

N Betalingsachterstanden B2C A2
MH/ND/AS
796-2018

Brussel, 10 oktober 2018

ADVIES

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**

(goedgekeurd door het bureau op 2 oktober 2018,
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 10 oktober 2018)

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO heeft kennisgenomen van 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.

Betalingsachterstanden vormen, of ze nu voortvloeien uit een B2B, B2G of B2C-relatie, immers een belangrijke bezorgdheid voor de zelfstandigen en de KMO.

Na raadpleging van de interprofessionele organisaties heeft het bureau van de Hoge Raad op 2 oktober 2018 bij hoogdringendheid onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 10 oktober 2018.

CONTEXT

Het 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 wil een antwoord bieden op de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van de ingebrekestelling en de verwijlinteressen bij laattijdige betaling van facturen door de consument.

Dit voorontwerp van wet voorziet onder meer:

- De beperking van de gevorderde kosten en interesten bij laattijdige betaling (art. 4)
- Een minimale termijn van 30 kalenderdagen voor de betaling van de factuur (art. 6)
- De kosteloosheid van de eerste betalingsherinnering voor de consument (art. 8 § 2)
- Een minimale termijn van zeven kalenderdagen na de verzenddatum van de herinnering, opdat de consument de betaling zou kunnen uitvoeren zonder bijkomende kosten (art. 8 § 4).

Op verzoek van de Minister van Economie en Consumenten heeft de Raad voor het Verbruik hierover twee adviezen uitgebracht, respectievelijk op 26 januari en 11 mei 2017. Hoewel hij geen consensus vaststelt tussen de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties enerzijds en de vertegenwoordigers van de productie, de distributie en de middenstand anderzijds, heeft de Raad voor het Verbruik voorgesteld het plafonneren van de verwijlinteressen en de strafbedingen te verbinden aan de invoering van een snellere en goedkopere procedure voor de invordering van onbetwiste facturen in de relatie tussen ondernemingen en consumenten.

STANDPUNTEN

De Hoge Raad brengt het onderhavige advies uit op eigen initiatief. Hij werd niet formeel geraadpleegd over dit onderwerp, dat nochtans een belangrijk impact kan hebben op de zelfstandigen en de kmo's.

De Hoge Raad vraagt dus in de toekomst op de hoogte gesteld en geraadpleegd te worden over dit onderwerp.

De Hoge Raad meent dat het voorontwerp van wet zoals het werd voorgelegd onevenwichtig is, omdat het enkel tegemoet komt aan consumentenbescherming en niet aan de kwetsbaarheid van de ondernemingen, en in het bijzonder van de zelfstandigen en de kmo's, ten opzichte van wanbetalingen. Voor de ondernemer veroorzaakt het verhaal van schuldvorderingen immers talrijke kosten: administratieve kosten, niet ontvangen interesten op de in te vorderen sommen, de hoge kost van het kaskrediet om de onbetaalde schuldvordering te compenseren, enz.

De nieuwe bepalingen betreffende de betaling van de factuur houden echter geenszins rekening met het standpunt van de ondernemingen en zullen voor hen meer dan waarschijnlijk bijkomende kosten met zich meebrengen, zoals hierna wordt verduidelijkt.

Vervolgens beoogt dit voorontwerp van wet voornamelijk het plafonneren van de kosten en interesten die worden opgeëist bij onbetaalde facturen, zonder een snellere en minder dure procedure te voorzien voor de invordering van onbetwiste facturen. Nochtans zijn deze twee elementen, zoals blijkt uit de twee adviezen die werden uitgebracht door de Raad voor het Verbruik, onlosmakelijk met elkaar verbonden met het oog op het bieden van een globaal antwoord op de problematiek van de herinneringskosten, de kosten van de ingebrekestelling en de verwijlinteresten bij laattijdige betaling van facturen. Een alomvattend antwoord op dit probleem vereist immers het bestrijden van zowel de excessen die te wijten zijn aan de schuldeiser als diegene die te wijten zijn aan de schuldenaar. De vermindering van de kosten verbonden aan betalingsachterstanden hangt eveneens af van een snellere en goedkopere procedure voor de invordering van niet betwiste facturen. Een dergelijke procedure moet toelaten te komen tot een gunstige situatie voor beide partijen, aangezien de invorderingskosten dan in principe minder hoog zijn voor de consument.

Op grond van de logica van de adviezen van de Raad voor het Verbruik, acht de Hoge Raad het dus onontbeerlijk de twee hieronder uitgewerkte punten met elkaar te verbinden.

A. Bepalingen betreffende de betaling van de factuur

Hoewel de nieuwe bepalingen betreffende de betaling van de factuur de bescherming van de consument beogen, moet men ook waakzaam zijn voor de ongewenste effecten voor ondernemingen en in het bijzonder voor de kleinere ondernemingen.

Eerst en vooral kan er terecht worden gevreesd dat de kosteloosheid van de eerste betalingsherinnering voor de consument, zoals voorzien in de tweede paragraaf van artikel 8 van het voorontwerp van wet, een vorm van uitholling van de verantwoordelijkheid en zelfs een gevoel van straffeloosheid met zich meebrengt bij bepaalde consumenten, met als onaangenaam gevolg een verhoging van de betalingsachterstanden. Hoewel de opvolging van de betalingsherinneringen vaak geautomatiseerd is langs de zijde van de grote ondernemingen, is dit veel minder het geval voor de zelfstandigen en de kmo's, voor wie de verzending van een betalingsherinnering door een onderneming bijna onvermijdelijk kosten met zich meebrengt. Met deze bepaling zullen deze kosten volledig moeten worden gedragen door de onderneming, ook wanneer zij niet verantwoordelijk is, maar slachtoffer is van de achterstand. Gelet op deze overweging is de veralgemening van de kosteloosheid van de eerste betalingsherinneringen dus niet gerechtvaardigd.

Bovendien riskeert de bepaling van de minimumtermijnen van 30 dagen voor de betaling van een facturen en zeven dagen bij aanmaning de gemiddelde betalingstermijn van de factuur te verlengen en een vorm van deresponsabilisering teweeg te brengen bij bepaalde consumenten.

Ten slotte is de berekening van het kostenplafond zoals voorzien in artikel 4 (para. 1 in het bijzonder) erg complex wat een administratieve meerkost zal meebrengen. De Hoge Raad beveelt dus een vereenvoudiging van het voorgestelde systeem aan.

B. Invordering van onbetwiste B2C facturen

De betalingsachterstanden ondermijnen de financiële positie van de kmo's en kunnen de werkgelegenheid in diezelfde kmo's in gevaar brengen. Recente studies geven aan dat 25% van de faillissementen te wijten zijn aan betalingsachterstanden. Welnu, een deel van deze betalingsachterstanden komt voort uit een B2C-relatie en deze hebben zelfs de neiging toe te nemen. De zelfstandigen en de kmo's zijn het kwetsbaarst tegenover dit fenomeen: gebrek aan middelen om een procedure tot minnelijke invordering op te starten, grotere financiële kwetsbaarheid met betrekking tot wanbetalingen en een business die soms uitsluitend gericht is op particulieren.

De Hoge Raad is zich bewust van het probleem van de te grote schuldenlast bij bepaalde consumenten en van de noodzaak hen te beschermen tegen elk misbruik verbonden aan excessieve kosten voor laattijdige betaling. Toch mogen de gevolgen van de betalingsachterstanden op de zelfstandigen en de kmo's en dus op de economische activiteit niet worden onderschat.

Wanneer een niet door de consument betwiste factuur onbetaald blijft, kan de onderneming momenteel gebruik maken van de summieze rechtspleging om betaling te bevelen, in overeenstemming met artikels 1338 tot 1344 van het Gerechtelijk Wetboek¹. Deze procedure wordt echter slechts zeer weinig gebruikt, hoofdzakelijk omwille van de zware formaliteiten die moeten worden vervuld en de kosten die zij inhoudt, meer bepaald in termen van advocatenkosten. Het federaal kmo-plan, zoals goedgekeurd op 27 februari 2015, erkent overigens de logheid van deze procedure en de nood aan een hervorming. Voorstel nr. 20 van dit plan bestaat er immers in de summieze rechtspleging om betaling te bevelen te hervormen: *"Naar analogie met de Europese richtlijn die een Europese procedure instelt voor het betalingsbevel, zal de regering een procedure voor summieze rechtspleging om betaling te bevelen voorzien, met het oog op het sneller innen van niet-betwiste schulden. Deze procedure moet het mogelijk maken snel over een uitvoerbare titel te beschikken voor niet betwiste schulden. De regering zal een onderscheid maken tussen de schuldvorderingen ten aanzien van de consument en schuldvorderingen ten aanzien van andere schuldenaars.*

De omslachtige Belgische procedures zijn de Europese Commissie niet ontgaan : "In verschillende lidstaten is evenwel het bewijs geleverd dat een specifieke betalingsbevelprocedure een bijzonder waardevol instrument is om voor een snelle en goedkope invordering te zorgen van schuldvorderingen die niet het voorwerp van een rechtsgeschil zijn. Tot dusver maakt een dergelijke procedure in elf lidstaten (Oostenrijk, België, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Luxemburg, Portugal, Spanje en Zweden) een integrerend deel uit van het burgerlijk procesrecht. Evenwel met uitzondering van België, waar de "summieze rechtspleging om betaling te bevelen" ingevolge enkele structurele gebreken (het betalingsbevel moet bijvoorbeeld worden voorafgegaan door een ingebrekestelling) omslachtiger is gebleken dan de gewone burgerlijke procedure en bijgevolg weinig ingang heeft gevonden bij de juridische beroepsbeoefenaars".

¹ Het is evident dat er in de eerste plaats moet gepleit worden voor een minnelijke poging, wat overigens volgens een studie van de UCM en Graydon, die werd gepubliceerd in mei 2016, gebeurt in 90% van de situaties van niet-betaling jegens zelfstandigen en kmo's.

Het is dus volstrekt gewettigd alle pistes te onderzoeken die een snellere, eenvoudiger en minder dure invordering van schuldvorderingen mogelijk maken indien deze niet worden betwist.

De Hoge Raad vraagt dat het voorontwerp van wet een procedure zou invoeren die een snellere en goedkopere invordering van de onbetwiste B2C-facturen mogelijk zou maken. Om de interne organisatie van de ondernemingen te vergemakkelijken, moet deze procedure zich zoveel mogelijk baseren op de B2B-procedure, zoals beschreven in artikel 1394/20 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek. In tegenstelling tot bij de procedure voor de invordering van onbetwiste schulden tussen ondernemingen, moet het betrekken van de advocaat van de schuldeiser echter overgelaten worden aan de vrije keuze van de onderneming, aangezien het de bedoeling is deze procedure werkelijk sneller en goedkoper te maken dan de summiere rechtspleging om betaling te bevelen.

Om de bescherming van de consument tegen eventuele misbruiken te verzekeren, kan deze procedure overigens een verplichte voorafgaandelijke aanmaning door de onderneming aan de consument voorzien vooraleer de procedure wordt opgestart. In hetzelfde verband moet tenslotte worden benadrukt dat de tussenkomst van een magistraat moet worden voorzien, zoals dat het geval is in de B2B-procedure. Volgens artikel 1394/24 §2 van het Gerechtelijk Wetboek wordt *“Het proces-verbaal [...] op verzoek van de gerechtsdeurwaarder uitvoerbaar verklaard door een magistraat van het Beheers- en toezichtscomité bij het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest bedoeld in artikel 1389bis/8”*. Deze magistraat zal de juiste toepassing van de wetgeving inzake onrechtmatige bedingen moeten controleren, in overeenstemming met de Europese rechtspraak.²

BESLUIT

Concluderend beschouwt de Hoge Raad het voorontwerp van wet als onevenwichtig en vraagt hij dat er ook rekening zou worden gehouden met de gerechtvaardigde bezorgdheden van de ondernemingen, in het bijzonder de zelfstandigen en de kmo's die het kwetsbaarst zijn voor wanbetalingen.

Enerzijds beogen de nieuwe bepalingen betreffende de betaling van de factuur slechts de verdediging van de consument, zonder rekening te houden met de problemen waarmee de ondernemingen worden geconfronteerd. De kosteloosheid van de eerste betalingsherinnering en de vaststelling van minimale betalingstermijnen van 30 en zeven dagen riskeren nadelige gevolgen te hebben. De berekening van het kostenplafond bij laattijdige betaling is tevens te ingewikkeld en moet bijgevolg vereenvoudigd worden. Anderzijds vraagt de Hoge Raad, in overeenstemming met één van de voorstellen van het federaal kmo-plan, de invoering van een procedure die een snellere en goedkopere invordering van de onbetwiste B2C facturen toelaat, gebaseerd op het model dat wordt toegepast op de B2B-relatie, mits de specifieke aanpassingen die werden beschreven in het huidige advies.

² Arrest van het HVJ-EU van 21 april 2016, C-377/14, ECLI:EU:C:2016:283