# DE MINNELIJKE INVORDERING VAN CONSUMENTENSCHULDEN: BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

**Augustus 2026**

Advies van de organisaties actief in de strijd tegen overmatige schuldenlast en armoede

BAPN

Observatoire du Crédit et de l'Endettement

sam steunpunt mens en samenleving

# Inhoudsopgave

Voorwoord 4

I. Aanbevelingen specifiek voor boek XIX van het Wetboek van economisch recht 6

1. Het toepassingsgebied van boek XIX: reikwijdte en controle van de doeltreffendheid 6

Aanbeveling nr. 1: Zorgen voor een doeltreffende controle van het toepassingsgebied van boek XIX en de actoren bewust maken van de reikwijdte ervan Aanbeveling 6

Aanbeveling nr. 2: De naleving van boek XIX vergemakkelijken dankzij gestandaardiseerde modelbrieven die ter beschikking worden gesteld van de verschillende actoren 7

Aanbeveling nr. 3: Guidelines opstellen om de toepassing van boek XIX te verduidelijken 9

Aanbeveling nr. 4: Verduidelijken van het verband tussen sectorspecifieke wetgeving en boek XIX om de rechtszekerheid van de consument te waarborgen 10

Aanbeveling nr. 5: Verduidelijken van het verband tussen de bepalingen van boek XIX en boek VI 13

2. De gevolgen van betalingsachterstand door de consument 17

2.1. De betalingstermijn van de factuur van de consument 17

Aanbeveling nr. 6: De consument (in totaal) 30 dagen de tijd geven om de factuur te betalen (vanaf de factuurdatum) voordat een schadebeding wordt toegepast 17

2.2. Ontvangst van de factuur/herinnering door de consument 18

Aanbeveling nr. 7: De schuldeiser verplichten om aan te tonen dat de consument de herinnering bedoeld in artikel XIX.2, § 5 daadwerkelijk heeft ontvangen 18

Aanbeveling nr. 8: Lagere maxima vastleggen voor het schadebeding 20

Aanbeveling nr. 9: Op grond van titel 3, hoofdstuk 6 schadebedingen die de in artikel XIX.4 vastgestelde maxima overschrijden als onrechtmatig aanmerken 21

Aanbeveling nr. 10: De toepassing van schadebedingen beperken en de toepassing van de drie kosteloze herinneringen verduidelijken bij overeenkomsten voor de regelmatige levering van goederen of diensten 22

Aanbeveling nr. 11: Opleggen van de wettelijke interestvoet in geval van schadebedingen 24

2.3. Bewijsstukken die ter beschikking moeten worden gesteld van de consument en verificatie van de schuldvordering door de schuldinvorderaar 27

Aanbeveling nr. 12: In alle schriftelijke communicatie van schuldinvorderaars de volgende vermelding opnemen: "Deze brief betreft GEEN dagvaarding voor de rechtbank of beslag. Het gaat niet om een procedure van gerechtelijke invordering." 27

Aanbeveling nr. 13: De bewijslast van de schuldeiser verduidelijken, de verificatieplicht van schuldinvorderaars aanscherpen en bepalen welke bewijsstukken ter beschikking van de consument moeten worden gesteld 28

Aanbeveling nr. 14: Artikel XIX.9, § 1 wijzigen wat betreft de opschortingstermijn na de verzending van de ingebrekestelling 31

Aanbeveling nr. 15: Artikel XIX.9, § 3 wijzigen wat betreft de opschortingstermijn bij een verzoek tot schuldbemiddeling en de rol daarvan in de minnelijke invordering versterken 33

Aanbeveling nr. 16: Alle schuldinvorderaars verplichten zich bij de FOD Economie in te schrijven, zodat zij aan dezelfde sancties onderworpen zijn 36

II. Transversale aanbevelingen voor de minnelijke invordering 39

Aanbeveling nr. 17: De wettelijke toerekening van betalingen wijzigen 39

Aanbeveling nr. 18: De praktijk van 'no cure no pay' in de fase van de minnelijke invordering omkaderen 41

# Voorwoord

## Twee jaar toepassing van Boek XIX van het Wetboek van economisch recht: een stap vooruit in de bescherming van consumenten met betalingsachterstanden

Op 23 mei 2023 werd de wet van 4 mei 2023 houdende invoeging van boek XIX "Schulden van de consument" in het Wetboek van economisch recht (hierna "boek XIX") gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Met dit nieuwe boek XIX, dat op 1 september 2023 in werking is getreden, beoogde de wetgever de bescherming van consumenten met betalingsachterstanden te verbeteren door middel van verschillende instrumenten: een eerste kosteloze herinnering, verplichte vermeldingen op de ingebrekestelling, regulering van het schadebeding, enz.

Het verklaarde doel is om van boek XIX de eerste schakel te maken in een regeling die de schuldenspiraal moet voorkomen en bepaalde misbruiken van de schuldenindustrie moet tegengaan, met name de toepassing van buitensporige schadebedingen, bijkomende kosten en interesten[1].[2]

Boek XIX heeft zijn tweede verjaardag inmiddels al geruime tijd achter de rug. We kunnen dus terugblikken op meer dan twee jaar toepassing van dit instrumentarium, waardoor we de positieve elementen van deze hervorming kunnen belichten.

## Een beschermend wettelijk kader dat kan worden versterkt door het publiek te informeren en de naleving ervan te controleren

De verklaring van de formateur voor de legislatuur 2025-2029[3] voorziet in verschillende maatregelen om de schuldenindustrie aan banden te leggen. De ondertekenende organisaties zijn verheugd over bepaalde maatregelen, de maatregel die de minnelijke invordering van consumentenschulden wil bevorderen en onder meer voorziet in een evaluatie[4] van boek XIX tegen het einde van het eerste jaar van de legislatuur. De bepalingen van boek XIX komen tegemoet aan bepaalde aanbevelingen die al jaren door de actoren op het terrein worden uitgedragen en ondersteund[5], en werden dan ook met enige tevredenheid onthaald[6].

[1]Kamer van volksvertegenwoordigers. Parlementaire stukken. zittingperiode 2018-2019, nr. 54-3132/002, p. 5.
[2]Daarnaast omvat de problematiek van de schuldenindustrie verschillende dimensies die elkaar beïnvloeden en in hun geheel moeten worden benaderd. De regels van boek XIX vormen slechts één schakel in dat geheel en regelen bovendien niet alle situaties van minnelijke schuldinvordering. Titel 1 is bijvoorbeeld alleen van toepassing op consumentenschulden aan ondernemingen. Wie de schuldenindustrie in haar geheel wil aanpakken en schuldenspiralen wil voorkomen, moet ook afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang bijzondere aandacht besteden aan: - de gerechtelijke invordering (procesrecht en/of gedwongen tenuitvoerlegging voor de invordering van geldsommen via beslag enz., evenals de tarieven die gerechtsdeurwaarders daarvoor moeten toepassen); - de mogelijkheden voor overheden en bepaalde overheidsbedrijven om zonder rechterlijke tussenkomst een uitvoerbare titel te verkrijgen en zelf of via een gerechtsdeurwaarder tot tenuitvoerlegging over te gaan.
[3]Beschikbaar op de website met officiële informatie en diensten van de Belgische Staat.
[4]In de zomer van 2025 gaf de FOD Economie een advocatenkantoor opdracht om de evaluatie van boek XIX op te starten. In dat kader werd een vragenlijst met een dertigtal vragen verstuurd naar de belanghebbenden die betrokken zijn bij de verschillende onderdelen van boek XIX.
[5]Zie ons gezamenlijk memorandum met het Observatorium Krediet en Schuldenlast, SAM en BAPN van mei 2024, dat onder meer op onze website kan worden geraadpleegd.
[6]Thibaut, S., Servais, M., « Retard de paiement de recouvrement amiable de dettes… Sur la piste du consommateur en défaut de paiement » *in* Le recouvrement de dettes : le bon, la brute et le truand ? Les dossiers du Bulletin, Bruxelles, Anthemis, 2025, p.38.

Onze bijdrage bevat 18 aanbevelingen om nog verder te gaan op de ingeslagen weg en de minnelijke invordering van consumentenschulden beter te omkaderen. Sommige sluiten bijzonder nauw aan bij de bovengenoemde verklaring van de formateur[7]:

> *De kennis van en de bewustmaking rond schuldhulp moeten worden verbeterd, met name door middel van informatiecampagnes om de doelgroep beter te informeren over de verschillende niveaus van schuldhulp (...). We leveren meer inspanningen op het vlak van preventie.*
>
> *Daarnaast verbeteren we de vroegtijdige opsporing van overmatige schuldenlast, zodat mensen kunnen worden geholpen voordat hun schulden onbeheersbaar worden (...).*

In dit verband is onze eerste aanbeveling gericht op het versterken van de doeltreffendheid van boek XIX door middel van een informatiecampagne over de reikwijdte ervan en een effectieve controle van het toepassingsgebied.

De verklaring van de formateur wil ook hulp bieden aan mensen met een te hoge schuldenlast en de strijd aanbinden tegen de schuldenindustrie, terwijl de minnelijke invorderingsprocedure wordt aangemoedigd. In dit verband lijkt onze aanbeveling nr. 15, die ertoe strekt het belang van de minnelijke schuldbemiddeling in dit proces te benadrukken, ons prioritair.

Dit document volgt de structuur van boek XIX. Eerst behandelen we het toepassingsgebied en vervolgens de gevolgen van betalingsachterstand. We leiden onze aanbevelingen telkens in met een overzicht van de wettelijke basis en onze bevindingen op het terrein. Ten slotte worden twee transversale aanbevelingen over de minnelijke invordering voorgesteld: ze hebben betrekking op de wettelijke toerekening van betalingen en de praktijk van *'no cure, no pay'*.

We nodigen alle lezers uit om het belang van de bescherming van de consument te onderkennen, in een sociaaleconomische context die deze consument steeds kwetsbaarder maakt.

We hopen dan ook dat dit document kan bijdragen tot een versterking van de noodzakelijke politieke wil in die zin.

We wensen u veel leesplezier.

BAPN — Observatoire du Crédit et de l'Endettement — sam steunpunt mens en samenleving

[7] *Op.cit.* nr. 2.

1

# Aanbevelingen specifiek voor boek XIX van het Wetboek van economisch recht

## 1. Het toepassingsgebied van boek XIX: reikwijdte en controle van de doeltreffendheid

Aanbeveling nr. 1: Zorgen voor een doeltreffende controle van het toepassingsgebied van boek XIX en de actoren bewust maken van de reikwijdte ervan

Boek XIX is van toepassing op tal van actoren: grote, middelgrote en kleine ondernemingen (schuldeisers), consumenten (schuldenaars), incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, advocaten enz. We stellen vast dat de toepasselijkheid van bepaalde bepalingen van boek XIX op deze actoren door sommigen nog steeds wordt betwist en dat die bepalingen bijgevolg niet altijd worden nageleefd, doordat men onvoldoende op de hoogte is van de reikwijdte ervan en er geen effectieve controle op de toepassing wordt uitgeoefend. Sommige schuldeisers weten werkelijk niet dat ze aan boek XIX onderworpen zijn, terwijl andere dit uitdrukkelijk (en ten onrechte) ontkennen.

### *1.1. Het wettelijke kader*

Boek XIX is van toepassing:

- *op iedere consument, overeenkomstig artikel I.1, eerste lid, 2° van het WER[8];*
- *op iedere onderneming, overeenkomstig artikel I.22/1, 4° van het WER[9];*
- *op iedere schuld, ongeacht de relatie tussen de onderneming en de consument*[10].

De bepalingen van boek XIX zijn dus van toepassing op **iedere schuld die een consument aan een onderneming verschuldigd** is. Ze zijn niet beperkt tot contractuele schulden, maar strekken zich wel degelijk uit tot elke 'onbetaalde schuld

[8] Iedere natuurlijke persoon die handelt voor doeleinden die buiten zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit vallen.
[9] Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die duurzaam een economisch doel nastreeft, alsmede zijn verenigingen. Te vervullen criteria: goederen of diensten aanbieden met een winstoogmerk en in het kader van een duurzame, niet-eenmalige activiteit.
[10] Aard van de relatie: contractueel of reglementair.

van een consument, met uitzondering van iedere invordering op grond van een uitvoerbare titel' (art. I.22/1, 1° van het WER).

Bovendien is het begrip “onderneming” in het WER ruim genoeg om tal van schuldeisers te omvatten (wij zijn verheugd dat onze vorige aanbeveling in dit verband is opgevolgd)[11].

*1.2. Onze bevindingen*

In de praktijk betwisten **sommige schuldeisers nog steeds dat zij een onderneming zijn i**n de zin van artikel I.22/1, 4° van het WER, of beroepen zij zich op de reglementaire aard van de schuld om aan de toepassing van boek XIX te ontsnappen[12].

In Vlaanderen verschilt het beleid inzake de toepassing van boek XIX op parkeerretributies naargelang de rol van de gemeente. Zo wordt op de website van het Gewest aangegeven dat boek XIX uitsluitend van toepassing is wanneer een parking wordt uitgebaat en niet wanneer het gaat om parkeren op de openbare weg[13].

*1.3. Onze aanbeveling*

Ondanks de duidelijkheid van de tekst blijft controle door de FOD Economie op de correcte toepassing van de wettelijke regeling uit. De FOD moet er dan ook op toezien dat deze wordt nageleefd.

Volgende acties vanwege de FOD Economie zouden wenselijk zijn:

- Effectief controleren of de algemene voorwaarden van de ondernemingen up to date zijn (en in overeenstemming met het wettelijk kader) en indien nodig de sancties toepassen waarin het WER voorziet in geval van niet-naleving van boek XIX;
- De schuldeisers en schuldenaars (die hun rechten niet kennen), indien nodig door middel van een campagne, informeren over het toepassingsgebied van boek XIX.

## Aanbeveling nr. 2: De naleving van boek XIX vergemakkelijken dankzij gestandaardiseerde modelbrieven die ter beschikking worden gesteld van de verschillende actoren

Tijdens de hele procedure van minnelijke invordering moeten schuldeisers en schuldinvorderaars tal van formaliteiten vervullen. Voor schuldeisers, en met name voor kmo's, kan het duur zijn om deze formaliteiten in hun praktijk te integreren.

*1.1. Het wettelijke kader*

Boek XIX beschrijft het verloop van de minnelijke invordering, die in verschillende stadia gepaard gaat met schriftelijke stukken en formaliteiten die de schuldeiser of schuldinvorderaar moet naleven:

[11] Onze eerdere aanbevelingen zijn overigens beschikbaar op de verschillende websites van de ondertekenaars.
[12] Of, in het verleden, de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument.
[13] Zie de website van het Gewest.

- Artikel XIX.2: verzending van een eerste kosteloze herinnering;
- Artikel XIX.4: wettelijke begrenzing van de schadebedingen die in de algemene voorwaarden van ondernemingen worden opgenomen en die bovendien pas 14 dagen na de verzending van een eerste herinnering mogen worden toegepast;
- Artikel XIX.7: verzending van de ingebrekestelling door de schuldinvorderaar.

*De eerste herinnering*

Artikel XIX.2 regelt de verzending van de eerste herinnering door de schuldeiser aan de schuldenaar en voorziet in een reeks vermeldingen die daarin moeten worden opgenomen[14]. Deze vermeldingen moeten de consument in staat stellen te begrijpen welke bedragen van hem worden gevorderd[15].

*De bovengrenzen van het schadebeding*

Deze bovengrenzen, die voortaan zijn vastgelegd in het nieuwe artikel XIX.4, waren niet opgenomen in de vorige wet. Ze kunnen rechtstreeks in de algemene voorwaarden van ondernemingen worden opgenomen (niet door de tekst letterlijk over te nemen, maar door ze daarin toe te passen).

*De ingebrekestelling verzonden door de schuldinvorderaar*

Het vroegere artikel 6 van de wet van 20 december 2002 regelde de verzending van de ingebrekestelling, die voortaan onder artikel XIX.7 valt. Dit nieuwe artikel versterkt uiteindelijk de vormvereisten en de transparantie van de ingebrekestelling: de verplichte vermeldingen onder het oude artikel 6 blijven behouden, maar met aanvullende eisen die met name de consument beschermen en de praktijk van de schuldinvorderaars regelen.

### *1.2. Onze bevindingen*

Uit de ervaring van bepaalde actoren op het gebied van overmatige schuldenlast en schuldinvordering blijkt dat het beschermende kader van boek XIX, en met name de formaliteiten waarin de artikelen XIX.2, XIX.4 en XIX.7 voorzien, schuldeisers er uit financiële overwegingen toe zou aanzetten sneller over te gaan tot gerechtelijke invordering, wat nadelig is voor de consument.

### *1.3. Onze aanbeveling*

Om het voor ondernemingen makkelijker te maken te voldoen aan hun verplichtingen ten aanzien van de consumenten, en dus de bescherming van deze laatsten te versterken, stellen wij een actie voor op twee niveaus.

[14] Van de contactgegevens van de schuldeiser tot de nauwkeurige beschrijving van het voorwerp van de vordering.
[15] Het is belangrijk te benadrukken dat de minnelijke invordering onder boek XIX niet uitsluitend in het voordeel van de schuldenaar mag uitvallen ten koste van de schuldeiser, en dat daarom naar een zeker evenwicht in de belangenbehartiging moet worden gestreefd.

Het zou wenselijk zijn dat de FOD Economie verschillende standaarddocumenten ter beschikking stelt van ondernemingen, zoals modelbrieven voor een eerste herinnering of algemene voorwaarden die voldoen aan de voorschriften van boek XIX (eerste niveau). Deze aanbeveling houdt ook verband met onze aanbeveling nr. 8.

We bevelen ook aan om de vermelding waarin artikel XIX.7, § 2, 5° voorziet ("Deze brief betreft GEEN dagvaarding voor de rechtbank of beslag. Het gaat niet om een procedure van gerechtelijke invordering") op te nemen in de standaarddocumenten die zullen worden uitgewerkt (tweede niveau).

### Aanbeveling nr. 3: Guidelines opstellen om de toepassing van boek XIX te verduidelijken

Het WER voorziet voor de FOD Economie de mogelijkheid om *guidelines of richtlijnen* ter beschikking te stellen van het publiek. Deze bestaan nog niet met betrekking tot de minnelijke invordering van schulden van de consument.

#### *1.1. Het wettelijke kader*

Artikel XV.7[16] van het WER voorziet in de mogelijkheid voor de met het toezicht belaste ambtenaren (bedoeld in artikel XV.2) om, naast de uitoefening van hun onderzoeksbevoegdheden, de betrokken actoren informatie en advies te verstrekken over de naleving van de wet en de toepasselijke Europese verordeningen. Dit doet geen afbreuk aan het recht van het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter om vervolgingen in te stellen. Het Wetboek van economisch recht heeft aldus de mogelijkheid ingevoerd om '*guidance' te geven en guidelines op te stellen, met andere woorden richtlijnen, praktische adviezen en goede praktijken voor* verschillende sectoren. Guidance kan erin bestaan voorbeelden te geven van goed of juist slecht gedrag en enerzijds de situatie te beschrijven die 'more likely to comply' is en anderzijds de situatie die 'less likely or unlikely to comply' is[17].

Zo kunnen g*uidelines* worden uitgewerkt om bepaalde wetteksten te verduidelijken of te preciseren, of om per sector de controlemodaliteiten te kaderen. Ze zijn bedoeld om op een uniforme en transparante manier de gevraagde antwoorden, verduidelijkingen en preciseringen te geven en tegelijk een coherente en geharmoniseerde toepassing van de regelgeving te bevorderen.

#### *1.2. Onze bevindingen*

[16] "*Onverminderd het vorderingsrecht van het openbaar ministerie en de onderzoeksrechter bedoeld in de artikelen 28ter, § 3, en 56, § 2, van het Wetboek van strafvordering, beschikken de in artikel XV.2 bedoelde ambtenaren bij de uitoefening van hun opdracht over de mogelijkheid inlichtingen en raadgevingen te verstrekken, met name over de meest doeltreffende middelen om de bepalingen van dit Wetboek en zijn uitvoeringsbesluiten en van de verordeningen van de Europese Unie waarvoor dit Wetboek in sancties voorziet, alsook van andere wetten op de naleving waarvan zij toezicht houden, na te leven*."

[17] Voor meer informatie hierover verwijzen wij u naar de website van de FOD Economie die aan dit onderwerp is gewijd.

*Guidelines* met betrekking tot handelspraktijken zijn reeds beschikbaar op de website van de FOD Economie[18]. Het gaat daarbij om verschillende thema's, zoals elektronische facturatie, garantieverplichtingen, oneerlijke bedingen bij onlineverkoop, enz. Ze geven consumenten inzicht in de grote lijnen van een materie, zodat ze alert kunnen zijn op praktijken in de sector.

Voor de minnelijke invordering bestaan dergelijke guidelines niet.

### *1.3. Onze aanbeveling*

Dergelijke duidelijke richtlijnen zouden het aanbod aan betrouwbare en toegankelijke informatiebronnen over dit onderwerp versterken en tot een betere toepassing en naleving van de bepalingen van boek XIX leiden.

De economische inspectie zou dergelijke *guidelines* moeten uitwerken rond het thema van de minnelijke invordering van consumentenschulden en deze ter beschikking stellen van het publiek.

Aanbeveling nr. 4: Verduidelijken van het verband tussen sectorspecifieke wetgeving en boek XIX om de rechtszekerheid van de consument te waarborgen

Sectorspecifieke, gewestelijke en/of gemeentelijke wetgeving kan in strijd zijn met de consumentenbescherming waarin boek XIX van het WER voorziet. Bijgevolg moet de regelgeving die de consument het hoogste **beschermingsniveau biedt, voorrang krijgen.** Deze hiërarchie wordt niet altijd nageleefd door schuldinvorderaars en schuldeisers, en de veelheid aan geldende teksten kan de rechtszekerheid van consumenten aantasten.

### *1.1. Het wettelijke kader*

#### *Algemeenheden en cumulatieve toepassing van de verschillende wetgevingen*

Talrijke bijzondere wetgevingen regelen aspecten van de minnelijke invordering van een onbetaalde schuld. Dit is bijvoorbeeld het geval voor energie (gas en elektriciteit), water, telecommunicatie en consumentenkrediet.

In de parlementaire voorbereiding wordt de samenhang tussen deze sectorspecifieke en/of gewestelijke wetgeving en het WER beschreven. De sectorspecifieke wetgeving vloeit voort uit Europese richtlijnen of uit de nationale wil om consumenten van bepaalde diensten specifiek te beschermen. De gewestelijke wetgeving heeft dan weer betrekking op essentiële openbare voorzieningen zoals water of energie, die onderworpen zijn aan sociale dienstverplichtingen.

Boek XIX voert een algemeen regelgevend kader in dat een aanvulling vormt op deze specifieke wetgevingen, zonder deze te vervangen.

[18] We verwijzen naar de website van de FOD Economie over dit onderwerp.

De beschermende regels van het WER en de specifieke wetgeving zullen dus cumulatief van toepassing zijn, op voorwaarde dat ze niet met elkaar onverenigbaar zijn wat betreft het beheer van de concrete situatie.

### *"De bijzondere wet wijkt af van de algemene wet": de uitzondering*

Wanneer een cumulatieve toepassing onmogelijk is, met name wegens onverenigbaarheid, moet de bijzondere wet bij voorrang worden toegepast[19].

Dit is bijvoorbeeld het geval voor de wet betreffende de elektronische communicatie van 13 juni 2005. De kwestie van de herinneringen die de operator aan de consument stuurt, wordt zowel geregeld door artikel 119, § 2, tweede lid van die wet als door artikel XIX.2, § 2 van het WER[20].

### *Voorrang voor de bepaling die het gunstigst uitvalt voor de consument: uitzondering op de uitzondering*

Wat als de bijzondere wet de consument minder bescherming biedt dan het WER?

Volgens onze interpretatie, geïnspireerd op de redenering van het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 9 juli 2013, mogen de gewestelijke bepalingen inzake schuldinvordering niet in strijd zijn met of dwingender zijn voor consumenten dan de bepalingen van boek XIX van het WER:

> *"B.5. De federale overheid is ertoe gemachtigd de algemene regels inzake consumentenbescherming vast te stellen. Uit de in B.4 aangegeven elementen blijkt evenwel dat de bijzondere wetgever aan de gewesten de mogelijkheid heeft willen bieden om de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, te onderwerpen aan* ***extra kwalitatieve voorwaarden*** *inzake consumentenbescherming, met inachtneming van de economische beginselen vervat in artikel 6, § 1, VI, derde lid[21]".*

Het advies van 23 oktober 2023 van de CWaPE, de Waalse energieregulator, gaat in dezelfde richting: *"de gewestelijke bepalingen inzake schuldinvordering mogen dus*

[19] "*De sectorale wetgevingen zijn het resultaat van de omzetting van Europese richtlijnen (we denken met name aan krediet) of van de wil om specifieke maatregelen ter bescherming van de consument op te leggen wegens het bijzondere karakter van bepaalde verstrekte diensten (…). De gewestelijke wetgevingen hebben betrekking op (…) de levering van diensten van openbaar nut die voorzien in essentiële behoeften zoals water of energie. (…). Het algemene regelgevingskader dat met dit ontwerp wordt ingevoerd, geldt onverminderd al die bijzondere wetgevingen, die van toepassing blijven gelet op het bijzondere beschermingsdoel dat zij nastreven en de specifieke diensten waarop zij betrekking hebben. Water, energie en telecomdiensten zijn vandaag onmisbaar voor de consument. Dit regelgevingskader zal niettemin ook op die diensten van toepassing zijn, aangezien de algemene en bijzondere regels gelijktijdig op eenzelfde situatie van toepassing zijn. In beginsel worden zij dan cumulatief toegepast. Indien cumulatieve toepassing niet mogelijk is, wordt de verhouding tussen het algemene en het bijzondere recht doorgaans geregeld door het beginsel "lex specialis derogat legi generali". Dit beginsel houdt in dat een bijzondere wet voorrang heeft op een algemene wet." – Kamer* van volksvertegenwoordigers, Parlementaire stukken, zitting 2018-2019, nr. 54-3132/002, p. 8.

[20] Aangezien beide teksten echter verschillende bedragen voorschrijven, is het niet mogelijk om ze **met elkaar in overeenstemming te brengen**: de specifieke wet zal dan ook van toepassing zijn.

[21] GwH, 9 juli 2013, nr. 101/2013 beschikbaar op de website van het Grondwettelijk Hof.

*niet in strijd zijn met, noch dwingender zijn (= minder gunstig voor de consument) dan de bepalingen van de wet van 4 mei 2023*"[22].

De Brusselse regulator BRUGEL ontving op 18 juni 2025 eveneens een soortgelijke adviesaanvraag van de Federatie van Brusselse OCMW's.

In een recente beslissing die op 12 maart 2026 werd gepubliceerd, heeft de Geschillendienst van BRUGEL een interpretatie bevestigd die wij al lang verdedigen: wanneer verschillende wetgevingen op eenzelfde situatie van toepassing zijn, is het van essentieel belang de wettelijke regeling toe te passen die de consument de beste bescherming biedt.

Dit standpunt wordt ook herhaald in advies nr. 415, dat de regulator op 22 april 2026[23] heeft goedgekeurd. Na te hebben herinnerd aan het wettelijke kader dat is ingevoerd door de wet van 4 mei 2023 tot invoeging van boek XIX betreffende de schulden van de consument in het Wetboek van economisch recht, en de toepassing ervan op energieleveranciers te hebben bevestigd, benadrukt de regulator dat in ons rechtsstelsel verschillende gewestelijke sectorspecifieke wetgevingen naast elkaar bestaan. Hij bevestigt aldus dat de gewestelijke bepalingen inzake schuldinvordering niet in strijd mogen zijn met of dwingender mogen zijn voor consumenten dan de bepalingen van boek XIX.

Volgens BRUGEL moeten de Brusselse regelingen bijgevolg worden aangepast, zodat ze de minimumnormen naleven die de federale wetgever heeft vastgesteld:

> *"Samengevat beveelt BRUGEL aan om de ordonnantie te wijzigen teneinde de verschillende bepalingen die in strijd zijn met de bepalingen van het WER te schrappen en anderzijds naar het WER te verwijzen. Deze werkwijze voorkomt nieuwe inconsistenties wanneer het WER evolueert. De in de ordonnanties (...) opgenomen normen die de consument meer bescherming bieden, moeten daarentegen behouden blijven."*

In ieder geval zou de toepassing van de bijzondere wet wanneer die minder gunstig is voor de consument, de bepalingen van boek XIX uithollen en indruisen tegen de wil van de wetgever. **Het kan dan ook niet worden aanvaard dat specifieke bepalingen inzake schuldinvordering minder dwingend zijn voor schuldeisers dan het algemene normatieve kader.**

*De veelheid aan teksten en beschermingsmaatregelen kan de rechtszekerheid aantasten*

Wanneer een schuld zowel onder gewestelijke of gemeentelijke als onder federale wetgeving (boek XIX) valt, moet de consument zijn weg zien te vinden in de vele

[22] Advies beschikbaar op de website van de Union des Villes et des Communes de Wallonie (Unie van Waalse Steden en Gemeenten).
[23] Initiatiefadvies van 22 april 2026 over de wijzigingen die moeten worden aangebracht in de Brusselse gewestelijke regelgeving voor de energiesector. Beschikbaar op de website van BRUGEL.

wettelijke bepalingen. Dit kan afbreuk doen aan het algemene rechtsbeginsel van rechtszekerheid, dat:

> *"(…) een fundamenteel beginsel is van de Belgische rechtsorde volgens hetwelk de inhoud van het recht in principe voorspelbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de juridische gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het moment dat deze handeling wordt uitgevoerd"*[24].

### *1.2. Onze bevindingen*

We stellen situaties vast waarin gewestelijke (of zelfs federale[25]) normen afwijken van boek XIX. Dit is het geval voor energie- en telecomschulden of parkeerretributies. In dit verband verwijzen wij de lezer naar onze volledige analyses van deze twee thema's[26], met:

- Een overzichtstabel van de analyse van de afstemming tussen boek XIX en de gewestelijke wetgeving inzake energie- en telecomschulden;
- een overzichtstabel van de analyse van de afstemming tussen boek XIX en de ordonnantie van 6 juli 2022 betreffende de organisatie van het parkeerbeleid inzake de invordering van parkeerretributies door parking.brussels.

### *1.3. Onze aanbeveling*

Volgens tal van actoren lopen de interpretaties over de samenhang tussen boek XIX en andere bronnen uiteen. Om misbruik te voorkomen, moet de wetgeving dan ook worden verduidelijkt.

Bij een conflict tussen verschillende wetgevingen mag alleen de bepaling die de consument de beste bescherming biedt, voorrang krijgen.

Om de consument tegen wetsconflicten te beschermen, zou de FOD Economie een audit kunnen uitvoeren om een totaalbeeld van de betrokken materies te verkrijgen en de nodige wetswijzigingen door te voeren die een optimale bescherming van de consument waarborgen.

#### Aanbeveling nr. 5: Verduidelijken van het verband tussen de bepalingen van boek XIX en boek VI

Om te voldoen aan de Europese eisen inzake oneerlijke handelspraktijken ten aanzien van de consument, moest de Belgische wetgever een lijst van gedragingen of praktijken "*die het privéleven van de consument kunnen schenden, hem kunnen misleiden of een inbreuk kunnen maken op zijn menselijke waardigheid" sc*hrappen, zoals die was opgenomen in de oude wet inzake minnelijke invordering. Deze

[24] Goffaux, P., « Sécurité juridique (principe de) » in D*ictionnaire de droit administratif*, 3ème édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 17.
[25] Zoals het geval is voor de wet betreffende de elektronische communicatie.
[26] Zie "Afstemming tussen het Wetboek van economisch recht en specifieke wetgeving: focus op consumentenschulden voor water, gas, elektriciteit en telecom" en "Invordering door het gewestelijk Parkeeragentschap parking.brussels".

gedragingen moeten voortaan dus per geval worden onderzocht in het licht van boek VI, een omweg die niet altijd even evident is.

### *1.1. Het wettelijke kader*

*De wet van 20 december 2002, Richtlijn 2005/29/EG en de bepalingen van boek VI van het Wetboek van economisch recht*

Oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen ten aanzien van consumenten worden momenteel geregeld door de bepalingen van hoofdstuk 1 van boek VI van het WER.

Oorspronkelijk verbood de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument in artikel 3 een reeks gedragingen of praktijken die het privéleven van de consument konden schenden, hem konden misleiden of zijn menselijke waardigheid konden aantasten.

Vervolgens werd deze materie op Europees niveau geregeld door Richtlijn **2005/29/EG**[27], die van toepassing is op activiteiten van schuldinvordering (door de Commissie[28] beschouwd als handelspraktijken na verkoop[29]).

De richtlijn bevat een exhaustieve lijst van 31 handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd. Iedere andere praktijk moet per geval worden beoordeeld op grond van de artikelen 5 tot en met 9 van de richtlijn[30].

De praktijken uit de voormalige wet van 20 december 2002 zijn echter niet opgenomen in bijlage I[31] bij de richtlijn. Aangezien het een richtlijn van maximale harmonisatie betreft, moet bij een onrechtmatige praktijk dus worden teruggegrepen naar boek VI betreffende oneerlijke handelspraktijken jegens consumenten.

De gedragingen waarop artikel 3, § 2 van de voormalige wet van 20 december 2002 doelde, zijn voortaan verboden krachtens de artikelen VI.93, VI.97 en VI.98[32].

### *1.2. Onze bevindingen*

Aangezien deze praktijken niet verdwenen zijn, zouden de belangen van de consument beter beschermd zijn geweest indien deze lijst in bijlage I bij Richtlijn 2005/29/EG was opgenomen.

---

[27] Van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt. Zoals gewijzigd bij Richtlijn 2019/2161.
[28] Beschikbaar op de website van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
[29] Aangezien de invordering van schuldvorderingen rechtstreeks verband houdt met de verkoop of levering van producten.
[30] HvJ-EU, 9 november 2010, C-540/08.
[31] *"De lijst in bijlage I is opgesteld om handhavingsinstanties, handelaren, marketingdeskundigen en klanten in staat te stellen bepaalde praktijken te identificeren en hierop een snellere handhavingsreactie te kunnen geven. Derhalve zorgt de lijst voor meer rechtszekerheid. Als kan worden aangetoond dat de handelaar een handelspraktijk heeft uitgevoerd die op de zwarte lijst staat, kunnen de nationale handhavingsinstanties actie ondernemen om de handelaar te bestraffen* ***zonder een onderzoek per geval te hoeven doen*** *(d.w.z. een beoordeling van het waarschijnlijke effect van de praktijk op het economische gedrag van de gemiddelde consument)".*
[32] Kamer van volksvertegenwoordigers. Parlementaire stukken. zittingperiode 2018-2019, nr. 54-3132/002, p. 24.

Nu dit niet het geval is, moeten de gedragingen die door de voormalige wet van 20 december 2002 werden verboden, per geval worden geanalyseerd en in verband worden gebracht met de artikelen van boek VI om als oneerlijk jegens de consument en dus als strafbaar te kunnen worden beschouwd.

Praktijken die “het privéleven van de consument kunnen schenden, hem kunnen misleiden of zijn menselijke waardigheid kunnen aantasten” worden op het terrein nog vaak vastgesteld.

- Artikel 3, § 2, eerste streepje, van de oude wet van 20 december 2002 verbood "elk geschrift dat, of elke gedraging die ertoe strekt **verwarring** te creëren omtrent de hoedanigheid van de persoon van wie het uitgaat, zoals in het bijzonder het geschrift dat verkeerdelijk laat uitschijnen dat het om een document gaat dat uitgaat van een gerechtelijke overheid, een ministerieel ambtenaar of een advocaat".

Deze praktijk is voortaan verboden krachtens de artikelen VI.93, VI.97 en VI.98[33], maar komt nog steeds voor in de dossiers die ons worden voorgelegd.

- Artikel 3, § 2, tweede streepje, van de oude wet van 20 december 2002 verbood “elke mededeling die **onjuiste juridische bedreigingen bevat,** of die onjuiste inlichtingen over de gevolgen van een wanbetaling bevat”.

Deze praktijk is voortaan verboden krachtens de artikelen VI.93, VI.97, VI.101 en VI.102[34], [35] maar komt nog steeds voor in de dossiers die ons worden voorgelegd.

- Artikel 3, § 2, vierde streepje, van de oude wet van 20 december 2002 verbood “de inning van niet voorziene of niet wettelijk toegestane bedragen”.

Volgens de parlementaire voorbereiding is deze praktijk verboden krachtens de artikelen XIX.4 en XIX.13, maar wordt niet naar de bepalingen van boek VI verwezen[36].

Hoewel artikel XIX.5 door de woorden “onverminderd de artikelen VI.92 tot VI.103” naar de bepalingen van boek VI verwijst, maakt die verwijzing de rechtzoekende onvoldoende bewust van zijn rechten. Het is belangrijk de burger te wijzen op de toepassing van boek VI bij betwistbare praktijken in het kader van de minnelijke invordering, zodat de door de wetgever beoogde bescherming doeltreffend is.

### *1.3. Onze aanbeveling*

**Een consument kan een praktijk uiteraard gemakkelijker betwisten wanneer hij zich op een ondubbelzinnige wettelijke bepaling kan beroepen**[37]. In de huidige stand van de wetgeving moet een consument die onjuiste juridische bedreigingen

[33] Kamer van volksvertegenwoordigers. Parlementaire stukken. zittingperiode 2018-2019, nr. 54-3132/003, p.34.
[34] Kamer van volksvertegenwoordigers. Parlementaire stukken. zittingperiode 2018-2019, nr. 54-3132/003, p.34.
[35] Kamer van volksvertegenwoordigers. Parlementaire stukken. zittingperiode 2018-2019, nr. 54-3132/003, p.34.
[36] *Ibidem,* p. 34.
[37] Zo kan een particulier die buiten de toegestane uren thuis wordt bezocht, zich rechtstreeks op artikel XIX.13 beroepen.

ontvangt echter de in Richtlijn 2005/29/EG vastgelegde 'getrapte loyaliteitstoetsing'[38] uitvoeren[39].

Wij zijn van mening dat, aangezien deze praktijken blijven voortbestaan en door consumenten worden ondergaan, maar ook rechtstreeks verband houden met de bepalingen van boek VI, een wetswijziging wenselijk is om in boek XIX uitdrukkelijk naar boek VI te verwijzen. Voor zover nodig merken wij overigens op dat de FOD Economie dit zelf op zijn website verduidelijkt:

> *"De hieronder vermelde praktijken **zijn niet langer opgenomen in de** wetgeving **inzake minnelijke invordering**, maar vormen niettemin bijzondere vormen van oneerlijke (misleidende of agressieve) handelspraktijken, die op grond van boek VI WER kunnen worden aangevochten".*[40]

In boek XIX, hetzij in titel 1, hoofdstuk 1, hetzij in titel 2, hoofdstuk 1, zou de volgende vermelding moeten worden opgenomen: "De bepalingen van BOEK VI zijn volledig van toepassing op iedere handelspraktijk die wordt toegepast in het kader van de minnelijke invordering van schulden van de consument zoals geregeld in dit boek."

In het verlengde van onze derde aanbeveling zou de FOD Economie op die basis *guidelines* over dit thema kunnen uitwerken in het kader van de minnelijke invordering van consumentenschulden.

[38] Ligot, J., Vanbossele, F. et Gosse, J., *op.cit*., pp. 72-73.
[39] Eerst moet worden nagegaan of de betrokken praktijk verboden is op grond van bijlage I. Vervolgens moet worden onderzocht of de aangeklaagde praktijk onder het 'semi-algemene' verbod (art. VI.97) valt. Zo niet, moet de praktijk worden getoetst aan het algemene verbod op oneerlijke handelspraktijken door na te gaan of zij aan de bestanddelen van de definitie voldoet, namelijk of zij in strijd is met de vereisten van professionele toewijding en het economische gedrag van de gemiddelde consument wezenlijk verstoort of kan verstoren.
[40] Zie de website van de FOD Economie.

# 2. De gevolgen van betalingsachterstand door de consument

## *2.1. De betalingstermijn van de factuur van de consument*

Aanbeveling nr. 6: De consument (in totaal) 30 dagen de tijd geven om de factuur te betalen (vanaf de factuurdatum) voordat een schadebeding wordt toegepast

De huidige wetgeving voorziet niet in een minimumtermijn tussen de verzenddatum van een factuur en de betaling door de schuldenaar. Ondernemingen mogen deze termijn vrij vaststellen.

Zo geven sommige ondernemingen de consument minder dan 30 dagen de tijd, waardoor deze niet zeker is dat hij zijn (volgende) maandinkomen zal kunnen aanwenden om het verschuldigde bedrag tijdig te betalen.

### *2.2.1. Het wettelijke kader*

Artikel XIX.2 bepaalt dat de onderneming, bij betalingsachterstand, een eerste kosteloze herinnering moet sturen en de consument vervolgens 14 kalenderdagen de tijd moet geven om zijn factuur te betalen voordat een schadebeding kan worden toegepast.

Dit artikel voorziet echter niet in een minimumtermijn tussen de verzending van de factuur en de vervaldatum ervan.

### *2.2.2. Onze bevindingen*

De volgende, niet-exhaustieve voorbeelden tonen aan dat sommige schuldeisers verschillende termijnen toestaan:

- in de energiesector: betalingstermijnen van 15 dagen;
- in de telecommunicatiesector: betalingstermijnen van 15 tot 18 dagen;
- in de watersector: betalingstermijnen van 15 tot 30 dagen.

### *2.2.3. Onze aanbeveling*

Vanaf de ontvangst van de factuur zou een consument ten minste 30 dagen de tijd moeten krijgen om deze te betalen zonder het risico te lopen dat een schadebeding wordt toegepast.

Boek XIX van het WER alsook, uit voorzorg en om afstemmingsproblemen tussen verschillende wetgevingen te voorkomen, de sectorspecifieke, gewestelijke, gemeentelijke en federale wetgevingen moeten worden aangevuld met een artikel dat bepaalt dat er ten minste 16 kalenderdagen moeten liggen tussen de verzenddatum van de factuur en de vervaldatum ervan.

## *2.2. Ontvangst van de factuur/herinnering door de consument*

### Aanbeveling nr. 7: De schuldeiser verplichten om aan te tonen dat de consument de herinnering bedoeld in artikel XIX.2, § 5 daadwerkelijk heeft ontvangen

Het ontbreken van een wettelijke verplichting voor de onderneming om aan te tonen dat de consument een brief daadwerkelijk heeft ontvangen, gaat te vaak ten koste van de consument. Die kan immers worden afgestraft omdat hij een factuur of een betalingsherinnering niet heeft ontvangen en daar niet binnen de gestelde termijn op heeft gereageerd.

#### *2.2.1. Het wettelijke kader*

Artikel XIX.2, § 5 van boek XIX bepaalt dat de bewijslast voor de naleving van de verplichtingen in verband met het versturen van de eerste betalingsherinnering bij de onderneming ligt.

De parlementaire voorbereiding stelt in dit verband:

> *"De bewijslast dat aan de bepalingen van dit artikel is voldaan, rust op de onderneming. Een dergelijke regel is niet uitzonderlijk in het consumentenrecht en is op verschillende plaatsen opgenomen in de boeken VI, VII en XV van het Wetboek van economisch recht. De onderneming moet dus bewijzen dat zij overeenkomstig deze bepaling een herinnering aan de consument heeft verzonden. Dit houdt niet in dat de onderneming moet bewijzen dat de consument daadwerkelijk kennis heeft genomen van deze herinnering".*[41]

Daar ligt de moeilijkheid: volgens de huidige wetgeving moet de onderneming bewijzen dat de herinnering wel degelijk is "verzonden", maar niet dat deze door de schuldenaar is "ontvangen" of dat deze er "daadwerkelijk kennis van heeft genomen".

In de praktijk kan een consument een herinnering ontvangen zonder die te openen. In dat geval is hij in gebreke, want de herinnering heeft hem wel degelijk bereikt, ook al heeft hij er geen kennis van genomen.

Omgekeerd kan het ook gebeuren dat hij de herinnering nooit of pas laattijdig ontvangt, wegens vertraging bij de post of een technisch probleem waardoor een e-mail of sms niet werd bezorgd.

In zo'n situatie heeft de consument de herinnering daadwerkelijk niet 'ontvangen' en lijkt het moeilijk te verantwoorden dat hij daarvoor wordt gestraft. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in verschillende arresten[42] de vereisten met betrekking tot

[41] Kamer van volksvertegenwoordigers. Parlementaire stukken. zittingperiode 2018-2019, nr. 54-3132/001, p. 20.

[42] Zie met name de volgende arresten: HvJ-EU 5 juli 2012, C-49/11: de onderneming moet aantonen dat het document daadwerkelijk op een duurzame drager aan de consument is meegedeeld. Een document op een website beschikbaar stellen volstaat niet wanneer de consument het zelf moet gaan zoeken; en HvJ-EU 25 januari 2017, C-375/15; een bank moet aantonen dat de klant de mededeling daadwerkelijk heeft ontvangen, niet alleen dat zij die op een onlineportaal beschikbaar heeft gesteld. Indien een intern berichtensysteem wordt gebruikt, moet worden bewezen dat de klant behoorlijk werd geïnformeerd en kennis kon nemen van het document.

het bewijs van verzending van een document verduidelijkt, met name in het kader van het consumentenrecht, het bankrecht en administratieve procedures. Om de verzending van een document te bewijzen, moet het volgende kunnen worden aangetoond:

- De daadwerkelijke verzending van het document aan de geadresseerde (en niet alleen de terbeschikkingstelling ervan);
- Op een duurzame drager die de toegang tot het document zonder wijzigingen garandeert;

Evenals:

- De informatie aan de ontvanger, met name via een kennisgeving of een ontvangstbevestiging.

### *2.2.2. Onze bevindingen*

Steeds meer consumenten klagen dat ze de herinnering voor een factuur[43] niet hebben ontvangen (en soms zelfs de factuur zelf niet), of dat ze deze wel hebben ontvangen, maar veel te laat ten opzichte van de aangegeven vervaldatum[44].

Vroeger werden facturen en herinneringen per post verstuurd en gold de datum van de poststempel als bewijs. Tegenwoordig bestaat deze stempel niet meer en kan de consument aan de hand van de barcode op de envelop niet bewijzen wanneer deze bij de post werd afgegeven.

Herinneringen die per e-mail worden verzonden, kunnen in de spamfolder terechtkomen of naar een adres worden gestuurd dat de consument slechts sporadisch gebruikt.

Onlangs ontvingen sommige klanten van VIVAQUA hun facturen op het Doccle-platform zonder dat ze hiervan op de hoogte waren gesteld of hierom hadden gevraagd. Omdat deze klanten niet op de hoogte waren van de ontvangst van hun facturen, ontstond een betalingsachterstand die bijkomende kosten met zich meebracht[45]. Dergelijke situaties treffen niet alleen mensen in financiële moeilijkheden.

### *2.2.3. Onze aanbeveling*

Om de consument te beschermen wanneer zich een probleem voordoet met de ontvangst van een factuur of herinnering, zou de wetgeving rekening moeten houden met de lessen uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van de onderneming moeten eisen dat zij de goede ontvangst kan aantonen.

[43] We merken op dat de vicevoorzitter van Les Engagés, de heer Yves Caputo, het slachtoffer werd van een dergelijke praktijk, die hij aan de kaak stelde op sociale media.
[44] We willen ook wijzen op het Verzending van Vivaqua-facturen per vergissing via Doccle
[45] Zie ons artikel hierover.

Middels een wijziging van artikel XIX.2, § 5 zou moeten worden verduidelijkt dat de **schuldeiser** in voorkomend geval **moet aantonen** dat de consument de herinnering daadwerkelijk heeft ontvangen.

De concrete uitwerking van een dergelijke maatregel roept uiteraard tal van praktische vragen op, met name over het risico op te dwingende of rigide vormvereisten en bijkomende kosten, waardoor het beoogde doel mogelijk niet helemaal wordt bereikt of zelfs tegengewerkt.

Het lijkt ook aangewezen dat de FOD Economie richtlijnen voor ondernemingen uitwerkt, om te verduidelijken hoe een geldig bewijs van verzending — met inachtneming van het huidige wettelijke kader — en/of van ontvangst kan worden geleverd.

### Aanbeveling nr. 8: Lagere maxima vastleggen voor het schadebeding

De wettelijke maxima voor het bedrag van het schadebeding zijn te hoog, te ingewikkeld om toe te passen en worden niet altijd nageleefd door schuldeisers en incassobureaus. Wij pleiten voor een vereenvoudiging tot twee schijven, die een evenwicht tussen de rechten en verplichtingen van de partijen waarborgt.

#### *2.2.1. Het wettelijke kader*

Artikel 5.88, § 1 van het Burgerlijk Wetboek definieert het schadebeding als een vooraf door de partijen overeengekomen clausule die bepaalt dat in geval van toerekenbare niet-nakoming, de schuldenaar als vergoeding gehouden is een forfaitair bedrag te betalen of tot een bepaalde prestatie te leveren. In dit geval kan aan de andere partij noch hogere, noch lagere vergoeding worden toegekend.

Bij de toepassing van een schadebeding op grond van artikel XIX.4 kiest de onderneming of zij wil voorzien in:

- uitsluitend verwijlinteresten;
- uitsluitend een forfaitaire vergoeding;
- beide.

Dit artikel legt een wettelijk plafond vast voor het bedrag van het schadebeding, dat alle kosten van minnelijke invordering moet dekken. De invoering van dit plafond is een stap in de goede richting, waar wij al vele jaren op aandringen.

#### *2.2.2. Onze bevindingen*

Wij stellen vast dat de bedragen voorzien in artikel XIX.4:

- te hoog zijn, met name in het kader van 'kleine' consumentenschulden;
- niet altijd gemakkelijk toe te passen zijn (door het grote aantal parameters waarmee rekening moet worden gehouden om een schadebeding op te leggen en met name de combinatie, bij de berekening van eenzelfde vergoeding, van vaste bedragen, percentages en maxima);

- niet worden nageleefd door schuldeisers en incassobureaus.

*2.2.3. Onze aanbeveling*

Er moet een billijk en evenredig plafond worden vastgesteld voor alle invorderingskosten. In het verlengde van artikel XIX.13 moet iedere mogelijkheid voor degene die de schuldvordering van een ander minnelijk invordert om zijn eigen kosten op de schuldenaar af te wentelen, ondubbelzinnig worden uitgesloten.

Het doel is een evenwicht te bereiken tussen de rechten en plichten van de partijen: de schuldeiser van een onbetaald bedrag moet een redelijke vergoeding kunnen verkrijgen, terwijl de consument wordt beschermd tegen overmatige schuldenlast als gevolg van onevenredige bijkomende kosten. Tegelijk moet ook de berekening worden vereenvoudigd.

Bovendien moet worden verduidelijkt hoe artikel XIX.4, eerste lid, 2° moet worden geïnterpreteerd wanneer in één ingebrekestelling aan de schuldenaar een gecumuleerde vergoeding wordt gevorderd voor verschillende wanbetalingen bij dezelfde schuldeiser.

Aanbeveling nr. 9: Op grond van titel 3, hoofdstuk 6 schadebedingen die de in artikel XIX.4 vastgestelde maxima overschrijden als onrechtmatig aanmerken

De in boek XIX vastgestelde maxima voor het bedrag van de schadebedingen kunnen door schuldeisers en schuldinvorderaars worden omzeild. De tekst moet worden verduidelijkt.

*2.2.1. Het wettelijke kader*

Boek XIX stelt een algemeen kader vast dat de consument *zo goed mogelijk moet beschermen.* Schuldeisers of schuldinvorderaars mogen dit kader niet kunnen omzeilen door schadebedingen toe te passen die veel hoger liggen dan de vastgestelde bedragen.

In die zin bepaalt artikel XIX.4, derde lid dat schadebedingen die voor verwijlinteresten en invorderingskosten bedragen bevatten die hoger zijn dan toegestaan krachtens artikel XIX.4, “voor niet geschreven worden gehouden”.

Zoals in de parlementaire voorbereiding wordt aangegeven, moet de rechter de toepassing van schadebedingen die de wettelijke maxima overschrijden, volledig afwijzen.

Volgens de heersende Belgische rechtsleer staat “voor niet geschreven gehouden” gelijk aan nietigheid.

Ter vergelijking zij opgemerkt dat artikel VII.106, § 6 inzake consumentenkrediet eveneens bepaalt dat elk beding dat niet bij wet voorziene straffen of schadevergoedingen bevat, verboden is en voor niet geschreven wordt gehouden.

Er zij op gewezen dat onrechtmatige bedingen worden geregeld door titel 3, hoofdstuk 6 van het WER. De erkenning dat schadebedingen met vergoedingsbedragen die in strijd zijn met artikel XIX.4 onrechtmatig zijn in de zin van boek VI en bijgevolg nietig zijn, naast het feit dat ze voor niet geschreven worden gehouden, zou de consument dan ook bijkomende bescherming bieden.

*2.2.2. Onze bevindingen*

In sommige dossiers zijn de bedragen van de schadebedingen niet in overeenstemming met de maxima waarin artikel XIX.4 voorziet.

*2.2.3. Onze aanbeveling*

De versterking van de band tussen boek VI en de bepalingen van boek XIX, met name wat betreft het onrechtmatige karakter van een schadebeding, zou ook de rechtszekerheid van de consument ten goede komen.

Artikel XIX.4, derde lid zou als volgt moeten worden gewijzigd: "*Elk schadebeding dat bedragen bevat waarin het eerste lid niet voorziet, wordt als onrechtmatig en nietig beschouwd. Dit artikel is van toepassing onverminderd de artikelen VI.83, 17°, VI.83, 24° en VI.37*."

Aanbeveling nr. 10: De toepassing van schadebedingen beperken en de toepassing van de drie kosteloze herinneringen verduidelijken bij overeenkomsten voor de regelmatige levering van goederen of diensten

Voor overeenkomsten met opeenvolgende prestaties (zoals gas- en elektriciteitsfacturen enz.) voorziet artikel XIX.2, § 2, tweede lid in een bijzondere regeling voor de verzending van herinneringen: "er mogen per kalenderjaar geen kosten worden aangerekend aan de consument voor de herinneringen bij niet-betaling van drie vervaldata". Deze bepaling houdt het risico in dat de schuldenaar aanzienlijke bijkomende kosten moet dragen en roept vragen op over de controle op de naleving van deze regeling gedurende de vastgestelde periode.

Bovendien wordt de toevoeging van schadebedingen bij betalingsachterstand (wat hoe dan ook een mogelijkheid voor de schuldeiser blijft en geen verplichting is) niet specifiek geregeld door boek XIX. Dit kan de kosten voor de consument aanzienlijk doen toenemen.

*2.2.1. Het wettelijke kader*

Elke betalingsachterstand begint met de verzending van een eerste kosteloze herinnering.

Artikel XIX.2 regelt de verzending van de eerste herinnering door de schuldeiser in geval van betalingsachterstand. Deze eerste herinnering is kosteloos en moet een aantal vermeldingen bevatten[46].

Artikel XIX.2 bevat ook een uitzondering voor schulden die voortvloeien uit een overeenkomst voor de regelmatige levering van goederen of diensten (onder meer gas-, elektriciteits- en telecomrekeningen, enz.).

In de parlementaire voorbereiding wordt gepreciseerd dat deze maatregel bedoeld is om te voorkomen dat de schuldeiser elke maand een kosteloze herinnering moet sturen wanneer hij te maken heeft met een klant die systematisch te laat betaalt. Wanneer de schuld voortvloeit uit dit type overeenkomst, zijn alleen de herinneringen met betrekking tot drie onbetaalde vervaldata per kalenderjaar kosteloos[47].

Boek XIX behandelt de toepassing van een schadebeding bovenop de herinneringskosten voor dit type overeenkomst niet. De huidige tekst staat immers toe dat een schadebeding wordt toegepast op iedere onbetaalde factuur, ook op tussentijdse facturen, waarvoor een eerste kosteloze herinnering is verzonden maar die de consument niet heeft betaald.

### *2.2.2. Onze bevindingen*

Bij een overeenkomst voor de levering van elektriciteit zouden van een consument die drie opeenvolgende facturen niet betaalt, herinneringskosten kunnen worden gevorderd. Die kosten kunnen negen keer per kalenderjaar worden aangerekend, wat tot een aanzienlijk bedrag kan leiden (in dit geval 9 × € 7,50, vermeerderd met € 1,53 portokosten[48], of in totaal € 81,27).

Ook moet de aanvangsdatum van deze periode van één kalenderjaar worden verduidelijkt. Begint die periode telkens op 1 januari, waardoor ieder jaar een nieuwe cyclus van drie kosteloze herinneringen begint? Of begint het jaar te lopen vanaf de eerste vastgestelde betalingsachterstand? Om een transparante toepassing van deze regel te waarborgen, moeten bovendien duidelijke informatiemiddelen worden ingevoerd, zodat de consument kan nagaan hoeveel herinneringen hij al heeft ontvangen en of daarvoor niet ten onrechte kosten zijn aangerekend.

Bovendien stelt het ontbreken van een beperking op de aanrekening van schadebedingen bij overeenkomsten met opeenvolgende prestaties schuldeisers in staat deze kosten tot twaalf keer per jaar aan te rekenen, wat voor de consument een aanzienlijk bedrag kan vertegenwoordigen.

### *2.2.2. Onze aanbeveling*

Om te voorkomen dat de consument bij overeenkomsten met opeenvolgende prestaties snel met een opeenstapeling van kosten wordt geconfronteerd, bevelen wij

[46] Vermeld in paragraaf 3 van artikel XIX.2.
[47] Kamer van volksvertegenwoordigers. Parlementaire stukken. zittingperiode 2018-2019, nr. 54-3132/001, p. 17.

aan de regeling van de drie kosteloze herinneringen te verduidelijken en de aanrekening van schadebedingen te beperken.

Bij herinneringen in het kader van overeenkomsten met opeenvolgende prestaties dient:

- het beginpunt van het kalenderjaar te worden verduidelijkt;
- het bedrag van de betalende herinneringen ten laste van de schuldenaar te worden beperkt. Indien de huidige wettekst behouden blijft, moet deze worden verduidelijkt, zodat de kosten van latere herinneringen worden opgenomen in het plafond waarin artikel XIX.4 voorziet.

Bovendien zou een schadebeding, indien de schuldeiser ervoor kiest dit toe te passen, slechts eenmaal mogen worden aangerekend:

- **bij de opzegging van de overeenkomst** in kwestie (hetzij in overeenstemming met de wettelijke bepalingen, hetzij op basis van de algemene voorwaarden van de schuldeiser);
- op basis van het op dat ogenblik verschuldigd blijvend saldo;
- na de verzending **van een laatste kosteloze herinnering** door de schuldeiser aan de schuldenaar, waarin deze kenbaar maakt dat hij de overeenkomst wenst op te zeggen en een schadebeding zal toepassen, en de schuldenaar een laatste termijn van 14 kalenderdagen krijgt, die ingaat op de datum van verzending van brief.

### Aanbeveling nr. 11: Opleggen van de wettelijke interestvoet in geval van schadebedingen

De interestvoet waarin de wet betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties voorziet, is aanzienlijk hoger dan de wettelijke interestvoet. Toch koos de wetgever in boek XIX voor die eerste interestvoet.

#### *2.2.1. Het wettelijke kader*

*De keuze om de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties toe te passen*

De onderneming kan kiezen welke vorm zij aan een eventueel schadebeding wil geven.

Artikel XIX.4 bepaalt uitdrukkelijk dat de verwijlinteresten[49] niet hoger mogen zijn dan de referentie-interestvoet vermeerderd met acht procentpunten, bedoeld in artikel 5, tweede lid van de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.

In de parlementaire voorbereiding wordt niet uitgelegd waarom deze interestvoet voor handelstransacties van toepassing is in plaats van de wettelijke interestvoet.

[49] Indien zij door de schuldeiser worden gevorderd en voor zover zij verschuldigd zijn op grond van algemene voorwaarden die deel zijn gaan uitmaken van de overeenkomst.

Het verschil tussen beide interestvoeten is nochtans aanzienlijk:

- voor het eerste semester van 2026 bedraagt de wettelijke interestvoet die op grond van de wet van 2 augustus 2002 van toepassing is bij betalingsachterstand in handelstransacties 10,5%;
- de wettelijke interestvoet voor het jaar 2026 bedraagt daarentegen 4,5%[50].

We herinneren eraan dat de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties het resultaat is van de omzetting van richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000, waarvan overweging 13 duidelijk het volgende stelt:

> *"Deze richtlijn heeft enkel betrekking op betalingen tot vergoeding van handelstransacties en strekt niet tot regulering van transacties met consumenten (…)"*[51]*.*

Wij stellen ons dan ook vragen bij *d*e keuze voor de interestvoet waarin de wet van 2 augustus 2002 voorziet.

De wet van 2 augustus 2002 was oorspronkelijk immers bedoeld om betalingsachterstanden bij handelstransacties *tussen ondernemingen* te r*egelen*, die in artikel 2 als volgt worden gedefinieerd:

> *“een transactie tussen ondernemingen of tussen ondernemingen en aanbestedende overheden of aanbestedende diensten die leidt tot het leveren van goederen of het verrichten van diensten tegen vergoeding of het ontwerpen en uitvoeren van openbare werken, bouwwerken en civieltechnische werken.”*

In die zin schept artikel XIX.4 een onevenwicht tussen de rechten van de onderneming en die van de consument. Dit onevenwicht werd al tijdens de parlementaire besprekingen aan de kaak gesteld. Daarop werd geantwoord dat:

> *"(…) werd bovenal geoordeeld dat de toepassing van dezelfde interestvoet als in de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties gerechtvaardigd is, omdat sommige ondernemingen een beroep moeten doen op financiering wanneer zij over te weinig liquide middelen beschikken. In al die opzichten houdt het voorliggende wetsontwerp rekening met de liquiditeitsbehoeften van de ondernemingen, alsook met de knelpunten waarmee zij te maken krijgen, maar het wil tegelijkertijd een hoge graad van consumentenbescherming bewerkstelligen. De bewering dat het*

[50] Wettelijke rentevoet van toepassing ingeval van betalingsachterstand bij handelstransacties | FOD Financiën
[51] Richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, PB L 200 van 8.8.2000, pp. 35-38.

*wetsontwerp niet evenwichtig genoeg zou zijn, is volgens de vice-eersteminister dan ook ongegrond"*[52].

Het valt moeilijk te begrijpen in welke zin de toepassing van zo'n hoge interestvoet een beschermende maatregel is voor de consument.

*Combinatie met artikel 5.240 van het Burgerlijk Wetboek*

| Artikel 5.240 van het Burgerlijk Wetboek | Artikel XIX.4 van het WER |
|---|---|
| *"Onverminderd het recht op buitengerechtelijke invorderingskosten, bestaat de vergoeding die wegens vertraging in de nakoming van een geldschuld verschuldigd is uitsluitend uit de interest tegen de wettelijke interestvoet, behoudens de uitzonderingen waarin de wet of het contract voorziet.*<br><br>*Deze moratoire interest is verschuldigd zonder dat de schuldeiser het bestaan en de omvang van de schade hoeft te bewijzen.*<br><br>*Zij is verschuldigd vanaf de dag van de ingebrekestelling, tenzij de wet of het contract ze van rechtswege doet lopen. (...)"* | *"In geval van gehele of gedeeltelijke niet-betaling van de schuld na het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel XIX.2, § 1, kan geen enkele andere betaling dan de hierna vermelde worden gevorderd van de consument:*<br><br>*1° de verwijlinteresten, die niet hoger mogen zijn dan de interest tegen de referentie-interestvoet vermeerderd met acht procentpunten, bedoeld in artikel 5, tweede lid van de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.*<br><br>*Deze interesten worden berekend op het nog te betalen bedrag, en/of (...)".* |

Binnen het hierboven beschreven wettelijk kader:

- legt artikel 5.240 van het Burgerlijk Wetboek een algemeen kader, een lex generalis, vast dat voorziet in de toepassing van de wettelijke interestvoet bij de berekening van de moratoire interest;
- voert artikel XIX.4 een uitzondering in voor het specifieke domein van de invordering van consumentenschulden: in die zin gaat het om een lex specialis.

Op basis van de beginselen die hierboven in het kader van aanbeveling nr. 4 zijn uiteengezet, moet bijzondere wetgeving voorrang hebben op algemene wetgeving, tenzij dit tot gevolg heeft dat de belangen van de consument minder goed worden beschermd. En dat is hier precies het geval, aangezien artikel XIX.4 verhindert dat de consument kan genieten van het gunstigere algemene kader van artikel 5.240 van het Burgerlijk Wetboek.

Door de onderneming toe te staan een interestvoet vast te stellen op basis van de wet van 2 augustus 2002, die hoger is dan de wettelijke interestvoet, beperkt de wetgever de mogelijkheid om artikel 5.240 van het Burgerlijk Wetboek toe te passen en aldus een lagere interestvoet aan te rekenen.

### *2.2.2. Onze bevindingen*

[52] Kamer van volksvertegenwoordigers, Parlementaire stukken, zitting 2018-2019, nr. 54-3132/003, p. 29.

Wanneer de schuldeiser in zijn algemene voorwaarden voor de wettelijke interestvoet kiest, leeft hij artikel XIX.4 na. Dat artikel bepaalt immers dat de interestvoet in de algemene voorwaarden lager moet zijn dan of gelijk moet zijn aan de referentie-interestvoet vermeerderd met acht procentpunten, bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.

De situatie is anders wanneer de algemene voorwaarden voorzien in een interestvoet die voldoet aan artikel XIX.4. In dat geval zijn de voorwaarden in overeenstemming met het Wetboek van economisch recht (*lex specialis*), waardoor artikel 5.240 van het Burgerlijk Wetboek *(lex generalis*) niet van toepassing is en de consument een veel hogere interestvoet wordt opgelegd.

Ook moet worden opgemerkt dat dit onderscheid tussen artikel 5.240 van het Burgerlijk Wetboek en artikel XIX.4 een te groot onevenwicht creëert tussen enerzijds kmo's, die niet noodzakelijk over algemene voorwaarden beschikken en daarom beperkt zijn tot de toepassing van artikel 5.240 van het Burgerlijk Wetboek, en anderzijds grote ondernemingen, die via hun algemene voorwaarden en artikel XIX.4 een gunstigere interestvoet kunnen verkrijgen.

#### *2.2.3. Onze aanbeveling*

Een optimale oplossing zou erin bestaan om in het Wetboek van economisch recht naar artikel 5.240 van het Burgerlijk Wetboek te verwijzen, zodat de wettelijke interestvoet wordt toegepast.

Artikel XIX.4 dient als volgt te worden aangepast:

> *"In geval van gehele of gedeeltelijke niet-betaling van de schuld na het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel XIX.2, § 1, kan geen enkele andere betaling dan de hierna vermelde worden gevorderd van de consument:*
> *1° de verwijlinteresten, die niet hoger mogen zijn dan de wettelijke interest zoals bepaald in de wet van 5 mei 1865 betreffende de lening tegen interest (...)".*

### *2.3. Bewijsstukken die ter beschikking moeten worden gesteld van de consument en verificatie van de schuldvordering door de schuldinvorderaar*

Aanbeveling nr. 12: In alle schriftelijke communicatie van schuldinvorderaars de volgende vermelding opnemen: "Deze brief betreft GEEN dagvaarding voor de rechtbank of beslag. Het gaat niet om een procedure van gerechtelijke invordering."

#### *2.3.1. Het wettelijke kader*

Artikel XIX.7, § 2, 5° bepaalt dat de ingebrekestelling van de schuldinvorderaar de volgende vermelding moet bevatten:

> *"Deze brief betreft GEEN dagvaarding voor de rechtbank of beslag. Het gaat niet om een procedure van gerechtelijke invordering."*

Deze vermelding moet in een afzonderlijke alinea, vetgedrukt en in een ander lettertype worden opgenomen.

Boek XIX van het WER bepaalt echter niet dat deze waarschuwing moet worden herhaald in de schriftelijke communicatie na de ingebrekestelling.

Gelet op deze vaststelling bevelen wij aan dat gerechtsdeurwaarders en advocaten deze informatie tijdens het hele proces van minnelijke invordering stelselmatig herhalen in hun schriftelijke communicatie (op een duurzame drager) met de consument.

*2.3.2. Onze bevindingen*

Door omstandigheden die eigen zijn aan personen en gezinnen met betalingsmoeilijkheden, komt het vaak voor dat deze eerste ingebrekestelling 'verloren' gaat of dat de waarschuwing op zijn minst niet wordt begrepen of correct wordt 'opgevat'.

*2.3.3. Onze aanbeveling*

Gelet op deze vaststelling bevelen wij aan om deze informatie tijdens het hele proces van minnelijke invordering stelselmatig te herhalen.

In alle communicatie van schuldinvorderaars moet de volgende vermelding worden opgenomen: "Deze brief betreft geen dagvaarding voor de rechtbank of beslag. Het gaat niet om een procedure van gerechtelijke invordering."

Aanbeveling nr. 13: De bewijslast van de schuldeiser verduidelijken, de verificatieplicht van schuldinvorderaars aanscherpen en bepalen welke bewijsstukken ter beschikking van de consument moeten worden gesteld

Maar al te vaak wordt een procedure van minnelijke invordering gestart zonder voorafgaande verificatie van de schuldvordering en de contractuele documenten. Dit leidt tot ongerechtvaardigde bijkomende kosten en tot tijd- en geldverlies voor alle partijen.

*2.3.1. Het wettelijke kader*

Enerzijds bepaalt artikel XIX.3 van het WER, wat de schuldeisende onderneming betreft, het volgende:

> "*De onderneming verstrekt onverwijld, op vraag van de consument, op een duurzame drager, alle bewijsstukken van de schuld en alle nodige informatie over de wijze waarop de schuld kan worden betwist.*"

Deze bepaling voert een voortdurende verplichting in, zodat de consument op ieder ogenblik (voor of na de eerste herinnering) om deze informatie kan verzoeken[53]. Dit is een zeer positieve bepaling, aangezien de onderneming voortaan verplicht is de consument onverwijld *alle* bewijsstukken te verstrekken waarover zij beschikt.
De consument is vaak niet op de hoogte van deze mogelijkheid. In de eerste ingebrekestelling bedoeld in artikel XIX.2 hoeft hij niet aan dit recht te worden herinnerd. In voorkomend geval wordt dit recht pas uitdrukkelijk vermeld in de ingebrekestelling die wordt verstuurd nadat de invordering aan een schuldinvorderaar is toevertrouwd.

Wanneer een onderneming een schadebeding toepast op basis van een overeenkomst, is het bewijs van de oorsprong van de schuld doorslaggevend voor de toepassing van dat beding. Het moet mogelijk zijn om te verifiëren dat het beding was opgenomen in de onderliggende overeenkomst of in de algemene voorwaarden van de onderneming, die van kracht waren op het ogenblik dat de schuld ontstond. Bovendien moet de onderneming aantonen dat de consument kennis heeft kunnen nemen van haar algemene voorwaarden en deze vóór of uiterlijk bij het sluiten van de overeenkomst heeft aanvaard.

Anderzijds moet de schuldinvorderaar in het kader van de minnelijke invordering, voordat hij enige communicatie naar de consument stuurt, controleren of volgende bepalingen correct werden toegepast:

- artikel XIX.2 dat voorschrijft dat een eerste kosteloze herinnering moet worden verzonden naar een consument met een betalingsachterstand en;
- voorafgaand aan zijn tussenkomst, van artikel XIX.4 betreffende het schadebeding, waarbij deze controle het begin van de invorderingsactiviteit vormt. Er mag dus geen ingebrekestelling aan de consument worden verstuurd wanneer artikel XIX.4 niet is nageleefd.

Deze nieuwe verificatieplicht wordt opgelegd aan de schuldinvorderaar om te voorkomen dat deze "schulden overneemt zonder een minimale verificatie van de gevorderde bedragen"[54].

Het volstaat echter niet om enkel te controleren dat de gevorderde bedragen niet hoger zijn dan de bedragen voorzien in boek XIX. Naar onze mening moet de professionele schuldinvorderaar een inzicht verwerven in het volledige dossier, wat inhoudt dat hij moet kunnen beschikken over een kopie van de oorspronkelijke overeenkomst, van de eventuele algemene voorwaarden en van de bewijzen/stukken die afdoende aantonen dat de algemene voorwaarden inderdaad deel uitmaken van de overeenkomst. Deze eerste verificatie is essentieel en moet effectief zijn.

[53] Van den Haute, E., « Chapitre 2 - Contrats conclus entre une entreprise et un consommateur » in *Traité des contrats spéciaux*, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 31.
[54] Kamer van volksvertegenwoordigers, Parlementaire stukken, zitting 2018-2019, nr. 54-3132/001, p. 29.

In een arrest van 10 juli 2024 heeft het Grondwettelijk Hof overigens herinnerd aan de noodzakelijke zorgvuldigheid die professionele schuldinvorderaars bij de minnelijke invordering van schulden aan de dag moeten leggen[55].

### *2.3.2. Onze bevindingen*

Ondanks deze wettelijke verplichtingen stellen we in de praktijk het volgende vast:

- de weigering van sommige schuldinvorderaars om documenten mee te delen;
- de mededeling van onvolledige documenten;
- het gebruik van algemene voorwaarden die niet tegenstelbaar zijn aan de consument (vastgesteld door de consument zelf of door tussenkomst van een dienst voor minnelijke schuldbemiddeling).

Bovendien blijkt het gebrek aan verificatie duidelijk uit de dossiers[56] die ons ter analyse worden voorgelegd.

### *2.3.3. Onze aanbeveling*

De reikwijdte van de bewijslast die op de **schuldeiser** rust, moet worden verduidelijkt, wanneer hem gevraagd wordt om de bewijsstukken voor de schuld te verstrekken, in het kader van zowel contractuele schulden (bewijs dat de overeenkomst werd gesloten en het tegenstelbare karakter van de algemene voorwaarden die van kracht waren bij het sluiten van de overeenkomst, ...), als wettelijke schulden (de regelgeving die van toepassing was bij het ontstaan van de verplichting).

Deze bewijslast moet ook gelden wanneer een minnelijke schuldbemiddelaar optreedt om de schuldenaar bij te staan. Dit zou moeten worden verduidelijkt in artikel XIX.3 of XIX.29. In dit verband zou het voorschrift van artikel XIX.3 ook moeten worden vermeld in de herinnering zoals beschreven in artikel XIX.2, dat in die zin moet worden gewijzigd.

Bovendien moet artikel XIX.9 voorzien in een bijkomende grond voor opschorting wanneer de bewijsstukken van de schulden zijn opgevraagd — door de consument of door de minnelijke schuldbemiddelaar — en zolang die niet zijn meegedeeld. (Zie ook aanbeveling 14.)

[55] Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 83/2024 van 10 juli 2024.

[56] Bijlage 9: onverschuldigd schadebeding gevorderd door de gerechtsdeurwaarder. In dit dossier corrigeert de gerechtsdeurwaarder zijn afrekening nadat de dienst voor schuldbemiddeling hem heeft aangesproken over de tegenwerpelijkheid van de algemene voorwaarden. Hij schrapt het schadebeding, waarmee hij erkent dat de algemene voorwaarden niet aan de consument konden worden tegengeworpen en dat hem bijgevolg geen schadebeding kon worden aangerekend. In dit geval bedraagt het verschil 70,61 euro, een bedrag dat aanvankelijk aan de schuldenaar was aangerekend. De gerechtsdeurwaarder had zich ervan moeten vergewissen dat de algemene voorwaarden aan de consument konden worden tegengeworpen voordat hij ze in rekening bracht. Bovendien zijn de bedragen in dit geval te hoog geraamd (48,15 euro als forfaitaire vergoeding in plaats van 37,96 euro op grond van artikel XIX.4). Er zijn meerdere e-mails nodig om de afrekening te laten corrigeren en de situatie te verduidelijken: aangezien de algemene voorwaarden geen deel zijn gaan uitmaken van de overeenkomst, is het beding niet verschuldigd. De schuldinvorderaar had dit zorgvuldig moeten controleren voordat hij enige invorderingsmaatregel nam. Deze maatregel beschermt niet alleen de consument, maar bespaart alle partijen ook tijd en geld.

Bijlage 10: invorderingsprocedure gestart zonder dat de schuldinvorderaar over het volledige dossier beschikt. In dit dossier gebruikt de schuldeiser het briefpapier van de gerechtsdeurwaarder (met diens toestemming!) om de eerste kosteloze herinnering te versturen, wat zoals hierboven uiteengezet een misleidende praktijk is. Bovendien bevestigt de gerechtsdeurwaarder dat hij niet over het dossier beschikt en dat men zich tot zijn opdrachtgeefster, de schuldeiser, moet wenden.

Voor de duidelijkheid adviseren wij ook om artikel XIX.7 aan te vullen: de **omvang** van de verificatieplicht van de **schuldinvorderaar** moet onbetwistbaar zijn staan en mag niet beperkt blijven tot een louter formele verificatie. Ze moet een onderzoek omvatten van de omstandigheden en voorwaarden waarin de overeenkomst is gesloten en steunen op bewijskrachtige stukken.

Ten slotte moet de Economische Inspectie strikt controleren of de omvang van de bewijslast wordt nageleefd.

## Aanbeveling nr. 14: Artikel XIX.9, § 1 wijzigen wat betreft de opschortingstermijn na de verzending van de ingebrekestelling

Wat de gronden voor opschorting van de minnelijke invordering betreft, heeft onze aanbeveling betrekking op verschillende aspec*ten en* beoogt ze uiteindelijk een herziening van artikel XIX.9. Het is immers in het belang van alle partijen om een minnelijke oplossing te vinden en een gerechtelijke procedure te vermijden.

### *2.3.1. Het wettelijke kader*

Artikel XIX.9 voorziet in een aantal gronden voor opschorting van de invordering van schulden bij het begin van de activiteit van invordering door een professionele schuldinvorderaar:

| Wettelijke basis | Scenario | Gevolg |
|---|---|---|
| Artikel XIX.9, § 1 | Verzending van de ingebrekestelling aan de consument | Gedurende 14 dagen, te rekenen vanaf de derde werkdag na de verzending van de ingebrekestelling, mag geen enkele maatregel of handeling van minnelijke invordering worden verricht. |
| Artikel XIX.9, §2 | Binnen 14 dagen na de verzending van de ingebrekestelling door de schuldinvorderaar een afbetalingsplan aanvragen | Gedurende deze periode wordt de invorderingsprocedure opgeschort.<br><br>Als binnen 30 dagen, te rekenen vanaf de eerste werkdag volgend op de dag waarop het plan werd aangevraagd, geen beslissing is genomen, worden de verwijlinteresten opgeschort totdat de beslissing is genomen. |
| Artikel XIX.9, §3 | Binnen 14 dagen na de verzending van de ingebrekestelling door de schuldinvorderaar verzoeken om een minnelijke schuldbemiddeling of een collectieve schuldenregeling op te starten | De consument moet de schuldinvorderaar dus onverwijld informeren over zijn verzoek tot schuldbemiddeling om de invorderingshandelingen en -maatregelen te doen opschorten. Er mag dan geen enkele invorderingsmaatregel of -handeling worden verricht voordat over het verzoek is beslist of voordat vijfenveertig kalenderdagen sinds het verzoek zijn verstreken.[57] |

[57] De procedure kan als volgt worden samengevat: wanneer een consument binnen de in § 1 bepaalde termijn een verzoek tot minnelijke schuldbemiddelin[9] indient, mag geen enkele maatregel of handeling van minnelijke invordering worden verricht totdat

| | | |
|---|---|---|
| | | Eens deze periode is verstreken, mag de invorderaar alle nuttige en noodzakelijke maatregelen nemen om de schuld in te vorderen.[58] |
| Artikel XIX.9, §4 | Betwisting van de schuld overeenkomstig artikel XIX.7, § 2, tweede lid, 7° | Er mogen geen invorderingsmaatregelen worden genomen zolang er geen beslissing is gevallen ten aanzien van de betwisting.<br><br>Als binnen 30 dagen, te rekenen vanaf de eerste werkdag volgend op de dag waarop het plan werd aangevraagd, geen beslissing is genomen, worden de verwijlinteresten opgeschort totdat de beslissing is genomen. |
| Artikel XIX.9, §5 | Samenloop van verschillende gronden voor opschorting | De minnelijke invordering kan slechts worden opgeschort voor een periode van 45 kalenderdagen, te rekenen vanaf het einde van de termijn van 14 kalenderdagen die volgt op de ingebrekestelling (§ 5). |

### *2.3.2. Onze bevindingen*

De termijn van 14 dagen waarin paragraaf 1 voorziet, lijkt ons te kort om de schuldenaar in staat te stellen te reageren, en wel om de volgende redenen:

- De consument mag niet de indruk krijgen dat het na 14 dagen niet langer 'zinvol' is om een afbetalingsplan aan te vragen, hulp te zoeken bij een dienst voor schuldbemiddeling of een collectieve schuldenregeling aan te vragen;
- Sommige gezinnen kunnen deze termijn niet naleven door omstandigheden die verband houden met hun betalingsmoeilijkheden, maar ook door de concrete werkomstandigheden van de maatschappelijke actoren[59] [60].

### *2.3.3. Onze aanbeveling*

Wij bevelen een grondige wijziging van artikel XIX.9, § 1 aan, waarbij de termijn van 14 dagen wordt geschrapt en vervangen door een termijn van één maand.

een beslissing over het verzoek is genomen of vijfenveertig kalenderdagen zijn verstreken sinds de indiening ervan. De termijn begint te lopen op de eerste werkdag na de datum waarop het verzoek bij een minnelijke schuldbemiddelaar is ingediend.

[58] Van den Haute, E., « Chapitre 2 - Contrats conclus entre une entreprise et un consommateur » in *Traité des contrats spéciaux*, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 32.

[59] Wachtlijsten bij bepaalde diensten.

[60] Bijvoorbeeld wanneer mensen te maken krijgen met een beslagprocedure net na de ontvangst van de ingebrekestelling of wanneer ze bij voorrang de huur of huurachterstallen betalen om een uithuiszetting te vermijden of ze het alimentatiegeld betalen om te vermijden dat beslag wordt gelegd door DAVO. Maar ook omdat een afspraak met het Bureau voor Juridische Bijstand om de hulp van een advocaat te bekomen voor het indienen van een verzoek tot CSR, slechts mogelijk is nadat de vernoemde termijn is verstreken... De voorbeelden zijn legio.

### Aanbeveling nr. 15: Artikel XIX.9, § 3 wijzigen wat betreft de opschortingstermijn bij een verzoek tot schuldbemiddeling en de rol daarvan in de minnelijke invordering versterken

Zoals uiteengezet in aanbeveling nr. 13 moet de voorkeur uitgaan naar een minnelijke oplossing. De diensten voor minnelijke schuldbemiddeling bieden in dit verband essentiële hulp die beter naar waarde moet worden geschat.

#### *2.3.1. Het wettelijke kader*

Bij wet van 3 mei 2024 werd de minnelijke schuldbemiddeling opgenomen onder titel 3 van boek XIX van het Wetboek van economisch recht. Dit is een positieve stap in de erkenning van de sector van de minnelijke schuldbemiddeling, die thans een officiële legitimatie krijgt via een federaal wettelijk kader.

Wat artikel XIX.9 en de daarin opgenomen gronden voor opschorting betreft, verwijzen wij de lezer naar het wettelijke kader bij aanbeveling nr. 13 hierboven.

Ter herinnering:

| | | |
|---|---|---|
| Artikel XIX.9, §3 | Binnen 14 dagen na de verzending van de ingebrekestelling door de schuldinvorderaar verzoeken om een minnelijke schuldbemiddeling of een collectieve schuldenregeling op te starten | Het is aan de consument om de invorderaar onverwijld op de hoogte te stellen van zijn verzoek tot schuldbemiddeling teneinde de invorderingsmaatregelen en -handelingen op te schorten. Dit betekent dat er geen invorderingsmaatregelen of -handelingen mogen worden ondernomen totdat er een beslissing is genomen over het verzoek of totdat er vijfenveertig kalenderdagen zijn verstreken sinds het verzoek is ingediend.[61]<br><br>Eens deze periode is verstreken, mag de invorderaar alle nuttige en noodzakelijke maatregelen nemen om de schuld in te vorderen.[62] |

#### *2.3.2. Onze bevindingen*

*Onduidelijkheid over het begrip 'verzoek tot minnelijke schuldbemiddeling', dat het beginpunt vormt van de grond voor opschorting waarin artikel XIX.9, § 3 voorziet*

In de huidige stand van de wetgeving is het in deze bepaling vermelde begrip 'verzoek tot schuldbemiddeling' onvoldoende nauwkeurig. Deze lacune leidt tot uiteenlopende interpretaties. Gaat het om het moment waarop de verzoeker een afspraak heeft gekregen? Om de datum van het eerste gesprek? Om de datum van de beslissing tot tenlasteneming? Of om de overeenkomst?

[61] De procedure kan als volgt worden samengevat: wanneer een consument binnen de in § 1 bepaalde termijn een verzoek tot minnelijke schuldbemiddeling indient, mag geen enkele maatregel of handeling van minnelijke invordering worden verricht totdat een beslissing over het verzoek is genomen of vijfenveertig kalenderdagen zijn verstreken sinds de indiening ervan. De termijn begint te lopen op de eerste werkdag na de datum waarop het verzoek bij een minnelijke schuldbemiddelaar is ingediend.

[62] Van den Haute, E., « Chapitre 2 - Contrats conclus entre une entreprise et un consommateur » in *Traité des contrats spéciaux*, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 32.

*Moeilijkheden bij de toepassing van het derde lid van de bepaling, gelet op de praktijk van de minnelijke schuldbemiddeling*

Het laatste lid van artikel XIX.9, § 3 verplicht de consument om de schuldinvorderaar 'met het oog op de opschorting' de volgende informatie te bezorgen: het verzoek tot minnelijke schuldbemiddeling of het verzoekschrift, de gegevens van de bemiddelaar en de beslissing.
Gelet op de praktijk is het vaak onrealistisch om binnen de in de bepaling vastgelegde termijn van 45 dagen een beslissing te nemen over de tenlasteneming van een persoon in schuldbemiddeling.

*Verlenging van de opschortingstermijn waarin artikel XIX.9, § 3 voorziet en betere informatie over het bestaan van minnelijke schuldbemiddeling*

Wij betreuren dat de tussenkomst van een dienst voor schuldbemiddeling of een andere minnelijke bemiddelaar niet leidt tot een werkelijk moratorium dat doeltreffend genoeg is om de minnelijke schuldbemiddeling een kans te geven.

Net als schuldenaars hebben ondernemingen er belang bij dat een minnelijke oplossing wordt gevonden voor de betaling van hun schuldvorderingen. Zo vermijden zij bijkomende kosten (gerechtskosten en kosten van gerechtelijke invordering) voor schuldvorderingen waarvan de invordering niet altijd zeker is.
Wat met name artikel XIX.9, § 3 betreft, zijn de formulering ervan en de samenhang met de bovengenoemde bepalingen ongelukkig. Ze maken het niet mogelijk de verschillende belangen in evenwicht te houden en houden evenmin rekening met de praktijk.

De schuldbemiddelaar moet immers de situatie van de cliënt kunnen analyseren en op basis van een realistisch budget dat de menselijke waardigheid eerbiedigt, voorstellen tot aanzuivering aan de betrokken schuldeisers kunnen voorleggen. Dit werk kan alleen gebeuren tijdens een redelijk moratorium waarin geen enkele invorderingshandeling mag worden gesteld. Dit geldt des te meer omdat boek XIX van het WER uitgaat van het beginsel dat een schuld moet worden betaald, maar dat bij betwisting of betalingsmoeilijkheden van de schuldenaar zo snel mogelijk een minnelijke oplossing moet worden gevonden zonder de schuld te verzwaren.

In de praktijk vergt dit een analyse van het budget en de schulden van de betrokkene, wat tot drie maanden kan duren.

Deze termijn is nodig opdat de minnelijke schuldbemiddelaar zijn opdracht kan uitvoeren: contact opnemen met de schuldeisers, het gezinsbudget opstellen, de schulden inventariseren, de rechtmatigheid van de gevorderde bedragen controleren enz.

De onderneming en de schuldinvorderaar zouden in hun communicatie dan ook systematisch moeten verwijzen naar een alternatieve weg om tot een minnelijke oplossing van geschillen te komen, namelijk een beroep doen op een erkende dienst

voor schuldbemiddeling. Deze oplossing moet gepaard gaan met een opschorting van de invordering zolang het dossier wordt onderzocht.

Deze aanbeveling ligt in het verlengde van de vorige. Opdat een schuldenaar een beroep zou kunnen doen op een dienst voor schuldbemiddeling, moet hij op de hoogte zijn van het bestaan van dit soort dienst.

Pas bij een huisbezoek legt de wet de verplichting op om de consument te informeren over de mogelijkheid om schuldbemiddeling aan te vragen (art. XIX.10, § 1, 3°). Deze cruciale informatie zou echter veel eerder aan de consument moeten worden verstrekt, temeer omdat een verzoek om een afbetalingsplan of schuldbemiddeling in de huidige stand van de wetgeving de minnelijke invorderingsprocedure kan opschorten wanneer het binnen 15 dagen na de in artikel XIX.7 van het WER bedoelde ingebrekestelling wordt ingediend.

Wij zijn van mening dat de consument door de onderneming zelf moet worden geïnformeerd over deze verschillende opties op het ogenblik van de eerste herinnering of op zijn minst in alle daarop volgende communicatie die de onderneming aan de consument richt. Dit is des te noodzakelijker omdat niet alle ondernemingen een beroep doen op een professionele schuldinvorderaar.

Bovendien zou de wet, wat de schuldinvorderaar betreft, moeten bepalen dat deze de consument er vanaf de in artikel XIX.7 van het WER bedoelde ingebrekestelling aan moet herinneren dat hij een beroep kan doen op hulpverlening.

Tot slot, opdat deze informatieverplichting doeltreffend zou zijn, zou de wetgever de Koning de bevoegdheid moeten geven om te bepalen hoe ondernemingen en schuldinvorderaars consumenten in de praktijk moeten informeren over de bestaande bijstandsdiensten. Dit zou kunnen via verwijzingen naar gespecialiseerde websites (erkend door de gewestelijke overheden) of informatiebrochures waarvan de inhoud door bevoegde instanties is gecontroleerd.

### *De rol van de minnelijke schuldbemiddelaar bij de controle van de rechtmatigheid van de gevorderde bedragen*

Artikel XIX.29 legt de minnelijke schuldbemiddelaar de wettelijke verplichting op om de rechtmatigheid van de schulden te controleren. Bij contractuele schulden houdt deze controle in dat de omstandigheden waarin de overeenkomst werd gesloten en de bewijsstukken worden onderzocht. Bij reglementaire schulden moet de regeling waarnaar wordt verwezen, worden geanalyseerd.

In de praktijk geven niet alle ondernemingen of schuldinvorderaars gevolg aan het verzoek van de minnelijke schuldbemiddelaar om de bewijsstukken over te maken. Soms komt dit doordat dergelijke stukken ontbreken, maar soms wordt ook — ten onrechte — aangevoerd dat artikel XIX.3 dit recht alleen aan de consument zelf toekent. Deze interpretatie is onjuist: de minnelijke schuldbemiddelaar handelt op grond van een mandaat en vraagt de stukken, in toepassing van artikel XIX.3, 'in naam en voor rekening' van de consument op.

Deze situatie vertraagt de behandeling van dossiers, aangezien de consument de stukken soms zelf moet opvragen. Daarom moet in artikel XIX.3 en/of artikel XIX.29 uitdrukkelijk worden bepaald dat de onderneming en de schuldinvorderaar alle bewijsstukken onverwijld aan de minnelijke schuldbemiddelaar moeten bezorgen wanneer deze daarom verzoekt.

Bovendien moet artikel XIX.9 een bijkomende grond voor opschorting bevatten voor de periode tussen het opvragen van de bewijsstukken en de daadwerkelijke bezorging ervan aan de consument of de minnelijke schuldbemiddelaar.

Een ander probleem ontstaat wanneer de verplichte controle van de rechtmatigheid leidt tot een gehele of gedeeltelijke betwisting van de schuld (wegens het ontbreken van bewijsstukken of om inhoudelijke juridische redenen). In dergelijke gevallen geven sommige ondernemingen of schuldinvorderaars geen gemotiveerde uitleg voor hun onenigheid, maar beperken zij zich tot korte antwoorden zoals: 'Volgens ons zijn alle gevorderde bedragen gerechtvaardigd.'

Het komt ook voor dat kennelijk onwettige bedragen worden gevorderd in de fase van de minnelijke invordering, terwijl ze niet langer worden geëist zodra de zaak voor de rechter komt, omdat de ondernemingen weten dat deze vordering een rechterlijke toetsing niet zouden doorstaan.

### *2.3.3. Onze aanbeveling*

Om de kans op succes van de minnelijke schuldbemiddeling te maximaliseren, dienen de volgende maatregelen te worden genomen:

- instellen van een moratorium van drie maanden bij een procedure van minnelijke schuldbemiddeling;
- in herinneringen en ingebrekestellingen aan de consument systematisch informatie opnemen over de bevoegde diensten voor schuldbemiddeling;
- ondernemingen en schuldinvorderaars verplichten om ook op verzoek van de minnelijke schuldbemiddelaar onverwijld alle bewijsstukken te bezorgen en de invordering opschorten zolang dit niet is gebeurd;
- na een gemotiveerde betwisting hierover moet ook een gemotiveerde beslissing worden genomen.

### Aanbeveling nr. 16: Alle schuldinvorderaars verplichten zich bij de FOD Economie in te schrijven, zodat zij aan dezelfde sancties onderworpen zijn

De FOD Economie moet alle schuldinvorderaars op dezelfde wijze kunnen controleren, ongeacht of het gerechtsdeurwaarders, advocaten of incassobureaus zijn.

### *2.3.1. Het wettelijke kader*

De activiteit van minnelijke invordering wordt in artikel I.22/1, 2° van het WER gedefinieerd als "elke door een onderneming uitgeoefende activiteit die bestaat in het

minnelijk invorderen van onbetaalde schulden voor andermans rekening, dan wel het minnelijk invorderen van tegen betaling overgenomen schuldvorderingen".

De wet maakt een onderscheid tussen:

- enerzijds de activiteit van invordering die wordt uitgevoerd door de onderneming die houder is van de schuldvordering;
- anderzijds, de activiteit van minnelijke invordering die wordt uitgevoerd door de "schuldinvorderaar".

Om deze activiteit te mogen uitoefenen, moet aan bepaalde voorwaarden voldaan zijn (art. XIX.6 § 2) en is een voorafgaande inschrijving bij de FOD Economie[63] verplicht (art. XIX.6 § 1).

Van deze inschrijving zijn vrijgesteld: advocaten, ministeriële ambtenaren of gerechtelijke mandatarissen in de uitoefening van hun beroep of ambt (art. XIX.6, § 1).

Boek XIX voorziet in burgerrechtelijke sancties met betrekking tot de activiteit van invordering (met name de artikelen XIX.14 en XIX.15), maar ook in strafrechtelijke sancties (bepaald in de artikelen XV.125/2/1 en XV.125/2/2).

Wat de administratieve sancties betreft, kan een ingeschreven incassobureau door de FOD Economie worden geschrapt wanneer het zijn wettelijke verplichtingen niet nakomt[64]. Aangezien advocaten en ministeriële ambtenaren niet verplicht zijn zich vooraf als schuldinvorderaar in te schrijven, kan de sanctie van schrapping van hun inschrijving niet op hen worden toegepast.

De parlementaire voorbereiding van de wet geeft geen motivering voor deze keuze en vermeldt alleen dat dit al het geval was in de wet van 20 december 2002[65].

Wat de gerechtsdeurwaarders betreft, maakt het nieuwe tuchtrecht dat sinds 2024 van kracht is het niet mogelijk misbruiken binnen het beroep doeltreffend te bestrijden. We stellen integendeel een achteruitgang vast ten opzichte van het vorige tuchtstelsel van 2014[66].

Deze aanbeveling wordt door verschillende actoren uit de sector gedeeld[67].

[63] https://economie.fgov.be/nl/themas/financiele-diensten/schuldenlast/schuldinvordering/inschrijving-schuldinvorderaar#toc_heading_2.
[64] Van den Haute, E., « Chapitre 2 - Contrats conclus entre une entreprise et un consommateur » in Tr*aité des contrats spéciaux, 1*e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 36 en de website van de FOD Economie
[65] Kamer van volksvertegenwoordigers. Parlementaire stukken. zittingperiode 2018-2019, nr. 54-3132/002, p. 27.
[66] We verwijzen naar ons artikel over dit onderwerp: "Advies – De hervorming van de tuchtprocedure tegen gerechtsdeurwaarders : een achteruitgang".
[67] Ook het ABR-BVI beveelt aan om 'iedere actor aan dezelfde spelregels en hetzelfde toezicht te onderwerpen (…)' en bepaalt dat 'alle partijen die bij minnelijke invordering betrokken zijn, aan identieke wetten en regels zouden moeten worden onderworpen'. 'Gelijke regels voor gelijke opdrachten (level playing field).' Het ABR-BVI staat daarin niet alleen. Tijdens een colloquium van GILS stelde de heer Vincent Delforge, vrederechter te Charleroi het volgende: 'De functies van invorderingsagent en ministerieel ambtenaar verenigen in één en dezelfde dienstverlener, namelijk de gerechtsdeurwaarder, werkt niet. Hij draagt beide petten en beslist zelf wanneer hij van rol verandert: dat is echt problematisch.' (Zie het artikel van het ABR-BVI)

### *2.3.2. Onze bevindingen*

We stellen een gebrekkige kennis van de bepalingen vast, waaruit tal van praktijken voortvloeien.

Geconfronteerd met dergelijke praktijken zijn de tuchtmogelijkheden beperkt, in het bijzonder tegenover gerechtsdeurwaarders. Zoals *hierboven* aangehaald, zijn ze niet onderworpen aan de verplichte inschrijving bij de FOD Economie, zodat de sanctie van schrapping van de inschrijving op hen niet van toepassing is.

Om zich tegen onrechtmatige invordering te verweren, kan de consument verschillende beroepswegen bewandelen. Die blijken echter soms ongeschikt en bijzonder omslachtig, wat het gebruik en de uitvoering ervan bemoeilijkt. De consument kan zich wenden tot:

- de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders, via de indiening van een tuchtklacht waarvan het model evenwel niet toelaat om doeltreffend op te treden tegen misbruiken;
- de Ombudsman voor de Gerechtsdeurwaarders, om een bemiddeling te starten en een akkoord te bereiken over het vastgestelde probleem (hoewel deze niet bevoegd is voor deontologische kwesties);

  Wat deze tweede weg betreft, moet worden opgemerkt dat de functie van Ombudsman vacant was tot 1 januari 2026 en dat ingediende klachten niet altijd werden beantwoord. Inmiddels is een nieuwe ombudsvrouw aangetreden, wat nieuwe perspectieven biedt[68];

- de rechtbanken en gerechtshoven, wat op zich al een afschrikeffect kan hebben en wat ook aanzienlijke kosten met zich meebrengt.

### *2.3.3. Onze aanbeveling*

Door gerechtsdeurwaarders en advocaten aan een inschrijvingsplicht te onderwerpen, zal de dreiging van schrapping ongetwijfeld een ontradend en bijgevolg preventief effect hebben.

Advocaten en gerechtsdeurwaarders zouden zich verplicht bij de FOD Economie moeten inschrijven als voorwaarde om de activiteit van schuldinvorderaar te mogen uitoefenen, zodat administratieve sancties, zoals de schrapping van de inschrijving door de FOD Economie, ook op hen kunnen worden toegepast.

[68] Pascale Godin is sinds 1 januari 2026 de nieuwe ombudsvrouw voor gerechtsdeurwaarders.

2

# Transversale aanbevelingen voor de minnelijke invordering

## Aanbeveling nr. 17: De wettelijke toerekening van betalingen wijzigen

Het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat gespreide betalingen van een rentedragende schuld eerst op de interesten en vervolgens op het kapitaal worden toegerekend, tenzij de schuldeiser anders overeenkomt. Deze regel benadeelt de meest kwetsbare schuldenaars, omdat het kapitaal langzaam afneemt, meer interesten voortbrengt en de duur en kosten van de terugbetaling verhoogt.

### *2.1. Het wettelijke kader*

Artikel 5.200 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt:

> *'De schuldeiser kan niet worden gedwongen betaling te ontvangen van een gedeelte van een schuld, ook al is die schuld deelbaar.'*

Dit artikel bevestigt dat de schuldeiser niet kan worden gedwongen een gedeeltelijke betaling van een schuld te aanvaarden (beginsel van de ondeelbaarheid van betalingen).

In de praktijk komt het vaak voor dat de schuldenaar zijn schuld niet in één keer kan betalen. Hij kan de schuldeiser — of diens mandataris — dan verzoeken om een gespreid afbetalingsplan toe te staan.

Een afbetalingsplan kan overeenkomstig artikel 5.201 van het Burgerlijk Wetboek ook door de rechter worden opgelegd.

Dan stelt zich de vraag op welk deel van de schuld de uitgevoerde betalingen bij voorrang moeten worden toegerekend.

Artikel 5.210 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt hierover:

> *'De schuldenaar van een schuld die remuneratoire of moratoire interest oplevert of rentetermijnen opbrengt, kan zonder toestemming van de schuldeiser zijn betaling niet bij voorrang op het kapitaal toerekenen in plaats van op de rentetermijnen of interesten; een*

> *betaling op het kapitaal en de interesten die niet de volledige schuld voldoet, wordt eerst op de interesten toegerekend.*[69]'

Wanneer een schuldenaar een rentedragende schuld in meerdere termijnen aflost — ongeacht of het om remuneratoire interesten, moratoire interesten of rentetermijnen gaat — kan hij zijn betalingen dus niet zonder uitdrukkelijke toestemming van de schuldeiser bij voorrang op het kapitaal in plaats van op de interesten toerekenen.

Aangezien dit artikel geen bepaling van openbare orde betreft, is het mogelijk — mits de schuldenaar het akkoord van de schuldeiser verkrijgt, zelfs stilzwijgend, op voorwaarde dat het akkoord vaststaat — om van deze regel af te wijken en de betalingen eerst op het kapitaal en vervolgens op de interesten toe te rekenen.

Zonder verzoek van de schuldenaar of toestemming van de schuldeiser worden gedeeltelijke betalingen eerst op de interesten en vervolgens op het kapitaal toegerekend.

Er zij op gewezen dat wanneer een consumentenkrediet wordt opgezegd, de verrichte betalingen eerst op het kapitaal en vervolgens op de interesten worden toegerekend.

Artikel VII.106, § 5 van het Wetboek van economisch recht bepaalt immers:

> *'In afwijking van artikel 5.210 van het Burgerlijk Wetboek mag bij ontbinding van de overeenkomst of verval van de termijnbepaling iedere betaling door de consument of de persoon die een zekerheid stelt, pas op de verwijlinteresten of andere boeten en schadevergoedingen worden toegerekend nadat het nog verschuldigde saldo en de totale kosten van het krediet voor de consument zijn terugbetaald.'*

### *2.2. Onze bevindingen*

De toerekening op de interesten en vervolgens op het kapitaal is nadelig voor de meest kwetsbare schuldenaars, die slechts kleine betalingsplannen aankunnen.

Zolang het kapitaal niet afneemt, blijft het immers interest opbrengen, waardoor de schuldvordering aangroeit. Omgekeerd zouden de interesten, als het kapitaal bij voorrang werd terugbetaald, op een voortdurend dalend bedrag worden berekend. Dat zou de lasten voor de schuldenaar verlichten, maar de opbrengst voor de schuldeiser verminderen.

Een tweede factor accentueert deze onevenwichtigheid nog verder: schuldenaars worden over het algemeen niet geïnformeerd over het feit dat ze een andere toerekening van hun betalingen kunnen aanvragen. De wet staat hen nochtans toe om te verzoeken dat hun betalingen eerst op het kapitaal worden toegerekend.

[69] Zoals de parlementaire voorbereiding bevestigt, is artikel 5.210 niet van toepassing op compenserende intresten, ongeacht of zij contractueel dan wel buitencontractueel zijn.

Wij pleiten voor een wijziging van de wettelijke toerekening van betalingen, wat verschillende grote voordelen zou hebben:

- De schuldenaar betaalt eerst het kapitaal terug, wat de aangroei van de interesten beperkt en zo de totale kosten van de schuld en de terugbetalingstermijn vermindert.
- De schuldeiser kan de hoofdsom van de schuld sneller innen;
- Het is een instrument in de strijd tegen onrechtmatige praktijken van het type "no cure no pay" (zie hieronder).

*2.3. Onze aanbeveling*

Wij bevelen aan de wettelijke regels voor de toerekening van betalingen zo te wijzigen dat het kapitaal bij voorrang wordt terugbetaald.

Er moet echter op worden gewezen dat wij weliswaar voorstander zijn van een wijziging van deze bepaling, maar ons bewust zijn van de mogelijke gevolgen van dit voorstel voor de financiële sector, met name bij de normale uitvoering (zonder wanbetaling) van kredietovereenkomsten.

Artikel 5.210 van het Burgerlijk Wetboek moet als volgt worden gewijzigd:

*'De betalingen van de schuldenaar van een schuld die remuneratoire of moratoire interest oplevert of rentetermijnen opbrengt, worden, tenzij de schuldenaar anders overeenkomt, eerst toegerekend op het kapitaal, vervolgens op de interesten of rentetermijnen en ten slotte op de gerechtskosten.'*

Of:

*'Tenzij de schuldenaar anders overeenkomt, worden betalingen voor een schuld die remuneratoire of moratoire interest oplevert of rentetermijnen opbrengt, eerst toegerekend op het kapitaal, vervolgens op de interesten of rentetermijnen en ten slotte op de gerechtskosten.'*

## Aanbeveling nr. 18: De praktijk van 'no cure no pay' in de fase van de minnelijke invordering omkaderen

We pleiten al jaren voor een betere wettelijke regeling van de "no cure no pay"-praktijk, zowel in de minnelijke als in de gerechtelijke fase. Deze aanbeveling streeft dit doel na door een duidelijk en evenwichtig kader voor te stellen voor de toepassing ervan in de context van de minnelijke invordering van schulden.

*2.1. Het wettelijke kader*

Schuldinvorderaars bieden steeds vaker formules van het type "*no cure no pay*" of "*no cure no fee*" aan schuldeisers, onder meer in het kader van openbare aanbestedingen, hetzij voor een deel van de procedure, hetzij voor de gehele procedure (minnelijke en gerechtelijke invordering).

In de minnelijke fase zijn overeenkomsten van het type *'no cur*e no pay' wijdverbreid[70]. De schuldinvorderaar verbindt zich ertoe de procedure voor de invordering van de schuld van de consument uit te voeren voor een vast forfaitair bedrag of zelfs voor € 0[71].

In het kader van de minnelijke invordering is de deurwaarder in principe vrij om over zijn ereloon te onderhandelen, aangezien hij in die hoedanigheid buiten zijn wettelijke opdrachten optreedt.

### *2.2. Onze bevindingen*

Zowel in de algemene voorwaarden van tal van ondernemingen als in gemeentereglementen zien we bedingen opduiken die gerechtsdeurwaarders toelaten om de vroegere wet op de minnelijke invordering van 2002 en thans boek XIX te omzeilen en al hun kosten onbeperkt aan te rekenen in de minnelijke fase op basis van het wettelijk tarief dat nochtans voorbehouden is voor de gerechtelijke fase.

Wanneer voor de gerechtsdeurwaarder een zeer lage of geen vergoeding is vastgelegd, vergoedt hij zichzelf via de schadebedingen en andere vergoedingen die rechtstreeks bij de schuldenaar worden geïnd.

Deze situatie doet een belangenconflict ontstaan en moedigt de deurwaarder aan om maximale druk uit te oefenen op de schuldenaar of om snel over te gaan naar de gerechtelijke fase, die immers lucratiever is en toelaat om meer kosten te vorderen.

Deze bedingen zijn moeilijk te betwisten voor schuldenaars, die zich enkel nog kunnen wenden tot de rechtbank om genoegdoening te krijgen.

Vanuit het oogpunt van de schuldinvorderaar houdt No Cure No Pay het volgende in:

- Als de schuldenaar insolvent blijkt te zijn, ontvangt de schuldinvorderaar enkel het eenmalige forfaitaire bedrag van de schuldeiser, ongeacht de gemaakte kosten;
- Als de schuldenaar solvabel is, ontvangt de schuldinvorderaar het forfaitaire bedrag van de schuldeiser en verhaalt hij de gemaakte kosten rechtstreeks op de schuldenaar, waarna hij die als winst behoudt.

Voor de schuldeiser zijn de voordelen duidelijk:

- hij draagt niet langer het risico van de gemaakte kosten;
- hij hoeft de kosten niet langer voor te financieren;
- hij ontvangt de rekening pas nadat het dossier succesvol is afgehandeld;

[70] Zie in dit verband: https://www.lesoir.be/679107/article/2025-06-01/le-no-cure-no-pay-la-pratique-interdite-qui-gangrene-limpartialite-des-huissiers en een eerdere enquête van de RTBF voor het programma 'On n'est pas des pigeons': https://www.rtbf.be/article/les-societes-de-recouvrement-ont-elles-tous-les-droits-9441309.

[71] Als de schuldenaar niet in staat is te betalen en dus insolvent is, en in het invorderingsdossier geen enkel bedrag wordt geïnd, hoeft de schuldeiser de schuldinvorderaar niets te betalen, of in ieder geval niet meer dan het overeengekomen bedrag. De vergoeding van de schuldinvorderaar is dus afhankelijk van het behaalde resultaat.

- hij kan er zeker van zijn dat de schuldinvorderaar de nodige aandacht zal besteden aan zijn dossier. Die heeft daar immers alle belang bij: hoe sneller hij het geld van de schuldenaar ontvangt, hoe sneller hij zelf betaald zal worden.

Voor schuldenaars hebben deze "*no cure no pay"-over*eenkomsten zeer negatieve gevolgen:

- De schuldeiser wordt volledig losgekoppeld van de kosten die de gerechtsdeurwaarder maakt en heeft geen duidelijk zicht meer op de invordering. De diensten voor schuldbemiddeling stellen op het terrein een toename vast van het aantal uitvoeringshandelingen en kosten die rechtstreeks ten laste van de schuldenaars worden gelegd. Een schuldinvorderaar die volgens 'no cure no pay' werkt, speculeert op de vervolgingskosten die hij de schuldenaars zal laten betalen om zijn werkelijke vergoeding te verzekeren. Het verwaarloosbare dossierforfait dat aan de schuldeiser wordt aangerekend, is geenszins representatief voor de werkelijke kosten van de tussenkomsten.
- In bepaalde sectoren zal de schuldinvorderaar, gelet op de beperkte winst die in de minnelijke fase kan geboekt worden, de dossiers snel naar de gerechtelijke fase loodsen waarin de deurwaarder zoveel mogelijk kosten zal maken om zijn winst te maximaliseren.

### *2.3. Onze aanbeveling*

Wij bevelen aan om een wettelijk kader te voorzien voor de "No Cure No Pay"-praktijk in de fase van de minnelijke invordering.

# CONTACTGEGEVENS


## Steunpunt Schuldbemiddeling (CAMD)
Anne Defossez, directrice
E-mail: a.defossez@mediationdedettes.be
Tel.: 02/217.88.05 - Gsm: 0473/69.06.51

## Observatorium Krediet en Schuldenlast (OKS)
Caroline Jeanmart, directrice
E-mail: c_jeanmart@observatoire-credit.be
Tel.: 071/33.12.59 - Gsm: 0478/10.00.24

## Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN)
Caroline Van der Hoeven, coördinatrice
E-mail: caroline.vanderhoeven@bapn.be
Tel.: 02 265.01.53 - Gsm: 0474/55 96 11

## SAM, Steunpunt Mens en Samenleving (SAM)
Robin van Trigt, jurist
E-mail: Robin.vantrigt@samvzw.be
Gsm: 0492/97.52.83