wordt behouden voor transacties tussen bedrijven, maken grotere ondernemingen hiervan in bepaalde gevallen gebruik en halen voordeel uit hun sterkere marktpositie door onbillijke bedingen op te leggen aan kleinere leveranciers. Daarnaast, en zoals hierboven uiteengezet, oefenen kleinere ondernemingen in het geval van betalingsachterstand hun rechten niet uit omdat zij vrezen schade toe te brengen aan hun commerciële relatie. Deze onevenwichtigheden die inherent zijn aan de markt kunnen niet volledig worden gecorrigeerd door wetgevingsinitiatieven alleen zodat een meer systematisch gebruik van zachte maatregelen en buitengerechtelijke geschillenprocedures zoals

bemiddeling en alternatieve regelingen voor geschillenbeslechting nuttig lijkt.

- Uit de evaluatie blijkt dat de belanghebbende partijen behoefte hebben aan duidelijkheid over de manier waarop verschillende belangrijke begrippen uit de richtlijn, zoals "kennelijke onbillijkheid", "uitdrukkelijk", en "objectief gerechtvaardigd door de bijzondere aard of eigenschappen van het contract" moeten worden geïnterpreteerd. Ook het uitgangspunt voor de berekening van de betalingstermijnen werd als onduidelijk beschouwd.
- Het ontbreken van een verplicht en gemeenschappelijk toezichtstelsel maakt het erg moeilijk om na te gaan of de toepassing van de richtlijn tot vooruitgang heeft geleid.

- (7) De richtlijn blijkt in zoverre een efficiënt instrument dat de regelgevingskosten die rechtstreeks voortvloeien uit het gebruik ervan voor zowel bedrijven als overheidsinstanties beperkt zijn. De regelgevingskosten omvatten bijvoorbeeld de lasten voor administratie en verslaglegging, de omzetting en uitvoering van de richtlijn en de vrijwillige maatregelen ter ondersteuning. De kosten die verband houden met de toepassing van de richtlijn kunnen echter met name voor bedrijven hoger liggen indien een verkorting van de betalingstermijnen is vereist om aan de in de richtlijn vastgestelde termijnen te voldoen. Dit zou in het begin een belangrijke financiële transfer tot gevolg hebben die naar verwachting de liquiditeit van een onderneming zou beïnvloeden. Toch wordt er over het algemeen van uitgegaan dat de kosten uiteindelijk worden gecompenseerd door de verwachte voordelen. Uit de externe evaluatie blijkt dat Europese ondernemingen naar schatting 158 miljoen euro besparen op financieringskosten voor elke dag waarmee de betalingsvertraging wordt ingekort⁵.
- (8) De richtlijn is consistent met andere EU-beleidsinitiatieven die tot doel hebben een gelijk speelveld te creëren en het concurrentievermogen van bedrijven te bevorderen. De wetgeving wordt aangevuld met een aantal EU-verordeningen betreffende invorderingen. Schuldeisers kunnen dankzij initiatieven zoals de procedure voor geringe vorderingen⁶, het Europees betalingsbevel⁷ en de Europese executoriale titel⁸, die volledig consistent zijn met de bepalingen van de richtlijn, gebruikmaken van vereenvoudigde procedures voor de invordering van schulden.

⁵ <http://bookshop.europa.eu/nl/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/> blz. 59.

⁶ Verordening (EG) nr. 861/2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1459330845454&uri=URISERV:l16028>

⁷ Verordening (EG) nr. 1896/2006, https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-nl.do?init=true

⁸ Verordening (EG) nr. 805/2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1459330996932&uri=URISERV:l33190>

- (9) Betalingsachterstand is nog steeds een uiterst relevant probleem voor ondernemingen in de gehele EU. Uit de externe evaluatie blijkt dat vier op vijf bedrijven nog steeds te maken hebben met betalingsachterstand sinds begonnen is met de omzetting van de richtlijn in de rechtsstelsels van de lidstaten. Hoewel de rol van de richtlijn in de strijd tegen betalingsachterstand duidelijk is, zijn ook "zachtere" maatregelen nodig waarmee kwesties in verband met de bedrijfscultuur, zoals marktonevenwichtigheden, ook die als gevolg van de verschillende grootte van de bedrijven, kunnen worden aangepakt.
- (10) Er bestaat een algemene consensus over het feit dat de richtlijn een aanzienlijke toegevoegde waarde heeft voor de EU. De betalingspraktijken zijn in heel Europa gestroomlijnd waardoor de onzekerheid is weggenomen, wat geleidelijk aan zou moeten leiden tot meer grensoverschrijdende handel. Deze doelstellingen konden niet worden bereikt indien elke lidstaat op een andere manier zou handelen.

3. CONCLUSIES/AANBEVELINGEN

De richtlijn bevindt zich in een vroege fase van haar levenscyclus. De vooruitgang op het vlak van de gemiddelde betalingstermijnen is tot op heden bescheiden. Hoewel het bewustzijn bij ondernemingen over hun rechten die voortvloeien uit de richtlijn groot is, is de uitoefening ervan nog niet wijdverspreid. Verschillende factoren lijken een doeltreffende toepassing van de richtlijn in de weg te staan, zoals het ontbreken van een gemeenschappelijk toezichtstelsel, een gebrek aan duidelijkheid over een aantal belangrijke begrippen uit de richtlijn en de marktonevenwichtigheden tussen grotere en kleinere ondernemingen. Het is echter gebleken dat de richtlijn consistent is met andere EU-wetgeving en -beleidsinitiatieven; daarnaast is zij relevant en is nu al haar toegevoegde waarde voor de EU vastgesteld.

Op basis hiervan is het aan te bevelen de richtlijn in haar huidige vorm te behouden; ook is meer tijd nodig voor alle effecten ervan zichtbaar worden. Om het tot dusver vastgestelde positieve effect van de richtlijn te versterken, wordt hieronder aan de lidstaten een aantal acties voorgesteld en zal de Commissie de daaronder vermelde acties ondernemen.

Voor de lidstaten:

- een systeem/procedure opzetten om de voortgang te monitoren, verslag uit te brengen en informatie bekend te maken over de gemiddelde betalingstermijnen in de openbare en de particuliere sector. De Commissie zal richtsnoeren verstrekken voor het vaststellen van een gemeenschappelijke methodologie voor de berekening van betalingstermijnen en zal de uitwisseling van beste praktijken over rapportagemethoden bevorderen in het kader van de tweejaarlijkse vergaderingen van de deskundigengroep;
- betalingsachterstand hoog op de politieke agenda houden door op nationaal niveau het bewustzijn rond de kwestie te vergroten;
- de ontwikkeling en uitvoering van ondersteunende initiatieven zoals gedragscodes voor stipte betaling, bemiddeling, stimuli voor tijdige betaling (positieve "naming and shaming") enz. aanmoedigen.

Voor de Commissie:

- doelgericht onderzoek voeren in de lidstaten teneinde in verschillende sectoren beste praktijken op te sporen die bijdragen tot een doeltreffendere uitvoering van de richtlijn, een balans opmaken van de resultaten en de informatie via verschillende kanalen verspreiden;
- aan de belanghebbende partijen verder op verschillende manieren sturing bieden en goede praktijken uitwisselen (vergaderingen van deskundigengroepen, interpretatienota's);
- de mogelijkheid bekijken om vergelijkbare informatie te verzamelen over de manier waarop nationale rechtssystemen werken bij de uitvoering van de versnelde invorderingsprocedures voor onbetwiste schulden en de resultaten voorstellen in het EU-scorebord voor justitie;
- op regelmatige basis het effect van de richtlijn beoordelen alsook de mate waarin de doelstellingen ervan zijn bereikt; daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat sommige effecten waarschijnlijk pas na langere tijd volledig tot uiting zullen komen.