

Vergaderjaar 2020–2021

35 769

Wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verkorten van de wettelijke betaaltermijn tot 30 dagen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van artikel 6:119a lid 6 BW en zorgt ervoor dat grote ondernemingen in hun handelsrelatie met mkb-ondernemingen een betaaltermijn van ten hoogste 30 dagen kunnen afspreken. De reikwijdte van het huidige artikel 6:119a lid 6 BW blijft ongewijzigd, dat wil zeggen dat deze betaaltermijn alleen van toepassing is in de handelsrelatie tussen grote ondernemingen als schuldenaar en mkb-ondernemingen als schuldeiser. Het kabinet maakt gebruik van de ruimte die Richtlijn 2011/7/EU¹ over late betalingen in artikel 12, derde lid, biedt.

Op 1 juli 2017 is de Wet tot wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het tegengaan van onredelijk lange betaaltermijnen (Wet tegengaan onredelijk lange betaaltermijnen) in werking getreden.² Het betrof een initiatiefwet waarin is geregeld dat grote ondernemingen in hun handelsrelatie met mkb-ondernemingen geen betaaltermijn kunnen overeenkomen van meer dan 60 dagen in situaties waar de grote onderneming handelt als schuldenaar en de mkb-onderneming handelt als schuldeiser (doorgaans als leverancier van goederen of diensten). Voor de afbakening van «grote ondernemingen» is aangesloten bij criteria uit het jaarrekeningenrecht zoals beschreven in de artikelen 395a t/m 398 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). In artikel IIA van de Wet tegengaan onredelijk lange betaaltermijnen is een evaluatiebepaling opgenomen. Op 8 juni 2020 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat mede namens de Minister voor Rechtsbescherming de evaluatie van deze wet naar de Tweede Kamer verstuurd waarbij onder andere is aangegeven dat de betaaltermijn van

¹ Richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PbEU L48/1).

² Stb. 2017/170.

60 dagen zal worden gewijzigd in 30 dagen.³ Dit wetsvoorstel is daarvan de uitwerking.

Deze toelichting is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 beschrijft de voorgeschiedenis en de probleemschets. Paragraaf 3 beschrijft de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Paragraaf 4 gaat over de uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel. Paragraaf 5 geeft de regeldruk gevolgen weer voor bedrijven. Paragraaf 6 geeft de belangrijkste thema's uit de consultatie weer. Daarna volgt het artikelsgewijze deel waarin de wetsartikelen zijn toegelicht.

2. Voorgeschiedenis en probleemschets

2.1 Voorgeschiedenis

Het uitgangspunt voor betalingen, voortvloeiend uit het oud BW van vóór 1992, is dat betaling in beginsel verschuldigd is bij levering. Het BW laat evenwel ruimte voor contractuele afspraken tussen partijen over tijd en plaats, anders dan bij levering, waarop de betaling zal plaatsvinden. Tot 2002 bevatte de regeling omtrent het voldoen van vorderingen in Boek 6 BW (Titel 1, Afdeling 11, Verbintenissen tot betaling van een geldsom, artikelen 111 t/m 126) geen als regelend recht geformuleerde termijn, voor het geval partijen deze niet zelf waren overeengekomen. Ook het adresseren van een schending van gemaakte afspraken werd in eerste instantie aan partijen overgelaten.

Zonder ingebrekestelling, kon er ook geen schadevergoeding voor de late betaling worden gevorderd. Daarin kwam verandering door de implementatie van Richtlijn 2000/35/EG (de eerste richtlijn betaaltermijnen)⁴ waarmee artikel 6:119a BW werd aangepast. Vanaf dat moment is de betaaltermijn van 30 dagen als uitgangspunt in artikel 6:119a BW vastgelegd. Deze norm is niet dwingend, in die zin dat er ruimte wordt gelaten voor afwijkingen indien dit gerechtvaardigd is door de omstandigheden van het geval. Bij de voorbereiding van Richtlijn 2000/35/EG heeft de Commissie diverse onderzoeken gepubliceerd. Daaruit bleek onder andere dat in 1996 in Nederland de gemiddelde contractueel overeengekomen betaaltermijn 27 dagen bedroeg en dat daarop een gemiddelde vertraging van 19 dagen werd gerealiseerd zodat de feitelijke betaling gemiddeld 46 dagen op zich liet wachten.⁵

De regels met betrekking tot betaaltermijnen voor de overheid, non-profitorganisaties en ondernemingen zijn met de Richtlijn 2011/7/EU (de tweede richtlijn betaaltermijnen) verder aangescherpt. Het uitgangspunt blijft dat facturen in beginsel binnen 30 dagen betaald dienen te worden. De Richtlijn 2011/7/EU laat hierop enkele uitzonderingen toe, maar de ruimte daarvoor wordt, in vergelijking met Richtlijn 2000/35/EG, ingeperkt. In de eerste plaats worden afspraken tussen ondernemingen over een betaaltermijn van langer dan 30 dagen in beginsel begrensd met een maximum van 60 dagen. Een contractuele betaaltermijn van langer dan 60 dagen kan alleen nog rechtsgeldig worden overeengekomen indien dit uitdrukkelijk in de overeenkomst is opgenomen (dus niet in de algemene voorwaarden) en daarbij geen sprake is van kennelijke onbillijkheid jegens de schuldeiser. Richtlijn 2011/7/EU maakt geen onderscheid tussen verschillende grootteklassen

³ Kamerstukken II, 2019–2020, 32 637, nr. 421.

⁴ Richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.

⁵ Mededeling van de Commissie, Verslag over betalingsachterstanden bij handelstransacties (97/C 216/07).

van ondernemingen. De wet ter implementatie van de Richtlijn 2011/7/EU is op 16 maart 2013 in werking getreden (hierna: de implementatiewet).⁶

Zowel Richtlijn 2000/35/EG als Richtlijn 2011/7/EU heeft in het bijzonder aandacht voor de kwetsbare positie van mkb-ondernemingen. Zij zijn kwetsbaarder, omdat hun alternatieve bronnen van kasgeld beperkt zijn en adequate kredietbeheerssystemen en middelen om betalingsachterstanden op te vangen vaak ontbreken.

Het tijdig betalen van facturen dient de kasstroom van Europese ondernemingen te verbeteren. De richtlijn beoogt onder andere om betaalachterstanden bij ondernemingen tegen te gaan. Wanneer facturen niet op de afgesproken tijd betaald worden, wordt het financiële beheer van de onderneming bemoeilijkt. Daarnaast hebben late betalingen een negatieve invloed op de kaspositie, het concurrentievermogen en de levensvatbaarheid van ondernemingen. Vertragingen in betaling van facturen kunnen leiden tot liquiditeitsproblemen van een onderneming en in het meest ernstige geval tot een faillissement. De negatieve gevolgen zijn sterker merkbaar wanneer het economische getij tegenzit omdat de toegang tot financiering dan vaak lastiger is. Mkb-ondernemingen hebben een kwetsbare positie en zijn voor hun voortbestaan sterk afhankelijk van tijdige betalingen van openstaande facturen, te meer omdat het hun aan alternatieve middelen ontbreekt om betalingsachterstanden op te vangen.

In de jaren voor de vaststelling en implementatie van de Richtlijn 2011/7/EU is Nederland getroffen door de gevolgen van een nagenoeg wereldwijde economische crisis. Gedurende deze periode werd, opnieuw, duidelijk dat veel mkb-ondernemingen zich in een precaire positie bevinden voor wat betreft hun bedrijfsvoering. Leveranciers willen contant of op korte termijn worden betaald terwijl afnemers juist aansturen op langere betaaltermijnen of de overeengekomen termijn overschrijden. Tegelijkertijd krimpt het aanbod aan financiering voor het mkb steeds verder, deels als gevolg van maatregelen die banken dwingen om risico's van kredieten beter in kaart te brengen. Dit leidt tot transactiekosten die op kleinere kredieten niet kunnen worden terugverdiend, zodat het aanbod van deze kredieten stagneert. Meer dan ooit was het in stand houden van de kasstroom richting mkb noodzakelijk om deze ondernemingen door de crisis heen te helpen.

In 2008 heeft de rijksoverheid, om het beleid inzake betaaltermijnen kracht bij te zetten door een voorbeeldrol te vervullen, de Rijksinkoopvoorwaarden aangepast om daarin een maximale betaaltermijn van 30 dagen aan ondernemingen vast te leggen. Daarmee werd feitelijk vooruitgelopen op de aanscherping die in de Richtlijn 2011/7/EU zou volgen. De uitvoeringspraktijk van overheden op dit punt wordt sinds 2008 eerst incidenteel en inmiddels structureel gemonitord en gerapporteerd aan de Tweede Kamer.⁷

De thans geldende Richtlijn 2011/7/EU beoogt, evenals de voorafgaande Richtlijn 2000/35/EG, om basisbescherming te bieden aan ondernemers. De richtlijn biedt via artikel 12, derde lid, ruimte aan individuele lidstaten om striktere wetgeving op te stellen indien zij dat wensen. In de implementatiewet is, in overeenstemming met Richtlijn 2011/7/EU, de mogelijkheid opgenomen om onder de hiervoor genoemde voorwaarden een betaaltermijn van langer dan 60 dagen af te spreken.

⁶ Wet van 13 december 2012 tot 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), Stb. 2012/647.

⁷ Meest recente monitor zie Kamerstukken II, 2019–2020, 31 490, nr. 283.

Op 26 september 2016 hebben de (toenmalige) leden van de Tweede Kamer Agnes Mulder (CDA) en Mei Li Vos (PvdA) een initiatiefwetsvoorstel ingediend waarin – in de kern – was geregeld dat grote ondernemingen als schuldenaar in hun handelsrelatie met mkb-ondernemingen een betaaltermijn van maximaal 60 dagen kunnen afspreken. Reeds ten tijde van de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel zijn door verschillende partijen, waaronder de toenmalige Minister van Economische Zaken, zorgen uitgesproken over mogelijk onbedoelde effecten van dit voorstel. Door de prominente plaats die de termijn van 60 dagen in het voorstel innam, kon daarvan een «aanzuigende werking» uitgaan, die de gerealiseerde, helaas nog steeds geringe, verbeteringen in betaalgedrag, weer teniet zou kunnen doen. De initiatiefnemers meenden dat dit niet het geval zou zijn, omdat «het volstrekt helder blijft dat het de norm is om binnen 30 dagen een rekening te betalen», «Daarnaast zullen initiatieven op het gebied van zelfregulering ervoor zorgen dat betaaltermijnen eerder korter dan langer zullen worden» en «Een mogelijke veronderstelling dat 60 dagen de nieuwe norm wordt door middel van dit wetsvoorstel is ook ongegrond. In Boek 6 van het BW blijft geregeld dat 30 dagen de standaard betaaltermijn is om een factuur te betalen, indien geen andere betaaltermijn is afgesproken. De norm van 30 dagen blijft onaangetast en daardoor expliciet gehandhaafd in Boek 6 van het BW.»⁸ Dit initiatiefwetsvoorstel is op 7 maart 2017 door de Eerste Kamer aangenomen en is op 1 juli 2017 in werking getreden, waarbij voor overeenkomsten die vóór 1 juli 2017 zijn gesloten een overgangsjaar is geregeld. Ook is in deze wet een evaluatiebepaling opgenomen. Zoals in de inleiding is aangegeven, is deze wet geëvalueerd en is het evaluatie-rapport op 8 juni 2020 door de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat mede namens de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer aangeboden.

Naast de genoemde regelgeving omtrent betaaltermijnen bestaat sinds 2015 een zelfreguleringsinitiatief, te weten «Betaalme.nu». Betaalme.nu is een initiatief dat door het bedrijfsleven is opgericht, gesteund door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en MKB-Nederland. Betaalme.nu zet zich in om grote ondernemingen op vrijwillige basis ertoe aan te zetten zich te committeren aan de basisnorm uit de wet, namelijk het overeenkomen van een betaaltermijn van maximaal 30 dagen in handelsrelaties tussen grote ondernemingen met mkb-ondernemingen. Slechts een klein aantal grote ondernemingen heeft zich bij het zelfreguleringsinitiatief Betaalme.nu aangesloten. Betaalme.nu heeft laten weten dat op 12 september 2017 50 grote ondernemingen bij het initiatief van Betaalme.nu waren aangesloten. Op 10 juli 2020 waren 63 grote ondernemingen bij het initiatief van Betaalme.nu aangesloten. Op een schaal van ongeveer 3.300 grote ondernemingen in Nederland is een aantal van 63 aan de lage kant. Dit is niet te wijten aan onbekendheid van het initiatief, aangezien de pers meerdere malen over Betaalme.nu heeft geschreven en MKB Nederland grootbedrijven heeft aangeschreven om zich hierbij aan te sluiten.

Ook nu gedurende de coronacrisis is opnieuw merkbaar dat financiële nood bedrijven ertoe prikkelt hun onderhandelingsmacht te benutten om betaaltermijnen te verlengen. In april 2020 is op de gedeeltelijke sluiting van winkels door veel retailorganisaties gereageerd met brieven aan hun leveranciers waarin eenzijdige verlenging van betaaltermijnen en opschorting van betalingen werd afgekondigd. Uiteraard zijn deze meldingen aanleiding geweest om met de betreffende ondernemingen in gesprek te gaan. De directe contacten tussen Betaalme.nu, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de grote ondernemingen hebben

⁸ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 559, nr. 3.

in alle gevallen geleid tot aanpassing van de betaaltermijnen aan de wettelijke eisen.

2.2 Probleemschets

Regel en naleving

De problematiek van late betalingen is een optelsom van twee verschillende factoren. De eerste factor is de ruimte die de wet biedt om rechts-geldige betaaltermijnen overeen te komen. De tweede factor is het niet nakomen van de overeengekomen betaaltermijn en de mogelijke rechtsgevolgen die dat met zich meebrengt. De meest relevante daarvan is de mogelijkheid om wettelijke rente te vorderen en eventuele incassokosten op de wanbetaler te verhalen. Voor de leverancier die (te) lang op zijn geld moet wachten, gedragen deze twee factoren zich als communicerende vaten. Hoe meer ruimte de wet biedt om lange betaaltermijnen overeen te komen, des te geringer wordt het financiële belang bij de op te leggen sanctie. Een voorbeeld: Als een afnemer een factuur pas na 90 dagen wenst te betalen, en hij kan rechtsgeldig een betaaltermijn van 60 dagen overeenkomen, dan kan de leverancier voor 30 dagen vertragingsrente incasseren. Wanneer de wet de toelaatbare contractuele betaaltermijn reduceert tot 30 dagen, valt in dezelfde situatie de wettelijke rente twee keer zo hoog uit.

De hoofdregel van het betalen van facturen binnen 30 dagen is in artikel 6:119a lid 2 BW verankerd in de vorm van regelend recht. In afwijking daarvan kunnen ondernemingen onderling een langere termijn overeenkomen. Voor grote ondernemingen die mkb-ondernemingen als schuldeiser hebben, geldt dat ze een betaaltermijn kunnen afspreken van maximaal 60 dagen (artikel 6:119a lid 6 BW). In de praktijk is gebleken dat vaak langere betaaltermijnen worden gehanteerd dan 30 dagen, waardoor een betaaltermijn van 30 dagen eerder uitzondering dan regel is. Het wettelijke kader laat zodoende meer ruimte dan effectief is om te bewerkstelligen dat in zeer overwegende mate contractuele betaaltermijnen van minder dan 30 dagen worden overeengekomen. De ruimte tot 60 dagen, die in feite bedoeld was om tegemoet te komen aan incidentele complexe situaties, lijkt eraan te hebben bijgedragen dat het uitgangspunt van 30 dagen uit het zicht is geraakt.

Mede als gevolg van het toelaten van een betaaltermijn van maximaal 60 dagen, wordt het sanctieregime tegen late betalingen in zekere zin uitgehold. Een deel van een excessieve betaaltermijn van meer dan 60 dagen kan worden gedekt door een lange termijn in de overeenkomst. Het resterende deel, waarmee de overeengekomen termijn van maximaal 60 dagen overschreden wordt, blijft zodoende beperkt, evenals de met deze overschrijding gemoeide wettelijke rente. Voor de crediteur wordt de toch al moeilijke afweging tussen het accepteren van financiële schade door late betalingen en het potentieel verliezen van een klant nog moeilijker gemaakt door het drukkende effect dat dit heeft op de mogelijk te ontvangen wettelijke rente.

Ontwikkeling van gerealiseerde betaaltermijnen in de afgelopen jaren

Ondanks het ongewijzigde uitgangspunt om binnen 30 dagen te betalen en alle beleidsinspanningen om de gerealiseerde betaaltermijnen ook naar die 30 dagen te laten bewegen wordt hierin maar mondjesmaat vooruitgang geboekt.

De gemiddelde betaaltermijn tussen ondernemers is aanvankelijk verbeterd. In 2011 bedroeg de termijn meer dan 45 dagen⁹ en in 2015 41 dagen. Tussen 2015 en 2019 is deze termijn echter met slechts anderhalve dag gedaald, van 41,0 naar 39,5.¹⁰ In de eerste helft van 2020 loopt dit cijfer echter weer iets op, naar 39,8 waarbij dan wel sprake is van een uitzonderlijke situatie als gevolg van de coronamaatregelen. Tegelijkertijd schommelt het betaalgedrag van grote bedrijven aan mkb'ers nog steeds boven de 41 dagen. Uit de onderzoekscijfers van financieel dienstverlener Graydon blijkt dat de betaaltermijnen van grote ondernemingen aan kleine ondernemingen al sinds 2015 geen enkele noemenswaardige verbetering laten zien.¹¹ Het kabinet neemt hier geen genoegen mee en neemt daarom aanvullende maatregelen om de stagnerende verbetering van betaaltermijnen opnieuw op gang te brengen.¹²

Effecten van lange betaaltermijnen op kleine ondernemingen

Als gevolg van late betalingen ervaren mkb-ondernemingen moeilijkheden. Dit wordt al sinds de Richtlijn 2000/35 geschetst en is sindsdien niet veranderd. Uit onderzoek van Intrum uit 2020 blijkt nog steeds dat het mkb verlies van inkomen, liquiditeitskrapte en bijkomende rentelasten als de grootste gevolgen van late betalingen ziet.¹³ Volgens onderzoek van Betaalme.nu onder mkb-ondernemingen is de druk op liquiditeit het grootste gevolg van te late betaling; 28% van de ondervraagden ervaart hiervan gevolgen. Liquiditeit is nodig om voorraden en debiteuren te kunnen financieren. Hierbij speelt dat mkb'ers in de regel over kleinere reserves beschikken en afhankelijk zijn van een voortdurende cashflow.¹⁴ Voor mkb-ondernemingen is het, in vergelijking tot grote bedrijven, veel ingewikkelder om kapitaal te krijgen op de financiële markt.

Uit de financieringsmonitor 2019¹⁵ blijkt dat tekort aan werkkapitaal de grootste aanleiding is voor financieringsbehoefte in het mkb. Dit betreft 21% van de financieringsbehoefte, méér dan groei (19%) en aanschaf van onroerend goed (18%) of voertuigen (ook 18%). Werkkapitaal is het vermogen dat de ondernemer gebruikt om zijn productie te bekostigen tot het moment dat de door verkoop daarvan gegenereerde kasstroom binnenkomt en wordt dus direct beïnvloed door gehanteerde betaaltermijnen. De monitor geeft verder aan dat de financieringsvraag uit hoofde van werkkapitaal, naast geld ter overbrugging van een «moeilijke periode», tot de minst kansrijke financieringsaanvragen behoort. Met andere woorden: juist de mkb'er die klem zit tussen snel moeten betalen en langzaam betaald worden, maakt weinig kans dit gat via een (vorm van) krediet te kunnen dekken.

Het uitstaande bankkrediet bij het mkb bedraagt ongeveer € 110 miljard en blijktens de monitor voorziet dit in ongeveer 40% van de verstrekte financiering (naast bijvoorbeeld leasing en diverse vormen van risicokapitaal). De omvang van verstrekte financiering (in alle vormen) bedraagt ongeveer € 275 miljard. Over het geheel genomen wordt in 2019 iets

⁹ <https://www.graydon.nl/pers/betaalgedrag-nederlands-bedrijfsleven-stagneert-2016>.

¹⁰ <https://www.graydon.nl/downloads/quarter-monitor-barometer-betaalgedrag-2019>.

¹¹ <https://www.graydon.nl/downloads/quarter-monitor-barometer-betaalgedrag-q2-2019>.

¹² <https://www.graydon.nl/downloads/infographic-graydon-barometer-betaalgedrag-q2-2020>.

¹³ <https://www.intrum.nl/zakelijke-oplossingen/analyses-informatie/european-payment-report/european-payment-report-2020/>.

¹⁴ <https://www.intrum.nl/zakelijke-oplossingen/analyses-informatie/european-payment-report/european-payment-report-2020/>; <https://fd.nl/economie-politiek/1297572/mkb-ers-eisen-betaling-binnen-dertig-dagen-door-grote-bedrijven>; <https://www.pwc.nl/actueel-en-publicaties/diensten-en-sectoren/deals/betalingstermijn-aan-mkb-voortaan-zestig-dagen.html>.

¹⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/05/financieringsmonitor-2019>.

minder dan de helft (48%) van de totale financieringsbehoefte in het mkb gedekt door een verstrekte financiering. Een even groot bedrag, dus ook ongeveer € 275 miljard, aan financieringsbehoefte blijft ongedekt. Tenminste een vijfde van dit ongedekte bedrag is te relateren aan werkkapitaalbehoefte en daarmee kasgeldritmes die worden veroorzaakt door (verschillen in) betaaltermijnen. Omdat juist deze financieringsvraag minder kansrijk is om gehonoreerd te worden, is dit een ondergrens. Het gaat dus om een financieringsgat van meer dan € 55 miljard euro ten nadele van het mkb dat in belangrijke mate kan worden gedempt door «gewoon» op tijd te betalen.

Dat het inderdaad om zeer grote bedragen gaat, blijkt ook uit de bevindingen van Betaalme.nu. Alleen al door het commitment van 63 grote ondernemingen in het kader van Betaalme.nu aan een betaaltermijn van 30 dagen, ontvangen 285.000 mkb'ers een bedrag van 31 miljard euro aan betalingen op facturen binnen deze termijn. Doordat deze omzet kan worden verzilverd binnen 30 dagen in plaats van 40, 60, of nog langer, heeft dit een zeer grote invloed op de kasstroom en daarmee op de financieringsbehoefte van het mkb.

Conjunctuureffecten

In het evaluatierapport van de Wet tegengaan onredelijk lange betaaltermijnen hebben zowel de onderzoekers als deskundigen benadrukt dat tijdens laagconjunctuur mkb-ondernemingen lange betaaltermijnen minder goed kunnen opvangen.¹⁶ De evaluatie is tijdens een periode (december 2019 tot en met maart 2020) van hoogconjunctuur verricht. Mkb-ondernemingen gaven toen aan dat, alhoewel de betaaltermijnen als lang werden ervaren, ze deze in hun bedrijfsvoering konden opvangen. Wanneer echter sprake zou zijn van laagconjunctuur, zouden lange betaaltermijnen voor financiële problemen kunnen zorgen. Volgens het CBS is sinds medio mei 2020 sprake van laagconjunctuur.¹⁷

Krachtenveld tussen grote afnemers en kleine leveranciers

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat krijgt regelmatig signalen dat mkb-ondernemingen akkoord gaan met betaaltermijnen van langer dan 30 dagen, omdat ze de handelsrelatie met grote ondernemingen niet op het spel willen zetten, of dat grote ondernemingen eenzijdig contractuele betaaltermijnen verlengen. Mkb-ondernemingen hebben vaak een afhankelijke relatie tot grote ondernemingen en hun onderhandelingspositie is niet gelijkwaardig, waardoor ze instemmen met langere betaaltermijnen. Uit onderzoek van Intrum in het voorjaar van 2020 blijkt dat in de 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek 11% van de mkb ondervraagden langere betaaltermijnen heeft geaccepteerd van grote/multinationale bedrijven waarbij zij zich niet prettig voelen.¹⁸ Dit zou derhalve bijna 50.000 mkb-ondernemingen betreffen.¹⁹ Uit een onderzoek van ING over betaalgedrag uit 2016 volgt dat bij ongeveer één op de veertien mkb-ondernemers (7%) de betaaltermijn door de klant of opdrachtgever wordt bepaald.²⁰

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2019–2020, 32 637, nr. 421.

¹⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/20/economie-in-laagconjunctuur>.

¹⁸ <https://www.intrum.nl/zakelijke-oplossingen/analyses-informatie/european-payment-report/european-payment-report-2020/>.

¹⁹ <https://www.kvk.nl/over-kvk/media-en-pers/nieuws-en-persberichten/jaaroverzicht-bedrijvendynamiek-2019/>

#:-:text=Het%20aantal%20mkb%27ers%20groeit,%25%3A%20Flevoland%20en%20Zuid%2DHolland.

²⁰ https://static.financieel-management.nl/content.php/37003/Helft_mkb-ondernemers_krijgt_factuur_te_laet_betaald.pdf.

Tijdens de economische situatie als gevolg van het coronavirus bleek eens te meer dat mkb-ondernemingen beter beschermd dienen te worden tegen lange betaaltermijnen.²¹ Naast een forse afname van hun omzet, kregen ze te maken met eenzijdige verlenging van betaaltermijnen door sommige grote afnemers. Alhoewel een aantal grote ondernemingen de eenzijdige verlenging – na interventie door het Ministerie Economische Zaken en Klimaat – heeft teruggedraaid naar de initiële betaaltermijn of naar de wettelijke grens van 60 dagen, maakt deze reflex duidelijk dat mkb'ers beter beschermd moeten worden.

Maatschappelijk krachtenveld

MKB-Nederland heeft meerdere malen opgeroepen om de betaaltermijn terug te brengen tot maximaal 30 dagen voor betalingen van grote ondernemingen aan mkb-ondernemingen, omdat de betaaltermijnen die grote ondernemingen richting mkb-ondernemingen hanteren geen verbetering lieten zien.²² Uit het onderzoek van Graydon blijkt dat de termijnen van betaling door grote aan kleine ondernemingen eerder oplopen dan afnemen. Voor de leden van de Tweede Kamer Wörsdörfer (VVD) en Amhaouch (CDA) was deze ontwikkeling reden om een motie in te dienen waarbij de regering wordt verzocht om een wetswijziging voor te bereiden waarmee een betaaltermijn van 30 dagen de wettelijke norm wordt.

Grote ondernemingen zouden volgens de indieners, net als de overheid, een betaaltermijn van 30 dagen moeten hanteren.²³ De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft op verschillende momenten richting de Tweede Kamer gecommuniceerd dat zij het onwenselijk vindt dat betaaltermijnen eenzijdig worden opgerekt, dat over het geheel genomen de verbetering van het betaalgedrag stagneert en dat ze de betaaltermijn terug wil brengen tot maximaal 30 dagen (onder andere tijdens het algemeen overleg over het bedrijfslevenbeleid op 24 april 2019²⁴, in antwoorden op verschillende Kamervragen²⁵ en in de Kamerbrief van 12 november 2019²⁶).

In de Kamerbrief van 8 juni 2020 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat mede namens de Minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat de betaaltermijn van ten hoogste 60 dagen als bedoeld in lid 6 van artikel 6:119a BW wordt gewijzigd naar ten hoogste 30 dagen. Uit onderzoek van Betaalme.nu onder mkb'ers volgt dat mkb'ers dit zien als een positieve ontwikkeling.²⁷ Ook ONL en Aannemersfederatie Nederland Bouw en Infra (AFNL) hebben aangegeven dit een goede ontwikkeling te vinden.²⁸

²¹ Handelingen 2019–2020, 2670 (antwoorden op Kamervragen van het lid Moorlag (PvdA).

²² <https://www.mkb.nl/nieuws/mkb-nederland-wil-wettelijke-betaaltermijn-voor-groot-aan-klein-naar-30-dagen>.

²³ Kamerstukken II, 2018–2019, 32 637, nr. 363.

²⁴ Kamerstukken II, 2018–2019, 32 637, nr. 375.

²⁵ Handelingen 2019–2020, 2670; handelingen 2019–2020, 712.

²⁶ Kamerstukken II, 2019–2020, 32 637, nr. 388.

²⁷ 68% van de ondervraagden vindt dat het halveren van de wettelijke betaaltermijn van grootbedrijf naar mkb van 60 naar 30 dagen ver genoeg gaat. Voor 58% van de ondervraagden is een wettelijke betaaltermijn van 30 dagen een verbetering.

²⁸ <https://onl.nl/onl-betaaltermijn-inkorten-naar-30-dagen-is-een-goede-zaak/>;
<https://www.aannemersfederatie.nl/index.php/laatstenieuws/1022-afnl-initiatiefwet-terugdringen-betaaltermijnen-aanscherpen>.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt dat grote ondernemingen met mkb-ondernemingen (kleine zelfstandigen inbegrepen) geen langere betaaltermijn kunnen overeenkomen dan 30 dagen. Dit ziet op de situatie dat de grote onderneming handelt als afnemer en de mkb-onderneming als leverancier en schuldeiser van de grote onderneming. Wanneer deze partijen een termijn afspreken die langer is dan 30 dagen, is die afgesproken betaaltermijn nietig en geldt van rechtswege een betaaltermijn van 30 dagen. Deze nietigheidsgrond is reeds in het bestaande artikel 6:119a lid 6 BW geregeld. Dit wetsvoorstel wijzigt enkel de maximale toelaatbare betaaltermijn van 60 in 30 dagen. Indien grote ondernemingen na meer dan 30 dagen een ingediende factuur betalen, zijn zij van rechtswege wettelijke handelsrente verschuldigd over de termijn die de 30 dagen overschrijdt. Op grond van het huidige artikel 3:307 lid 1 BW is de verplichting voor een afnemer om wettelijke rente te vergoeden afdwingbaar gedurende vijf jaar nadat de vordering opeisbaar is geworden. Op deze wijze worden leveranciers (mkb-ondernemingen) die een afhankelijke relatie hebben met een afnemer (grote onderneming) in staat gesteld om tot vijf jaar terug wettelijke rente te vorderen nadat de overeenkomst is beëindigd. Dit is geldend recht.

3.2 Reikwijdte

Dit wetsvoorstel geldt – zoals ook thans het geval is – alleen voor grote ondernemingen die in de hoedanigheid van afnemer een overeenkomst met een mkb-onderneming in de hoedanigheid van leverancier hebben gesloten. Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, bevinden mkb-ondernemingen zich vaak in een afhankelijke relatie tot grote ondernemingen waardoor ze geen gelijkwaardige onderhandelingspositie hebben. Ze stemmen vaak in met een betaaltermijn die langer is dan zij eigenlijk wensen en tegelijkertijd moeten ze voor voldoende liquiditeit zorgen. Hierdoor komt hun financiële positie onder druk te staan. De economische situatie als gevolg van het coronavirus heeft deze afhankelijke positie meer zichtbaar gemaakt. Een aantal grote ondernemingen paste tijdens de coronacrisis eenzijdig de afgesproken betaaltermijn aan. Voor veel mkb-ondernemingen verergerde dit de financiële problemen. Het wijzigen van de maximale betaaltermijn van 60 naar 30 dagen is bedoeld om het mkb beter te beschermen.

Bij handelsverhoudingen tussen grote ondernemingen onderling of mkb-ondernemingen onderling (handelsverhoudingen die die gelijk of tamelijk gelijk liggen), ligt het niet voor de hand dat betaaltermijnen langer dan 30 dagen door één partij kunnen worden «opgelegd». De onderhandelingspositie van de leverancier en afnemer zijn in dergelijke gevallen voldoende in evenwicht om dit te kunnen voorkomen. In het evaluatierapport van de Wet tegengaan onredelijk lange betaaltermijnen stellen de onderzoekers dat een zzp'er of micro-ondernemer ook last kan hebben van lange contractuele betaaltermijnen bij een overeenkomst met een grotere mkb-onderneming. Ofschoon dit niet uitgesloten is, lijkt dit toch relatief uitzonderlijk. VNO-NCW, ONL, PZO (Platform Zelfstandige Ondernemers), I.ZO Nederland (Intermediairs voor Zelfstandig Ondernemers Nederland) en MKB-Nederland krijgen geen signalen uit het veld dat hier sprake is van een probleem.

Naast de contractuele betaaltermijn speelt ook bij mkb-ondernemingen onderling de naleving van de overeengekomen termijn een rol. Er zijn

echter veel signalen dat overschrijding van de overeengekomen betaaltermijn vaak voortkomt uit financieel onvermogen en niet uit berekening of laksheid. Veelal is te laat betalen een gevolg van zelf te laat betaald worden. Zoals eerder besproken, is het voor mkb-ondernemingen relatief moeilijk om financiering te krijgen om dergelijke vertragingen in de kasstroom te overbruggen. Een uitbreiding van de werkingssfeer van het voorstel naar alle handelsrelaties zou er in dat geval toe kunnen leiden dat de problemen voor het mkb nog groter worden, omdat het eigen betaalritme niet langer kan worden afgestemd op binnenkomende betalingen van afnemers.

Om onnodige wet- en regelgeving te voorkomen en om het mkb te beschermen tegen onbedoelde inperking van de eigen speelruimte, is specifiek gekozen voor het handhaven van de werkingssfeer zoals die voortvloeit uit de in 2017 aangenomen initiatiefwet. De voorgestelde maximale contractuele betaaltermijn zal alleen van toepassing zijn op handelsrelaties tussen de grote ondernemingen in de rol van afnemer en het mkb in de rol van leverancier of dienstverlener. Er is daarmee gekozen om aan te sluiten bij de reikwijdte van de huidige wet, wat ook bijdraagt aan het minimaliseren van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Onder mkb vallen in dit wetsvoorstel net als in de huidige wet middelgrote, kleine en micro-ondernemingen. Het huidige artikel 6:119a lid 6 BW sluit bij het maken van onderscheid tussen mkb en grote ondernemingen aan bij het jaarrekeningenrecht zoals dat in de artikelen 2:395a t/m 2:398 BW is uitgewerkt. De reikwijdte wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Door aan te sluiten bij het jaarrekeningenrecht wordt rechtsonzekerheid voorkomen doordat duidelijk is welke ondernemingen eronder vallen en daarnaast wordt aangesloten bij de huidige praktijk.

3.3 Overgangsrecht

De aangepaste uiterste betaaltermijn van 30 dagen zal voor nieuwe overeenkomsten meteen na inwerkingtreding van toepassing zijn. Voor bestaande overeenkomsten zal een overgangstermijn van een jaar van toepassing zijn, dat wil zeggen dat lopende overeenkomsten niet meteen behoeven te worden aangepast op het moment dat dit wetsvoorstel in werking is getreden. Na het overgangsjaar dienen ook de bij inwerkingtreding van de wet reeds lopende overeenkomsten in overeenstemming te zijn gebracht met de nieuwe regeling, op straffe van nietigheid van het betreffende beding in de overeenkomst.

De rechtszekerheid is ermee gediend dat bestaande overeenkomsten niet meteen aan de nieuwe regeling hoeven te voldoen. Daarnaast worden grote ondernemingen in de gelegenheid gesteld om hun bedrijfsvoering en overeenkomsten aan te passen aan de nieuwe regeling. Een overgangstermijn van een jaar is hiertoe afdoende en is ook gehanteerd bij de invoering van de Wet tegengaan onredelijk lange betaaltermijnen.

4. Uitvoering en handhaving

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de uitvoering en handhaving. De regeling gebiedt grote ondernemingen (als afnemer) om in hun handelsrelaties met mkb-ondernemingen (als leverancier) een betaaltermijn te hanteren van ten hoogste 30 dagen. Wanneer grote ondernemingen een betaaltermijn hanteren van langer dan 30 dagen, is die betaaltermijn nietig en is de betaaltermijn van rechtswege 30 dagen. Grote ondernemingen die facturen van mkb-ondernemingen na meer dan 30 dagen betalen, zijn wettelijke handelsrente verschuldigd. Het recht op wettelijke handelsrente ontstaat automatisch op het moment dat de 30 dagen zijn verstreken, de wettelijke handelsrente kan op grond van het huidige artikel 3:307 lid 1 BW binnen vijf jaar worden afgedwongen nadat

de vordering opeisbaar is geworden. Wanneer een leverancier er niet in slaagt buitenrechtelijk de wettelijke handelsrente van de afnemer te vorderen, kan hij een procedure bij de civiele rechter beginnen.

Het reduceren van de toelaatbare contractuele betaaltermijn van 60 naar 30 dagen zal op twee manieren bijdragen aan beter betaalgedrag. Ten eerste zullen de overeenkomsten tussen grote afnemers en mkb-leveranciers in overeenstemming worden gebracht met de wet. Dit gebeurt doordat de overeenkomst wordt aangepast door de partijen zelf of doordat een betaaltermijn van meer dan 30 dagen in de overeenkomst, die van rechtswege nietig is, wordt vervangen door de termijn van 30 dagen uit artikel 6:119a lid 2 BW. Zodoende wordt de tussen partijen geldende termijn hoe dan ook bepaald op maximaal 30 dagen. Voor veel debiteuren zal dat, naar men mag aannemen, reden zijn om hun betaalgedrag daar ook op aan te passen.

Ten tweede wordt de effectiviteit groter van de civielrechtelijke handhaving bij betalingen die lang op zich laten wachten. De wettelijke rente begint, in het verlengde van de effectieve maximering van de contractuele betaaltermijn, te lopen na 30 dagen. Bij een betaling tussen de 30 en 60 dagen na de factuur- c.q. leverdatum is voortaan in alle gevallen ook wettelijke rente verschuldigd. Als gevolg daarvan wordt het financiële belang van de schuldeiser bij een actie tegen zijn schuldenaar beduidend groter dan het thans is. Dit kan een verschil maken in de afweging om desnoods de klantrelatie te verliezen door wettelijke rente te vorderen. Een grotere invorderingsbereidheid aan de zijde van de leveranciers zal op termijn zeker bijdragen aan beter betaalgedrag bij de afnemers.

In de Kamerbrief van 8 juni 2020²⁹ heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aangegeven de in het evaluatierapport genoemde mogelijkheid van publiek toezicht op de naleving van deze betaaltermijn in samenwerking met de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) nader te verkennen. Het wettelijk regelen van publiek toezicht op het naleven van regels omtrent privaatrechtelijke verhoudingen is een ingrijpend middel. Daarom is het wenselijk dat eerst in kaart wordt gebracht hoe groot de meldingsbereidheid van benadeelde mkb-ondernemers is en wat de aard en omvang van de ontvangen signalen is, alvorens wordt besloten of publiek toezicht opportuun is. In het kader van deze verkenning zal op verzoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat een meldpunt bij de ACM worden opgericht waar mkb-ondernemingen gedurende één jaar anoniem meldingen kunnen doen over grote ondernemingen die de wettelijke dan wel de afgesproken betaaltermijn niet naleven c.q. nakomen. Er is voor anonieme melding gekozen, omdat voor de verwerking van persoonsgegevens, welke een vrijwel onvermijdelijk gevolg zou zijn van niet-anoniem melden, een specifieke wettelijke basis is vereist. De resultaten van de verkenning zullen inzicht geven in de omvang van de problematiek en zullen mogelijk ook verduidelijken of de problemen zich met name in bepaalde sectoren concentreren.

5. Regeldruk

Mkb-ondernemingen bevinden zich in een afhankelijke relatie met grote ondernemingen waardoor ze vaak instemmen met een betaaltermijn die langer is dan zij eigenlijk nodig hebben om hun cashflow op orde te hebben. Hierdoor ervaren mkb'ers financiële problemen. De voorgestelde betaaltermijn van 30 dagen stelt mkb-ondernemingen meer in de gelegenheid om hun cashflow op orde te hebben.

²⁹ Kamerstuk II, 2019–2020, 32 637, nr. 421.

De voorgestelde wetswijziging is noodzakelijk. In afwijking van de hoofdregel dat facturen binnen 30 dagen betaald moeten worden, kunnen ondernemingen onderling een andere termijn overeenkomen. Voor grote ondernemingen die mkb-ondernemingen als schuldeiser hebben, geldt dat ze een betaaltermijn kunnen afspreken van maximaal 60 dagen. In de praktijk is gebleken dat vaak langere betaaltermijnen worden gehanteerd dan 30 dagen, waardoor een betaaltermijn van 30 dagen of minder eerder uitzondering dan regel is. Ook na de vorige wetsaanpassing (een uiterste betaaltermijn van 60 dagen, waarbij de norm betalen binnen 30 dagen ongewijzigd is gebleven) zijn grote ondernemingen mkb-leveranciers gemiddeld genomen niet sneller gaan betalen. De cijfers van Graydon over het betaalgedrag, zoals in paragraaf 2.2 weergegeven, bevestigen dit. Ook zelfregulering heeft tot onvoldoende resultaat geleid. De verwachting is dat een wettelijke aanscherping van de maximale termijn tot 30 dagen wel zal bijdragen aan een verbetering van het betaalgedrag.

Alternatieve of flankerende maatregelen

De onderzoekers hebben in het evaluatierapport van de Wet tegengaan onredelijk lange betaaltermijnen onderzocht welke andere alternatieve of flankerende maatregelen mogelijk zijn om een betaaltermijn van 30 dagen te realiseren zonder de wet aan te scherpen. De onderzoekers hebben zeven alternatieve en flankerende maatregelen besproken. Een aantal maatregelen kent te veel nadelen en is daarom niet betrokken bij het verdere traject. Daarnaast is een aantal maatregelen onvoldoende effectief geacht om het probleem op te lossen.

1. Aanscherpen betaaltermijnen voor diensten, niet voor producten

Bij dit alternatief wordt de contractuele betaaltermijn voor diensten aangescherpt tot 30 dagen en blijft de onderhandelingsruimte voor producten wel op maximaal 60 dagen staan. Het verwachte effect is beperkt, omdat deze maatregel alleen betrekking heeft op een klein deel van alle betalingen en voor diensten vaak de betaaltermijn al op 30 dagen ligt. Daarnaast heeft deze optie verschillende aandachtspunten, zoals de definitie van diensten en het veelvuldig voorkomen van gemengde facturen met goederen en diensten. Tegenover het verwachte beperkte effect staan bovendien aanzienlijke uitvoeringslasten voor ondernemingen.

2. Rapportageplicht over betaaltermijnen voor grote ondernemingen

Dit alternatief houdt in dat grote ondernemingen verplicht worden om jaarlijks in het financiële of sociale verslag te rapporteren over hun feitelijke betaaltermijnen aan mkb-ondernemers en het aantal keren dat zij de wettelijke termijn overschrijden. Er is gekeken in hoeverre het opnemen van een verplichting over betaaltermijnen in de jaarrekening of bestuursverslag logisch is en de gewenste informatie oplevert. Binnen het huidige jaarrekeningrecht is het rapporteren over het betaalbedrag echter niet iets wat thuishoort in het jaarverslag, omdat het niet behoort tot de kerncijfers van een onderneming. Daarnaast brengt deze optie veel administratieve lasten met zich mee. Ook wordt de jaarrekening van de moedermaatschappij met al haar dochterondernemingen veelal geconsolideerd wat de vraag oproept of de informatie over betaaltermijnen nog enige betekenis heeft. Het opnemen van de informatie over betaaltermijnen in het bestuursverslag waarbij het bestuur de intentie zou kunnen uitspreken zich aan de betaaltermijn van 30 dagen te houden is ook een optie. Het nadeel is echter dat er geen controle kan plaatsvinden of de onderneming zich inderdaad aan de intentieverklaring houdt. Dit lijkt

daarom evenmin een geschikt middel voor het tegengaan van lange betaaltermijnen.

3. Verplichting tot betaling van een voorschot door grote ondernemingen.

Een andere optie is om in de regelgeving een bepaling op te nemen dat mkb-ondernemingen een voorschot nota mogen indienen en dat grote ondernemingen dit verzoek niet mogen weigeren, met daaraan gekoppeld een maximaal percentage voor het voorschot. De nadelen van deze optie zijn de fraudegevoeligheid, misbruik en een flinke stijging van administratieve lasten.

4. Verhogen van de wettelijke handelsrente

Dit alternatief houdt in dat de wettelijke handelsrente wordt verhoogd zodat de rente de kosten dekt voor gerechtelijke procedures en mkb'ers minder terughoudend zullen zijn om de handelsrelatie op het spel te zetten. Om werkelijk alle kosten te dekken zou alleen een zeer grote verhoging van de wettelijke handelsrente nodig zijn. Het nadeel daarvan is dat deze hoge rente bij alle late betalingen in commerciële transacties zou gelden. Dit kan ook tegen het mkb werken, vooral omdat het mkb als afnemer nu ook al geconfronteerd wordt met gemiddeld kortere contractuele betaaltermijnen aan grote wederpartijen.

5. Aandacht voor en advies over betaaltermijnen

Deze maatregel ziet op het onder de aandacht brengen van en adviseren over betaaltermijnen. Op dit moment houdt Betaalme.nu zich al zeer actief bezig met de advisering over betaaltermijnen aan mkb'ers. Dit is onvoldoende gebleken om betaaltermijnen te verkorten. Deze optie wordt wel overgenomen omdat het een nuttige bijdrage kan leveren aan het verbeteren van betaaltermijnen, zeker in combinatie met aangescherpte wetgeving, maar het is onvoldoende om op zichzelf het probleem op te lossen.

6. Toezichthouder van overheidswege

In het evaluatierapport van de Wet tegengaan onredelijk lange betaaltermijnen staat dat bedrijven nu maar heel beperkt gebruik maken van de mogelijkheid om het nakomen van afspraken zelf af te dwingen, hoofdzakelijk vanwege zorgen over de relatie. Een onafhankelijke en van overheidswege ingestelde toezichthouder kan zorgen voor gedragsverandering. De positieve ervaringen met interventies door EZK bij eenzijdige verlenging van betaaltermijnen, als gevolg van de coronacrisis in april 2020, dragen verder bij aan het vertrouwen in dit type oplossing. Op dit moment is er geen publieke toezichthouder aangewezen om toezicht te houden op deze wet. Het wettelijk regelen van publiek toezicht op het naleven van regels omtrent privaatrechtelijke verhoudingen is een ingrijpend middel. Daarnaast treedt een publieke toezichthouder niet op in individuele (private) geschillen. Een publieke toezichthouder kan geen (tijdige) betaling van facturen en/of wettelijke rente in individuele geschillen afdwingen. Dit betekent dat de betreffende ondernemer nog altijd naar de rechter dient te gaan om nakoming van de betaaltermijn te vorderen. Daarom is het wenselijk dat de niet-naleving eerst in kaart wordt gebracht alvorens wordt besloten of publiek toezicht opportuun is. In het kader van deze verkenning zal op verzoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat een meldpunt bij de ACM worden opgericht waar mkb-ondernemingen gedurende één jaar anoniem meldingen kunnen doen over grote ondernemingen die de wettelijke dan wel de afgesproken betaaltermijn niet naleven c.q. nakomen.

7. Wettelijke betaaltermijn voor alle ondernemingen gelijk

Een alternatief is om de huidige wettelijke betaaltermijn (maximaal 60 dagen) van toepassing te verklaren op alle betalingen tussen ondernemers. Belangrijkste aandachtspunt bij dit alternatief is dat onvoldoende duidelijk is of dit voorstel gedragen wordt door mkb-ondernemers. In het evaluatierapport van de Wet tegengaan onredelijk lange betaaltermijnen staat dat sommige mkb'ers ook een machtspositie kunnen hebben in relatie tot een zzp'er of micro-ondernemer. VNO-NCW, ONL, PZO, I.ZO Nederland en MKB-Nederland krijgen echter geen signalen dat zzp'ers of micro-ondernemers laat worden betaald door grote mkb-ondernemingen. Daarnaast moet voorkomen worden dat deze verbreding een tegengesteld effect heeft en door een maximale contractuele betaaltermijn van 60 dagen, een langere contractuele betaaltermijn voor zzp'ers en micro-ondernemingen tot gevolg heeft.

De voorliggende aanscherping van de wet zal bedrijfseffecten met zich brengen. Om meer inzicht te krijgen in de te verwachten bedrijfseffecten heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat Betaalme.nu gevraagd in kaart te brengen welke bedrijfseffecten grote ondernemingen verwachten als gevolg van de voorliggende wetsaanpassing. Aangezien bij de vorige wetsaanpassing in 2017 grote ondernemingen hun betalingsproces al volledig hebben geautomatiseerd, zodat ze facturen binnen 60 dagen kunnen betalen, wordt verwacht dat de aanpassing met dit wetsvoorstel geringe directe regeldrukeffecten met zich zal brengen. Ondernemingen die onder de wettelijke definitie van grote onderneming vallen, hebben volgens Betaalme.nu allemaal een Enterprise Resource Planning (ERP) systeem. In het ERP-systeem komen processen omtrent inkopen, verkopen, crediteuren, debiteuren, voorraad, liquiditeit en betalingen tezamen. Een betaling kan plaatsvinden nadat een factuur is ingeboekt, goedgekeurd en doorgezet naar de betaalsystemen. Omdat dit bij grote ondernemingen een volledig geautomatiseerd proces is, zullen de aanpassingen relatief eenvoudig zijn en minder tijd kosten. Grote ondernemingen hebben projectteams die zich bezighouden met projecten over financiën en inkoop. Bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen deze projectteams naar verwachting tijdelijk een klein deel van hun tijd besteden aan het efficiënter inrichten van organisatieprocessen. De aanpassingen die directe regeldruklasten veroorzaken, zijn met name van organisatorische aard. Op dit moment hebben grote ondernemingen na ontvangst van een factuur – die aan alle vereisten voldoet – 60 dagen de tijd om over te gaan tot betaling. Dit wetsvoorstel verkort die termijn naar 30 dagen. Grote ondernemingen zullen hun processen strakker moeten inrichten om aan de betaaltermijn van 30 dagen te kunnen voldoen. Om het goedkeurings- en betalingsproces niet te vertragen is het van belang dat:

- de juiste c.q. geautoriseerde personen betrokken zijn bij de aankoop van producten en het goedkeuren van facturen;
- bij afwezigheid van de geautoriseerde persoon een andere persoon als back-up kan fungeren;
- goedkeuringen in het systeem worden gedaan en bijvoorbeeld niet op papier;
- er transparantie is over de goedkeuringstijden, zodat tijdig goedgekeurd kan worden.

Op grond van het handboek «Metten regeldrukkosten»³⁰ kan tot de volgende berekening worden gekomen van de directe regeldrukkosten waarbij rekening is gehouden met de hierboven beschreven aanpassingen van organisatorische aard. Deze kosten dienen eenmalig gemaakt te

³⁰ <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/02/Handboek-Meting-Regeldrukkosten-1-1.pdf>.

worden. Conform het handboek wordt 2017 als peiljaar genomen. De regeldrukkosten hebben betrekking op grote ondernemingen. De gebruikte cijfers zijn conform het handboek «Metten regeldrukkosten». Volgens het handboek waren er in 2017 (afgerond) 3.175 grote ondernemingen. Naar verwachting kunnen de aanpassingen door een middelbaar geschoold medewerker gedaan worden. Het intern tarief volgens het handboek bedraagt 34 euro per uur. Verder wordt verwacht dat de aanpassingen die verricht moeten worden 30 minuten per grote onderneming in beslag zullen nemen. Het voorgaande brengt de volgende regeldrukkosten met zich: 3.175×17 euro voor 30 minuten is 53.975 euro.

Voorts moeten grote bedrijven die voor de inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging duurcontracten hebben afgesloten met een kleine leverancier of dienstverlener en daarbij een betaaltermijn langer dan 30 dagen hanteren, hun contracten aanpassen. Deze contracten moeten binnen één jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden aangepast. Dit levert enige administratieve lasten op, die echter beperkt van omvang zullen zijn. De aanpassing ziet enkel op het vervangen van de duur van de betaaltermijn die veelal in de algemene voorwaarden zal zijn opgenomen. Naar verwachting kunnen de aanpassingen door een middelbaar geschoold medewerker gedaan worden. Het intern tarief volgens het handboek bedraagt 34 euro per uur. Verder wordt verwacht dat de aanpassingen die verricht moeten worden 30 minuten per grote onderneming in beslag zullen nemen. Ervan uitgaande dat 10% van de grote bedrijven duurcontracten heeft afgesloten met hun mkb-leveranciers brengt het voorgaande de volgende regeldrukkosten met zich: 10% van 3.175 bedrijven $\times$ 17 euro voor 30 minuten is naar schatting 5.397,50 euro.

Naast bovengenoemde regeldrukkosten worden ook andere bedrijfseffecten verwacht. Aangezien de betaaltermijn maximaal 30 dagen wordt, zullen grote ondernemingen hun werkkapitaal minder kunnen financieren via de leveranciers. Grote ondernemingen kunnen desgewenst het werkkapitaal bijvoorbeeld door middel van bankleningen financieren, waarvan de rente op dit moment aan de lage kant is. Tegenover de genoemde bedrijfseffecten voor grote ondernemingen staan even grote positieve bedrijfseffecten voor mkb-ondernemingen. Mkb-ondernemingen worden door de betaaltermijn op maximaal 30 dagen te stellen in staat gesteld hun cashflow te verbeteren waardoor er minder gevaar ontstaat voor liquiditeitsproblemen.

Zoals eerder is toegelicht, wordt de reikwijdte door dit wetsvoorstel niet aangepast. Ondernemingen krijgen dus niet te maken met extra regeldruk om mkb-ondernemingen te kunnen identificeren teneinde een betaaltermijn van maximaal 30 dagen te hanteren.

6. Consultatie

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is van 1 oktober 2020 tot 13 november 2020 in (internet)consultatie gegeven. Daarop zijn 26 reacties ontvangen, waaronder van MKB-Nederland, ONL, VNO-NCW, Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), Cumela, Factoring & Asset Based Financing Association Netherlands (FAAN), Koninklijke INretail, Novaka Organisatie Kantoorbranche (Novaka), Raad Nederlandse Detailhandel (RND), Techniek Nederland, Federatie van Technologiebranchen (FHI) enkele grootbedrijven, vanuit de advocatuur en ook van enkele mkb'ers en burgers. Het merendeel van de respondenten steunt het wetsvoorstel. Zij merken op dat het in een grote behoefte voorziet en dat door het aanscherpen van de betaaltermijn de liquiditeit van de mkb'ers gewaarborgd blijft. Grote

ondernemingen maken op dit moment vaak gebruik van hun machtspositie om een langere betaaltermijn af te dwingen, zodat zij op deze wijze veel werkkapitaal naar zich toe kunnen trekken, ten nadele van de mkb'ers, aldus de respondenten. Meer kritische reacties waren met name afkomstig uit de detailhandel, factoringsbranche en kantoorartikelenbranche. Hieronder wordt ingegaan op de meest in het oog springende consultatiereacties.

In de consultatie is met name aandacht gevraagd voor de volgende thema's:

- I. Nut en noodzaak
- II. Nadelen en negatieve gevolgen
- III. Alternatieve maatregelen
- IV. Reikwijdte

I. Nut en noodzaak

In de reacties van onder andere ATR³¹, Techniek Nederland, Novaka, Koninklijke INretail, CBL, FAAN en RND wordt aangegeven dat nut en noodzaak voor het wetsvoorstel zouden ontbreken of onvoldoende vaststaan en dat het wetsvoorstel het beoogde doel niet zal bereiken. ATR heeft aanbevolen om in de toelichting meer inzicht te geven in de ontwikkeling van de gemiddelde betaaltermijn sinds invoering van het wettelijke maximum van 60 dagen. Daarnaast beveelt ATR aan om te verduidelijken wat de gevolgen zijn van de voorgestelde verdere inperking van de maximaal toelaatbare betaaltermijn tot 30 dagen voor de financiële positie en de financieringsbehoefte van het mkb. Ter onderbouwing van nut en noodzaak is paragraaf 2 van deze toelichting aangevuld. Zo is de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel uitgebreider beschreven en is de probleemschets uitgebreid. In paragraaf 2.2 is duidelijker geschetst wat het probleem is en hoe dit wetsvoorstel dit oplost. Ook is besproken hoe betaaltermijnen de financiële positie en de financieringsbehoefte van het mkb beïnvloeden. Tevens is aandacht geschonken aan de opmerking dat enkele aannames onvoldoende onderbouwd zijn of geen juiste afspiegeling van de werkelijkheid zouden vormen. De genoemde stellingen zijn aangescherpt en nader onderbouwd. De kritiek op de uitvoering van het evaluatieonderzoek³² van de initiatiefwet is hierin echter niet meegenomen, omdat deze niet ziet op het wetsvoorstel.

II. Nadelen en negatieve gevolgen

In een aantal reacties, onder andere van Novaka, Techniek Nederland, Koninklijke INretail, FAAN, RND en VNO-NCW, wordt opgemerkt dat onvoldoende aandacht zou zijn besteed aan de nadelen en negatieve gevolgen van het verkorten van de maximale betaaltermijn voor grootbedrijven aan mkb-ondernemers. Daar waar voordelen ontstaan voor mkb-ondernemingen, ervaren grootbedrijven en factoringsbedrijven ongunstige effecten. Dat er door het wetsvoorstel ook ongunstige effecten ontstaan, is onvermijdelijk en is meegewogen in de besluitvorming. Met name tijdens de economische situatie als gevolg van het coronavirus blijkt eens te meer dat mkb-ondernemingen beter beschermd dienen te worden tegen lange betaaltermijnen die worden opgelegd door grootbedrijven. Als mogelijk nadeel wordt ook genoemd dat de concurrentiepositie van mkb'ers zal worden beïnvloed ten opzichte van buitenlandse ondernemingen. Belangrijk is om op te merken dat de kortere betaaltermijn ook geldt voor buitenlandse ondernemers als zij in Nederland handel drijven.

³¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³² Het evaluatieonderzoek is grotendeels gebaseerd op de onderzoekscijfers van financieel dienstverlener Graydon.

Er bestaat het risico dat buitenlandse ondernemers die in Nederland handel drijven het Nederlandse recht vanwege de kortere betaaltermijnen proberen te omzeilen. Dat risico is naar aanleiding van de evaluatie meegewogen. De inschatting is echter dat het effect beperkt is. Daarnaast is de verwachting dat Europa op korte termijn gaat meebewegen in de richting die Nederland met dit wetsvoorstel inslaat.

III. Alternatieve maatregelen

Onder andere de respondenten Techniek Nederland, Novaka en FAAN stellen alternatieve maatregelen voor naast of in plaats van het verkorten van de maximum betaaltermijn. Zij menen dat het verkorten van de betaaltermijnen alleen onvoldoende is om betaling ook daadwerkelijk sneller te laten plaatsvinden en de mkb'er voldoende te beschermen. In paragraaf 5 van de toelichting wordt ingegaan op mogelijke alternatieve of flankerende maatregelen die zijn overwogen. Ook is overwogen om onderscheid te maken naar sector en tussen goederen en diensten. Dit is in de praktijk niet werkbaar, omdat de prestaties die bedrijven aan elkaar leveren een hybride karakter hebben. Hierdoor dienen er twee verschillende termijnen voor goederen en diensten te worden ingevoerd, waardoor er sprake is van een enorme toename van administratieve lasten. De ACM is, los van het onderhavige wetsvoorstel, verzocht om binnen haar bestaande infrastructuur gedurende één jaar anoniem meldingen te registreren van mkb'ers over grote ondernemingen die de wettelijke dan wel de afgesproken betaaltermijn niet nakomen. Op basis van de resultaten van het meldpunt zal worden beoordeeld of publiek toezicht als flankerende maatregel wenselijk is. Bovendien wordt de informatievoorziening over betaaltermijnen verbeterd.

IV. Reikwijdte

Door onder andere Cumela, Techniek Nederland, Novaka, Koninklijke INretail, FAAN, RND en VNO-NCW is er kritiek geuit op de reikwijdte van het wetsvoorstel en de gekozen definities voor «mkb'er» en «grote onderneming». Deze reikwijdte en definities zijn echter geen onderdeel van het huidige wetsvoorstel, dat alleen beoogt de maximaal toelaatbare betaaltermijn te verkorten tot 30 dagen binnen de overigens ongewijzigde systematiek van de bestaande wettelijke regeling. Het kabinet meent dat er geen aanleiding is daarbij de bestaande afbakening van mkb'ers en grote ondernemingen aan te passen. Nadere toelichting hierover is in paragraaf 3.2 gegeven. Het feit dat de reikwijdte niet is aangepast zorgt er ook voor dat de regeldrukkosten beperkt zijn.

II. ARTIKSGEWIJS

Artikel I

De maximale toelaatbare betaaltermijn in artikel 6:119a lid 6 BW wordt gewijzigd van 60 naar 30 dagen. Dit is toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting onder 3.1 en 3.2. Wanneer grote ondernemingen als schuldenaar in hun handelsrelatie met mkb-ondernemingen als schuldeiser een betaaltermijn afspreken die langer is dan 30 dagen, is die afgesproken betaaltermijn nietig en wordt de betaaltermijn van rechtswege omgezet naar 30 dagen.

Als grote ondernemingen na 30 dagen een ingediende factuur betalen, zijn zij van rechtswege de wettelijke handelsrente verschuldigd over de termijn die de 30 dagen overschrijdt.

Voor het maken van onderscheid tussen mkb-ondernemingen en grote ondernemingen is aangesloten bij het jaarrekeningenrecht zoals in de artikelen 2:395a t/m 2:398 BW is uitgewerkt. Artikel 2:395a BW geeft een

regeling voor micro-rechtspersonen, artikel 2:396 BW geeft een regeling voor kleine rechtspersonen, en artikel 2:397 BW bevat regels voor middelgrote rechtspersonen. Voor het onderscheid tussen de genoemde typen ondernemingen wordt in deze artikelen gekeken naar de waarde van de activa, de netto-omzet en het aantal werknemers.

Artikel II

Dit artikel regelt het overgangsrecht, zie hierover ook het algemeen deel van de memorie van toelichting onder 3.3. Algemeen uitgangspunt is dat een rechtshandeling die verricht is voordat de wet daarop van toepassing wordt, niet nietig wordt ten gevolge van een omstandigheid die de wet, in tegenstelling tot het tevoren geldende recht, aanmerkt als een grond van nietigheid (zie artikel 79 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek). Uitgangspunt is derhalve dat de voorgestelde wijziging van artikel 6:119a lid 6 BW eerbiedigende werking heeft en niet van toepassing is op overeenkomsten die vóór het in werking treden van die bepaling zijn gesloten.

Om te voorkomen dat grote ondernemingen tegenover middelgrote of kleine ondernemingen nog lange tijd betaaltermijnen van meer dan 30 dagen hanteren, bijvoorbeeld als gevolg van langlopende contracten, wordt de eerbiedigende werking beperkt tot één jaar na inwerkingtreding. Aan artikel 183b Overgangswet nieuw BW wordt een lid toegevoegd dat een overgangsperiode van een jaar biedt. Als na één jaar een overeenkomst nog niet is aangepast, is de betaaltermijn van meer dan 30 dagen vanaf dat moment nietig. In dat geval komt de reguliere betaaltermijn van 30 dagen te gelden (zie artikel 3:42 BW en 6:119a lid 2 BW). De nietigheid werkt vanwege de rechtszekerheid slechts terug tot het moment van het inwerkingtreden van deze wet. Deze overgangsrechtelijke bepaling is materieel gelijklopend aan de overgangsrechtelijke bepaling die van toepassing was op de Wet tegengaan onredelijk lange betaaltermijnen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker