

N Consumentenschulden A2
MH/ND/AS
886-2022

Brussel, 20 september 2022

ADVIES

over

**EEN VOORONTWERP VAN WET HOUDENDE INVOEGING
VAN BOEK XIX “SCHULDEN VAN DE CONSUMENT”
IN HET WETBOEK VAN ECONOMISCH RECHT**

(goedgekeurd door het bureau op 29 juni 2022,
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 20 september 2022)

Op 24 mei 2022 heeft de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO van de heer Pierre-Yves Dermagne, Vice-eersteminister en minister van Economie en Werk, een adviesvraag ontvangen over een voorontwerp van wet houdende invoeging van boek XIX "Schulden van de consument" in het Wetboek van economisch recht.

Na een vergadering van de commissie Marktpraktijken, uitgebreid met de beroepsorganisatie Belgische Vereniging van Incasso-ondernemingen (BVI), op 23 juni 2022 heeft het bureau van de Hoge Raad bij hoogdringendheid op 29 juni 2022 onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 20 september 2022.

CONTEXT

Het voorontwerp van wet houdende invoeging van boek XIX "Schulden van de consument" in het Wetboek van economisch recht beoogt enerzijds de gevolgen te omkaderen van de betalingsachterstand van de schulden van consumenten ten aanzien van ondernemingen en anderzijds de minnelijke invordering van schulden van de consument te actualiseren. De wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument wordt dus opgenomen en aangepast in dit nieuwe boek XIX.

Het voorontwerp van wet voorziet voornamelijk in:

- een termijn van veertien kalenderdagen, te rekenen vanaf de derde werkdag na de verzending van de eerste betalingsherinnering aan de consument, vooraleer schadebedingen kunnen worden toegepast (art. XIX.2 §1);
- de kosteloosheid van de eerste betalingsherinnering (art. XIX.2 §2);
- het plafonneren van de schadebedingen (art. XIX.4);
- een geactualiseerd wettelijk kader voor de minnelijke invordering van schulden (art. XIX.5 tot en met XIX.13).

In de adviesvraag wordt verduidelijkt dat het advies van de Hoge Raad bij voorrang wordt gevraagd over de artikelen XIX.1 tot en met XIX.5 en XIX.9, ingevoegd bij artikel 4 van het voorontwerp van wet.

ALGEMENE STANDPUNTEN

Hoewel de Hoge Raad erkent dat de problematiek van de schuldenlast en de overmatige schuldenlast van de consument een passende reactie verdient, meent hij dat het voorontwerp van wet vooral een symbolisch karakter heeft en stelt hij zich vragen bij de werkelijke meerwaarde ervan. De motiveringen die in de memorie van toelichting naar voren worden gebracht, zijn immers vrij vaag en de voorbeelden van uitwassen aangaande de minnelijke invordering van schulden die worden beschreven, hebben uitsluitend betrekking op bepaalde overheidsdiensten of diensten van algemeen belang (ziekenhuizen, parkeren, scholen, ...). Het is dan ook moeilijk te vatten waarom maatregelen zoals de plafonnering van schadebedingen of de kosteloosheid van de eerste betalingsherinnering, op uniforme en horizontale wijze toegepast, noodzakelijk zijn. .

De Hoge Raad wijst op een gebrek aan cijfergegevens en/of studies in de memorie van toelichting ter onderbouwing van onder meer de volgende beweringen: "*In de praktijk zijn er [...] al te vaak buitensporige schadebedingen die ertoe leiden dat interest, kosten en/of*

schadevergoeding worden geëist die niet in verhouding staan tot de schade die de onderneming zal lijden als de consument niet op tijd betaalt", "Een ander zeer belangrijk risico voor de consument is dat er zeer (te) snel na de vervaldag van de factuur ook zware sancties kunnen worden opgelegd" of ook nog "Jammer genoeg wordt bijna steeds vastgesteld, dat een eenvoudige betalingsachterstand zeer snel kan leiden tot zeer hoge, buitensporige en onevenredige kosten, schadevergoeding en/of interest". Deze beweringen lijken niet gebaseerd te zijn op vaststaande feiten, met uitzondering van de paar hierboven genoemde voorbeelden die uitsluitend betrekking hebben op bepaalde zeer specifieke sectoren. De Hoge Raad meent dat er een regelgevingsimpactanalyse (RIA) van dit voorontwerp van wet zou moeten worden uitgevoerd. Bij ontstentenis van een dergelijke analyse is het niet duidelijk hoe de voorgestelde maatregelen het mogelijk zullen maken om situaties aan te pakken waarvan niet is aangetoond dat zij wijdverbreid zijn. Zoals de memorie van toelichting terecht onderstreept, voorziet artikel VI.83, 24° van het Wetboek van economisch recht reeds het volgende: "zijn in elk geval onrechtmatig de bedingen [...] die ertoe strekken [...] schadevergoedingsbedragen vast te stellen die duidelijk niet evenredig zijn aan het nadeel dat door de onderneming kan worden geleden". De huidige wetgeving bevat bovendien reeds een aantal specifieke beschermingsmaatregelen, die net gericht zijn op sectoren waar het probleem zich stelt¹. Ook hier moet worden benadrukt dat de noodzaak van een algemene reglementering, die dus alleen van toepassing zou zijn op sectoren waar dit soort problemen zich niet voordoet - of althans waarvoor dit soort problemen niet kon worden aangetoond - allesbehalve aangewezen is. Indien er echter een dergelijke algemene reglementering (lex generalis) zou worden aangenomen en strenger zou zijn dan de bestaande specifieke regelingen (lex specialis), zou dit niet alleen absurd zijn, maar ook een vorm van discriminatie. Aangezien legistische coherentie met de specifieke regelgevingen² nodig is, dient alle regelgeving die op deze modaliteiten betrekking heeft met elkaar te worden vergeleken, teneinde een wildgroei van verschillende regelingen te voorkomen. In ieder geval, aangezien het voorontwerp van wet een aanzienlijk impact heeft op de contractvrijheid, dient duidelijker en vollediger te worden onderbouwd wat de precieze omvang van het probleem is en waarom aanvullende bescherming nodig is.

Overigens mag men ook de gevolgen niet onderschatten die betalingsachterstanden kunnen hebben voor kmo's en zelfstandigen in het bijzonder. Zij zijn immers bijzonder kwetsbaar voor betalingsachterstanden, die een belangrijke faillissementsfactor vormen. Zij hebben belangrijke investeringen gedaan en hebben in sommige gevallen een zeer snelle betaling nodig om het hoofd te bieden aan professionele of persoonlijke uitgaven³. Het hier voorgestelde systeem zal niet altijd een voldoende snelle invordering toelaten, maar belangrijker, het zal niet altijd toelaten om alle gemaakte kosten terug te vorderen of de inkomstenderving te compenseren (bijvoorbeeld: de kaskredieten die moeten worden aangegaan omdat de schuld nog niet werd betaald). In dit opzicht dient te worden benadrukt dat veel zelfstandigen en kmo's in een turbulent ondernemingsklimaat opereren en zich reeds in een (zeer) delicate liquiditeitspositie bevinden omwille van de sterke inflatie, de stijging van de grondstoffenprijzen, de indexering van de lonen, enz. Bijgevolg dient men aandacht te hebben voor de gevolgen die sommige bepalingen van het voorontwerp van wet op dat vlak zouden hebben. Dit versterkt de opmerking die hierboven werd uiteengezet over de noodzaak van een RIA die ook de impact op de kmo's meet door middel van de kmo-test.

¹ Voor de providers van internet en (mobiele of vaste) telefonie, bijvoorbeeld, heeft de wet van 31 juli 2017 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie de kosteloosheid van de eerste betalingsherinnering, de plafonnering van de volgende herinneringen en de maximale rentevoet vastgelegd. Voor de betalingsachterstanden inzake energie zijn verschillende gewestelijke reglementeringen van toepassing.

² Onder specifieke regelgevingen moet, naast deze die in voetnoot n° 1 worden vermeld, met name worden verstaan de regelgeving inzake het consumentenkrediet (cf. Wetboek van economisch recht, boek VII).

³ Deze persoonlijke uitgaven impliceren een voorafgaande storting van de onderneming naar het privévermogen.

SPECIFIEKE OPMERKINGEN

1. Betaling van de schulden van de consument

a) Toepassingsgebied

Kredieten

Volgens artikel I.22/1 van het Wetboek van economisch recht dat wordt ingevoegd door artikel 3 van het voorontwerp van wet, zou elke minnelijke invordering van schuldvorderingen, ongeacht de oorsprong ervan (factuur, krediet, ...) onder het toepassingsgebied van boek XIX vallen. Dit voorontwerp van wet lijkt echter te zijn opgesteld met het oog op de invordering van facturen en niet de invordering van kredieten.

De Hoge Raad benadrukt dat de invordering van kredieten een volledig andere dynamiek met zich meebrengt, die bovendien al geregeld wordt door de wetgeving inzake consumentenbescherming, met name via boek VII van het Wetboek van economisch recht.

Ondernemingen

Hetzelfde artikel I.22/1 definieert wat moet worden verstaan onder “onderneming”. De memorie van toelichting preciseert dat overheidsinstanties voor wat betreft hun activiteiten die geen deel uitmaken van hun wettelijke opdracht van algemeen belang worden beschouwd als ondernemingen en dus binnen het toepassingsgebied van de wet vallen. Het blijft echter onduidelijk of bepaalde activiteiten van met name ziekenhuizen en onderwijsinstellingen systematisch kunnen worden geacht onder een wettelijke opdracht van algemeen belang te vallen of niet. Deze twee sectoren vormen echter, samen met het parkeren, de drie voorbeelden die in de memorie van toelichting worden geciteerd om de problematiek van excessieve praktijken inzake de minnelijke invordering van schulden te illustreren. Indien sommige facturen van ziekenhuizen of onderwijsinstellingen buiten het toepassingsgebied van de wet zouden blijven, zou zij haar doel dan ook duidelijk voorbijschieten. Dit zou des te onbegrijpelijk zijn omdat de diensten die worden geleverd door de overheidsdiensten en de diensten van algemeen belang zoals de scholen en de ziekenhuizen diensten zijn waarvoor er in principe geen sprake is van consumptiekeuze, in tegenstelling tot bij goederen die bijvoorbeeld in de retail worden gekocht (met uitzondering van de basisproducten, uiteraard). In dezelfde lijn kan men zich terecht afvragen of het nodig is de consument extra bescherming te bieden wanneer hij bijvoorbeeld een keuken of een televisie koopt. In dergelijke gevallen kan inderdaad worden aangenomen dat het om een keuze gaat en dat de consument op voorhand zeker zou moeten zijn dat hij zich die goederen of diensten kan veroorloven.

Bovendien meent de Hoge Raad dat de micro-ondernemingen⁴ hoe dan ook zouden moeten worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de wet, vanwege hun grotere kwetsbaarheid inzake liquide middelen en op het vlak van administratieve lasten, zoals verderop in dit advies wordt toegelicht.

⁴ Zijnde de ondernemingen met 0 tot 9 werknemers, overeenkomstig de definitie van het Kmo-observatorium. <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/kmos-en-zelfstandigen-cijfers/definities-en-bronnen>

Reeds bestaande overeenkomsten

De Hoge Raad meent dat de toepassing van de bepalingen van het voorontwerp van wet op schulden ontstaan uit overeenkomsten die werden afgesloten vóór de inwerkingtreding van de wet, overeenkomstig artikel 14, onaanvaardbaar zou zijn, gezien het feit dat dit rechtsonzekerheid met zich mee zou brengen en onredelijke praktische gevolgen zou hebben. Ondernemingen die op een rechtmatige wijze hun schadebedingen en invorderingsbeleid hadden opgesteld om de schade bij wanbetaling tot een minimum te beperken, zouden immers worden geconfronteerd met extra obstakels die een impact hebben op hun cashflow.

b) Betalingsachterstanden

Termijn voor de toepassing van schadebedingen

Artikel XIX.2 §1 voorziet een termijn van veertien kalenderdagen die ingaat op de derde werkdag na de verzending van de betalingsherinnering aan de consument, vooraleer schadebedingen kunnen worden toegepast. Er bestaat een groot risico dat de gemiddelde betalingstermijn van de consument hierdoor wordt verlengd. De consument zal immers kunnen wachten op een eerste herinnering en de extra termijn van veertien dagen alvorens te kunnen betalen, in de wetenschap dat vóór deze vervaldag geen kosten kunnen worden gevorderd. Bij ontstentenis van een wettelijke betalingstermijn zullen de ondernemingen weliswaar steeds de vervaldatum van hun facturen kunnen aanpassen, maar deze termijn zal realistisch moeten blijven om te vermijden dat er systematisch een eerste betalingsherinnering moet worden verzonden, wat administratieve lasten en kosten met zich meebrengt voor de ondernemingen. In de praktijk kan er bovendien veel tijd verstreken vooraleer een kmo een herinnering stuurt: voorafgaande mondelinge of telefonische contacten, verifiëren van de betaling enkele dagen na de vervaldatum, ... Bovendien zouden ondernemingen toch een onmiddellijke betaling kunnen eisen of op zijn minst de betalingstermijnen kunnen verkorten ingevolge de invoering van deze wachttermijn, wat een negatief impact zou hebben op de consumenten die al (te zware) schulden hebben.

Deze verlenging van de betalingstermijnen zal ook een negatief impact hebben op de kmo's, die het risico lopen hun gebrek aan liquide middelen te zien toenemen. Bijgevolg meent de Hoge Raad dat een extra termijn afgestemd op de verzending van de eerste betalingsherinnering niet wenselijk is. In ondergeschikte orde, indien toch een dergelijke termijn zou worden opgelegd, zou zeven kalenderdagen moeten volstaan om de consument die uit vergetelheid niet heeft betaald (cf. memorie van toelichting), toe te laten zijn fout recht te zetten. Bovendien is het niet duidelijk waarom er in het geval van een verzending van de herinnering op digitale wijze of per SMS een wachttermijn van drie werkdagen nodig is vooraleer de termijn van veertien dagen begint te lopen.

Aan de andere kant wenst de Hoge Raad te benadrukken dat het positief is dat het voorontwerp van wet niet voorziet in de invoering van een minimumtermijn voor de betaling van een factuur, wat, horizontaal toegepast en in combinatie met de andere maatregelen die worden voorgesteld door het voorontwerp van wet, des te onaanvaardbaarder zou zijn.

Kosteloosheid van de eerste herinnering

De kosteloosheid van de eerste herinnering voor de consument, zoals voorzien in artikel XIX.2 §2 van het voorontwerp van wet, zal meerkosten met zich meebrengen voor de onderneming, ongeacht de gebruikte drager (al dan niet aangetekende brief, e-mail, SMS, ...). Benadrukt moet worden dat de follow-up van betalingsherinneringen binnen kmo's niet noodzakelijk geautomatiseerd is, in tegenstelling tot bij grotere ondernemingen.

Deze kosteloosheid in combinatie met de termijn van zeventien dagen (14+3) en de plafonnering van de schadebedingen zou bovendien een averechts effect kunnen hebben op sommige consumenten. Door het signaal te sturen dat laattijdig betalen niet te snel mag worden bestraft, riskeert deze wet te leiden tot een vorm van deresponsabilisering bij bepaalde consumenten, die zich aangemoedigd zouden kunnen voelen om goederen of diensten te kopen die ze zich niet kunnen veroorloven. Bijgevolg zouden die consumenten hun schuldenlast zien toenemen.

Modaliteiten van de eerste herinnering

De onderneming moet het bewijs leveren dat de herinnering werd verstuurd en de nodige informatie bevat. Bovendien stelt artikel XIX.2 §2 al. 1 dat “*de eerste herinnering wordt verzonden op een duurzame drager waarvoor de consument zijn voorafgaand akkoord heeft gegeven*”. Indien de consument vraagt dat deze drager een brief is, is het echter niet duidelijk hoe de onderneming de inhoud van de herinnering zal kunnen bewijzen.

De Hoge Raad is van mening dat de onderhavige bepaling te ver gaat. De woorden “*waarvoor de consument zijn voorafgaand akkoord heeft gegeven*” dienen te worden geschrapt. De Hoge Raad is immers van mening dat de betalingsherinnering op om het even welke algemeen aanvaarde duurzame drager zou moeten worden verzonden. Indien de consument uitsluitend gecontacteerd wenste te worden via zijn postadres en inmiddels verhuisd is zonder dat de onderneming hier kennis van heeft, zijn de bijkomende moeilijkheden waarmee de onderneming zal worden geconfronteerd om haar schuldvordering in te vorderen niet moeilijk te begrijpen. Hoewel de onderneming de verzending van de herinnering moet bewijzen en niet de ontvangst ervan door de consument is het in het belang van beide partijen dat deze herinnering zo snel mogelijk in ontvangst wordt genomen. Bovendien roept deze verplichting ook vragen op in situaties waarin geen schriftelijke overeenkomst werd gesloten tussen de partijen of de algemene voorwaarden niet voorzien in een dergelijke duurzame drager.

Verder moet de eerste herinnering enerzijds “*de gegevens van de personen die belast zijn met de invordering binnen de onderneming*” aangeven (art. XIX.2 §3, 2°). Deze verplichting lijkt onnodig en kan mogelijk problematisch zijn, bijvoorbeeld indien een persoon die belast is met de invordering de onderneming zou verlaten kort na de verzending van deze eerste herinnering. Anderzijds moet de eerste herinnering een “*precieze beschrijving van het product dat de schuld heeft doen ontstaan*” bevatten (art. XIX.2 §3, 3°). Er dient te worden verduidelijkt dat dezelfde vermelding als die op de factuur volstaat.

Tot slot plaatst de Hoge Raad vraagtekens bij het ontbreken van een verwijzing naar enige sanctie in geval van niet-naleving van de modaliteiten in verband met de eerste betalingsherinnering. Het concrete gevolg van het niet-naleven van deze modaliteiten zou moeten worden gespecificeerd.

c) Schadebedingen

De Hoge Raad verzet er zich niet tegen dat er een plafond voor schadebedingen zou worden vastgesteld. Niettemin is een aantal opmerkingen op zijn plaats.

Beperking van de verwijzinteressen

De verlaging van de rentevoeten tot een zeer laag niveau (wettelijke rentevoet vermeerderd met 2%, zijnde momenteel 3,5%) stelt verschillende problemen.

Allereerst zou een zo lage rentevoet nadelig zijn voor de kmo's. Deze moeten hun leveranciers betalen en riskeren bij wanbetaling dat er veel hogere rentevoeten worden aangerekend.

Overeenkomstig artikel 5 van de wet betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties stemt deze interestvoet immers overeen met de “*referentie-interestvoet vermeerderd met acht procentpunten en afgerond tot het hogere halve procentpunt*”.

Bovendien dreigt dit aanleiding te geven tot een gevoel van straffeloosheid bij wanbetalers en tot een verhoging van de schuldenlast, aangezien er minder druk zal zijn om deze consumenten ertoe aan te zetten de inspanning te doen om hun factuur correct en punctueel te betalen.

De Hoge Raad meent dan ook dat de verwijlinteressen minstens de liquiditeitsschade van de schuldeiser zouden moeten dekken. De maximale rentevoet moet dus overeenkomen met de rentevoet die door de banken worden toegepast voor het toekennen van een kaskrediet. In casu kan dit gemakkelijk oplopen tot 10% (naast de dossierkosten).

Verder zou het wenselijk zijn om de imputatiemethode te herzien en deze af te stemmen op de toepasselijke bepalingen inzake consumentenkredieten en hypothecaire kredieten, met name dat “*iedere betaling gedaan door de consument, [...], eerst [wordt] toegerekend op het bedrag van de nalatigheidsintresten of andere straffen en schadevergoedingen nadat het verschuldigd blijvende saldo [...] zijn betaald*”⁵. Dit zou een positief effect hebben voor de consument te goeder trouw, aangezien deze het rentebedrag van zijn schuld sneller zou zien afnemen.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat artikel 5.88 §4 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, dat recent werd aangenomen, voorziet dat “*de Koning bij koninklijk besluit, overlegd in Ministerraad [...] het maximum bedrag van het schadebeding en de maximale moratoire intrest (kan) vastleggen*”, wat vragen oproept vanuit het standpunt van de afstemming en de coherentie tussen deze twee reglementeringen.

Forfaitaire schadevergoeding

De Hoge Raad is van mening dat het plafond van 20 euro voor de eerste schijf tussen 0,01 en 200 euro veel te laag is, bijvoorbeeld alleen al in het licht van het tarief van een aangetekende zending, waarbij de administratieve kosten en invorderingskosten moeten worden opgeteld. Het zou beter zijn dit vast te stellen op 40 euro, wat overeenstemt met de bovengrens die wordt voorzien door de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties. In vergelijking met de boetes die door de overheid worden opgelegd in bepaalde situaties van betalingsachterstand⁶, lijkt dit bedrag van 20 euro ook extreem laag. Met het oog op de uniformiteit met de betalingsachterstand bij handelstransacties zou het dus ook logisch zijn om te opteren voor een plafond van 40 euro.

Vervolgens lijkt de bovengrens voor de laatste schijf (zijnde 5% voor elk verschuldigd bedrag op de schijf boven 5.000 euro met een maximum van 1.000 euro) eveneens te laag. Immers, voor facturen van enkele tienduizenden euro's (bijvoorbeeld voor bouwwerken) is dit bedrag niet proportioneel.

Tot slot stelt zich de vraag waarom het voorontwerp van wet geen automatische indexering van deze bedragen voorziet. Het koninklijk besluit tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken voorziet daarentegen wel in een expliciete en automatische indexering⁷. Een interessant alternatief kan zijn om een wettelijk tarief te voorzien voor de minnelijke invordering, naar analogie met het tarief voor de

⁵ Cf. artikel VII.147/22 §5 van het Wetboek van economisch recht.

⁶ Bijvoorbeeld, indien de consument de rolrechten van 165 euro niet op tijd betaalt, wordt een boete geëist ten bedrage van de helft van het verschuldigde bedrag (zijnde 82,50 euro).

⁷ Cf. artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken en van het tarief van sommige toelagen.

gerechtelijke procedure en de proceskosten. Ter vergelijking kan worden verwezen naar de wet Incassokosten, die in Nederland⁸ van kracht is sinds 1 juli 2012. Deze wet verzekert de transparantie van de kost van de minnelijke invordering van consumentenschulden. De consument kan een eenvoudige rekentool gebruiken om zelf de maximale kost te kennen die hem kan worden aangerekend bij laattijdige betaling⁹.

2. Minnelijke invordering van schulden van de consument

De Hoge Raad stelt vast dat de bepalingen van titel 2 van boek XIX meerdere nieuwe formaliteiten invoeren en inhouden dat er een bepaalde hoeveelheid bijkomende informatie zal worden geëist van de ondernemingen die minnelijke invordering van schulden uitoefenen. Dit riskeert heel wat kmo's te ontmoedigen om over te gaan tot een minnelijke invordering en hen ertoe aan te zetten om onmiddellijk een gerechtelijke invordering op te starten, wat ook een stijging van de schuldenlast van de consumenten met zich meebrengt.

a) Verplichte vermeldingen

Artikel XIX.7 §2 preciseert dat er *“geen maatregel of gedraging van minnelijke invordering [mag] worden verwezenlijkt vóór enige ingebrekestelling van de consument”*. In dit stadium van de procedure van minnelijke invordering heeft de schuldeisende onderneming in principe echter reeds de eerste betalingsherinnering verzonden, die zelf *“moet beschouwd worden als een ingebrekestelling in de zin van artikel 5.231. van het Burgerlijk Wetboek”* (cf. memorie van toelichting). Het feit dat artikels XIX.2 §3 en XIX.7 §2, die beide handelen over de ingebrekestelling, niet dezelfde verplichte vermeldingen bevatten, kan dus tot verwarring leiden.

Bovendien zijn de verplichte vermeldingen die worden voorzien door artikel XIX.7 §2 zeer uitgebreid en dreigen zij de leesbaarheid van de boodschap in het gedrang te brengen of zelfs een averechts te hebben. Zo zal de onderneming bijvoorbeeld de consument in kennis moeten stellen van de mogelijkheden om een betalingsplan overeen te komen. In combinatie met de zeer lage rentevoet riskeert dit bepaalde consument uit te nodigen om hun betalingen uit te stellen en hun facturen niet in één keer te betalen, zelfs indien zij daartoe de middelen hebben.

Om een duidelijk overzicht van de betalingsherinnering te bewaren, wordt dus voorgesteld om de verplichte vermeldingen te beperken tot deze die worden opgesomd in artikel 6 §2 van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument.

b) Bijkomende termijn in geval van verzoek tot schuldbemiddeling

Naast de termijn van 17 dagen voorziet het voorontwerp van wet ook een wachttermijn van drie maanden indien de consument beroep doet op een schuldbemiddelaar (cf. artikel XIX.9 §3). Het spreekt voor zich dat een bemiddelaar voldoende tijd moet krijgen om een bemiddeling af te kunnen ronden, wat impliceert dat er geen gelijktijdige invordering van schuldvorderingen mag plaatsvinden. Deze maatregel zou echter strikt omkaderd moeten worden om te vermijden dat consumenten deze mogelijkheid gebruiken met als enig doel de

⁸ Besluit van 27 maart 2012, houdende regels ter normering van de vergoeding voor kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte (Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten).

⁹ Cf. <https://www.consuwijzer.nl/rekenhulp-incassokosten>.

invordering tijdelijk uit te stellen. Men dient ook rekening te houden met het risico dat deze maatregel, in combinatie met de maatregelen voorzien in §2 en §4 van artikel XIX.9, de duur van de procedure voor minnelijke invordering aanzienlijk verlengt, aangezien deze bepalingen een schorsing van de invorderingsprocedure voorzien. Dit zou veel ondernemingen er dan ook toe kunnen aanzetten om te kiezen voor een gerechtelijke procedure.

c) Huisbezoek

De Hoge Raad stelt zich vragen bij het feit dat de verplichte vermelding voorzien in artikel XIX.10 §1, 2° in het geval van een huisbezoek minder strikt wordt gedefinieerd dan deze die momenteel wordt voorzien in artikel 7, 2° van de wet van 20 december 2002: “*tekst minstens in een groter lettertype*” versus “*in vet gedrukte letters en in een kader los van de tekst*”. Dit lijkt in te druisen tegen een versterking van het toezicht op activiteiten van minnelijke invordering.

d) Sancties

Artikel XV.66/6 ingevoegd bij artikel 9 van het voorontwerp van wet voorziet in de mogelijkheid van schrapping van de inschrijving van incassobedrijven door de FOD Economie, “*wanneer de betrokken schuldvorderaar niet meer voldoet aan één van de voorwaarden bepaald in boek XIX of de besluiten genomen in uitvoering ervan of wanneer hij één van de bepalingen van titel 3, hoofdstuk 6 of titel 4, hoofdstuk 1 van boek VI of de bepalingen van boek XIX of de besluiten genomen in uitvoering ervan niet naleeft*”. De schrappingsperiode kan maximaal een jaar duren. Deze sanctie lijkt onevenredig, in het bijzonder omdat het niet toegelaten is een nieuwe aanvraag tot inschrijving in te dienen, zelfs indien de onderneming zich intussen in regel heeft gesteld. Bovendien moet worden onderstreept dat deze sanctie zonder voorwerp zal zijn voor de advocaten en deurwaarders die minnelijke invordering uitoefenen, aangezien zij niet ingeschreven zullen moeten zijn. De Hoge Raad stelt in plaats daarvan voor dat bij een overtreding op een bepaling van de wet of van een uitvoeringsbesluit, een vermindering van het in te vorderen bedrag zou worden opgelegd in plaats van een schrapping.

3. Snellere en goedkopere invordering van niet-betwiste schuldvorderingen

De Hoge Raad vraagt om de plafonnering van de schadevergoedingen en interesten die worden gevorderd bij onbetaalde facturen te koppelen aan de invoering van een snellere en goedkopere procedure voor de invordering van onbetwiste facturen in de relatie tussen ondernemingen en consumenten¹⁰. De noodzaak om deze twee aspecten met elkaar te verbinden, werd reeds gesignaleerd, met name in twee adviezen van de Raad voor het Verbruik¹¹, aangezien dat zou toelaten om op globalere wijze tegemoet te komen aan een legitieme vraag van zowel consumenten als ondernemingen. Tevens moet worden benadrukt dat een snellere invordering van onbetwiste schuldvorderingen ook zou bijdragen tot de bestrijding van schulden en overmatige schuldenlast.

¹⁰ Dit verzoek werd reeds geuit in een eerder advies van de Hoge Raad over een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen met betrekking tot de betaling van de factuur en tot wijziging van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument, dat door de vorige regering werd voorbereid ([advies 796-2018](#)). Dit advies beschrijft uitvoeriger waarin deze snellere en goedkopere procedure voor de invordering van onbetwiste facturen zou kunnen bestaan.

¹¹ Adviezen 503-2017 en 508-2017 RvV.

Bijgevolg meent de Hoge Raad dat het aannemen van een dergelijke wet dus niet evenwichtig zou zijn zonder de gelijktijdige invoering van een procedure voor de invordering van onbetwiste schuldvorderingen in de relatie tussen de consument en de onderneming. Dit voorontwerp van wet zou slechts een deel mogen zijn van een ruimere hervorming die ressorteert onder zowel de Minister van Justitie als de Minister van Economie. Bijgevolg zou de evaluatie van dit voorontwerp van wet pas mogen plaatsvinden wanneer het volledige ontwerp van die hervorming beschikbaar is.

BESLUIT

De Hoge Raad erkent dat de schuldenlast en de overmatige schuldenlast van de consument een belangrijk probleem vormen, maar betwijfelt sterk het nut van een dergelijke uniforme wetgeving die op horizontale wijze wordt toegepast terwijl de situaties die duidelijk als problematisch zijn aangemerkt, reeds worden geregeld door een *lex specialis*. Het voordeel voor de consument lijkt beperkt in verhouding tot de negatieve impact voor kmo's op het gebied van betalingsachterstand, en het risico op averechtse effecten op de schuldenlast van de consument kan niet worden genegeerd.

Overigens merkt de Hoge Raad op dat hoewel de kosteloosheid van de eerste herinnering bij een onbetaalde factuur evenals “*maatregelen om de kosten verbonden aan [gerechtelijke en] minnelijke schuldinvordering te reduceren*” opgenomen zijn in het regeerakkoord, bepalingen zoals een duurzame drager die op voorhand werd aanvaard door de consument of een wachtermijn van 14+3 dagen vóór de toepassing van schadebedingen er niet in voorkomen. Deze zouden dan ook niet moeten worden opgenomen in de toekomstige wet. Bovendien verzet de Hoge Raad zich niet tegen de plafonnering van de schadebedingen, maar hij meent dat de vastgestelde bovengrenzen voor de schadevergoedingen en de interestvoet enerzijds beter rekening moeten houden met de realiteit van de ondernemingen, in het bijzonder de kmo's voor wie de procedures voor betalingsherinneringen en minnelijke invordering een niet te verwaarlozen last vormen. Op de tweede plaats zouden deze maatregelen eveneens beter moeten worden onderbouwd in de memorie van toelichting, door middel van cijfergegevens en/of studies en er zou een regelgevingsimpactanalyse (RIA) moeten worden uitgevoerd. Voor het overige zouden het toepassingsgebied van de wet en een aantal bepalingen met betrekking tot de minnelijke invordering van de schulden van de consument moeten worden aangepast met inachtneming van de opmerkingen die in het huidige advies worden geformuleerd. De verzwaring van de procedure voor minnelijke invordering riskeert ertoe te leiden dat wordt afgezien van deze procedure ten gunste van de gerechtelijke invordering, met onvermijdelijke negatieve gevolgen voor de schuldenlast van de consument.

Tot slot lijken de in dit voorontwerp van wet voorgestelde maatregelen onevenwichtig bij gebrek aan de gelijktijdige invoering van een snellere en goedkopere procedure voor de invordering van onbetwiste schuldvorderingen en zullen ze geen bevredigende oplossing bieden voor de problematiek van de betalingsachterstand.