

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.05.1995
COM(95) 117 def.

Verslag over de werking van

Richtlijn 87/102/EEG

**betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen
der Lid-Staten inzake het consumentenkrediet**

(door de Commissie ingediend)

VERSLAG OVER RICHTLIJN 87/102

I. INLEIDING EN SAMENVATTING

1. Op 22 december 1986 heeft de Raad een Richtlijn "betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake het consumentenkrediet"¹ vastgesteld. Deze richtlijn is sedert 1 januari 1990 van kracht.
2. Krachtens artikel 17 van bedoelde richtlijn moet de Commissie vijf jaar nadat de richtlijn van kracht is geworden aan de Raad en het Parlement verslag uitbrengen over de werking van de richtlijn. Dat is het doel van dit document.
3. Wat met name de wiskundige methode en de samenstelling van het jaarlijks kostenpercentage betreft, is Richtlijn 87/102 gewijzigd bij Richtlijn 90/88². Krachtens het bepaalde in deze tweede richtlijn moet de Commissie in juli 1995 een tweede verslag indienen en een voorstel doen met betrekking tot de wiskundige formule voor berekening van het jaarlijks kostenpercentage.
4. De markt voor het consumentenkrediet is er een die sterk in ontwikkeling en waarop de acties en de technieken in de loop van de jaren tachtig sterk veranderd zijn. Om het heel simplistisch samen te vatten, de verkoop op afbetaling is vervangen door de kredietkaart.
5. De eerste communautaire werkzaamheden op het gebied van het consumentenkrediet dateren van 1975. Het voorstel van de Commissie dateert uit 1979. De uiteindelijke goedkeuring heeft in 1986 plaatsgevonden. Naast de controle op de toepassing van de verschillende artikelen moet dus worden nagegaan of de richtlijn in 1995 nog wel in overeenstemming is met de doelstellingen waarvoor deze is opgesteld.
6. Nadat deze richtlijn was gepubliceerd, heeft de Commissie een reeks studies laten verrichten betreffende enerzijds de omzetting in de nationale wetgevingen en anderzijds de werking van deze grote markt. Het onderhavige verslag is op deze studies³ gebaseerd.

¹ Richtlijn 87/102 van de Raad van 22 december 1986, PB L 42 van 12.2.87, blz. 48

² Richtlijn van de Raad van 22 februari 1990 tot wijziging van Richtlijn 87/102/EEG betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake het consumentenkrediet; PB L 61 van 10.3.1990, blz. 14

³ *La mise en oeuvre de la Directive CEE/87/102 (zoals gewijzigd bij Richtlijn EEG/90/88 sur le crédit à la consommation dans les États-Membres*, Overeenkomst B5-1030/91/001/783 (oktober 1991); *The costs of consumer credit in the EC*, Overeenkomst B5-1040/92/006629 (augustus 1993); *Overindebtedness of consumers in the EC member states: facts and search for solutions*, Overeenkomst B5-1040/91/011384 (september 1992); *Études sur la mise en oeuvre de la clause minimale prévue dans le droit communautaire en faveur des consommateurs*, Overeenkomst A0/2600/93/006846 (augustus 1994); *Évaluation de la loi Neiertz sur le traitement du surendettement des ménages*, Overeenkomst B5-1000/94/001661 (november 1994) en algemene onderzoeken naar de omzetting en de uitvoering van alle richtlijnen op het gebied van het consumentenbeleid in de Lid-Staten, Richtlijn 87/102 daaronder begrepen

7. Bovendien is in de zomer van 1994 een lijst met 48 vragen verspreid. Deze vragenlijst is toegezonden aan de Lid-Staten, maar ook aan de Europese verenigingen van kredietgevers, handelaren en verbruikers. Daarnaast is elders advies ingewonnen, met name bij universiteiten. De Commissie heeft een vijftigtal antwoorden ontvangen⁴.

8. Deze vragenlijst was zeer open en sneed verschillende aspecten aan van de werking van de markt voor het consumentenkrediet. Op talrijke punten trekt dit verslag geen conclusie, maar verschaft gegevens waarover kan worden gediscussieerd.

9. Meer dan vroeger is het consumentenkrediet een fundamentele factor geworden in de werking van het economisch systeem, waardoor ruimte mogelijk is geworden tussen het verbruik en de financiering daarvan. Over een dergelijke ontwikkeling moet nagedacht en gediscussieerd worden. In deze samenvatting worden alleen die punten van het verslag aangesneden waarover de Commissie zich al een mening heeft gevormd.

10. Aangezien deze richtlijn is opgenomen in de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), bestrijkt dit verslag de 15 Lid-Staten van de Europese Unie plus Noorwegen en IJsland.

RICHTLIJN 87/102

11. De voornaamste conclusie van het onderzoek naar de omzetting van deze richtlijn is dat de verschillende staten in aanzienlijke mate gebruik hebben gemaakt van de "minimumbepaling" (artikel 15). De meeste staten zijn bij de omzetting tot de conclusie gekomen dat de door de richtlijn geboden bescherming nog op een of andere manier verbeterd moest worden. Om die reden zijn zij, geheel in overeenstemming met de regels van het Verdrag, verder gegaan dan deze richtlijn. In het verslag wordt een beschrijving van deze maatregel per land gegeven.

12. Deze constatering houdt een paradox in. Het oorspronkelijke doel was de regels voor consumentenbescherming te harmoniseren. Het in de richtlijn opgenomen geharmoniseerde minimumniveau heeft de Lid-Staten in staat gesteld de voorschriften van de richtlijn aan te vullen en zo doende hun verbruikers beter te beschermen. Vanuit het standpunt van het harmonisatiebeginsel is het effect van deze richtlijn dus slechts beperkt geweest. Zij heeft dus vooral stimulerend gewerkt en is een platform geworden voor consumentenbeschermingsnormen.

13. De richtlijn is gegeven in 1986, voordat de Europese Akte van kracht werd die niet langer eenparigheid van stemming verlangt en voor de ratificatie van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat in Artikel 3, onder s) bepaalt dat het optreden van de Gemeenschap een bijdrage levert tot de versterking van de consumentenbescherming. Artikel 129a bepaalt dat de Gemeenschap bijdraagt tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming. Ten slotte bepaalt artikel 100a dat de Commissie bij haar voorstellen uitgaat van een hoog beschermingsniveau.

⁴ De officiële antwoorden van de Lid-Staten waren op 1 januari nog niet bij de Commissie binnengekomen

14. Men kan deze situatie op verschillende manieren verklaren. De richtlijn is voorgesteld aan het eind van de jaren zeventig, toen andere kredietformules dan het afbetalingskrediet zich pas begonnen te ontwikkelen. De formule is omgezet aan het eind van de jaren tachtig, toen het persoonlijk krediet de meest voorkomende formule was. Deze richtlijn is in 1986 vastgesteld, voor de inwerkingtreding van de Europese Akte. Op dat tijdstip moest dit soort richtlijnen met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld.
15. De richtlijn heeft tot doel, alle vormen van krediet te bestrijken. Maar toegegeven moet worden dat zij beter geschikt is voor de traditionele vormen dan voor de nieuwere technieken. Bovendien hebben de Lid-Staten bij de omzetting van de richtlijn soms geen rekening gehouden met de eigenaardigheden van kredietkaarten. Om die reden stelt de Commissie voor Richtlijn 87/102 aan te passen aan de ontwikkeling van de toegepaste financiële technieken en haar op het gemiddeld niveau van de Lid-Staten te brengen.
16. Ierland heeft deze richtlijn nog altijd niet omgezet, maar een voorstel ligt bij de Dáil. De gelijkvormigheid van de Spaanse Zet 7/1995 van 23/3/95, die de richtlijnen 87/102 en 90/88 omzet, werd door de Commissie nog niet bevestigd.
17. De Lid-Staten hebben bij de omzetting in hun nationale rechtsorde geen moeilijkheden ondervonden, want zij hebben stelselmatig de minimumbepaling toegepast.
18. Artikel 2 van de richtlijn is een lange lijst met uitzonderingen. Geen enkele Lid-Staat heeft deze lijst in haar geheel overgenomen. Voorgesteld wordt dus deze lijst te bekorten, ten einde er de uitzonderingen uit te verwijderen die door de meeste Lid-Staten niet zijn overgenomen.
19. Een bijzonder moeilijk probleem is dat van de kredieten voor de renovatie en verbetering van een gebouw, alsmede de kredieten voor terreinen en gebouwen met of zonder hypotheek. De kredieten zonder hypotheek komen dicht in de buurt van consumentenkredieten. De kredieten met hypotheek stellen andere problemen.
20. De Commissie vraagt zich af of leningen voor werkzaamheden die niet door een hypotheek worden gedekt onder de richtlijn moeten vallen en of een richtlijn betreffende hypothecair krediet opportuun is. De aankoop van onroerend goed is de belangrijkste handeling in het leven van de gemiddelde consument. Zodra er één munt is en dus de valutarisico's zijn verdwenen, zal het aantal grensoverschrijdende transacties op dit gebied groter worden.
21. In de wetgeving van de meeste landen wordt het begrip consument (artikel 2) zeer ruim gedefinieerd. Sommige staten passen hun wetgeving ook toe op kleine ondernemingen. Zo ver wil de Commissie niet gaan, maar vraagt zich wel af of het toepassingsgebied van de richtlijn niet moet worden uitgebreid tot de leningen die een consument aangaat om het begin van een beroepsactiviteit te financieren.
22. Ten aanzien van de reclame (artikel 3) bevat de richtlijn uitsluitend de verplichting het jaarlijks kostenpercentage te vermelden. In tal van staten bestaan wettelijke voorschriften betreffende de inhoud van de reclame. Een bijzonder probleem is dat van de op jonge consumenten gerichte reclame. Op grond van de conclusies van een door het Belgisch voorzitterschap georganiseerd colloquium stelt de Commissie zich vragen over

de opportuniteit van een gedragscode inzake op jongeren gerichte reclame voor kredieten op te stellen.

23. In Artikel 4 staat vermeld welke gegevens in de kredietovereenkomst moeten worden opgenomen. Niettemin is de Commissie van mening dat de kwaliteit van de overeenkomst moet worden verbeterd. Te dien einde wordt voorgesteld de consument de verplichting op te leggen informatie te verstrekken en de kredietgever te verplichten adviezen te geven.

24. In de richtlijn is een maximum opgenomen (20.000 ecu), dat krachtens artikel 13 kan worden herzien. De Commissie zou kunnen voorstellen dit mechanisme niet toe te passen, maar het plafond van 20.000 ECU, af te schaffen. Tevens wordt voorgesteld of de uitzondering ten aanzien van overeenkomsten voor kredieten die in vier betalingen moeten worden afgelost, van belang blijft voor de Lid-Staten die deze in hun nationale wetgeving hebben opgenomen. (Alle verwijzingen in de tekst naar nationale munteenheden worden uitgedrukt in ecu tegen de koers van januari 1995).

25. Artikel 6 betreft persoonlijke kredieten in de vorm van een voorschot van een debetstand van de rekening-courant. Dit artikel zou kunnen worden herzien om deze bestaande vorm van verdeling van consumentenkrediet, met name in verband met kredietkaarten, hier beter onder te laten vallen.

26. Er wordt een algemeen verbod van wisselbrieven (artikel 10) overwogen.

27. Artikel 12 biedt de Lid-Staten drie controlemogelijkheden (vergunningen, toezicht en klachtenbehandeling). Alle Lid-Staten hebben voor de eerste of de laatste mogelijkheid gekozen. Sommigen hebben hieraan het voorschrift voor geschillen toegevoegd. De Commissie vraagt zich af op het nodig is dit artikel te wijzigen en te bepalen dat in alle Lid-Staten instanties komen die in staat zijn de klachten van consumenten over consumentenkredieten in ontvangst te nemen.

28. De Commissie plaatst ook vraagtekens bij de manier waarop sommige Lid-Staten de toepassing van de nationale bepalingen ter omzetting van de richtlijn controleren. In de antwoorden op vragenlijsten duikt vaak een formule op als: "De minister beschikt niet over gegevens over de manier waarop deze bepalingen in de praktijk worden toegepast". Als de minister die verantwoordelijk is voor de omzetting van de richtlijn al niet weet hoe de nationale wetgeving functioneert, hoe kan de Commissie dan de feitelijke omzetting van de richtlijn controleren?

DE WERKING VAN DE MARKT

29. Tal van Lid-Staten hebben op enigerlei wijze een denkpauze ingevoerd, waardoor de consument in staat is bepaalde soorten krediet op te zeggen. De Commissie is voornemens deze voor soomige overeenkomsten voor consumentenkrediet te veralgemeniseren.

30. Wanneer een consument een achterstand heeft opgelopen in zijn aflossingen, krijgt hij talrijke problemen. De Commissie vraagt zich af of het nut heeft een gedragscode in te voeren, om misstanden te voorkomen. Bovendien moet bij achterstand in de aflossingen

soms een uitzonderlijk hoge boete betaald worden. De Commissie zal nagaan of een beter evenwicht kan worden bereikt tussen partijen wanneer een overeenkomst niet wordt uitgevoerd.

31. In bepaalde omstandigheden leiden onvolkomenheden in de werking van de markt tot bijzonder hoge percentages voor het krediet. In sommige staten bestaan voorschriften ten aanzien van de maximumrentepercentages voor het consumentenkrediet. Wanneer een wetgeving inzake woeker noodzakelijk is, zou deze waarschijnlijk op communautair niveau gelden in het kader van de gemeenschappelijke munt.

32. In theorie vallen de tussenpersonen op kredietgebied onder de nationale wetgeving. Er lijkt zich echter een aantal praktische problemen voor te doen. De Commissie zal een onderzoek laten uitvoeren naar de problemen die de consumenten ondervinden in hun relaties met de tussenpersonen op kredietgebied.

33. De bescherming van de privacy is van fundamenteel belang wanneer het om consumentenkrediet gaat. Zodra de kaderrichtlijn betreffende de bescherming van de persoonlijke gegevens door de Raad en het Parlement is aanvaard, het is de taak van de Lid-Staten op de sector van het consumentenkrediet, met name op de kredietwaardigheidsbepaling en de centra voor kredietregistratie, de bepalingen toe te passen uit de kaderrichtlijn betreffende de bescherming van de persoonlijke gegevens.

34. In Richtlijn 87/102 komen de borgen, die door bepaalde kredietgevers voor elke kredietovereenkomst worden verlangd, niet aan de orde. In verscheidene staten bestaan voorschriften ter zake. De Commissie overweegt, bepaalde verplichtingen tot informatie die in de richtlijn zijn opgenomen, ook voor borgen te laten gelden.

35. Het probleem van een te zware schuldenlast komt in de gehele Unie voor. De Commissie zal de verschillende maatregelen bestuderen die op communautair niveau, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, kunnen worden overwogen. Er zal worden gekeken naar maatregelen die op het gebied van de preventie mogelijk zijn, naar systemen voor ondersteuning en begeleiding alsmede naar de nationale voorschriften om iemand die te veel schulden heeft, in staat te stellen zijn situatie te normaliseren.

Conclusies

36. De Commissie zal eind 1995 haar nieuw actieplan inzake consumentenbeleid voorstellen. Het huidige rapport beklemtoont sommige problemen die verband houden met de werking van de grote markt van het consumentenkrediet en de oplossingen die er eventueel zouden kunnen worden aan gegeven. De discussie is dus open en alle geïnteresseerde partijen mogen eraan deelnemen. De Commissie zal, op basis van het resultaat van de discussies en rekening houdende met de subsidiariteits- en evenredigheidsprincipes, in haar nieuw actieplan de voorstellen opnemen die zij weerhoudt.

Inhoudsopgave

I.	Inleiding en Samenvatting	1
	Inhoudsopgave	6
II.	Historische Achtergrond	9
A.	Het consumentenkrediet door de eeuwen heen	9
B.	De noodzaak van reglementering op Europees niveau	10
C.	Ontwikkeling en doeleinden van de richtlijn	13
III.	Omzetting van Richtlijn 87/102	15
A.	Manieren van omzetting	15
B.	Maatregelen ter omzetting van Richtlijn 87/102 en 90/88/EEG	16
C.	Maatregelen die getroffen zijn tegen bepaalde Lidstaten voor het niet-omzetten van Richtlijn 87/102 per 28 oktober 1994	18
D.	Bijzondere aspecten van de omzetting van de richtlijn	18
IV	De markt voor Consumentenkrediet	20
A.	Economische Analyse of de Markt	20
B.	De Sociaal-Economische Context	31
C.	Betaalkaarten	33
V.	Bestaande communautaire beleidsmaatregelen/programma's in verband met het consumentenkrediet	37
A.	Behoeftte aan een communautair beleid	37
B.	Situatie in de Lid-Staten	37
C.	Verlening van communautaire bijstand aan nationale projecten	38
◦	De ontwikkeling van CALS & CADAS	39
◦	Toepassing van CALS en CADAS	40
D.	Europese projecten - FIS International	41
VI.	TENUITVOERLEGGING VAN RICHTLIJN 87/102	43
A.	Werkingsfeer	43
A1	Consument	43
A.2	Kredietgever	45
A.3	Kredietovereenkomst	45
A.4	Uitzonderingen waarin door de richtlijn wordt voorzien	45
A.4.a	Dienstverleningscontracten	45
A.4.b	Krediet voor de aankoop van onroerend goed	46
A.4.c	Huurovereenkomsten	47
A.4.d	Kosteloos krediet	48
A.4.e	Opening van krediet	49
A.4.f	Overeenkomsten die van het toepassingsgebied zijn uitgesloten op grond van de hoogte van het bedrag (artikel 2, lid 1, onder f))	53
A.4.g	Overeenkomsten die van het toepassingsgebied zijn uitgesloten op grond van de duur	54
A.4.h	Leningen met een voordelige rente	55
B.	Reclame	55
C.	Informatie	57
D.	Vorm van de overeenkomst	59

E.	De werking van de belangrijkste artikelen	60
	Terugneming van goederen (artikel 7)	60
	Vervroegde terugbetaling (artikel 8)	61
	Overdracht (artikel 9)	63
	Wisselbrieven (artikel 10)	64
	Artikel 11	65
	Tenuitvoerlegging/sancties (artikel 12)	67
	Dwingend karakter (artikel 14)	69
VII	Door de Lid-Staten getroffen verderreikende maatregelen ter bescherming van de consument	71
	Overzicht van de toepassing van de minimumbepaling (artikel 15)	71
	Aanpak per Lid-Staat	71
	België	71
	Denemarken	73
	Duitsland	74
	Griekenland	75
	Spanje	75
	Frankrijk	75
	Ierland	76
	Italië	77
	Luxemburg	78
	Nederland	79
	Oostenrijk	79
	Portugal	80
	Finland	81
	Zweden	81
	Het Verenigd Koninkrijk	82
	IJsland	83
	Noorwegen	84
VIII	Werking van de markt	85
A.	Bedenktijd	85
B.	Niet-uitvoering van de overeenkomst	86
	B.1 Financiële gevolgen van de niet-uitvoering	86
	B.2 Incassopraktijken	86
	B.3 Looncessie	86
C.	Woekerrente	87
	Definities	87
	Toepassing in de Lid-Staten	87
	Toepassing van de nationale regelgeving op grensoverschrijdend situaties	89
	Vooruitzichten	90
D.	Kredietbemiddelaars	91
E.	De persoonlijke levenssfeer van de kredietnemer	92
	Bescherming van persoonlijke gegevens	92
	E.1 Belang en specifieke kenmerken van de kwestie	92
	E.2 Toepassingen	93

A.	Centrale kredietregisters	93
B.	Credit scoring	95
C.	Gebruik voor commerciële doeleinden	97
D.	Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	97
E.3	Vooruitzichten	98
F.	Borgstelling	99
G.	Grensoverschrijdende kredieten	100
G.1	Het recht: overeenkomsten	100
G.1.A	Jurisdictieconflicten	101
G.1.B	Het op grensoverschrijdende consumentenkredieten toepasselijke recht	102
G.2	Het recht: grensoverschrijdende transacties	103
G.2.A	Beginsel: de Tweede Bankenrichtlijn	104
G.2.B	Toepassingsproblemen	104
H.	Te hoge schuldenlast	105
A.	Probleemstelling	105
B.	Argumenten	106
IX.	De minimumbepaling	109
A.	Samenvatting	109
B.	Vooruitzichten: is er een gemeenschappelijke basis?	111
B.1	Toepassingsgebied	111
B.2	Kredietbevordering	111
B.3	Vorm van de overeenkomst	111
B.4	Contractuele bepalingen	111
B.5	De gevolgen van wanbetaling	112
B.6	Kredietbemiddelaars	112
B.7	Sancties	112

Bijlagen

- Schuldenlast tabel
- Vragenlijst

II. HISTORISCHE ACHTERGROND

A. Het consumentenkrediet door de eeuwen heen

37. Het uitlenen van geld tegen rente, nog niet zo lang geleden bekend als "woeker", was een van de eerste tekenen van economische leven en is een onontbeerlijke, stuwende kracht daarvan geworden. De eerste codex, die van Hammoerabi (1790 v.Chr.), bevatte voorschriften om de praktijken op dit gebied te regelen en gaf duidelijk de plaats aan van het krediet in het hart van die samenleving. Hoewel enkele samenlevingen voorschriften voor het uitlenen van geld tegen rente uitvaardigden, waren er andere die dit verboden, een patroon dat zich gedurende een groot deel van zijn geschiedenis zou herhalen. De eerste veroordeling van het krediet - in het Oude Testament - en de daarop volgende pogingen alle interest, omdat het woeker betrof, te verbieden of te onderdrukken, kan beschouwd worden als de oorzaak van zowel religieuze vooroordelen tijdens de Middeleeuwen, als de toepassing van oud Hebreeuws recht op een steeds modernere Westerse samenleving. Ook Aristoteles had kritiek op krediet, op grond van het feit dat "onvruchtbaar" geld van nature zich niet kon voortplanten, maar het was de Christelijke (en later Rooms-Katholieke) Kerk die de campagne tegen het uitlenen van geld aanvoerde, waarbij deze haar tegenstand baseerde op bijbelteksten en later op de geschriften van wijsgeren als Thomas van Aquino. Het eerste verbod van niet-kerkelijke zijde vinden wij in de Admonitio generalis van Karel de Grote uit 789, waarin het uitlenen van geld tegen rente wordt beschouwd als de voornaamste uitdrukking van hebzucht, een doodzonde.

38. Ironisch genoeg is de geschiedenis van het krediet ook de geschiedenis van de ontwikkeling van de moderne beschaving. In de twaalfde eeuw werd het uitlenen van geld tegen rente de onmisbare factor voor groei en verandering, met name in Italië waar tegen het einde van die eeuw de heersende klasse chronische geldschulden had; zij voelde haar positie bedreigd en veroordeelde krediet en winst des te krachtiger. Tegen de dertiende eeuw voelde ook de Kerk zich bedreigd door de groei en verspreiding van de nieuwe "geldeconomie" (kapitalisme). Ondanks de groeiende kloof tussen de kerkelijke traditie en de behoeften van de economie in ontwikkeling, bleef de Kerk woeker veroordelen, terwijl in het Noorden de lombarden nieuwe economische stelsels bleven ontwikkelen die gebaseerd waren op het uitlenen van geld. Toen de Kerk eindelijk de noodzaak van het krediet inzag, ging zij onderscheid maken tussen het legaal en illegaal uitlenen van geld om een excuus te vinden voor de praktijken van de kooplieden. In vijftiende eeuw keurde de Kerk openlijk de oprichting goed van openbare instellingen (*monts de piété*), waar de armen tegen redelijke of verlaagde rente geld konden opnemen, een praktijk die zich door heel Europa verspreidde, van Italië tot België. Gedeeltelijk als reactie op het enthousiasme waarmee de Reformatie krediet aanvaardde als onvermijdelijk deel van het maatschappelijk leven en gedeeltelijk als reactie op de toegenomen maatschappelijke onrust die door de schuldenlast ten plattelande werd veroorzaakt, werd het krediet door het tegen de Reformatie gerichte Concilie van Trente streng ("diefstal") veroordeeld. In de daarop volgende eeuwen bleven geleerden deze kwestie bestuderen, zoals blijkt uit de publikatie van werken als *Mémoires* van Turgot, *Défense de l'Usure* van Bentham en *Wealth of Nations* van Adam Smith.

39. In de negentiende eeuw was het gebruik van krediet acceptabeler geworden en de verbeteringen van de levensstandaard en dus van de industriële ontwikkeling zowel in Europa als in de Verenigde Staten werden gesteund door krediet. Met name in de staten in de periferie van de Verenigde Staten, bevrijd als ze waren van de traditionele Europese attitudes, werd krediet gebruikt als een instrument voor het regelen van de gezinsbegroting en ontwikkelde zich het begrip afbetaling. Tot op zekere hoogte bleef dit een uitzonderlijke situatie - ondanks zijn onmiskenbaar belangrijke maatschappelijke rol, behield het krediet zijn negatieve imago: terwijl in Europa de kredietgever aan de schandpaal werd genageld, gebeurde dat in de Verenigde Staten met de kredietnemer die niet aan zijn verplichtingen kon voldoen.

40. Pas in het begin van de twintigste eeuw, toen de auto zijn intrede deed in de Verenigde Staten, raakte het gebruik van krediet zijn tweevoudig stigma van armoede en spijzucht kwijt. Financieringsinstituten werden opgericht en het gebruik van krediet werd aangemoedigd, naar mate de voordelen daarvan voor het scheppen van een markt, massaproductie en lagere kosten, duidelijk zichtbaar werden. In Europa verscheen aan het einde van de negentiende eeuw het grootwinkelbedrijf en daarmee deed het kopen van duurzame gebruiksgoederen op afbetaling zijn intrede. Het krediet ontwikkelde zich snel en dat gold ook voor de reglementering van de woeker door de regeringen die, hoewel zij het gebruikelijke misbruik van de zwakheden van de kredietnemers betreurden, meestal niet tussen beide wilden komen om de consumenten te beschermen tegen de gevolgen van hun eigen daden.

41. De sociale en economische ontwikkelingen na de oorlog en met name in het kielzog van de economische crises van de jaren dertig, verhoogden de belangstelling voor de bescherming van de kredietnemers. De veranderende maatschappelijke gewoonten in de jaren vijftig en zestig leidden tot een snelle groei van het gebruik van consumentenkrediet, waarbij een verandering optrad in de gebruikte bronnen en soorten krediet. De traditionele morele veroordeling van het consumentenkrediet, zoals blijkt uit de dubbele betekenis van het woord "schuld", verdween naar mate de houding van de consumenten veranderde en het krediet een normaler onderdeel ging vormen van hun eigen gezinsbegroting. Na zeven eeuwen, vanaf het prille begin van het kapitalisme in de vroege Middeleeuwen, via de erkenning van de economische realiteit in de Middeleeuwen en door de Reformatie, is in de jaren zestig ook het verzet van de Rooms-Katholieke Kerk tegen het uitlenen tegen interest geëindigd. De weg was nu vrij voor een nieuw tijdperk in de geschiedenis van de regulering van het consumentenkrediet.

B. De noodzaak van reglementering op Europees niveau

42. De eerste wetgeving inzake het consumentenkrediet betrof het krediet dat verband hield met goederen of dienstverlening, maar toen het geven van krediet algemener werd, werd het consumentenkrediet een verhandelbaar goed/dienst op zichzelf en er werden geavanceerde technieken gebruikt om het als zodanig aan de consumenten te verkopen. Het grootste deel van de wetgeving in de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap betrof niet het consumentenkrediet als geheel, maar reguleerde eerder verschillende aspecten van de totale kwestie, bij voorbeeld alleen de verkoop op afbetaling of alleen bepaalde goederen of diensten. Daarnaast kreeg het consumentenkrediet, naar mate het patroon van

het consumentenkrediet bleef veranderen, steeds meer nieuwe vormen waarvoor geen wetgeving bestond en waarvoor de consumentenbescherming slechts gering was.

43. Als gevolg van deze ontwikkelingen, moest de wetgeving betreffende het consumentenkrediet voor alle vormen van kredieten een bredere aanpak krijgen - een aanpak, die in Europa voor het eerst toegepast is in 1974 in de Consumer Credit Act in het Verenigd Koninkrijk. Geleidelijk begon men in te zien dat behoefte bestond aan wetgeving die op het consumentenkrediet als geheel betrekking had en niet aan afzonderlijke regels voor persoonlijke leningen, kredietkaarten enz. Terwijl de meeste Lid-Staten echter inzagen dat de consumenten basisrechten op informatie moesten hebben, in het bijzonder over de totale kosten van de kredietovereenkomst (al werden verschillende methoden gebruikt om deze te berekenen), hadden de verschillen tussen de nationale wetten van de Lid-Staten tamelijk ernstige gevolgen voor de werking van de markt voor consumentenkrediet en de interne markt als geheel. Juist de complexiteit van de nieuwe vormen en bronnen van het krediet zou gevolgen hebben voor de ontwikkeling van beleid ten aanzien van het krediet op Europees niveau.

44. In het programma van de Europese Commissie voor de consumentenbescherming is voorgesteld het consumentenkrediet in de context van de Europese Gemeenschap te harmoniseren; er werd gestreefd naar op de schepping van een algemeen kader voor krediet in het algemeen en voor het consumentenkrediet in het bijzonder. Deze benadering was nieuw, omdat zij ernaar streefde alle soorten krediet te bestrijken die op de markt voor consumentenkrediet verkrijgbaar waren (met slechts geringe uitzonderingen). De motieven van de richtlijn die uiteindelijk werd voorgesteld, waren echter niet zozeer ingegeven door doelstellingen ter bescherming van de consumenten als wel door het doel aan de concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke markt een eind te maken. De verschillen tussen de nationale wetgevingen van de Lid-Staten (bij voorbeeld betreffende adverteren, de vorm en inhoud van kredietovereenkomsten, het recht op annulering door de consumenten enz.) hadden geleid tot concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke markt, vooral in de grensgebieden, tussen de kredietgevers die de kosten droegen om aan die voorschriften te voldoen en zij die dat niet deden. De reglementering door de Lid-Staten van bepaalde vormen van consumentenkrediet had niet alleen consumenten onbeschermd gelaten en hun vermogen om in andere Lid-Staten krediet op te nemen beperkt, maar de verschillen tussen de Lid-Staten in de omvang van de consumentenbescherming hadden ook de aard en de omvang beïnvloed van het krediet dat de consumenten wilden hebben, de fragmentatie van de markt gehandhaafd, het vrije verkeer van goederen en diensten beperkt en de werking van de gemeenschappelijke markt nadelig beïnvloed.

45. Het is een van de taken van de Europese Unie de harmonische ontwikkeling van de economische activiteiten te bevorderen en in versneld tempo de levensstandaard van haar bevolking te verhogen. Deze economische en sociale doelstellingen, tezamen met die van de interne markt - de bevordering van de economische groei, de vergroting van de innovatieve vermogens en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven en de verhoging van het algemene welstandspeil - kunnen uitsluitend worden verwezenlijkt wanneer de consumenten actief medewerken. Om de consumenten aan te moedigen van deze voordelen gebruik te maken, was het noodzakelijk hen in staat te stellen dat in vol vertrouwen te doen, er vast van overtuigd dat zij dezelfde mate van bescherming genoten als op hun nationale markten.

46. Gezien het bovenstaande en gegeven de groeiende omvang van het consumentenkrediet, was men van mening dat zowel de kredietgevers, fabrikanten, groot- en kleinhandelaren en dienstverleners, als de consumenten voordeel zouden hebben van de oprichting van een gemeenschappelijke markt voor consumentenkrediet. Het voordeel voor de consumenten zou bestaan in een ruimere keus aan financiële diensten en instellingen en lagere prijzen als gevolg van de toegenomen concurrentie en efficiëntie. Vrijheid van keuze is voor de consumenten niet alleen een gewettigd economisch recht, maar tevens van cruciaal belang voor de schepping en uitbreiding van een interne markt, aangezien alleen goed geïnformeerde consumenten, die volledig op de hoogte zijn van de aangeboden reeks produkten en de verschillende rechten en verplichtingen die aan de overeenkomst verbonden zijn, van de voordelen van een gezonde concurrentie profiteren. De markt zelf heeft, om efficiënt te kunnen werken, behoefte aan consumenten die weten hoe de prijzen zich onderling verhouden en naar die kennis te werk gaan. Dit geldt in het bijzonder voor de markt voor financiële diensten, waar doorzichtigheid essentieel is voor een gezonde concurrentie die, in het bijzonder in deze sector, cruciaal is voor alle andere aspecten van de gemeenschappelijke markt.

47. Hoewel de economische doelstelling van het reglementeren van het consumentenkrediet voorop stond, is ook aandacht besteed aan het sociale-beschermingselement van de kredietwetgeving. Men achtte het waarschijnlijk dat de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt zou leiden tot een intensievere concurrentie tussen financiële instellingen op de nationale en internationale markten voor consumentenkrediet en tot een uitbreiding van de markt als geheel, waarbij de druk van de financiële instellingen op de consumenten zou toenemen. Men was van mening dat de consument die een kredietovereenkomst sloot in plaats in contanten te betalen om twee redenen meer bescherming nodig had. Enerzijds neemt de consument in een kredietovereenkomst betalingsverplichtingen op zich waaraan hij niet onmiddellijk aan kan voldoen, maar alleen over een bepaalde periode uitgesmeerd. Deze verplichting tot toekomstige betalingen neemt de consument op zich, zonder enige zekerheid dat veranderingen in zijn persoonlijke of economische situatie (ziekte, werkloosheid, echtscheiding enz.) hem niet zullen verhinderen aan die verplichting te voldoen. Anderzijds heeft de consument geld nodig en is dus des te eerder geneigd de voorwaarden te aanvaarden van degene die het geld beschikbaar stelt. De consument heeft dus bescherming nodig, niet alleen tegen de traditionele kredietvormen maar ook tegen de nieuwe kredietvormen of die welke hem op een nieuwe wijze worden aangeboden.

48. Met bovenstaande economische en sociale doelstellingen voor ogen is de Europese Commissie aan het werk gegaan. De eerste voorstellen voor de harmonisatie van wettelijke voorschriften op het gebied van het consumentenkrediet zijn opgesteld in 1974, hoewel zij pas in december 1986 in een richtlijn zijn opgenomen.

49. Toen de Raad van ministers van de Europese Gemeenschappen op 14 april 1975 het *Eerste programma van de Europese Gemeenschappen voor een beleid inzake bescherming en voorlichting van de consument*⁵ goedkeurde, legde hij de nadruk op vijf grondrechten, waarvan het recht op de bescherming van economische belangen er een was. De Raad drong erop aan absolute prioriteit te geven aan de goedkeuring van

communautaire maatregelen voor de harmonisatie van de algemene voorwaarden voor consumentenkredieten ter bescherming van de consument tegen oneerlijke kredietvoorwaarden.

50. Er is een werkgroep opgericht, bestaande uit regeringsdeskundigen uit de Lid-Staten, om het ontwerp-voorstel te bespreken. Het officiële voorstel van de Commissie is in maart 1979⁶ gepubliceerd en er volgden twee jaar van discussie (over de rechtsgrondslag van het voorstel) in de Juridische Commissie van het Europees Parlement. Ook het Economisch en Sociaal Comité is geraadpleegd overeenkomstig artikel 100, lid 2 (aangezien de uitvoering van de richtlijn zou leiden tot wetwijzigingen in verscheidene Lid-Staten); het bracht een gunstig advies⁷ uit en dat geldt ook voor de Raadgevende Consumentraad⁸. Het Comité en het Parlement hebben vervolgens de voorstellen artikelsgewijs besproken en zelfs aspecten van het oorspronkelijke voorstel versterkt, meer in het bijzonder door een uniforme formule te verlangen voor de berekening van het percentage van de jaarlijkse kosten⁹. Tegelijkertijd is aan de desbetreffende diensten van de Commissie over het ontwerp advies uitgebracht door vakorganisaties, het bedrijfsleven, banken en verzekeringsmaatschappijen, vakbonden en consumentenorganisaties, alsmede door nationale verenigingen. Na deze consultaties is door de Commissie een gewijzigd voorstel¹⁰ ingediend en besproken in de werkgroep van regeringsdeskundigen.

C. Ontwikkeling en doeleinden van de richtlijn

51. Verschillen in wetgeving en praktijken hadden geleid tot een ongelijke consumentenbescherming in verschillende Lid-Staten. In het *Eerste programma van de Europese Gemeenschappen voor een beleid inzake bescherming en voorlichting van de consument* was derhalve onder meer bepaald dat de consumenten beschermd moesten worden tegen oneerlijke kredietvoorwaarden en dat prioriteit moest worden verleend aan de harmonisatie van de algemene voorwaarden. De Commissie ging ervan uit dat er een algemene methode moest komen voor het berekenen van de werkelijke kosten van het krediet voor de kredietnemer en voor het doorgeven van deze informatie aan de consument. Het voorstel voor een richtlijn bevatte voorstellen voor gemeenschappelijke regels op die gebieden, ten einde enige mate van uniformiteit te bereiken en om fragmentatie te voorkomen van de kredietmarkt in wel twaalf nationale markten. Hiertoe behoorden onder meer:

- dat de richtlijn van toepassing moest zijn op alle soorten op de markt beschikbare kredieten, behoudens enkele geringe uitzonderingen - artikel 2¹¹
- dat in kredietadvertenties die cijfers bevatten over de lasten van het krediet, de echte kosten op jaarbasis dienden te worden gespecificeerd, uitgedrukt in een percentage - artikel 3

⁶ PB C 183, 27.03.79, blz. 4

⁷ CES 85/80, 31.01.80

⁸ CCC/171/85, 18.09.85

⁹ PE 70.998(def.), 21.01.83

¹⁰ PB C 183 van 10.07.84

¹¹ De verwijzingen naar artikelen hebben betrekking op de nummering in de definitieve tekst

- dat kredietovereenkomsten schriftelijk worden aangegaan en dat de kredietnemer een exemplaar diende te ontvangen; in de overeenkomst dienden de essentiële voorwaarden en het jaarlijks kostenpercentage te worden vermeld - artikel 4
- dat de consumenten het recht dienden te hebben eerder af te lossen en in dergelijke gevallen ook recht dienden te hebben op een vermindering van de totale kosten van het verleende krediet - artikel 8.

52. De eis van eenstemmigheid voor besluiten van de Raad, die gold voordat het jaar daarna de Europese Akte van kracht werd en de uiteenlopende normen voor bescherming in de Europese landen betekenden dat het oorspronkelijk voorstel van de Commissie verwaterd werd, waarbij het aan de Lid-Staten overgelaten werd bescherming van de consument te garanderen voor wat betreft:

- de regeling voor het terugnemen van goederen - artikel 7
- de rechten van de kredietnemer de rechten van de kredietgever over te dragen - artikel 9
- het gebruik van bepaalde verhandelbare documenten - artikel 10
- subsidiaire aansprakelijkheid - artikel 11
- daadwerkelijk officieel toezicht op de kredietinstellingen - artikel 12

terwijl onder meer de volgende bepalingen zijn verdwenen: de hoofdelijke aansprakelijkheid en een rol voor de consumentenorganisaties. De Lid-Staten behielden de vrijheid verdergaande voorschriften ter bescherming van de consument te handhaven of aan te nemen, als gevolg van de "minimumclausule" (artikel 15).

53. De voornaamste moeilijkheden die zich tijdens de onderhandelingen in de werkgroep voordeden, betroffen het toepassingsgebied van de richtlijn en het probleem van diensten, hoofdelijke aansprakelijkheid en de methode voor het berekenen van het jaarlijks kostenpercentage. Dit laatste punt bleek zo omstreden dat de uitwerking van een gemeenschappelijke formule werd overgelaten aan een latere richtlijn¹² tot wijziging van Richtlijn 87/102. Over de overige punten werd overeenstemming bereikt en de richtlijn werd op 22 december 1986 eenstemmig door de Raad vastgesteld. Aangezien de richtlijn het resultaat was van een compromis in de Raad van ministers en zo veel tijd was verstreken na het oorspronkelijk voorstel (en dat op een gebied waar de veranderingen zich in snel tempo voltrekken), was men van mening dat de werking ervan vijf jaar na de periode die voor de omzetting beschikbaar was, diende te worden bestudeerd om er zeker van te zijn dat de richtlijn nog steeds aan haar doel beantwoordde. Dat is het doel van dit verslag.

¹² Richtlijn van de Raad 90/88/EEG van 22 februari 1990 tot wijziging van Richtlijn 87/102/EEG betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake het consumentenkrediet, PB L 61, 10.03.90

III. OMZETTING VAN RICHTLIJN 87/102

A. Manieren van omzetting

54. De omzetting van een richtlijn verplicht de staat tot een resultaat te komen. Zij behoeft niet noodzakelijkerwijs of uitsluitend door middel van een wet tot stand te komen.

55. De passieve omzetting wordt toegepast door de Lid-Staat die van mening is dat het bestaande recht reeds in overeenstemming is met de voorschriften van de richtlijn. Zo is in Frankrijk alleen in verband met artikel 8 (vervroegde aflossing) een wetswijziging noodzakelijk geweest.

56. De actieve omzetting noopt de Lid-Staat tot wetgeving. De meeste Lid-Staten hebben voor deze wijze van omzetting gekozen, afhankelijk van de modaliteiten. Sommige Lid-Staten, zoals Griekenland en Luxemburg, hebben de tekst zonder al te veel wijzigingen overgenomen. Andere, zoals België, Nederland, Duitsland en Ierland (in het ontwerp van wet) hebben op basis van de richtlijn een wetgeving opgebouwd en daarin talrijke bepalingen opgenomen die niet in de richtlijn voorkomen¹³.

57. De richtlijn heeft in talrijke Lid-Staten als katalysator gewerkt. Dit effect is een gevolg van het geringe aantal harmonisatiebepalingen in de richtlijn en de ruimte die de Lid-Staten is gelaten om de daarin opgenomen doelstellingen te verwezenlijken. De informatie van de consument en de doorzichtigheid van de markt zijn de voornaamste doelen van de richtlijn. In de recente wetgeving is rekening gehouden met de snelle ontwikkeling van de kredietmarkt en met name de nieuwe kredietvormen.

58. Het onderzoek naar de verschillen tussen de wetgevingen laat zien dat het harmonisatie-effect van de richtlijn beperkt is gebleven. Strengere harmonisatiebepalingen zijn weinig talrijk in de richtlijn. Daarentegen hebben de Lid-Staten soms voor de bepalingen waarin algemene doelstellingen worden vastgelegd, identieke regels vastgesteld. Bij het vergelijkend onderzoek wordt de opstelling onderstreept van normen die al voor een meerderheid van de staten gelden. De verschillen tussen de wetgevingen en tussen die en de richtlijn betekenen dus niet dat deze laatste is mislukt, maar zijn het gevolg van het stimulerend effect dat van de communautaire moest uitgaan.

59. De interpretatieve omzetting biedt de mogelijkheid de verschillen die tussen het nationale en het communautaire recht bestaan, te verzachten. In een belangrijk arrest van het Hof van Justitie van 8 oktober 1987¹⁴ heeft het Hof voor recht verklaard dat bij de toepassing van de nationale wetgeving deze wetgeving moet worden uitgelegd in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn. Uiteindelijk legt het Hof van Justitie de richtlijn uit en de nationale rechter moet eveneens het communautair recht interpreteren. In geval van twijfel moet hij dus door middel van een prejudiciële vraag het Hof van Justitie inschakelen en laten nagaan welke autonome interpretatie moet

¹³ De hoofdstukken VII en IX zijn aan de minimumbepaling gewijd

¹⁴ H.J.E.G., 8.10.87, Zaak-80/86 *Kolpinghuis Nijmegen B.V.*, Jur. 1987, blz. 3969

worden aangehouden. Tot nu toe heeft het Hof nog geen gelegenheid gehad zich uit te spreken over dit soort problematiek op kredietgebied.

B. Maatregelen ter omzetting van Richtlijn 87/102 en 90/88/EEG

BELGIË

Omzettingsteksten:

van Richtlijn 87/102/EEG: Wet van 12 juni 1991 (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 9 juli 1991, blz. 15203 e.v.), zoals gewijzigd door de Wet van 6 juli 1992 (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 9 juli 1992)

van Richtlijn 90/88/EEG: Koninklijk Besluit van 4 augustus 1992, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 8 september 1992, zoals gewijzigd bij Koninklijk Besluit van 29 april 1993, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 8 juni 1993

DENEMARKEN

Omzettingsteksten:

Lov nr. 398 van 23 juni 1990 (gepubliceerd in LT van 13 juni 1990), aangevuld met Bekendtgørelse nr. 830 van 10 december 1990 en Bekendtgørelse nr. 497 van 13 juni 1994
Lov nr. 395 van 13 juni 1990, gepubliceerd in LT van 13 juni 1990

Bekendtgørelse nr. 902 (gepubliceerd in Lovtidende van 12 november 1992)

DUITSLAND

Omzettingsteksten:

van Richtlijn 87/102/EEG: Gesetz über Verbraucherkredite, zur Änderung der Zivilprozeßordnung und anderer Gesetze, van 17 december 1990 - BGBl 1990 I, blz. 2840

van Richtlijn 90/88/EEG: Erste Verordnung zur Änderung der Preisangabenverordnung, van 3 april 1992 - BGBl 1992 I van 10 april 1992, blz. 846

GRIEKENLAND

Omzettingstekst:

Ministerieel besluit Φ1-984 van 7 maart 1991, gepubliceerd in FEK B, nr. 172 van 21 maart 1993

SPANJE

Omzettingstekst:

Ley 7/1995 de 23 de marzo 1995 de Crédito al Consumo
No. 7458 BOE n°7 25.05.95 p. 9370-9375

FRANKRIJK

Omzettingstekst:

van Richtlijn 87/102/EEG: Loi nr. 78-22 van 1 januari 1978, opgenomen in de nieuwe Code de la Consommation, artikel L 311 e.v. met bepaalde verduidelijkingen in de wet van 23 juni 1989 en de wet van 21 december 1989

IERLAND

Niet omgezet, zie hieronder

ITALIË

Omzettingstekst:

communautaire wet 1991 (wet nr. 142 van 19 februari 1992, de artikelen 18 t/m 24, gepubliceerd in het gewone supplement nr. 36 van het staatsblad nr. 42 van 20 februari 1992)

LUXEMBURG

Omzettingsteksten:

van Richtlijn 87/102/EEG: loi van 9 augustus 1993 - Memorial A - nr. 66 van 24 augustus 1993

van Richtlijn 90/88/EEG: règlement grand-ducal van 26 augustus 1993 - Memorial A - nr. 80 van 27 september 1993

NEDERLAND

Omzettingsteksten:

Wet van 4 juli 1990 + vijf Besluiten + twee regelingen, gepubliceerd in resp. Stb. 1990, 395, Stb 1991, 515, 516, 549, 548, 550 + Stcr. 1991, 220

OOSTENRIJK

Omzettingsteksten:

Bankwesengesetz (BGBl 532/93)

Konsumentenschutzgesetz (BGBl 140/79, in der Fassung 247/93)

Verbraucherkreditverordnung (BGBl 365/94)

Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (JGS 946/1811, in der Fassung BGBl 656/89)

Gewerbeordnung (BGBl 194/94)

PORTUGAL

Omzettingsteksten:

Decreet-wet 359/91 gepubliceerd in Diario da Republica - 1 Serie-A, blz. 4998 e.v. van 21 september 1991

FINLAND

Omzettingsteksten:

Wet op de consumentenbeschermng (38/78)

ZWEDEN

Omzettingsteksten:

Wet op het consumentenkrediet 1993, S 1992:830, aangevuld en gewijzigd bij de wetten 1992:1010, 1992:214, 1993:1214 en 1994:843

VERENIGD KONINKRIJK

Omzettingsteksten:

van Richtlijn 87/102/EEG: Wet op het consumentenkrediet 1974, zoals laatstelijk gewijzigd bij Statutory Instrument 1989, gepubliceerd: SI 1989 nr. 1125 van 6 juli 1989

van Richtlijn 90/88/EEG: Consumer Credit (Agreements) (Amendment) Regulations, gepubliceerd: SI 1984 nr. 1600 van 22 oktober 1984

ISLAND

Omzettingsteksten:

Wet nr. 30/1993 op het consumentenkrediet, zoals gewijzigd bij wet nr. 101/1994

Verordening nr. 377/1993 betreffende het consumentenkrediet, zoals gewijzigd bij verordening nr. 491/1993

NOORWEGEN

Omzettingsteksten:

Wet van 21 juni 1985 nr. 82

Verordening van 15 juli 1986 nr. 1616

C. Maatregelen die getroffen zijn tegen bepaalde Lid-Statens voor het niet-omzetten van Richtlijn 87/102 per 28 oktober 1994

SPANJE

Richtlijn 87/102/EEG:

Procedure wegens niet-mededeling

Zaak C0390/93 Commissie tegen Spanje

19 augustus 1993: verzoekschrift neergelegd met het oog op de verwijzing van het HJEG

Verweerschrift van Spanje van 28 oktober 1993

IERLAND

Richtlijn 87/102/EEG:

Procedure wegens niet-mededeling

Met redenen omkleed advies gedateerd 20 januari 1992

D. Bijzondere aspecten van de omzetting van de richtlijn

60. De toepassing of interpretatie van Richtlijn 87/102 door de Lid-Statens heeft niet veel problemen opgeleverd. De voornaamste problemen waarmee de Lid-Statens te maken kregen, hadden betrekking op het toepassingsgebied van de richtlijn, de informatie die aan de kredietnemer moet worden verstrekt en de totale kosten van het krediet.

61. Ten aanzien van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn enige problemen ondervonden met de term "andere soortgelijke financieringsregeling" (art. 1, lid 2, onder c)). Ten aanzien van huurovereenkomsten zijn er naast de gevallen die worden bestreken door artikel 2, lid 1, onder b), problemen gerezen over de vraag in hoeverre leasingovereenkomsten binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen en of zij kunnen worden beschouwd als een "andere soortgelijke financieringsregeling". Er zijn moeilijkheden gerezen ten aanzien van overeenkomsten voor het op continu basis verlenen van diensten of het op die basis doen van leveringen (artikel 1, lid 2, onder c)) en ook met de betekenis van het woord "uitsluitend" in artikel 11.

62. Ook aan de informatie die aan de consument moet worden verstrekt waren enkele problemen verbonden. Ten aanzien van wijzigingen in bestaande kredietovereenkomsten vraagt men zich af hoe uitgebreid de wijzigingen moeten zijn voordat de kredietgever verplicht is informatie te verstrekken over het jaarlijks kostenpercentage. Bovendien is het onzeker of de informatie over kredietvoorwaarden moet worden verstrekt op basis van de wijziging alleen of op basis van de nieuwe, volledige kredietovereenkomst.

63. Het blijkt ook onduidelijk te zijn welke informatie een bank precies moet verstrekken, bij voorbeeld bij kortdurende bankschulden. In het geval van particuliere overeenkomsten, blijken de kredietgevers bepaalde praktische problemen te ondervinden bij het verstrekken van informatie aan hun cliënten over de kredietvoorwaarden.

64. Ten aanzien van de moeilijkheden die verbonden zijn aan de totale kredietkosten, zijn bepaalde problemen gerezen ten aanzien van de verplichte opgave van de totale kosten bij kredietovereenkomsten met aanpasbare voorwaarden, kredietlimieten en financiering in termijnen. Ook zijn er moeilijkheden gerezen ten aanzien van het effectieve kostenpercentage voor voorschotten in rekening-courant. Feitelijk zijn hier de duur van het krediet en de mate waarin van de aanbieder gebruik gemaakt wordt, onbekend.

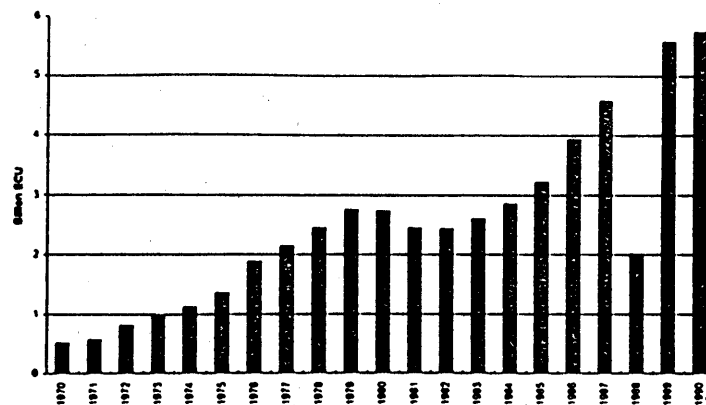
IV DE MARKT VOOR CONSUMENTENKREDIET

A. Economische Analyse of de Markt

65. De grafieken op de volgende bladzijden geven een beeld van de ontwikkeling van het consumentenkrediet gedurende de afgelopen twintig jaar in de Lid-Staten van de Europese Unie. De cijfers zijn ontleend aan een door de Dienst Consumentenbeleid van de Europese Commissie opgesteld verslag onder de titel *Overindebtedness in the EC Member States: Facts and Search for solutions (Centre de droit de la Consommation 1994)* en aan cijfers van EUROSTAT. Net als in het verslag zijn de cijfers in ecu omgezet tegen de officiële wisselkoers per 11 augustus 1992. De verwijzingen naar het "Europees gemiddelde" zijn gebaseerd op de voor de landen beschikbare gegevens; zo vormen vier landen het gemiddelde voor 1975, terwijl het gemiddelde voor 1990, het laatste jaar waarvoor een zo breed scala van gegevens beschikbaar is, dat is van de tien Lid-Staten van dat moment (met uitzondering van Luxemburg en Portugal). Dit Europese gemiddelde is berekend op de eenvoudigste wijze: de som van de nationale bedragen is gedeeld door het aantal huishoudens in deze tien landen.

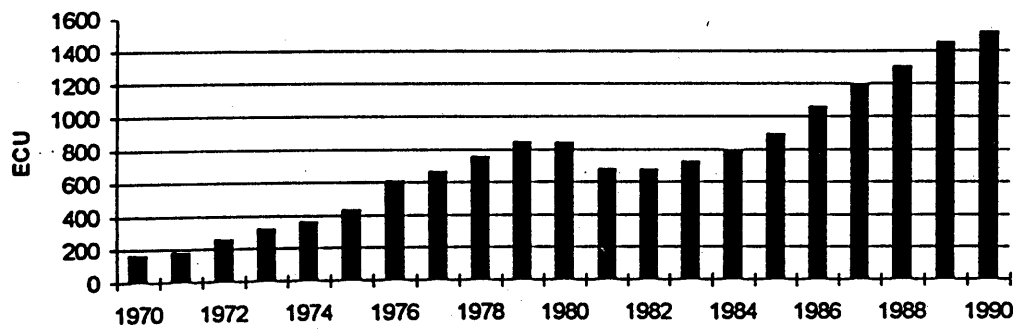
Totaal uitstaand consumentenkrediet

België



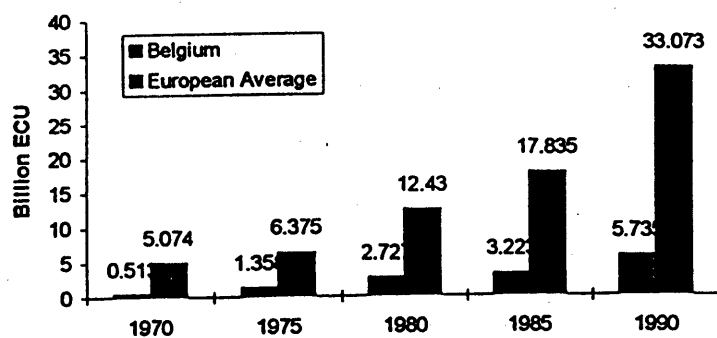
Consumentenkrediet per huishouden

België



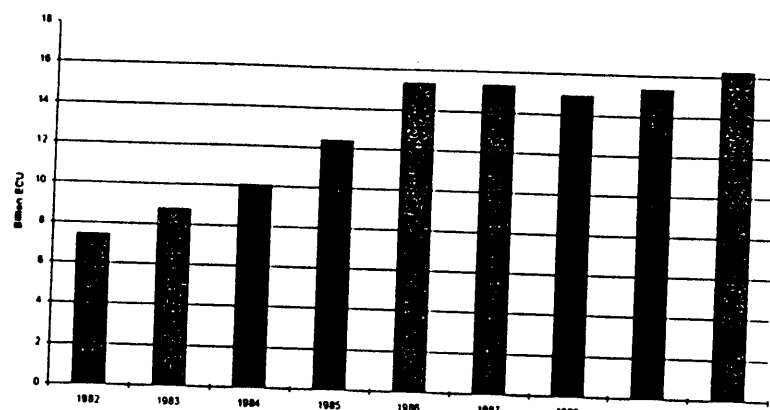
Totaal uitstaand consumentenkrediet

België en het Europees gemiddelde



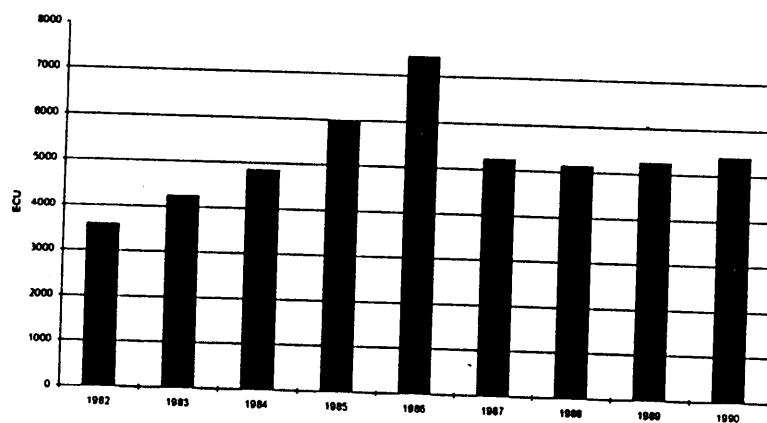
Totaal uitstaand consumentenkrediet

Denemarken



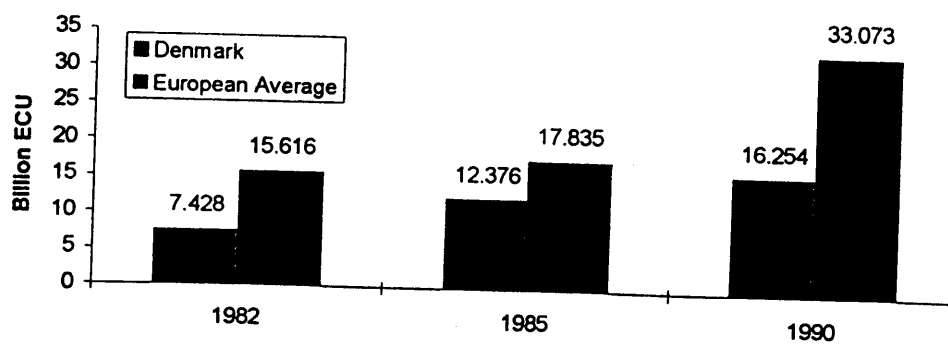
Consumentenkrediet per huishouden

Denemarken

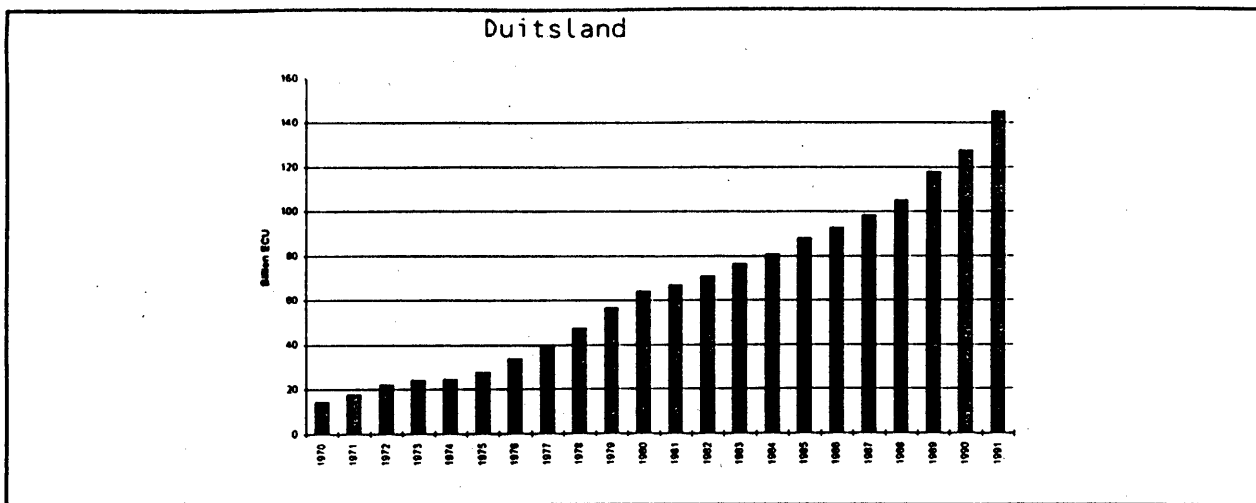


Totaal uitstaand consumentenkrediet

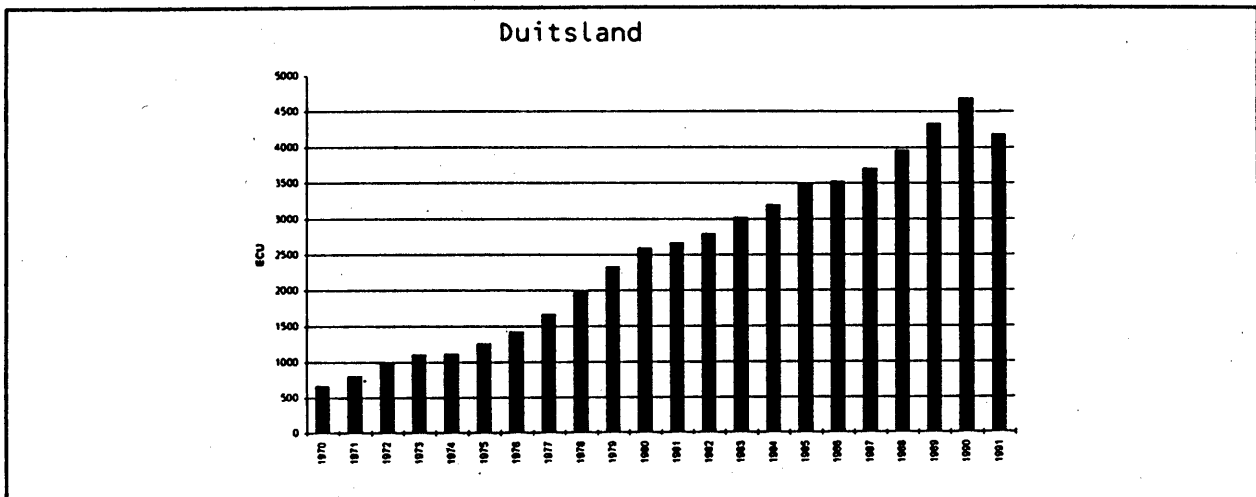
Denemarken en het Europees gemiddelde



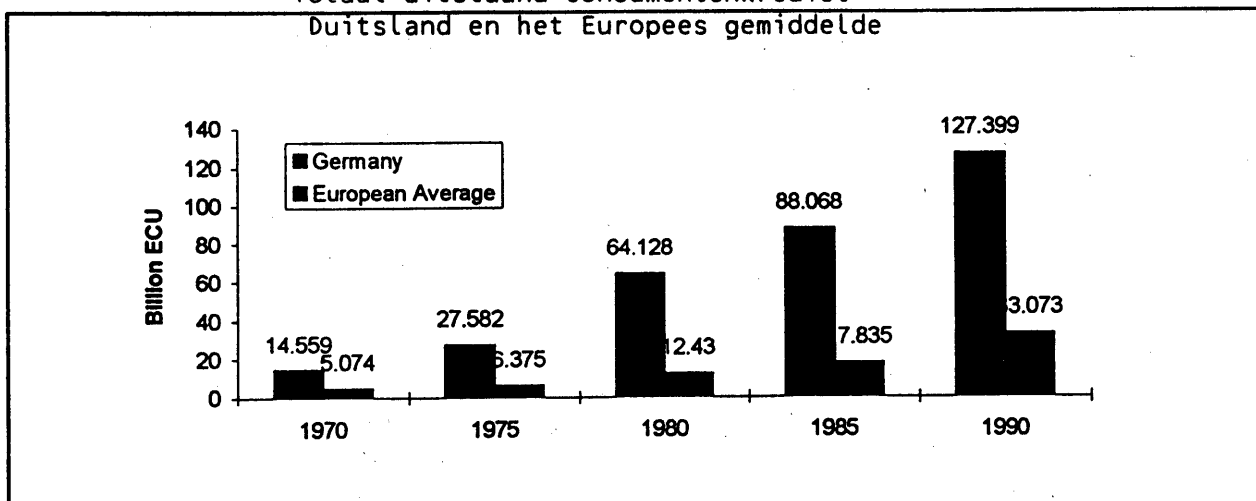
Totaal uitstaand consumentenkrediet



Consumentenkrediet per huishouden



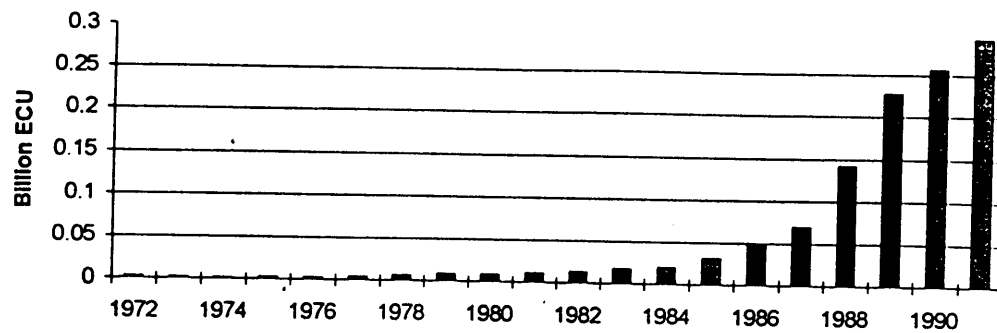
Totaal uitstaand consumentenkrediet Duitsland en het Europees gemiddelde



Opmerking: Bij de cijfers voor 1991 is ook rekening gehouden met de eenwording

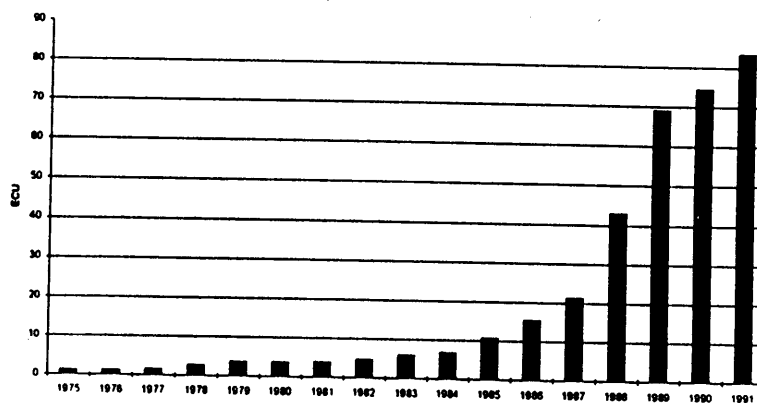
Totaal uitstaand consumentenkrediet

Griekenland



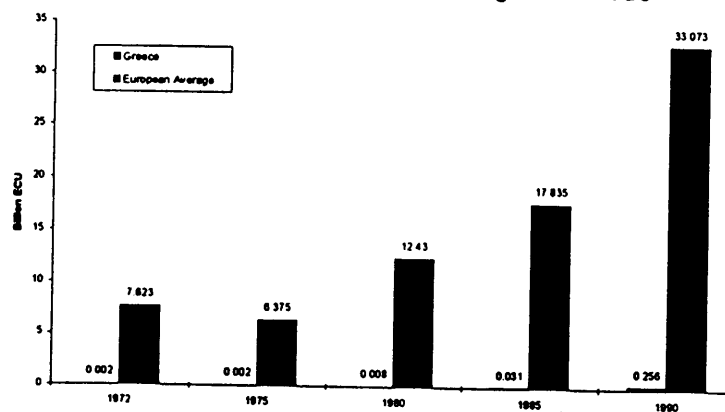
Consumentenkrediet per huishouden

Griekenland

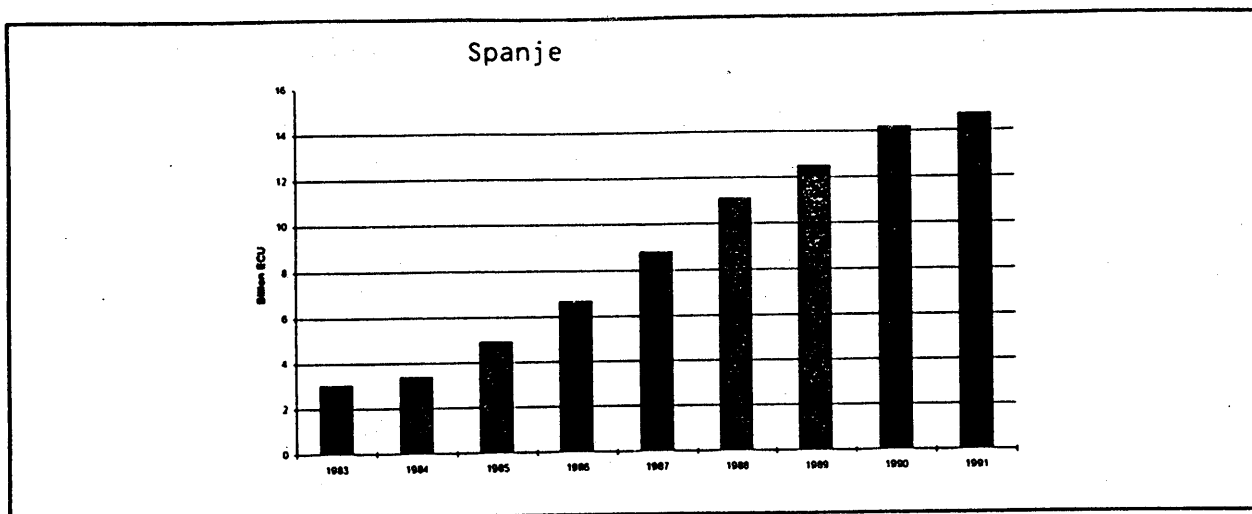


Totaal uitstaand consumentenkrediet

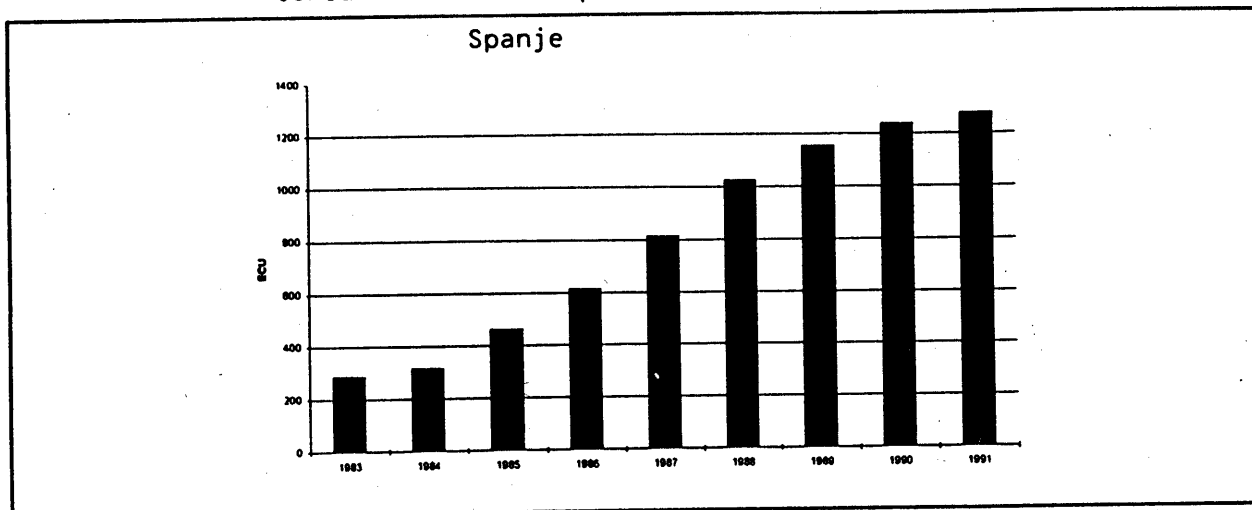
Griekenland en het Europees gemiddelde



Totaal uitstaand consumentenkrediet

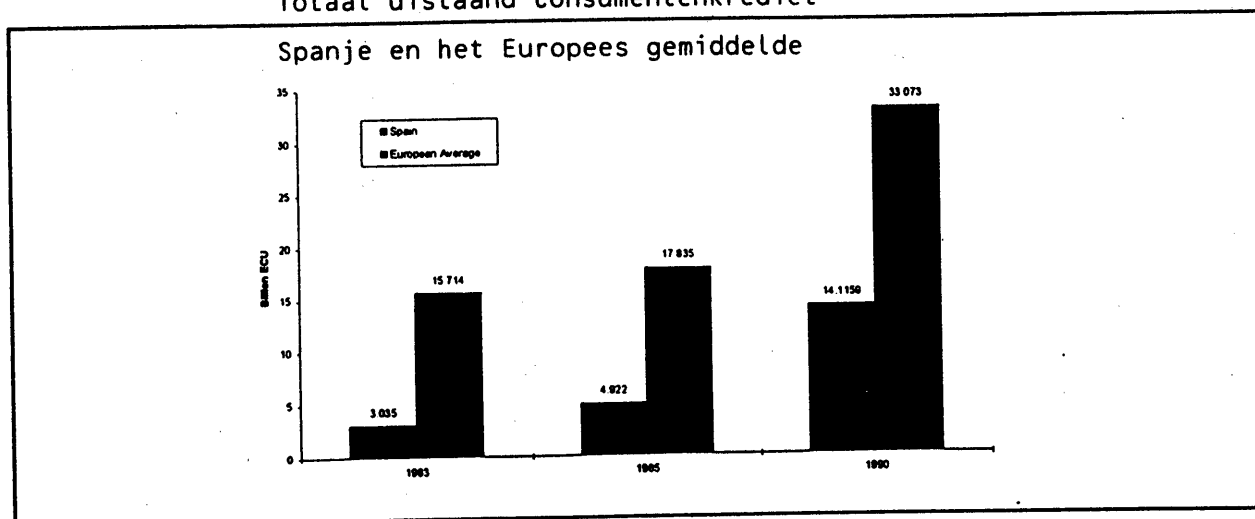


Consumentenkrediet per huishouden



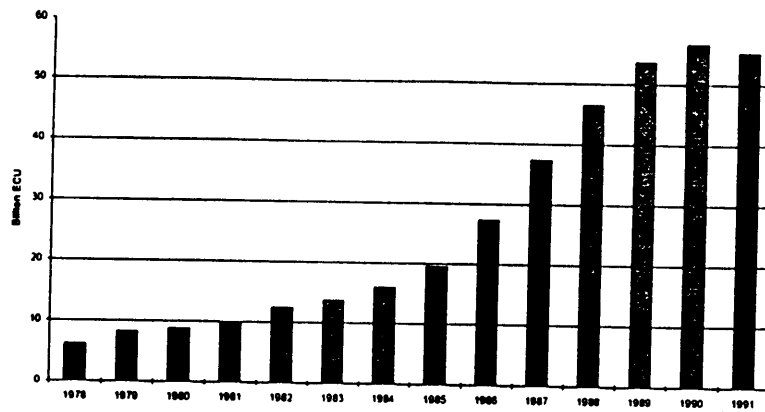
Totaal uistaand consumentenkrediet

Spanje en het Europees gemiddelde



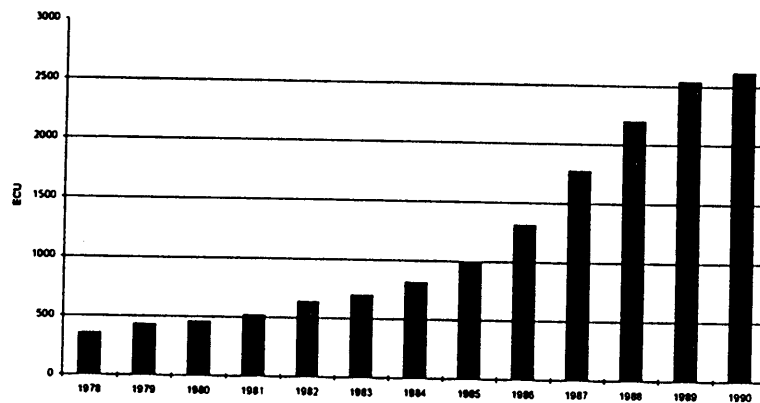
Totaal uitstaand consumentenkrediet

Frankrijk



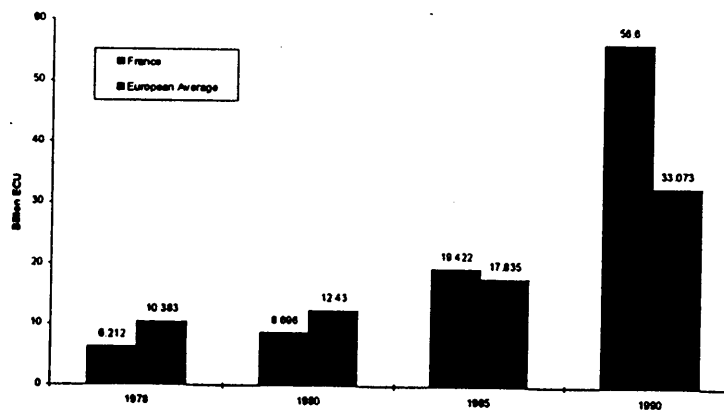
Consumentenkrediet per huishouden

Frankrijk

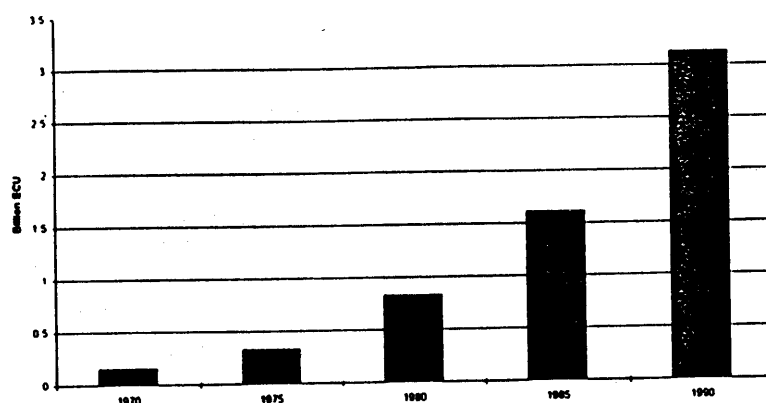


Totaal uitstaand consumentenkrediet

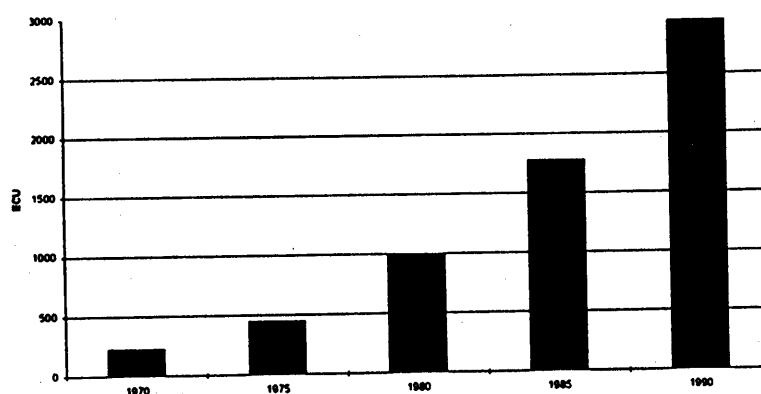
Frankrijk en het Europees gemiddelde



Totaal uitstaand consumentenkrediet
Ierland

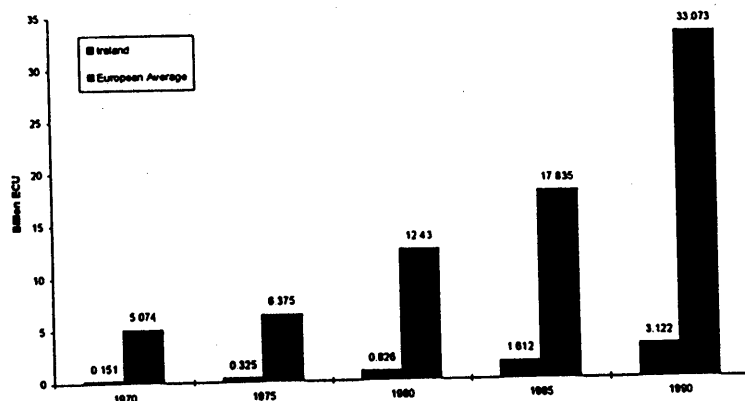


Consumentenkrediet per huishouden
Ierland

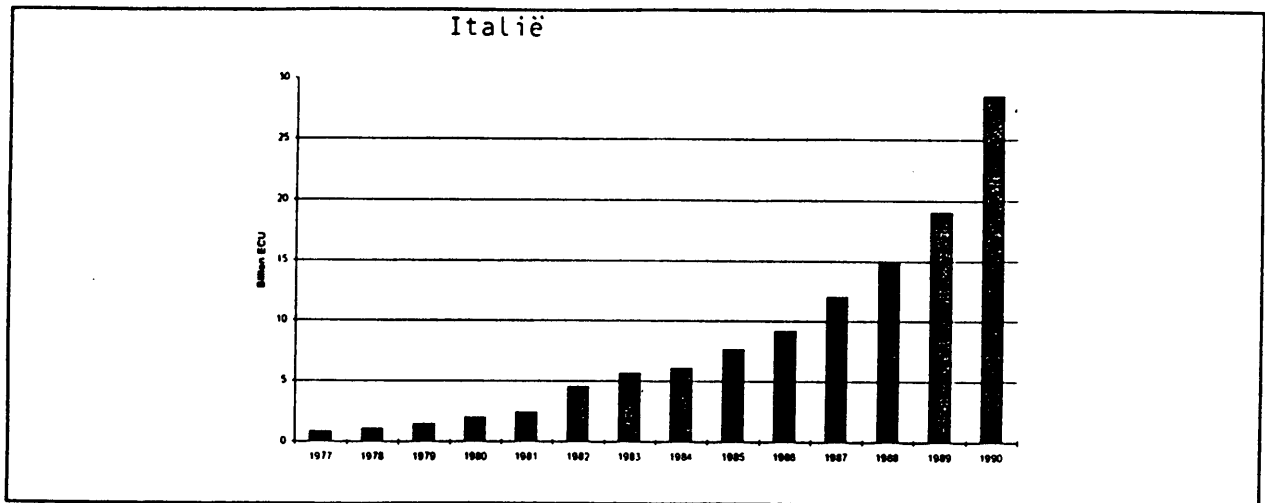


Totaal uitstaand consumentenkrediet

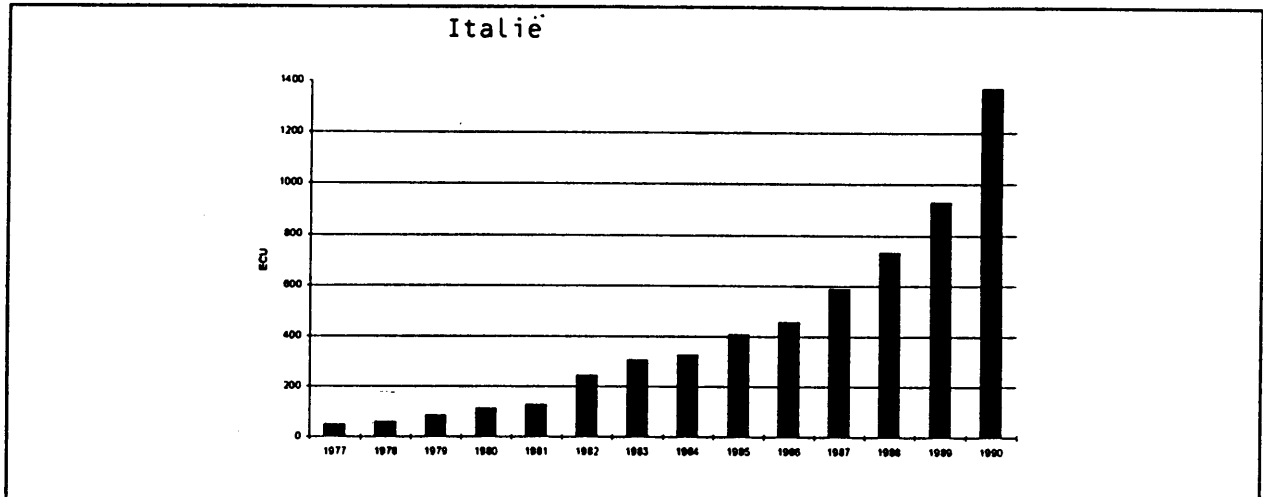
Ierland en het Europees gemiddelde



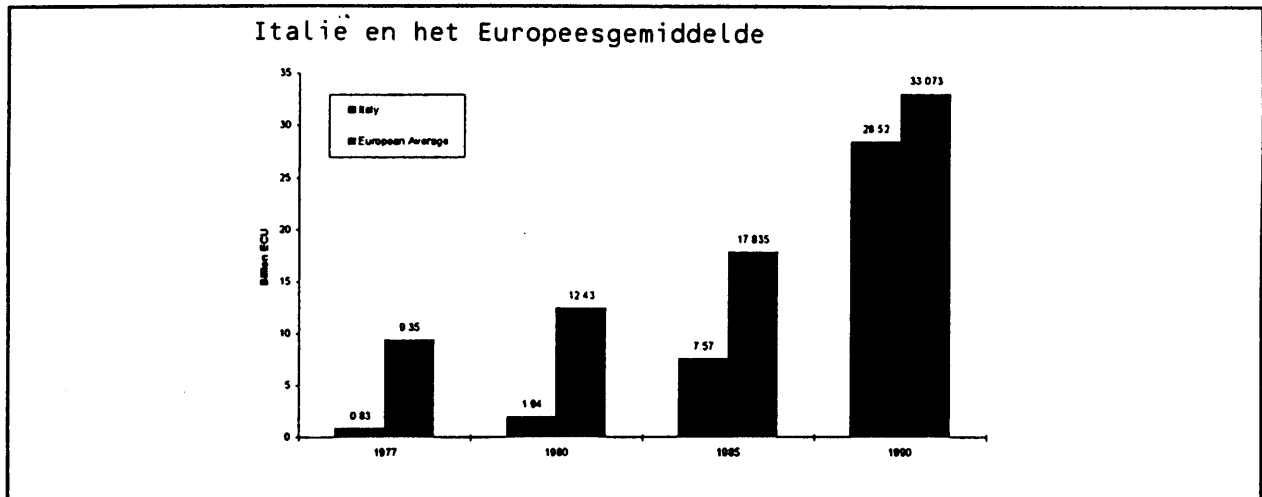
Totaal uitstaand consumentenkrediet



Consumentenkrediet per huishouden

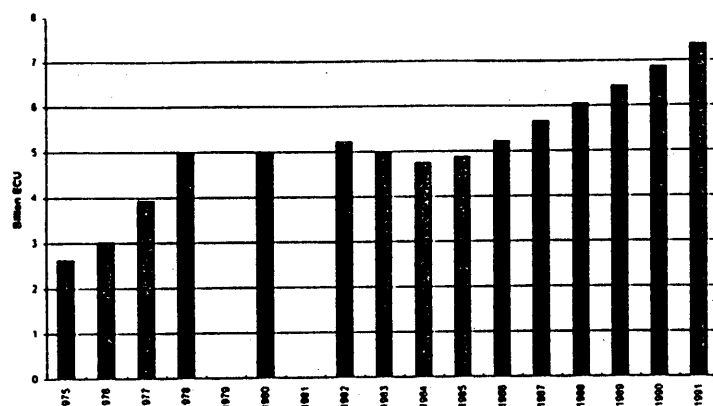


Totaal uitstaand consumentenkrediet



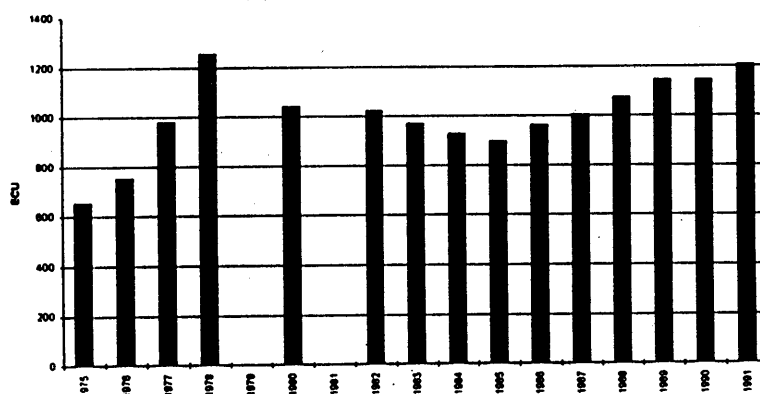
Totaal uitstaand consumentenkrediet

Nederland



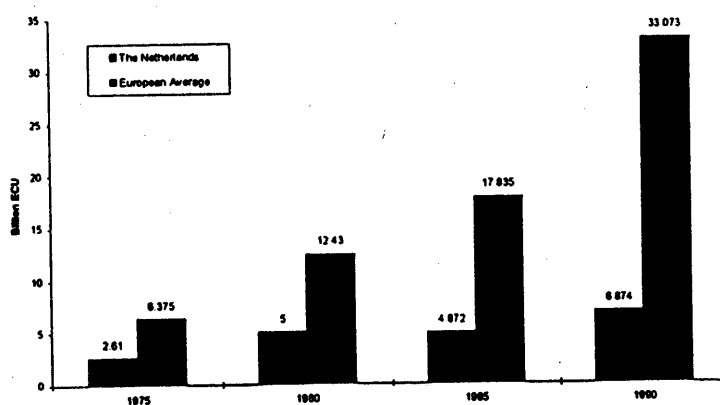
Consumentenkrediet per huishouden

Nederland

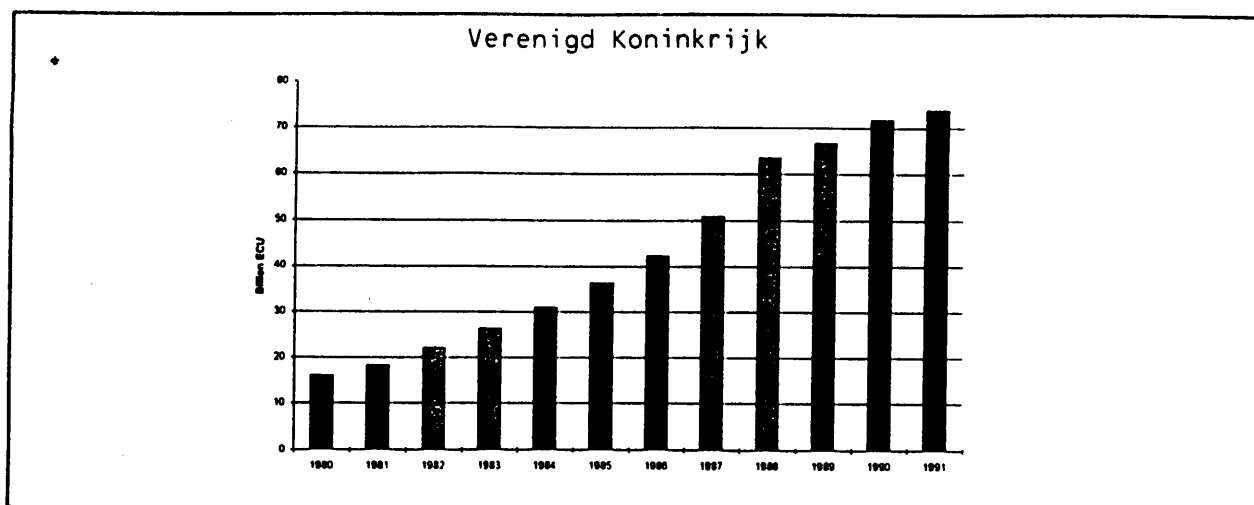


Totaal uitstaand consumentenkrediet

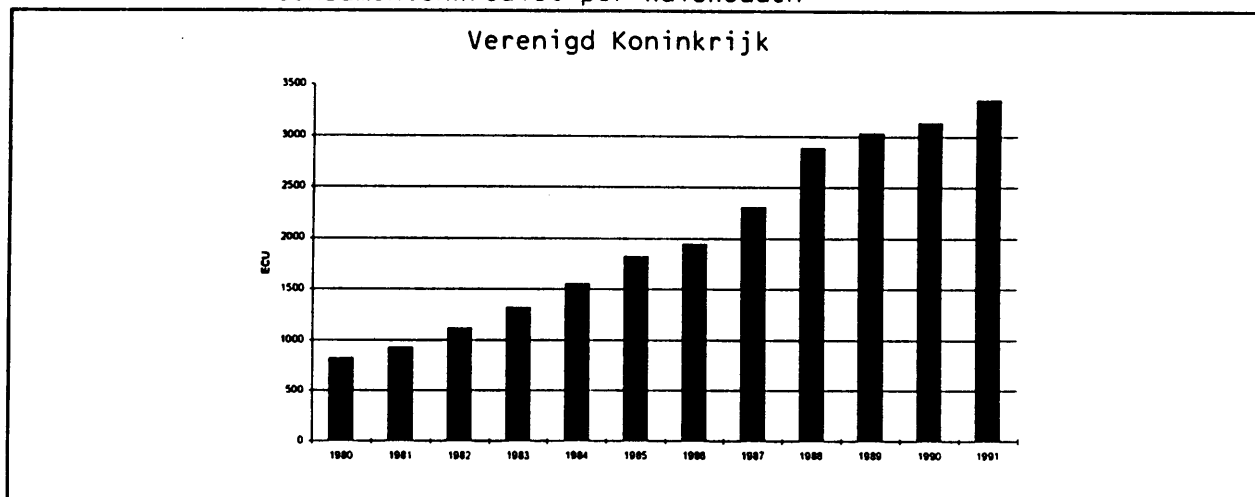
Nederland en het Europees gemiddelde



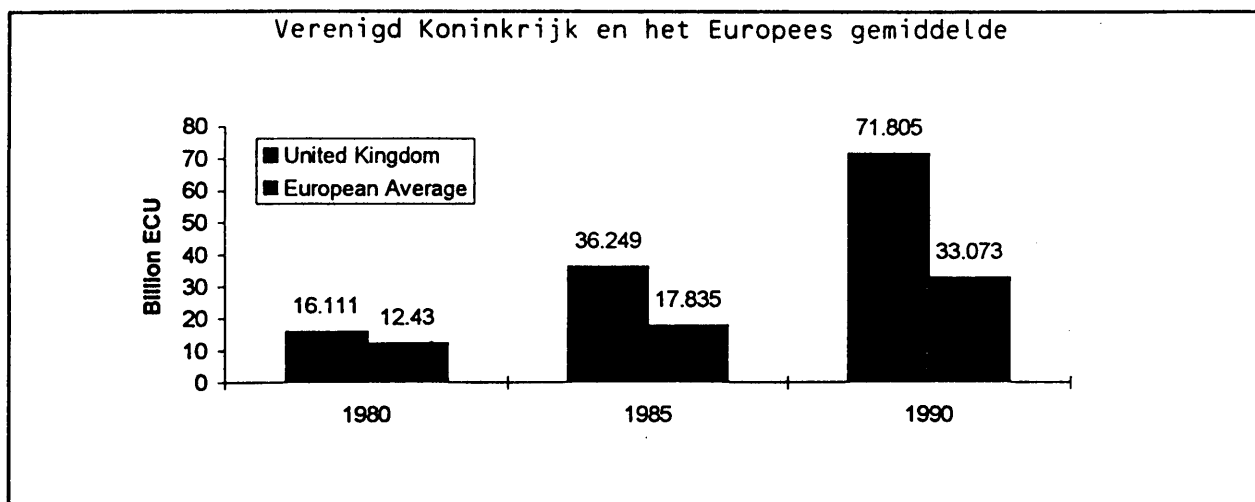
Totaal uitstaand consumentenkrediet



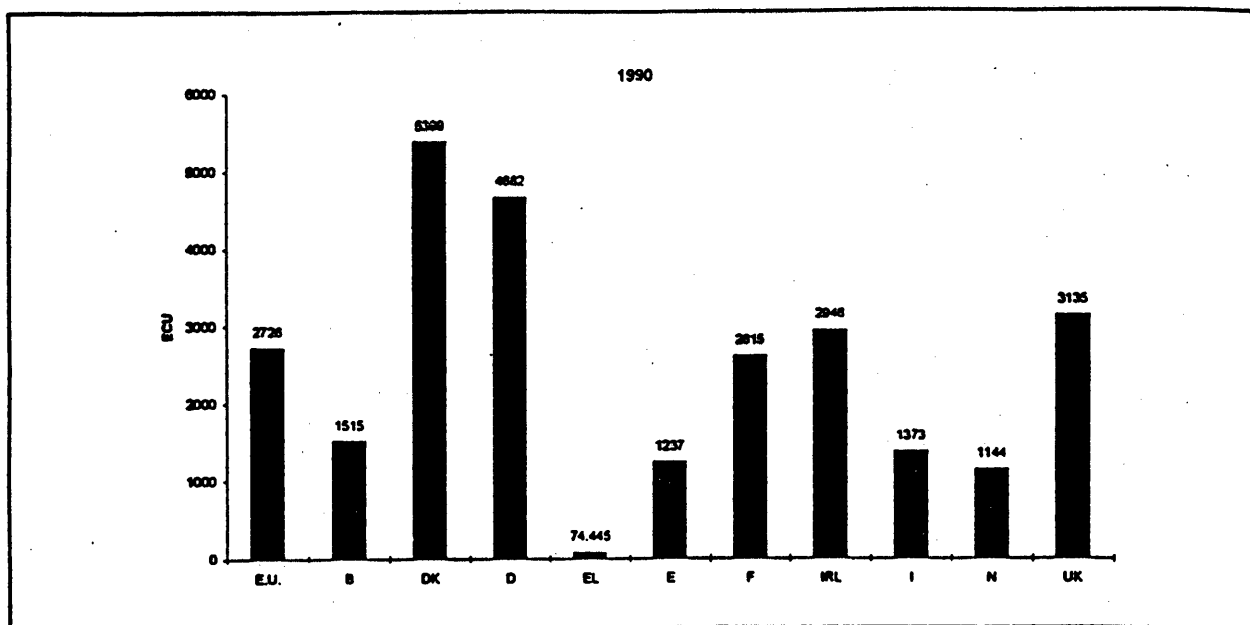
Consumentenkrediet per huishouden



Totaal uitstaand consumentenkrediet



Totaal uitstaand consumentenkrediet



66. Zoals duidelijk uit de grafieken op de voorafgaande bladzijden blijkt, zijn er geen volledige gegevens over het consumentenkrediet in Europa beschikbaar. Hoewel er in verband met bepaalde landen specifieke redenen hiervoor bestaan, zoals Luxemburg waar de bedragen zo klein zijn dat geen afzonderlijke cijfers worden bewaard, of Portugal waar de deregulering van de markt zo recent was (februari 1994) dat nog geen cijfers beschikbaar zijn, zijn er andere algemenere factoren die de moeilijkheden bij het verkrijgen van vergelijkbare gegevens uit de Lid-Staten nog vergroten. Als gevolg van de grote verscheidenheid aan soorten kredietgevers en beschikbare kredietvormen, tezamen met de snelle ontwikkeling van de markt in de afgelopen tien jaar, bezitten de Lid-Staten zelf meestal geen gecentraliseerd systeem voor de verzameling of verdeling van dergelijke gegevens. Dientengevolge zijn voor de onderzoekers vaak geen gegevens over consumentenkrediet beschikbaar. Daarnaast betekent het gebruik van uiteenlopende verzamel- en evaluatiecriteria en -methoden vaak dat de gegevens niet altijd vergelijkbaar zijn.

B. Sociaal-economische context

67. Sinds de opstelling van de richtlijn heeft het consumentenkrediet talrijke ontwikkelingen meegemaakt die zich hebben afgespeeld in het kader van een markt die zich constant uitbreidt. De structuur van het aanbod is gewijzigd door de opkomst van nieuwe kredietgevers zoals het grootwinkelbedrijf of de uitgevers van kaarten, de toegenomen activiteit van de banken die deze sector lange tijd hebben verwaarloosd en de rol van de kredietbemiddelaars. Het consumentenkrediet is sterk in volume

toegenomen. In de meeste landen was deze toename groter dan die van de inkomsten, wat heeft geleid tot een stijging van het percentage van de inkomsten van de huishoudens voor de terugbetaling van het krediet.

68. De toegepaste technieken zijn in alle stadia van de kredietverlening verder ontwikkeld en gediversifieerd. Eerst zijn nieuwe kredietvormen op de markt verschenen of in omvang toegenomen, zoals het revolving-krediet of het voorschot in rekening-courant, welke formules over het algemeen verbonden zijn met het gebruik van kaarten. Het aantal in Europa in omloop zijnde kaarten is in vijftien jaar tijds enorm toegenomen. Dit is een van de belangrijkste verschijnselen van deze ontwikkeling. Andere kredietvormen, zoals afbetalingskrediet, hebben zich weinig of niet ontwikkeld. Uit de Franse statistieken (Banque de France – Bulletin Statistiques Monétaires) blijkt dat de verkoop op afbetaling niet meer dan 26,9% van het totale bedrag van de kredieten vertegenwoordigt.

69. De vorm en de omvang van de stijging van het krediet houden met name verband met de deregulering van de financiële markten en de steeds spitsvondigere en persuasievere commercialisatie van het persoonlijk krediet.

70. Wat de eigenlijke krediettechnieken betreft, wordt de ontwikkeling gekenmerkt door een betere kennis van het risico door de kredietgever en van de toename van de middelen om zich hiertegen te wapenen. Bij de toekenning van het krediet wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de creditscoring-praktijk om het risico van de kredietverlening te evalueren. De snelle ontwikkeling van de gegevensbanken is een kenmerk van de sector van het consumentenkrediet. Naar gelang van de Lid-Staten worden deze bestanden op verschillende wijze samengesteld en georganiseerd. Zij hebben aanleiding gegeven tot talrijke discussies over de wenselijkheid en de doeltreffendheid daarvan en over de wijze waarop daarbij de persoonlijke levenssfeer van de consumenten wordt geëerbiedigd.

71. Een krediet wordt zelden toegekend zonder een bijzondere garantie, zoals een waarborg of een sessie van salaris. Tenslotte hebben sommige kredietgevers het beheer van de geschillen anders georganiseerd om het doeltreffender te maken.

72. Als gevolg van de stijging van de kredietverlening in de jaren 80 is in veel landen het aantal consumenten toegenomen dat niet meer in staat is om ten aanzien van de kredietgevers aan zijn verplichtingen te voldoen. Ondanks de afwezigheid van gedetailleerde, regelmatige en volledige statistieken in verband met de overkreditering, lijkt het aantal debiteuren met betalingsmoeilijkheden over het algemeen groot te zijn en in veel landen zelfs toe te nemen. In dit verband zij erop gewezen dat verscheidene landen de laatste jaren maatregelen hebben genomen of voornemens zijn maatregelen te nemen om het probleem van de overkreditering aan te pakken.

73. De grensoverschrijdende kredietverlening heeft zich meer door strategieën tussen de financiële actoren dan in de bijzondere relaties tussen de kredietgevers en de consumenten ontwikkeld. De laatste jaren is het aantal allianties, samenwerkingen, overnames of fusies tussen verschillende financiële actoren sterk toegenomen. Het volume van de kredietoperaties tussen de consumenten en niet in het land van de consumenten gevestigde kredietgevers lijkt daarentegen niet aanzienlijk te zijn gestegen. De afwezigheid

van een eenheidsmunt, de kosten van grensoverschrijdende overschrijvingen en de verschillen in de wetgevingen met betrekking tot het innen van schuldvorderingen lijken thans belangrijke obstakels te vormen.

C. Betalingskaarten:

Problemen in verband met de definitie:

74. Een van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het consumentenkrediet is het gebruik van kaarten. Daarom is het nodig om nader op deze dimensie in te gaan. De respondenten werd gevraagd of in hun land wettelijke definities bestonden voor de volgende soorten kaarten: kredietkaarten, debetkaarten, privékaarten, opnamekaarten, cheque-garantiekaarten, vooruitbetaalde kaarten en betaalkaarten. De antwoorden en de resultaten van voorgaande enquêtes op dit gebied tonen aan dat er grote verwarring bestaat over hetgeen op Europees niveau onder betalingskaarten wordt verstaan: dezelfde term wordt gebruikt voor zeer verschillende produkten in verschillende landen. Het meest typische voorbeeld hiervan is de VISA-kaart die in het Verenigd Koninkrijk en Ierland een kredietkaart, maar in Frankrijk gewoonlijk een debetkaart is waaraan geen kredietfaciliteit is verbonden.

Situatie in de Lid-Staten

75. Op een terrein waar, om een respondent te citeren, verwarring heerst, bestaat in de overgrote meerderheid van de landen (11/17) geen wettelijke definitie van deze kaarten (België, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Oostenrijk, Finland en Zweden) of slechts een gedeeltelijke definitie – Denemarken (Deense wet op de betalingskaarten), Frankrijk (artikel 57, § 1, van het decreet van 30.10.1985), Ierland (ontwerp-wet inzake consumentenkrediet), Noorwegen (verordening nr. 1205 van 5.10.1989) en het Verenigd Koninkrijk (artikel 2 van de Credit Cards (Merchant Acquisition) Order 1990, artikel 2 van de Credit Cards (Price Discrimination) Order 1990, Consumer Credit Act). In sommige landen bestaan echter "praktische" definities, bijvoorbeeld die welke in de bankwereld worden gebruikt of die welke worden gehanteerd in de gedragscodes van het bedrijfsleven. Noorwegen is momenteel bezig met de opstelling van definities voor kaarten in de in voorbereiding zijnde wet op de financiële overeenkomsten en in Zweden kunnen definities worden vastgesteld als gevolg van een voorstel voor nieuwe wetgeving inzake betalingssystemen (dat momenteel bij het Comité voor betalingssystemen ligt).

76. Ondanks de verschillen in de terminologie verschillen de functies van de verschillende soorten kaarten over het algemeen niet van land tot land:

- **kredietkaarten**

Een kaart die de klanten in staat stelt goederen en diensten op krediet te kopen en voorschotten in contanten te krijgen. Bij ontvangst van de rekening kunnen de klanten het verschuldigde bedrag volledig of in afbetalingen (met een vastgesteld minimumbedrag) voldoen en rente op de uitstaande bedragen betalen. Voorbeelden hiervan zijn de VISA-kaart (VK en Ierland) en de cartes privatives (Frankrijk).

- **debetkaarten**
Een kaart die kan worden gebruikt als betaalmiddel en geldautomaatkaart (voor geld in contanten). De rekening van de klant wordt onmiddellijk gedebiteerd. Voorbeelden hiervan zijn BANCONTACT (België) en SWITCH (VK).
- **privékaarten**
Een kaart die de klanten in staat stelt voor aankopen te betalen (en soms ook om voorschotten in contanten te krijgen). Na ontvangst van de afrekening moet de klant de volledige som betalen, d.w.z. er wordt geen krediet verstrekt. Voorbeelden hiervan zijn DINER'S CLUB, AMERICAN EXPRESS, CARTE BANCAIRE (2/3) (Frankrijk).
- **opnamekaarten**
Een kaart die wordt gebruikt voor het opnemen van contant geld of het verrichten van andere diensten met behulp van een geldautomaat. Soms beperkt tot de (online) geldautomaten van de uitgevende bank.
- **cheque-garantiekaarten**
Deze kaart die tegelijk met cheques wordt gebruikt garandeert de betaling tot een bepaald maximumbedrag. In sommige landen beperkt tot sommige types cheques, bijvoorbeeld Eurocheques. Deze kaart heeft in feite een identificatiefunctie.
- **betaalkaarten**
Elke plastic kaart die kan worden gebruikt voor de betaling van goederen of diensten of voor het opnemen van contant geld, d.w.z. voor de meeste van de hierboven vermelde functies.
- **vooruitbetaalde kaarten**
Nog niet op grote schaal beschikbaar voor financiële diensten worden deze kaarten gebruikt voor de voorafbetaling van goederen/diensten. Voorafbetaalde kaarten houden geen kredietverlening in en vallen daarom buiten de werkingssfeer van de richtlijnen van 1987 en 1990 betreffende het consumentenkrediet. De meest bekende vooruitbetaalde kaart is de telefoonkaart. Deze kaart wordt alleen met telefooneenheden geladen. Een vooruitbetaalde kaart wordt met een bepaald geldbedrag geladen.

Vooruitzichten/problemen

77. Aangezien veel kaarten faciliteiten met betrekking tot een aantal van de hierboven genoemde categorieën verlenen en aangezien nieuwe vormen van dergelijke kaarten in de toekomst op de markt zullen verschijnen, moeten de gekozen definities flexibel genoeg zijn om innovatie mogelijk te maken.

Problemen in verband met het gebruik van dergelijke kaarten

78. Het belang van deze kaarten en het gebruik daarvan op Europees niveau heeft te maken met de verdergaande verwezenlijking van de interne markt. Het vrij verkeer van de betalingsmiddelen is een noodzakelijk gevolg van de andere aan de consumenten geboden vrijheden, zonder welke de interne markt niet ten gunste van alle betrokkenen kan functioneren. De betalingsmiddelen bleken echter een van de barrières te zijn die de

voltooiing van de interne markt in de weg stonden¹⁵ en zijn sinds 1990 een beleidsprioriteit voor de Europese Commissie geworden. Het gaat hierbij niet alleen om grensoverschrijdende overdrachten (waarover een ontwerp-richtlijn is opgesteld), maar ook om het grensoverschrijdend gebruik van kaarten (in situaties waarin de consument zelf in een andere Lid-Staat verblijft en zijn kaart voor betalingen gebruikt, maar ook situaties waarin hij, zonder dat hij zijn eigen Lid-Staat verlaat, zijn kaart gebruikt ter verkrijging van goederen/diensten vanuit of in een andere Staat). Elektronische betalingen in het algemeen¹⁶ zijn ook een aandachtspunt en hierover zijn twee aanbevelingen van de Commissie gepubliceerd.

79. De consumenten worden geconfronteerd met problemen bij het gebruik van sommige van de nieuwe vormen van kaarten die op de markt zijn verschenen. Uit het oogpunt van de interoperabiliteit van de verschillende kaartsystemen kan een consument die naar een andere Lid-Staat reist en gebruik wil maken van zijn geldautomaatkaart met verschillende problemen te kampen krijgen: in de eerste plaats het vinden van een machine die zijn kaart aanvaardt. Bovendien is het mogelijk dat de consumenten binnen een bepaalde periode niet meer dan een bepaald bedrag kunnen opnemen. Ook consumenten die hun kaart alleen in hun eigen land gebruiken, worden met moeilijkheden geconfronteerd – winkeliers passen steeds meer een systeem van "dubbele prijsbepaling" toe, waarbij consumenten die met een kaart betalen hogere prijzen krijgen aangerekend. Deze praktijk vloeit voort uit de relatie tussen de uitgevers van de kaarten en de winkeliers (d.w.z. de in rekening gebrachte provisie/lasten) en is in sommige landen, bijvoorbeeld in Denemarken en Noorwegen, geregeld waarbij de wetgeving voorschrijft dat de winkelier niet hoeft op te komen voor de kosten in verband met het gebruik van de kaart. Het probleem dat bijzonder acuut is in grensoverschrijdende situaties, is voor de consument van belang omdat hij van tevoren de prijs van de goederen wil kennen, ongeacht het betaalmiddel dat hij voor de betaling daarvan wenst te gebruiken.

80. De discussie over de verdeling van de kosten in verband met het gebruik van kaarten opent een nieuw debat in verband met de rol van de handelaren bij de verlening van krediet. Historisch gezien betaalden de handelaren aan de verstrekkers van kredietkaarten hoge provisies (van 5 tot 10%) op elke met deze kaarten tot stand gebrachte transactie. De rechtvaardiging hiervoor was dat, aangezien de handelaar ook van het krediet profiteerde omdat het hem in staat stelde een transactie tot stand te brengen, het als normaal werd beschouwd dat hij ook in de financiering van het krediet deelnam. De opkomst van kaarten met onmiddellijke debitering (debetkaart) zet deze redenering op de helling. Sommige vertegenwoordigers van handelaren zijn van mening dat het krediet een privézaak tussen de consument en zijn bank is en bijgevolg zonder gevolgen moet blijven voor de betaling aan de handelaar. Deze benadering stelt de verdeling van de kosten bij het gebruik van de kaarten opnieuw ter discussie.

81. Fraude is een ander aspect van het gebruik van betaalkaarten dat problemen voor de consument kan opleveren. Deze doen zich voor wanneer de kaart van de consument wordt gestolen en gebruikt, met de pincode voor sommige kaarten. Bovendien wordt de consument steeds vaker de mogelijkheid geboden om via de telefoon per kredietkaart te

15

Les paiements dans le marché intérieur européen (COM(90) 447 van 26.09.1990.

16

Tout atout pour Europe: les nouvelles cartes de paiement (COM(86) 754 van 12.01.1987.

betalen. Aangezien deze praktijk de consument blootstelt aan het risico van misbruik, heeft de Commissie voorgesteld deze kwestie te regelen in het kader van de ontwerp-richtlijn inzake op afstand gesloten overeenkomsten¹⁷ waarover momenteel besprekingen gaande zijn.

82. Een ander probleem dat in verband met het gebruik van betaalkaarten is gerezen, is dat in sommige landen dergelijke betalingen herroepbaar zijn en in andere landen niet, alsook het verlenen van een secundair of subsidiair krediet, als bedoeld in artikel 11 van Richtlijn 87/102.

¹⁷

Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten (COM(93) 396 def. van 07.10.1993).

V. BESTAANDE COMMUNAUTAIRE BELEIDSMAATREGELEN/PROGRAMMA'S IN VERBAND MET HET CONSUMENTENKREDIET

A. Behoeftte aan een communautair beleid

83. De voorlichting van de consumenten is van essentieel belang, als deze willen profiteren van de voordelen van de interne markt. Daarom benadrukt het tweede driejarig actieplan van de Commissie op het gebied van het consumentenbeleid, *de interne markt in dienst van de Europese consument stellen*, dat voorlichting en beter overleg prioriteiten zijn. Het Sutherland-rapport¹⁸ benadrukte ook de noodzaak van een informatiestrategie en andere maatregelen om tegemoet te komen aan de onzekerheid van de consumenten en de Mededeling van de Commissie van mei 1993¹⁹ was ook gericht op het tot stand brengen van een grotere doeltreffendheid bij de verspreiding van informatie over de interne markt.

84. Een gebrek aan informatie van de kant van de consument plaatst hem in een nadelige positie ten aanzien van andere actoren op de markt, beperkt de concurrentie en doet afbreuk aan zijn keuzevrijheid. Alleen consumenten met een volledige kennis van het gehele assortiment op de markt aangeboden producten zullen van de voordelen van een gezonde concurrentie profiteren. De zo volledig mogelijke voorlichting van de consument en de opvoeding van de consument zijn belangrijke bouwblokken voor de interne markt. Dit is in het bijzonder nodig in het licht van de veranderingen op het gebied van de wetgeving, normen en procedures die voor de voltooiing van de interne markt vereist zijn – de verwachte ruimere keuze van goederen en diensten op de markt zal op haar beurt de vraag om informatie doen toenemen.

B. Situatie in de Lid-Staten

85. De verschillende culturen en tradities op het gebied van de organisatie van de consumenten in de verschillende Lid-Staten hebben geleid tot verschillende vormen van consumentenvertegenwoordiging in de Europese Unie. Verschillende regeringsdepartementen zijn verantwoordelijk voor de bescherming van de consumenten, variërend van de Ministeries van Economische Zaken, Industrie, Arbeid of Handel tot het Ministerie van Volksgezondheid of Milieubeheer, wier bevoegdheden soms worden gedeeld met andere ministeries of officiële organen of met regionale instanties. Andere landen hebben het consumentenbeleid en de bescherming van de belangen van de consumenten toevertrouwd aan ombudsmen of consumenteninstellingen. In Spanje en Portugal is de bescherming van de belangen van de consumenten in de grondwet opgenomen.

86. Naast de oprichting van ministeries die zich met consumentenzaken bezighouden, zijn in de Lid-Staten consumentenorganisaties gesticht. In sommige staten bereikt de door

¹⁸ *De interne markt na 1992 – een antwoord op de uitdaging*, 26 oktober 1992 – Tweede Driejarig Actieplan van de Commissie 1993-1995 – COM(93) 378 def. van 28.07.1993, paragraaf 24.

¹⁹ *Betere coördinatie en versterking van het voorlichtings- en communicatiebeleid betreffende de interne markt*, 5 mei 1993 – Tweede Driejarig Actieplan 1993-1995, COM(93) 378 def van 28.07.1993, paragraaf 24.

deze organisaties verstrekte informatie een groot publiek; de publikaties kunnen de resultaten van vergelijkende testen of algemene informatie voor de consumenten bevatten. Het aantal organisaties dat in de verschillende Lid-Staten bij de voorlichting van de consumenten is betrokken, varieert in sterke mate, gaande van afzonderlijke instellingen tot tientallen organisaties.

C. Verlening van communautaire bijstand aan nationale projecten

87. Hoewel de algemene voorlichtings- en opleidingsprogramma's van de Commissie aspecten in verband met het consumentenbeleid omvatten, heeft de Commissie actie op specifieke gebieden ondernomen om de consumenten beter voor te lichten. Er zijn regelingen vastgesteld met betrekking tot de etikettering van produkten, de transparantie van de procedures (in het bijzonder op het gebied van de financiële dienstverlening) en de ondersteuning van vergelijkende test- en prijzenquêtes die de consument helpen zich een algemeen beeld van de markt te vormen. De Commissie heeft de behandeling van consumentenproblemen en -rechten in de media aangemoedigd, opleidings- en voorlichtingsprogramma's van consumentenorganisaties ondersteund en steun verleend bij de oprichting van consumentenvoorlichtings- en adviescentra in grensgebieden, welke door consumentenverenigingen en/of lagere overheden worden beheerd. Het is de bedoeling dat het aantal van deze centra de volgende drie tot vijf jaar wordt verdubbeld. Als onderdeel van de follow-up van het Groenboek inzake de rechtstoegang is een door de Europese Commissie gefinancierd proefproject opgezet om grensoverschrijdende klachten van consumenten nader te bestuderen. Zestien consumentenorganisaties zijn hierbij in bilaterale centra in België, Denemarken, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Portugal betrokken.

88. Een voorbeeld van de door de Commissie ondersteunde public relations/mediacampagnes is het WORLDCOM-project (1992-1993), een campagne om de consumenten voor te lichten over de regels die voor hen gelden als gevolg van de voltooiing van de interne markt. De campagne had betrekking op tien onderwerpen waarvan het consumentenkrediet er een was²⁰. Over elk van deze onderwerpen zijn omvattende voorlichtingspakketten opgesteld en voor de verspreiding daarvan is gebruik gemaakt van persbriefings in elke Lid-Staat (gewoonlijk door een lid van het Europees Parlement), persberichten en achtergrondnota's voor redacteurs, en brochures voor verspreiding onder het groot publiek. De ervaring met dergelijke campagnes en andere inspanningen op het gebied van de voorlichting toont aan dat het publiek over het algemeen ontvankelijk is voor boodschappen over de voordelen van de interne markt en hun rechten, maar dat het nodig is dat de boodschap ononderbroken wordt uitgedragen. Daarom worden projecten ontwikkeld voor een advertentiecampagne in de massamedia in de gehele Unie om de boodschap direct aan een massapubliek over te brengen. Naarmate de consumenten zich meer bewust worden van hun rechten, zal de roep toenemen om toepassing van de betreffende EU-wetgeving door de nationale regeringen, hetgeen indirect ertoe zal bijdragen dat de geldende regels strikter worden nageleefd.

20

Reizen en toerisme, produktveiligheid, geneesmiddelen, cosmetische produkten, etikettering van levensmiddelen, advertenties, oneerlijke bedingen in contracten, bankwereld, verzekeringen en consumentenkrediet.

89. Consumentenkrediet is slechts een van de vele gebieden waarop de Commissie een op de betere voorlichting van de consumenten gericht beleid voert. Naast de hierboven vermelde projecten heeft de Commissie ook bijstand verleend aan nationale en Europese projecten die speciaal verband houden met het consumentenkrediet.

• *De ontwikkeling van CALS & CADAS*

90. Medio 1980 is door het Institut für Finanzdienstleistungen (IFF) te Hamburg met steun van de Europese Commissie en in samenwerking met andere organisaties een project opgezet voor de ontwikkeling van een internationaal computer-/gegevensbanksysteem over de wetgeving en de jurisprudentie op het gebied van het consumentenkrediet in een formaat dat schuldregelingsconsulenten en consumentenadviseurs in verschillende landen in staat stelt de financiële situatie van een consument na te trekken, berekeningen in verband met de verschillende vormen van consumentenkrediet uit te voeren en de deugdelijkheid van klachten tegen consumenten na te gaan. Dit project heeft verscheidene programma's en gegevensbanken voortgebracht, waaronder

- CALS (Computer Assisted Loan Services) een expertsysteem voor krediet- en schuldregelingsadvisering
- CADAS (Computer Assisted Debt Advice Services) een budget- en financiële adviseringsdienst, ontwikkeld door adviesdiensten op het gebied van de schuldregeling.

91. Met financiële steun van de Europese Gemeenschap en in samenwerking met het Duitse Bondsministerie van Justitie zijn tussen 1983 en 1987 in Duitse consumentenadviescentra adviesstructuren opgezet. Deze centra zijn begonnen met het gebruik van computers voor de verzameling van juridische informatie over jurisprudentie en wetgeving met het oog op de verspreiding daarvan; het verlenen van hulp aan consumenten bij de berekening van hun financiële en kredietsituatie en het verzamelen van informatie van consumenten met het oog op de uitvoering van een statistische evaluatie als onderdeel van een campagne ter bestrijding van woekerpraktijken.

92. Als gevolg van de contacten met andere Europese consumentenorganisaties die aan het licht hebben gebracht dat de niveaus van de schuldenlast en de betrokkenheid van de overheid in de verschillende Lid-Staten van de Europese Gemeenschap aanzienlijke verschillen vertoonden, is besloten om in verband met het consumentenkrediet een gemeenschappelijke actie ter bescherming van de consumenten op Europees niveau op te zetten. Deze samenwerking begon in 1990 toen met steun van de Dienst Consumentenbeleid van de Europese Commissie de CALS- en CADAS-programma's tot Frankrijk en België werden uitgebreid. Bij deze samenwerking zijn diverse organisaties en instellingen betrokken, waaronder het Waalse Gewest en het Centrum voor Consumentenrecht (België), het Institut National de la Consommation (Frankrijk) en de Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (Duitsland). Aangezien de consumentenbescherming in de verschillende landen op verschillende wijzen is georganiseerd, is besloten om in de verschillende landen parallelle en identieke vormen en structuren op te zetten. Het doel van deze samenwerking was de versterking van de inspanningen van de bestaande in het veld werkende organisaties, de coördinatie daarvan

op internationaal niveau, de ontwikkeling van op de ervaringen van andere Lid-Staten gebaseerde structuren en de verzameling van gegevens in de verschillende Lid-Staten.

93. Na de aanpassing van de programma's aan de Franse en Belgische rechts- en administratieve stelsels, is het project in 1992 tot het Verenigd Koninkrijk uitgebreid. De Birmingham Settlement Money Advice Services (BSMAS) hebben met het IFF samengewerkt om CADAS aan de omstandigheden in het Verenigd Koninkrijk aan te passen, hetgeen het vertalen en herschrijven van de programma's noodzakelijk heeft gemaakt (september 1992 - september 1993). In Ierland hebben de Free Legal Advice Centres (FLAC) meegewerkt aan de opstelling van een gegevensbank over de Ierse wetgeving en jurisprudentie over consumentenkrediet (september 1992 - mei 1993)²¹. In de tweede fase van het project is Birmingham Settlement voornemens om de CADAS- en CALS-software te integreren, aangezien beide pakketten complementair zijn, en een evaluatie te maken van de software voor de berekening van de sociale uitkeringen in het Verenigd Koninkrijk teneinde na te gaan in hoeverre deze software in CADAS kan worden geïntegreerd. Het systeem zal in drie proefcentra worden getest om de praktische gebruiksmogelijkheden van CALS en CADAS en de toepassing daarvan op ruimere schaal te evalueren.

◦ *Toepassing van CALS en CADAS*

94. De voornaamste functies en toepassingsgebieden van CALS en CADAS hebben betrekking op voorlichting en berekeningen. Voor elke overeenkomst op het gebied van consumentenkrediet kan CALS het kredietbedrag berekenen en verifiëren en nagaan of de kredietovereenkomst aan de geldende wetgeving beantwoordt. Het jaarlijks kostenpercentage wordt berekend volgens de in Richtlijn 90/88 aangegeven methode (of, voor Duitsland en Frankrijk, volgens de verschillende nationale methoden die momenteel van toepassing zijn). Naast zijn gegevensbankfunctie (teksten en commentaar over relevante wetgeving) kan CALS ook worden gebruikt voor de rationalisering van repetitief werk, zoals het opstellen van (standaard)brieven. Verder maakt het de uitvoering en invoeging in deze teksten van vergelijkingen en analyses mogelijk, alsook de opstelling van afbetalingsplannen, waardoor het adviesproces kan worden vereenvoudigd en versneld. Door het verzamelen van empirische gegevens bij degenen die het systeem gebruiken, wordt CALS ook een opslagplaats van informatie over de gebruikelijke praktijken en strategieën van kredietgevers en de gemeenschappelijke problemen waarmee consumenten te kampen hebben. Deze informatie moet leiden tot een grotere transparantie op de markt door het aan het licht brengen van bepaalde patronen in het gedrag van kredietgevers, waardoor meer evenwicht kan worden gebracht in de relatie tussen consument en kredietgever.

95. CADAS kan worden gebruikt voor de controle van rentevoeten, waardoor consumenten kunnen worden weerhouden van het sluiten van voor hen uiterst nadelige kredietovereenkomsten. De voornaamste rol van CADAS bestaat echter in het beheer van de gezinsbegrotingsgegevens om de gezinnen ervan te weerhouden zich te diep in de schulden te steken, en in het schuldbeheer waardoor de gebruiker in staat wordt gesteld

²¹

Fase 2 van het Ierse project is uitgesteld in afwachting van de goedkeuring van de Consumer Credit Bill die zich momenteel bij de Dail bevindt en die de omzetting van Richtlijn 87/102 en Richtlijn 90/88 beoogt, aangezien een substantiële bijwerking van het systeem noodzakelijk is om met deze ontwikkelingen rekening te houden.

een keuze te maken uit een aantal mogelijke terugbetalingsplannen. CADAS is ook van nut bij de opstelling van een stabiele "spaar"-gezinsbegroting en bevat ook informatie over de wijze waarop sommige sociale uitkeringen moeten worden aangevraagd. Evenals bij CALS kunnen de verzamelde gegevens voor statistische doeleinden worden verwerkt en worden gebruikt als lobby-instrument voor veranderingen op de Europese kredietmarkt.

D. Europese projecten - FIS International

96. Er bestaan plannen om de CALS- en CADAS-systemen tot andere Lid-Staten uit te breiden en bestaande nationale systemen onder coördinatie van het IFF in Hamburg aan elkaar te koppelen om een beter inzicht te krijgen in de grensoverschrijdende kredietverlening. De initiatiefnemers van de projecten beogen de versterking van de internationale samenwerking, de uitbreiding van de uitwisseling van nationale informatie en de uitvoering van gemeenschappelijke acties op basis van het gemeenschappelijk informatiesysteem. In dit verband steunt de Europese Commissie het FIS (Financial Information Services System) International-project (fase 1: februari 1994 - februari 1995) dat door het IFF wordt gecoördineerd.

97. Het IFF heeft, aanvankelijk alleen voor Duitsland, een gegevensbank ontwikkeld die informatie uit verschillende bronnen (wetgeving, jurisprudentie, pers- en dagbladartikelen, gepubliceerde rentevoeten, enz.) bevat. Toen CALS en CADAS tot andere landen werden uitgebreid, begonnen zij op hun beurt dergelijke informatie in gegevensbanken te verzamelen en het FIS (Financial Information Services System) International-project beoogt de oprichting en de coördinatie van een gegevensbank met informatie over de financiële dienstverleningssector en consumenten die schulden hebben aangegaan. Het IFF heeft financiële steun van de Commissie voor de eerste fase van het project (februari 1994-1995) ontvangen om voor de coördinatie van het project te zorgen. Andere deelnemende organisaties zijn INC (Frankrijk), het Office of Consumer Affairs (Ierland), Recht & Beleid Leiden (Nederland), Birmingham Settlement (VK), Arbeiterkammer Wien (Oostenrijk) en CDC (België).

98. In het kader van dit verslag is het voorbeeld van CALS-CADAS aangehaald om aan te tonen hoe de voorlichting, de hulpverlening en de bijstand aan de consument op het gebied van het consumentenkrediet kan worden gerealiseerd. Het gaat hierbij slechts om een voorbeeld; in verscheidene Lid-Staten bestaan andere en ook zeer doelmatige hulpverlenings- en adviseringssystemen.

99. In het Verenigd Koninkrijk is in maart 1993 in samenwerking met de kredietindustrie door de West Yorkshire Consumer Credit Counselling Service (CCCS) in Leeds een proefproject gelanceerd. In het kader van het project wordt kosteloos en onafhankelijk advies aan mensen met schuldproblemen verstrekt onder gebruikmaking van geschoolde adviseurs en een softwaresysteem voor de berekening van terugbetalingen. Alle onderhandelingen met de kredietgevers worden door de CCCS gevoerd en de consumenten die akkoord gaan met een schuldbeheerprogramma verrichten per maand één enkele betaling aan de CCCS die vervolgens de overeengekomen bedragen aan de kredietgevers overmaakt. Gebaseerd op een Amerikaans en Canadees systeem (in de VSA en Canada wordt financieel advies hoofdzakelijk door kredietgevers gefinancierd) tracht de dienst zichzelf te financieren door het in rekening brengen aan de kredietgever van een

vergoeding van 15% van de door hem geregelde terugbetaling om de adviesdienst te kunnen financieren. Het systeem dat door Barclaycard, GE Capital, Registry Trust, CCN en Equifax wordt gesteund is door het Office of Fair Trading en de meeste grotere kredietverleners en beroepsverenigingen positief ontvangen. Tot dusver heeft meer dan 94% van de betrokken gebruikers zich aan de afbetaalregeling gehouden en er bestaan plannen om het systeem in het gehele Verenigd Koninkrijk in te voeren.

VI. TENUITVOERLEGGING VAN RICHTLIJN 87/102

A. Werkingssfeer

A1 Consument

Beginsel

100. De consument wordt omschreven als "een natuurlijk persoon die ten aanzien van de onder deze richtlijn vallende transactie handelt voor doeleinden buiten zijn bedrijf of beroep".

101. Deze omschrijving bevat twee cumulatieve criteria: het moet gaan om een *natuurlijke persoon* die handelt voor doeleinden *buiten zijn beroep*.

102. Dezelfde definitie is reeds gebruikt in andere communautaire teksten, zoals in artikel 13 van het Verdrag van Brussel van 27 september 1968²² betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, in artikel 5 van het Verdrag van Rome van 19 juni 1980²³ inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, en in de Richtlijn 85/577²⁴ van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten.

103. Deze richtlijn roept een interpretatieprobleem op: kan de in de richtlijn bedoelde consument degene zijn die handelt voor zowel particuliere als beroepsdoeleinden, zoals de persoon die gebruik maakt van zijn auto om zijn kinderen te vervoeren en om zijn beroepsactiviteiten uit te voeren?

104. De ontwerp-richtlijn inzake het consumentenkrediet²⁵ beoogde "de natuurlijke persoon die *in hoofdzaak* anders dan in het kader van een bedrijf of beroep optreedt". In het rapport van Giuliano en Lagarde betreffende het Verdrag inzake de verbintenissen uit overeenkomst (dat dezelfde definitie van de consument als die van de richtlijn bevat) staat dat "wanneer iemand deels beroeps- of bedrijfsmatig handelt en deels niet, de situatie alleen onder artikel 5 valt indien hij hoofdzakelijk niet beroeps- of bedrijfsmatig handelt"²⁶.

105. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft zich herhaaldelijk over het begrip "consument" uitgesproken. In het arrest *Di Pinto*²⁷ heeft het Hof bepaald dat een handelaar slechts aanspraak kan maken op toepassing van de richtlijn betreffende

²² PB C 189 van 28.07.90, blz.2

²³ 80/934/EEG PB L 266 van 09.10.1980, blz.1

²⁴ Richtlijn 85/577 van 20.12.1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten, PB L 372 van 31.12.1985, blz. 31

²⁵ PB C 80 van 27.03.1979, blz. 4.

²⁶ PB C 282 van 31.10.1980, blz. 23.

²⁷ Zaak C-361/89, Jurispr. 1991, I-1189.

de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten als de transactie waarvoor hij wordt benaderd buiten het kader van zijn beroepsactiviteiten valt. In het arrest *Shearson Lehman Hutton* was het Hof van mening dat uitsluitend "de privé eindconsument wordt beoogd die niet bedrijfs- of beroepsmatig handelt"²⁸. In deze logica kan men ervan uitgaan dat de beschermingsbehoefte verdwijnt wanneer de consument deels voor een gemengd doel handelt²⁹. Deze interpretatie van het begrip consument komt ook voor in de richtlijn betreffende oneerlijke bedingen³⁰. In artikel 2b wordt de consument omschreven als "iedere natuurlijke persoon die handelt voor doeleinden die buiten zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen".

Toepassing door de Lid-Staten

106. De toegepaste oplossingen zijn niet overal hetzelfde: sommige Lid-Staten hebben gekozen voor een eenvoudige omzetting, terwijl andere de kring van de door de wetgeving beschermde personen hebben aangepast of uitgebreid. Sommige Lid-Staten breiden de bescherming uit tot rechtspersonen (Denemarken, Frankrijk). De kredieten voor gemengde doeleinden worden niet altijd uitgesloten.

107. De Duitse wet sluit in haar definitie ook de persoon in die een krediet aangaat voor de financiering van het begin van een beroepsactiviteit. De Deense wet is van toepassing wanneer het krediet hoofdzakelijk voor een niet-beroepsmatig gebruik is bestemd (art. 1). In Nederland wordt de bescherming toegekend aan elke natuurlijke persoon, met uitzondering van het krediet dat betrekking heeft op een zaak die uitsluitend bij de uitoefening van het beroep wordt gebruikt. In België is de wet niet van toepassing wanneer het privégebruik van secundair belang is ten opzichte van het beroepsmatig gebruik. De Franse wet sluit alleen de handelingen uit die dienen voor de financiering van een beroepsactiviteit. In het Verenigd Koninkrijk bestaan er voorstellen om alle beroepsmatige kredietverleningsactiviteiten van de werkingssfeer van de 1974 Consumer Credit Act uit te sluiten, waardoor het toepassingsgebied van de wetgeving zal worden beperkt tot de consument die een individu, de eigenaar van een eenmanszaak of een partnerschap is³¹.

Vooruitzichten

108. De verschillende communautaire teksten bevatten een limitatieve definitie van de consument, op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie. De Lid-Staten hanteren veel ruimere definities, wat het toepassingsgebied van hun wetgeving radicaal wijzigt. Zonder zover te willen gaan dan de Lid-Staten die hun wetgeving ook op kleine bedrijven toepassen, vraagt de Commissie zich af of het niet wenselijk is het toepassingsgebied uit te breiden tot de kredieten die door een consument worden aangegaan om het begin van een beroepsactiviteit te financieren.

²⁸ H.J.EG, C-89/91, Jurispr. 1993; I-139.

²⁹ Zie ook paragraaf 344 *infra*.

³⁰ Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, PB L 95 van 21.04.1993, blz.29.

³¹ *Consumer Credit Deregulation: A review by the Director General of Fair Trading of the scope and operation of the Consumer Credit Act 1974* (Londen, juni 1994), blz. 28-34.

A.2 Kredietgever

Beginsel

109. De kredietgever wordt omschreven als een natuurlijk persoon of rechtspersoon of een groep van dergelijke personen, die in het kader van de uitoefening van een bedrijf of beroep krediet verleent.

Toepassing door de Lid-Staten

110. De meeste Lid-Staten nemen de definitie van de richtlijn over. Frankrijk hanteert een criterium met betrekking tot het "gebruikelijk" karakter van de kredietverlening door de kredietgever. Het lijkt hierbij om een beperking van de draagwijdte van de richtlijn te gaan die in strijd is met de geest daarvan, aangezien de door de richtlijn gegeven definitie geen beperking van het toepassingsgebied van de bescherming tot uitsluitend de gebruikelijke kredietverleningsactiviteiten van de kredietgevers inhoudt. De Deense wet is van toepassing op het door niet-handelaars verleend krediet voor zover het contract door een professionele tussenpersoon is opgesteld of gesloten.

A.3 Kredietovereenkomst

Beginsel

111. De kredietovereenkomst wordt omschreven als een overeenkomst waarbij een kredietgever aan een consument in de vorm van uitstel van de betaling, van een lening of van een andere soortgelijke financieringsregel, krediet verleent of toezegt.

112. De richtlijn is duidelijk bedoeld om in de definitie alle vormen van consumentenkrediet op te nemen, welke hun kwalificatie ook is.

Toepassing door de Lid-Staten

113. De meeste Lid-Staten hebben de definitie van artikel 1, lid 2, sub c, van de richtlijn overgenomen. De Duitse wet is echter alleen van toepassing op de kredietovereenkomst en niet op de krediettoezegging, terwijl de richtlijn uitsluitend verwijst naar het geval waarin de kredietgever zich ertoe verbindt het krediet te verlenen.

A.4 Uitzonderingen waarin door de richtlijn wordt voorzien

A.4.a Dienstverleningscontracten

Beginsel

114. Ingevolge artikel 1, lid 2, sub c, is de richtlijn niet van toepassing op "overeenkomsten voor het op continubasis verlenen van diensten of het doen van leveringen waarbij de consument het recht heeft om gedurende de periode van dienstverlening respectievelijk levering in termijnen te betalen".

115. Het gaat hierbij om overeenkomsten zoals bijvoorbeeld die welke voorzien in de betaling van een verzekeringspremie die over een periode van 12 maanden is uitgesmeerd, overeenkomsten voor de levering van energie en overeenkomsten met betrekking tot de betaling in termijnen van schoolgeld of openbare vervoerskaarten.

Toepassing door de Lid-Staten

116. De meeste landen hebben de uitzonderingsregeling overgenomen; alleen Duitsland en Frankrijk hebben haar niet uitdrukkelijk in hun wetgeving vermeld.

Vooruitzichten

117. De toepassing of de niet-toepassing van de richtlijn op dit soort dienstverleningen roept verschillende problemen op:

- a) in de landen die de tekst van de richtlijn hebben overgenomen vinden dienstverleners, zoals huwelijksbureaus of onderhoudsbedrijven, dat hun prestaties in aanmerking komen voor de uitzonderingsregeling;
- b) in Frankrijk heeft het Hof van Cassatie bepaald dat de betaling in termijnen van schoolgeld geen krediettransactie vormt, terwijl de Franse wet van toepassing is op verkoop- of dienstverleningsovereenkomsten waarbij de betaling in afbetalingen of termijnen geschiedt (artikel 2, lid 2, van de wet 10 januari 1978, toegevoegd bij de wet van 23 juni 1989).

118. Deze problemen doen de vraag rijzen wat de essentie van een krediettransactie is. Wat een krediettransactie van een transactie in contanten onderscheidt is het tijdsverschil, de termijn tussen het door de kredietgever toegestane voorschot en de terugbetaling door de kredietnemer. In deze optiek kan de betaling in termijnen van de honoraria van een advocaat, een architect of een aannemer niet als een krediettransactie worden beschouwd, aangezien elke betaling met een daadwerkelijk uitgevoerde activiteit overeenkomt. Wanneer de kosten van de activiteit bestaan uit een vooraf bepaald bedrag waarvan de betaling in de tijd is gespreid, is het de vraag of het hierbij al dan niet om een krediettransactie gaat.

A.4.b Krediet voor de aankoop van onroerend goed

Beginsel

119. De richtlijn is niet van toepassing op krediet dat wordt toegekend voor de verwerving of het behoud van grond of woningen en evenmin op krediet dat bestemd is voor de renovatie of de verbetering van een gebouw (artikel 2, lid 1). Op de door een hypotheek op onroerend goed gedekte kredietovereenkomsten of krediettoezeggingen, die niet reeds krachtens artikel 2, lid 1, zijn uitgesloten, kunnen sommige bepalingen van de richtlijn van toepassing zijn, met name de artikelen 4 en 6 tot en met 12 (artikel 2, lid 3).

De Lid-Staten kunnen echter de kredietovereenkomsten in de vorm van een voor een notaris of rechter gesloten authentieke akte van de toepassing van de bepalingen van de artikelen 6 tot en met 12 vrijstellen (artikel 2, lid 4).

Toepassing door de Lid-Staten

120. In de meeste staten is de wet inzake het consumentenkrediet niet van toepassing op een door een hypotheek gedekt krediet voor onroerend goed. Verschillende Lid-Staten passen daarentegen hun wet inzake het consumentenkrediet geheel of deels toe op krediet voor onroerend goed dat dient voor de renovatie of voor de verwerving van een gebouw (België, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, VK). Verscheidene landen hebben een specifieke wetgeving voor hypotheekkrediet. In het Verenigd Koninkrijk doet zich een specifiek probleem voor: het door een hypotheek gedekt consumentenkrediet. Dit soort krediet blijkt voor de consument gevaarlijk te zijn.

Vooruitzichten

121. Op een zelfde transactie, namelijk de financiering van de verwerving of de renovatie van een gebouw, kunnen regelingen van toepassing zijn die naar gelang van de omstandigheden van land tot land of binnen een zelfde land kunnen verschillen. Gezien deze diversiteit kan men zich afvragen of het niet wenselijk is voor een minimale communautaire harmonisatie op het gebied van hypotheekkrediet of krediet voor onroerend goed te zorgen. Wanneer een consument renovatiewerkzaamheden door een speciaal daartoe aangegane lening financiert, is de richtlijn niet van toepassing. Als deze werkzaamheden door een persoonlijke lening worden gefinancierd, is zij wel van toepassing. Deze situatie is niet coherent. De aankoop van een woning is de belangrijkste verbruikshandeling uit het leven van een consument. Het is paradoxaal dat er een communautaire wetgeving op het gebied van het consumentenkrediet bestaat, maar geen enkele wetgeving op het gebied van het krediet voor onroerend goed. De Commissie vraagt zich derhalve af of het nodig is om in het toepassingsgebied van de richtlijn niet door een hypotheek gegarandeerde leningen voor de uitvoering van werken op te nemen en of het wenselijk is een richtlijn op het gebied van hypotheekkrediet op te stellen.

A.4.c Huurovereenkomsten

Beginsel

122. De richtlijn is niet van toepassing op huurovereenkomsten, behalve wanneer daarin bepaald is dat het eigendomsrecht uiteindelijk aan de huurder wordt overgedragen (artikel 2, lid 1, sub a).

Toepassing door de Lid-Staten

123. Verscheidene Lid-Staten passen hun wetgeving toe op de overeenkomsten met koopoptie.

124. De formulering van het artikel heeft in sommige Lid-Staten moeilijkheden opgeleverd omdat het in een groot aantal van hen juridisch niet duidelijk is of het

eigendomsrecht aan de huurder zal worden overgedragen, zolang dit niet daadwerkelijk is geschied. Dit is bijvoorbeeld het geval bij huurovereenkomsten met een koopoptie. Zolang de koopoptie niet wordt uitgeoefend, weet niemand of het eigendomsrecht zal worden overgedragen. De formulering van dit artikel beantwoordt bijgevolg niet aan de economische realiteit.

Vooruitzichten

125. De praktijk en de jurisprudentie van de op dit gebied het verst gevorderde landen tonen aan dat de verwerving van een goed door middel van huurkoop veeleer plaatsvindt in de vorm van de afschrijving van de integrale som van de waarde daarvan tijdens de uitvoering van de overeenkomst. Als een auto aan het einde van de huurkoopovereenkomst geen economische waarde meer heeft, is het verschil tussen de aankoop van het eigendom en de niet-aankoop van het eigendom praktisch nul. Daarom is het nodig om de uitzonderingsregeling van artikel 2, lid 1, sub f, te schrappen om de overeenkomsten met koopoptie onder de richtlijn te kunnen laten vallen.

A.4.d Kosteloos krediet

Beginsel

126. De richtlijn is niet van toepassing op overeenkomsten waarbij kosteloos krediet wordt verstrekt. De betaling van rente is een kenmerk van de kredietovereenkomst maar geen voorwaarde voor het bestaan van deze transactie.

Toepassing door de Lid-Staten

127. Verscheidene Lid-Staten hebben deze uitzonderingsregeling (Denemarken, Frankrijk, België, enz.) niet overgenomen en hebben regelingen voor kosteloos krediet vastgesteld. Ook de publiciteit voor dit soort krediet is in sommige landen geregeld.

Vooruitzichten

128. Over kosteloos krediet worden al jarenlang tussen voor- en tegenstanders verbeterde discussies gevoerd. De laatsten benadrukken het deloyaal en misleidend karakter van deze promotietechniek, aangezien een krediet nooit helemaal kosteloos is. Krediet heeft een prijs, zoals elk ander produkt. Het is gevaarlijk om de consument de illusie te geven dat krediet echt op kosteloze wijze kan worden verstrekt. De lasten van de terugbetaling zonder rente kunnen zo aantrekkelijk lijken dat zij tot overkreditering leiden. Aangezien de verkoper de kosten van het krediet in de prijs van zijn produkten doorberekent, geeft het geen pas de klant te straffen die spaart en zijn aankoop contant betaalt.

129. De voorstanders van kosteloos krediet dringen aan op de naleving van de beginselen ter zake: als het krediet echt kosteloos is, bestaat er geen reden om zich tegen deze voor de consument voordelige praktijk te verzetten. Een verbod zou leiden tot discriminaties ten opzichte van andere promotiewijzen. Kosteloos krediet is een thema waarover de Lid-Staten van mening verschillen. Het debat moet worden voortgezet en elk communautair initiatief op dit gebied is bijgevolg voorbarig.

A.4.e Opening van krediet

Beginsel

130. De richtlijn is niet van toepassing op de kredieten die door een kredietinstelling of een financiële instelling in de vorm van een debetstand van rekening-courant worden toegestaan (artikel 2, lid 1, sub e). Deze uitzondering geldt niet voor de aan kredietkaarten gekoppelde rekeningen. In het kader van een kredietverlening in de vorm van een debetstand van rekening-courant moeten aan de consument de volgende inlichtingen worden verstrekt (artikel 6):

- de eventuele kredietlimiet;
- het jaarlijks rentepercentage en de kosten welke bij het sluiten van de overeenkomst van toepassing zijn en de voorwaarden waaronder die kunnen worden gewijzigd;
- de wijze waarop de overeenkomst kan worden beëindigd.

131. Deze inlichtingen kunnen mondeling worden meegedeeld maar moeten schriftelijk worden bevestigd. Wanneer het jaarlijks rentepercentage gedurende de looptijd van de overeenkomst wordt gewijzigd of de kosten worden gewijzigd, moet de consument hiervan onverwijld in kennis worden gesteld. Deze inlichtingen kunnen hem worden verstrekt in een rekeningafschrift dan wel op een andere wijze die voor de Lid-Staten aanvaardbaar is.

132. Voor de stilzwijgend aanvaarde debetstanden die langer dan drie maanden voortduren, bepaald artikel 6, lid 3, van de richtlijn dat de consument wordt ingelicht over het jaarlijkse rentepercentage en de kosten, alsmede eventuele wijzigingen daarvan. De richtlijn betreffende oncerlijke bedingen³² in consumentenovereenkomsten heeft de verplichtingen van de partijen voor dit soort krediet aangevuld. Punt 1, sub j, van de bijlage bij deze richtlijn trekt het beding in twijfel dat de kredietgever machtigt om zonder geldige, in de overeenkomst vermelde reden, eenzijdig de voorwaarden van de overeenkomst te wijzigen. Punt 1, sub j, staat echter niet in de weg aan bedingen waarbij de leverancier van financiële diensten zich het recht voorbehoudt de door of aan de consument te betalen rentevoet of het bedrag van alle andere op de financiële diensten betrekking hebbende lasten bij geldige reden zonder opzegtermijn te wijzigen, mits de kredietgever verplicht wordt dit zo spoedig mogelijk ter kennis te brengen van de andere contracterende partijen en deze vrij zijn onmiddellijk de overeenkomst op te zeggen. Wanneer de kredietgever de voorwaarden van een overeenkomst voor onbepaalde tijd eenzijdig wijzigt, is hij verplicht de consument daarvan redelijke tijd vooraf in kennis te stellen; de consument moet de overeenkomst kunnen ontbinden (punt 2, sub b).

133. De opening van krediet is een creatie uit de bankpraktijk waarvan het gebruik ten aanzien van de consument gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van het consumentenkrediet. Dit soort krediet kan worden omschreven als het op permanente (eventueel in de tijd beperkte) en vernieuwbare wijze ter beschikking stellen van een geldsom aan de lener.

32

Voetnoot 30 *supra*.

134. Een van de essentiële kenmerken van de overeenkomst voor het openen van het krediet is dat de consument het krediet volgens zijn behoeften kan gebruiken. De soepelheid van het gebruik en de terugbetaling is onbetwistbaar de factor die de ontwikkeling van deze vorm van consumentenkrediet heeft bevorderd.

135. De richtlijn is ingevolge artikel 6 van toepassing op de voorschotten in rekening-courant die niet gebonden zijn aan kredietkaarten die onder de strikte toepassing van artikel 4 van de richtlijn vallen. De toepassing van de richtlijn op de niet in artikel 6 bedoelde kredietopeningen is nog steeds onbevredigend. Dit soort krediet neemt verschillende vormen en benamingen aan: doorlopend krediet, permanent krediet, vernieuwbaar krediet, vrij krediet; het kan gepaard gaan met de afgifte van een bankkaart, een klantenkaart of multifunctionele kaart; het kan verschillen wat looptijd, periodieke aflossingen, enz., betreft. In een voorgaand hoofdstuk (hoofdstuk IV) is het gehele scala aan mogelijkheden van dit soort krediet onderzocht.

Toepassing door de Lid-Staten

136. Gezien het belang van deze kwestie wordt hierna in het kort de wijze geschetst waarop de Lid-Staten deze artikelen van de richtlijn hebben omgezet. In Duitsland worden de voorschriften van de wet verzacht voor kredietovereenkomsten waarbij een kredietinstelling de consument toestaat voor een bepaald bedrag in het rood op zijn rekening-courant te staan; de eis van een schriftelijke overeenkomst en de verplichte vermeldingen is niet van toepassing, als er geen andere kosten dan de rente in rekening worden gebracht en als voor een periode van minder dan drie maand geen rente verschuldigd is. De consument moet echter vóór het sluiten van een dergelijke overeenkomst bepaalde informatie ontvangen (plafond van het krediet, bij het sluiten van de overeenkomst van toepassing zijnde rentevoet, enz.). Wat de debetstand op rekening-courant voor een periode van meer dan drie maanden betreft, moet de consument in kennis worden gesteld van de jaarlijkse rentevoet, de kosten, alsmede elke wijziging daarvan; dit kan geschieden door middel van een rekeninguittreksel. Wanneer het gaat om een kredietkaart waarbij de consument de mogelijkheid heeft om het maandelijks saldo in termijnen terug te betalen, moet naast de overeenkomst met betrekking tot de eigenlijke kaart een kredietovereenkomst worden gesloten die onder het toepassingsgebied van de wet valt. Bijgevolg zijn alleen kredietkaarten die slechts gewone betalingstermijnen bieden niet aan de bepalingen van de wet onderworpen.

137. In Engeland heeft de Director General of Fair Trading de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 74 van de Consumer Credit Act sommige overeenkomsten van de bepalingen van de wet uit te sluiten. Het hoofddoel daarvan is debetstanden van rekening-courant van de documentatievereisten uit te sluiten en er bestaan voorstellen om deze bevoegdheid tot andere categorieën van overeenkomsten uit te breiden³³. In Nederland zijn de voorschotten in rekening-courant niet aan de wet onderworpen als zij een periode van drie maanden niet overschrijden en als de bank na afloop van deze periode terugbetaling eist.

138. De Belgische wet sluit de opening van binnen een termijn van drie maanden terugbetaalbaar krediet van minder dan 1.200 ECU uit. Voor de opening van krediet geldt een bijzondere regelgeving. In Frankrijk bestaat er een regeling voor doorlopend krediet dat wordt toegekend in de vorm van een voorschot in rekening-courant of kredietkaart. Bij belangrijke arresten is bepaald dat als de rentevoet niet is aangegeven (in geval van stilzwijgende kredietverlening) de toe te passen rentevoet de wettelijke rentevoet is. De jurisprudentie heeft derhalve de wetgeving terzake op stringenter wijze aangevuld dan in de richtlijn is vastgesteld. In Portugal moet de consument, wanneer de debetstand gedurende een periode van meer dan drie maanden kan worden verlengd, in kennis worden gesteld van het jaarlijks rentepercentage en de van toepassing zijnde lasten, alsmede van de voorwaarden waaronder het rentepercentage en de lasten kunnen worden gewijzigd. In Denemarken is de wet op het consumentenkrediet van toepassing op de opening van krediet.

139. In Duitsland vallen de kredietkaarten niet uitdrukkelijk onder de wet, maar worden evenmin uitgesloten. Wanneer het om een kredietkaart gaat waarbij de consument de mogelijkheid heeft om het maandelijks saldo in termijnen terug te betalen, wordt naast de overeenkomst betreffende de eigenlijke kaart een kredietovereenkomst gesloten die onder het toepassingsgebied van de wet valt. Aldus zijn alleen de kredietkaarten die slechts gewone betaaltermijnen bieden niet aan de bepalingen van de wet onderworpen. In Engeland hangt de toepassing van de Consumer Credit Act op kredietkaarten af van de wijze waarop de kaart kan worden gebruikt (klantenkaart, bankkredietkaart, betaalkaart, enz.). In Nederland zijn de kaarten aan de wet onderworpen, als zij een kredietfaciliteit bieden. Zonder deze faciliteit is de wet niet van toepassing. In Griekenland worden kredietkaarten beschouwd als een "subvariëteit" van het consumentenkrediet. Zij zijn toegelaten tot een maximumbedrag van 110 ECU. In Denemarken is de wet op de betaalkaarten op de kredietkaarten van toepassing.

Vooruitzichten

140. Er doen zich verschillende problemen voor. Als een aankoop door het openen van een krediet wordt gefinancierd, heeft men met twee (of meer) afzonderlijke transacties te maken, enerzijds de overeenkomst voor het openen van het krediet en anderzijds het gebruik dat daarvan door de consument wordt gemaakt en dat kan worden herhaald.

141. Beide operaties, het sluiten van de overeenkomst voor het openen van een krediet en de aankopen of de geldopnamen, sluiten niet noodzakelijkerwijs op elkaar aan. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de consument een kredietkaart aanvraagt en pas twee jaar later gebruikt. In dit geval is het van belang te weten wanneer de informatie moet worden verstrekt.

142. Aangezien de richtlijn het verstrekken van de informatie aan de kredietovereenkomst koppelt, moet men weten of, juridisch gezien, de opening van het krediet de enige kredietovereenkomst vormt dan wel of elk gebruik van het krediet aanleiding kan geven tot een afzonderlijke kredietovereenkomst. Het antwoord op deze vraag hangt van de juridische traditie van elke Lid-Staat af. Zo wordt er in Frankrijk en België al lang van uitgegaan dat het openen van een krediet een kredietovereenkomst vormt (waarbij wordt afgezien van het reële karakter van de lening, als bedoeld in het burgerlijk wetboek) en dat de aankopen of geldopnamen in dit kader slechts de uitvoering

daarvan zijn. De toepassing van de regels van de richtlijn houdt bijgevolg in dat de consument bij de toekenning van de kredietopening moet worden geïnformeerd.

143. In Duitsland daarentegen wordt de kredietovereenkomst bepaald door de afgifte van het geleende geld. Daaruit vloeit voort dat elke aankoop of geldopname als een afzonderlijke kredietovereenkomst moet worden beschouwd. Zoals uit het gebruik van de term "zo mogelijk" blijkt, wordt in de Duitse wetgeving niet aangegeven op welke wijze de informatie bij elk gebruik van het krediet moet worden verstrekt.

144. De bijna letterlijke omzetting van de in de richtlijn vermelde definitie van kredietovereenkomst in het recht van de Lid-Staten leidt tot een aantal fundamentele verschillen. Het volume van de kredietopeningen neemt thans in sterke mate toe. Zal dit leiden tot een situatie waarbij een jonge consument, voorzien van de nodige informatie, een of meer, aan de afgifte van kredietkaarten tegen verminderde prijs en onder gunstige voorwaarden gekoppelde kredietopeningsovereenkomsten sluit en waarbij hij daarna in de toekomst geen enkele informatie meer ontvangt?

145. Om dit gevaar tegen te gaan, moeten aan de consument meer rechten worden gegeven op het ogenblik dat hij van het krediet gebruik maakt. Thans hebben de enige goedgekeurde bepalingen betrekking op de wijziging van het rentepercentage. Een van de grootste problemen is echter het gebrek aan informatie over de kosten van het krediet. Om het vernieuwbaar krediet attractief te maken stellen de kredietgevers (zoals b.v. de verkopers van auto's of hifi-materiaal) de lener in staat om zelf het bedrag van de maandelijkse terugbetalingen vast te stellen. Aldus kan rekening worden gehouden met het maandelijkse budget van de lener. De consument wordt echter jammer genoeg niet altijd geïnformeerd over de datum waarop, rekening houdend met de gekozen maandelijkse termijnen, de afbetaling afloopt. In dit geval wekt het doorlopend krediet de illusie dat men dank zij de lage maandelijkse afbetalingen gemakkelijker schulden kan maken.

146. De richtlijn zwijgt ook over de relatie tussen het openen van een krediet in rekening-courant en het gebruik van een kredietkaart. Het in Europa meest verspreide kaartsysteem is gekoppeld aan de directe toegang door middel van de kaart tot de rekening-courant en de bijbehorende kredietopening. De richtlijn sluit niet de kredieten uit die met behulp van kredietkaarten worden verleend, maar wel de kredieten met een looptijd van minder dan drie maand die in een keer moeten worden terugbetaald.

147. Dit systeem ontsnapt op tweeërlei wijze aan de toepassing van de regeling;

- a) ofwel is de wetgever van mening dat een kaart slechts een kredietkaart is als het krediet waartoe zij toegang geeft deel uitmaakt van een zelfde overeenkomst; in dit geval zijn de wettelijke bepalingen inderdaad niet op de meeste kaarten van toepassing;
- b) ofwel moeten de aldus verkregen kredieten binnen drie maanden worden terugbetaald.

148. De Nederlandse wetgeving heeft rekening gehouden met het bestaan van dit soort kredieten die juridisch vaak tot minder dan drie maanden zijn beperkt: de bank moet kiezen uit de mogelijkheid om de verschuldigde som na drie maanden terug te vorderen

en een verlenging van het krediet. In het tweede geval is het krediet volledig onderworpen aan de bepalingen van de wetgeving inzake het consumentenkrediet. De meeste wetgevingen beperken zich tot de eis dat het krediet juridisch tot een periode van minder dan drie maanden moet zijn beperkt.

149. Ten aanzien van een situatie die zal worden gekenmerkt door de ontwikkeling van nieuwe kredietvormen die zullen leiden tot een aanzienlijke toename van de schuldenlast van de consumenten en, bij een groot aantal onder hen, tot terugbetalingsmoeilijkheden moet erop worden toegezien dat deze kredietvormen aan de ene kant hun aantrekkelijkheid bewaren en aan de andere kant niet al te zeer tot ontsporingen leiden.

150. Daarom stelt de Commissie voor de regels voor het gebruik van kredietkaarten nader te omschrijven zonder echter afbreuk te doen aan artikel 6 dat geen betrekking heeft op aan een kaart verbonden kredietopeningen. Deze wijzigingen kunnen betrekking hebben op de informatie in verband met de kosten, de criteria voor de vaststelling van de terug te betalen minimumbedragen en de periodiciteit van de terugbetalingen. De banden tussen de koopovereenkomst en de kredietopeningsovereenkomst moeten ook worden geanalyseerd (in relatie met artikel 11 en de discussie over de bedenktijden).

A.4.f Overeenkomsten die van het toepassingsgebied zijn uitgesloten op grond van de hoogte van het bedrag (artikel 2, lid 1, onder f))

Beginsel

151. Krachtens artikel 2, lid 1, onder f), is de richtlijn niet van toepassing op kredietovereenkomsten waarbij het om bedragen van minder dan 200 of meer dan 20.000 ecu gaat. Voor de kleine kredieten is het zaak te voorkomen dat de noodzakelijke formaliteiten het verkrijgen van een dergelijke krediet al te zeer bemoeilijken. Kredieten waarbij het om grote bedragen gaat, worden niet zozeer als consumentenkrediet beschouwd, maar veeleer als kredieten voor investering in duurzame goederen. Aangezien het gevaar van verarming of ondoordacht aangevane verplichtingen voor de kredietnemer geringer is, kan ook het niveau van bescherming worden verlaagd.

152. In artikel 13, lid 2, is vastgelegd dat de Raad op voorstel van de Commissie om de vijf jaar en voor het eerst in 1995 zal overgaan tot onderzoek naar, en in voorkomend geval, tot herziening van de in de richtlijn genoemde bedragen, rekening houdend met de economische en monetaire ontwikkelingen in de Gemeenschap. Rekening houdend met de inflatie sinds 1987, lijkt een aanpassing van de bedragen in artikel 2, lid 1, onder f), tot 260 en 26.000 ecu gepast.

Toepassing door de Lid-Staten

153. De wijzen van omzetting in nationale wetgeving zijn zeer uiteenlopend van aard. In verscheidene Lid-Staten is geen minimum- of maximumbedrag vastgesteld, of zijn andere bedragen vastgesteld dan in de richtlijn zijn opgenomen. In sommige gevallen is de nationale wetgeving slechts gedeeltelijk op bedoelde kredieten van toepassing. In bepaalde landen gelden lagere minima en hogere maxima terwijl in andere, zoals Ierland (wetsontwerp), Oostenrijk en Finland, minima noch maxima gelden. In Finland zijn de

nationale bepalingen niet van toepassing op kredieten ten bedrage van minder dan 200 ecu en gelden speciale regelingen voor vervroegde terugbetaling van bedragen van meer dan 20.000 ecu. In andere landen geldt alleen geen minimum (België, Nederland) of geen maximum (Denemarken).

154. Alleen de Luxemburgse en Franse overheden zeiden een aanpassing niet noodzakelijk te vinden³⁴. Alle andere respondenten achtten enige aanpassing wel wenselijk; sommige vanwege de inflatie en devaluatie (Griekenland), andere om de werkelijke waarde van de in 1986 vastgestelde bedragen te handhaven. Tot op heden heeft alleen het Verenigd Koninkrijk uitdrukkelijk voorgesteld de in de richtlijn vastgelegde bedragen te wijzigen³⁵; voorgesteld werd het maximumbedrag van £15.000 (20.000 ecu) te verhogen tot £25.000 (ca. 30.000 ecu) ter aanpassing van de bedragen zoals vastgelegd in de *1974 Consumer Credit Act*.

155. De meeste respondenten waren van mening dat met name de bovengrens moet worden verhoogd of afgeschaft, aangezien er steeds meer voorbeelden zijn van goederen die op afbetaling worden aangeschaft en waarvan de prijs de bestaande maxima overschrijdt. Derhalve wordt voorgesteld dat de maximumbedragen *ten minste* naar boven worden aangepast, zoals voorgesteld door België, Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen, en *bij voorkeur* moeten worden afgeschaft zoals in Denemarken, Ierland (wetsontwerp), Oostenrijk en Finland reeds is gebeurd en door Griekenland, enkele Franse instanties en Zweden wordt voorgesteld.

A.4.g Overeenkomsten die van het toepassingsgebied zijn uitgesloten op grond van de duur

Beginsel

156. Overeenkomsten voor krediet op korte termijn, d.w.z. overeenkomsten waarbij de kredietnemer het krediet binnen een termijn van ten hoogste drie maanden of in ten hoogste vier betalingen binnen ten hoogste twaalf maanden moet terugbetalen, zijn van het toepassingsgebied van de richtlijn uitgesloten.

Toepassing door de Lid-Staten

157. De meeste Lid-Staten hebben deze uitzondering niet als zodanig opgenomen: sommige hebben de uitzondering weggelaten, andere enigszins gewijzigd.

158. De Commissie stelt voor om na te gaan of de uitzondering voor kredietovereenkomsten die in vier termijnen betaalbaar zijn, nog van belang is voor de Lid-Staten die deze in de nationale wetgeving hebben opgenomen.

³⁴ De Franse Vereniging van banken heeft verzocht om de "schrapping van de artikelen 2 en 4".

³⁵ *Consumer Credit Deregulation: A review by the Director General of Fair Trading of the scope and operation of the 1974 Consumer Credit Act*, Office of Fair Trading, Londen (juni 1994).

A.4.h Leningen met een voordelige rente

Beginsel

159. Een Lid-Staat kan, in overleg met de Commissie, vrijstelling van toepassing van deze richtlijn verlenen voor bepaalde soorten van krediet:

- a) toegekend tegen een kostenpercentage dat lager is dan gebruikelijk op de markt;
- b) die in het algemeen niet aan het publiek worden aangeboden.

160. Deze bepaling heeft tot doel de Lid-Staten de mogelijkheid te bieden om bepaalde vormen van krediet van niet-commerciële aard van de richtlijn vrij te stellen.

161. De in de richtlijn genoemde voorwaarden voor een eventuele uitzondering zijn cumulatief. Bovendien verwijst de richtlijn niet naar het rentepercentage, maar naar het kostenpercentage.

Toepassing door de Lid-Staten

162. Drie landen hebben gekozen voor de uitsluiting van het toepassingsgebied van bepaalde vormen van krediet onder gunstige voorwaarden: België, Nederland en Duitsland. Krachtens de Belgische wet is de Koning bevoegd om kredieten met een lager reëel jaarlijks kostenpercentage dan op de markt gebruikelijk is, van toepassing van sommige bepalingen van de richtlijn uit te sluiten, op voorwaarde dat deze kredieten over het algemeen niet aan het publiek worden aangeboden. Volgens een recent koninklijk besluit zijn bepaalde wetsbepalingen niet van toepassing op kredieten die om sociale redenen aan verenigingen of openbare instellingen zonder winstoogmerk worden verleend tegen een lager reëel jaarlijks kostenpercentage dan op de markt gebruikelijk is, mits deze kredieten over het algemeen niet aan het publiek worden aangeboden³⁶.

163. De Nederlandse en de Duitse wetgeving voorzien zelf in deze uitsluiting: de Nederlandse wet is niet van toepassing op kredietovereenkomsten waarvan het rentepercentage de wettelijke rentevoet niet overschrijdt en die niet in het openbaar worden aangeboden, terwijl de Duitse wet niet van toepassing is op kredietovereenkomsten die worden gesloten tussen een werkgever en diens werknemer tegen een rentepercentage dat lager is dan het op de markt gebruikelijke. Het Ierse wetsontwerp heeft dezelfde strekking als de Duitse wetgeving.

B. Reclame

Beginsel

164. De richtlijn bevat één verplichting: de vermelding van het jaarlijkse kostenpercentage door middel van een representatief voorbeeld indien andere methoden

³⁶

Koninklijk Besluit van 5 september 1994, Belgisch Staatsblad, 17 september 1994, blz. 23639.

niet uitvoerbaar zijn, in iedere mededeling waarin de rente of enige andere cijfers met betrekking tot de kosten van het krediet worden genoemd.

Toepassing door de Lid-Staten

165. Talrijke Lid-Staten hebben bijzondere bepalingen vastgesteld. Uitgaande van de veronderstelling dat reclame ten dele bijdraagt tot het besluit om een krediet aan te gaan, trachten de nationale wetgevers de reclame een meer informatieve inhoud te geven, hetzij door de verplichting om bepaalde gegevens te vermelden, hetzij door bepaalde verboden.

166. In enkele landen (België, Luxemburg en Frankrijk) is de vermelding van bepaalde gegevens verplicht: de vorm van het in de reclame bedoelde krediet, de bijzondere of beperkende bepalingen die eventueel op het consumentenkrediet van toepassing zijn enz. Ook kunnen voorschriften gelden voor de inhoud van de reclame (zoals in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). Zo voorzien drie landen in regelingen voor reclame inzake gratis krediet. Het Ierse wetsontwerp bevat een verbod op reclame voor kredieten voor minderjarigen.

Vooruitzichten

167. In bepaalde Lid-Staten lijkt de van bemiddelaars afkomstige reclame niet altijd aan de wettelijke voorschriften te voldoen.

168. De door de Lid-Staten goedgekeurde bepalingen zijn veeleer gericht op het voorkomen van oneerlijke reclame. De richtlijn van 10 september 1984 betreffende misleidende reclame³⁷ bevatte in het oorspronkelijke ontwerp een gedeelte over oneerlijke reclame³⁸. Deze werd gedefinieerd als reclame die "de consument [...] op onpassende wijze beïnvloedt of kan beïnvloeden". Hiermee werd met name gedoeld op afbrekende kritiek op concurrenten in alle mogelijke vormen, misbruik van angstgevoelens, inbreuk op het beginsel van seksuele gelijkheid, bevordering van raciale of godsdienstige discriminatie en misbruik van de goedgelovigheid of soortgelijke "psychologische zwakheden" van de consument. Het gedeelte over oneerlijke reclame is in de loop van de behandeling komen te vervallen. In een van de overwegingen van de richtlijn uit 1984 wordt echter aangekondigd dat "in een tweede fase" moet worden begonnen aan de harmonisatie op het gebied van oneerlijke reclame op basis van passende voorstellen van de Commissie. Deze tweede fase is nog steeds niet ingezet. Het begrip "oneerlijke reclame" wordt echter wel in enkele communautaire teksten gebruikt. Zo vormt artikel 16 van de richtlijn over grensoverschrijdende televisie³⁹ een duidelijk voorbeeld van de toepassing van dit begrip op een bijzondere categorie, in dit geval de minderjarigen. Ook op het gebied van de kredieten kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de eerlijkheid van bepaalde vormen van reclame, zoals de reclame die de behoefte van de consument aan kredieten bevordert of doet ontstaan, reclame-uitingen waarin de nadruk wordt gelegd op het gemak, de snelheid en de kostenloosheid van kredieten, reclame met mededelingen zoals "toch aanvaard indien elders geweigerd", "ook werklozen" enz.

³⁷ PB L 250 van 19 september 1984.

³⁸ PB C 70 van 2 maart 1978, blz. 4 en gewijzigd voorstel, PB C 194 van 1 augustus 1979, blz. 3.

³⁹ PB L 298 van 17 oktober 1989, blz. 23.

169. Het Ierse wetsontwerp bevat een verbod op reclame voor kredieten gericht op minderjarigen. In het Verenigd Koninkrijk is een soortgelijke regeling van kracht. In Oostenrijk hebben de overheid en de banksector een gedragscode op het gebied van reclame vastgesteld, en op grond hiervan maken de Oostenrijkse banken geen reclame bij jongeren voor kredieten of voor de debetmogelijkheid op de rekening-courant.

170. In dit verband hebben verscheidene Lid-Staten ook regelingen getroffen ten aanzien van handelspraktijken die de consument in een kwetsbare situatie kunnen brengen, zoals:

- een verbod op of reglementering van huis-aan-huis- of telefonische verkoop van kredietverstrekkingen;
- een verbod op de ongevraagde toezending van kredietmogelijkheden. Deze regeling sluit aan bij punt 5 van de bijlage van de Aanbeveling van 17 november 1988⁴⁰ inzake betalingssystemen en met name inzake de betrekkingen tussen de kaarthouder en de verstrekker van de kaart, waarin is vastgelegd dat "een betalingsinstrument uitsluitend [wordt] toegezonden aan iemand die een verzoek daartoe heeft gedaan".

171. Het Belgische voorzitterschap heeft in november 1993 een colloquium georganiseerd over het onderwerp "De jonge Europese consument: verantwoordelijk of kwetsbaar". In de conclusies van het colloquium werd vooral gewezen op de oneerlijke reclame, gericht op jongeren, inzake financiële dienstverlening en meer in het bijzonder op het gebied van kredieten en betaalkaarten. Voorgesteld werd een vrijwillige aanpak te volgen. De Commissie wenst deze gedachte verder uit te werken en stelt zich vragen over de opportuniteit van een deontologische tekst (gedragscode) op te stellen op het gebied van kredieten ten behoeve van jonge consumenten.

C. Informatie

Beginsel

172. Krachtens artikel 4 moet in de overeenkomst melding worden gemaakt van het reële jaarlijkse kostenpercentage en van de voorwaarden waaronder dit percentage kan worden gewijzigd. Bovendien bevat de richtlijn een lijst van voorwaarden die de Lid-Staten als zijnde essentieel, verplicht kunnen stellen voor de schriftelijke overeenkomst.

Toepassing door de Lid-Staten

173. In de meeste Lid-Staten zijn de gegevens in de bijlage van de richtlijn geheel of gedeeltelijk overgenomen. Enkele Lid-Staten voorzien in aanvullende informatie.

Vooruitzichten

174. De antwoorden op de vragenlijst variëren sterk naargelang deze door mensen uit het bedrijfsleven of consumenten zijn ingevuld. De eerstgenoemden zijn van mening dat

⁴⁰ PB L 317 van 24 november 1988.

de consument voldoende informatie ontvangt, of zelfs "overgeïnformeerd" wordt en slechts weinig aandacht besteedt aan de hem aangeboden informatie. Anderen zijn van mening dat de consument op zijn plichten moet worden gewezen, en met name dat hij naar waarheid en volledig moet antwoorden op de vragen die hem bij de aanvraag om een krediet worden gesteld. Sommige Lid-Staten hebben reeds wettelijke bepalingen die in dergelijke situaties van toepassing zijn (België, Denemarken, Portugal en Finland), hetzij met betrekking tot contractbreuk of misbruik van vertrouwen, hetzij met betrekking tot fraude. De meeste respondenten waren echter van mening dat de bestaande bepalingen voldoende waren. Onder andere werd het Franse standpunt verwoord, dat luidt dat de overheid niet zozeer moet zorgen voor strafmaatregelen, maar voor het voorkomen van moeilijkheden.

175. Vaak kunnen consumenten de bepalingen van de kredietovereenkomst maar moeilijk begrijpen. Dergelijke overeenkomsten bevatten dan ook technisch ingewikkelde onderdelen. De bepalingen van dergelijke overeenkomsten vallen echter onder de werkingssfeer van Richtlijn 93/13/EEG inzake oneerlijke bedingen⁴¹. Artikel 5 van deze richtlijn luidt: "In het geval van overeenkomsten waarvan alle of bepaalde aan de consument voorgestelde bedingen schriftelijk zijn opgesteld, moeten deze bedingen steeds duidelijk en begrijpelijk zijn opgesteld. In geval van twijfel over een beding, prevaleert de voor de consument gunstigste interpretatie."⁴²

176. De consumenten waren van mening dat betere informatie zou bijdragen tot een adequater gebruik van kredieten en tot een vermindering van het risico op een te grote schuldenlast. De oprichting van gespecialiseerde diensten zou hiertoe kunnen bijdragen.

177. Verder is voorgesteld de kredietgever te verplichten tot het verlenen van advies, zoals is vastgelegd in de Belgische wet ("raadgevingsplicht"). Deze wetgeving is belangwekkend aangezien deze is gebaseerd op een in de Europese Unie betrekkelijk algemeen verspreid beginsel, namelijk de plicht van het bedrijfsleven tot het verstrekken van informatie aan de consument. De Belgische wetgever heeft dit beginsel aangepast aan de specifieke behoeften in het geval van kredieten. De plicht tot het verlenen van advies van de verstrekker, zowel de kredietgever als de bemiddelaar, is de tegenhanger van de plicht tot informatie ten opzichte van de consument. In Frankrijk mag de rechter rekening houden met de bij het sluiten van de kredietovereenkomst voor de kredietgever beschikbare informatie om te bepalen of deze redelijkerwijs kon verwachten dat de consument zijn verplichtingen zou nakomen. In andere landen (Noorwegen en Zweden), waar dergelijke regelingen nog niet bestaan, wordt momenteel over dit onderwerp gedebatteerd.

178. De kredietgever en de bemiddelaar zijn verplicht de consument juist en volledig alle nodige informatie over de voorgestelde kredietovereenkomst te verstrekken. Zij moeten gegevens verschaffen over de meest geschikte vorm en grootte van het krediet, rekening houdend met de financiële situatie van de consument ten tijde van het sluiten van de overeenkomst. Op grond van deze gegevens mag de kredietgever uitsluitend zo'n aanbod doen dat de consument redelijkerwijs in staat kan worden geacht aan de

⁴¹ Zie voetnoot 30.

⁴² PB L 95 van 21 april 1993, blz. 31.

verplichtingen van de kredietovereenkomst te voldoen. Het verlenen van een krediet heeft risico's. De kredietgever is bij wet verplicht de nodige en voldoende maatregelen te treffen om de risico's van de operatie te ondervangen. Het gaat hierbij om een gedragscode die niet alleen op kredietgevers van toepassing is, maar eigenlijk voor het gehele bedrijfsleven geldt.

179. Als sanctie voor het niet-nakomen van deze verplichtingen kan de rechter de consument vrijstellen van betaling van de volledige of een gedeelte van de achterstallige rente en diens schuld verlagen tot de contante prijs van het goed of de dienst, of tot het geleende bedrag, onverminderd de mogelijkheid tot het opleggen van andere straffen van het gemeen recht. Een groot aantal lopende leningen, wanbetalingen, groeperingen van leningen, een groot aantal zekerheidstellingen, onvolledige beantwoording van vragen en een kritieke financiële situatie zijn alle aanwijzingen die kunnen leiden tot het oordeel dat de kredietgever of de bemiddelaar in gebreke gebleven is. Deze gegevens moeten worden vergeleken met de door de consument verstrekte informatie.

180. De Commissie stelt voor in de richtlijn een mechanisme op te nemen waarmee de contractuele betrekkingen verbeterd kunnen worden. De consument moet hierbij worden verplicht tot het verstrekken van informatie, wat betekent dat hij de kredietgever op diens verzoek alle voor het sluiten van de kredietovereenkomst noodzakelijke gegevens moet verschaffen. De kredietgever en de bemiddelaar zijn verplicht tot het verlenen van advies, wat betekent dat zij informatie moeten inwinnen over de situatie van de consument en deze op basis daarvan moeten adviseren.

D. Vorm van de overeenkomst

Beginsel

181. Afgezien van de verplichting om de overeenkomst op schrift te stellen (artikel 4), bevat de richtlijn geen aanwijzingen voor de harmonisering van de vorm van overeenkomsten voor consumentenkrediet. Voorstanders van een dergelijke harmonisering stellen dat het de totstandbrenging van een interne markt voor kredieten zou kunnen vergemakkelijken en de informatie voor de consument zou verbeteren, ofschoon sommigen van mening zijn dat dit beter op nationaal dan op Europees niveau kan worden bevorderd.

Toepassing door de Lid-Staten

182. Sommige landen zijn al tot enige vorm van harmonisering overgegaan. In Frankrijk worden min of meer geharmoniseerde modellen gebruikt en in Nederland verstrekt het Ministerie van Economische Zaken standaardovereenkomsten. In Noorwegen hebben organisaties in samenwerking met de ombudsman voor consumentenzaken op bepaalde gebieden standaardovereenkomsten ontworpen terwijl in Griekenland afspraken ten aanzien van kredietkaarten zijn gemaakt. In Oostenrijk zijn de overeenkomsten voor consumentenkrediet grotendeels geharmoniseerd terwijl hieraan in Italië op basis van vrijwilligheid wordt gewerkt.

Vooruitzichten

183. De meeste respondenten op de vragenlijst waren tegenstanders van de harmonisering van overeenkomsten voor consumentenkrediet. De hiervoor aangegeven redenen waren dat een dergelijke harmonisering vernieuwing en aanpassing zou bemoeilijken terwijl de markt en de produkten voortdurend veranderen; dat de keuzemogelijkheden voor de consument zouden verminderen aangezien de vrijheid van overeenkomst en de concurrentie zouden worden beperkt; dat geharmoniseerde formulieren ontoereikend zijn voor de grote verscheidenheid van bestaande kredieten en krediettransacties; en dat de nationale juridische grondslagen voor overeenkomsten te zeer verschillen. Over het algemeen waren de respondenten van mening dat de voordelen van harmonisering niet opwegen tegen de ermee gepaard gaande moeilijkheden.

E. De werking van de belangrijkste artikelen

Terugneming van goederen (artikel 7)

Beginsel

184. De Lid-Staten moeten de voorwaarden vaststellen waaronder goederen mogen worden teruggenomen en erop toezien dat de terugneming in deze gevallen niet leidt tot ongerechtvaardigde verrijking⁴³. Hiertoe moet rekening worden gehouden met de totale terugbetalingen, de dagwaarde van de goederen en de waarde voor de consument tijdens de periode van bezit van de goederen.

Toepassing door de Lid-Staten

185. Sommige Lid-Staten hebben bij de omzetting van artikel 7 gebruik gemaakt van de minimumbepaling, zodat het niveau van bescherming niet in alle landen hetzelfde is. De volgende bepalingen gelden in verscheidene landen:

- beperkingen ten aanzien van de periode waarin tot terugneming mag worden overgegaan, bijv. uiterste termijnen (Nederland), of regeling voenlgens welke niet (Nederland) of alleen op last van de rechter (België, Ierland (ontwerp) en het Verenigd Koninkrijk) tot terugneming mag worden overgegaan indien reeds een bepaald percentage van de prijs is terugbetaald;
- voorwaarden om tot terugneming over te kunnen gaan, bijv. een achterstand van een aantal opeenvolgende betalingen voor een bepaald percentage van het totale bedrag (Duitsland, Nederland);
- de voorwaarde dat de consument de goederen in gevaar brengt of zich opmaakt om het land te verlaten (Zweden, Noorwegen en Nederland).

⁴³ De door het Europees Parlement in tweede lezing voorgestelde wijzigingen, die door de Commissie zijn overgenomen, beoogden een verhoging van het niveau van bescherming door terugneming uitsluitend op rechterlijk bevel toe te staan in het geval dat de consument meer dan een derde van de prijs van de goederen heeft betaald. De Raad weigerde het Gemeenschappelijk Standpunt te wijzigen.

186. In andere landen is een schriftelijke overeenkomst van terugnemning vereist of kan pas na kennisgeving tot terugnemning worden overgegaan (VK). In Nederland is terugnemning verboden indien reeds 3/4 van de totale som is betaald. In Griekenland mag het gehele of een gedeelte van het reeds betaalde bedrag worden gevorderd indien beide partijen overeengekomen zijn dat deze in geval van wanbetaling als huurkosten kunnen worden beschouwd. Sommige landen voorzien in een compensatie voor de verstrekker voor het verlies van het gebruik van de goederen (terwijl in andere landen terugnemning weinig voorkomt aangezien gebruikte goederen voor de verstrekker van weinig nut zijn). Ongeacht de door de afzonderlijke Lid-Staten gekozen oplossing, is de regelgevende waarde van artikel 7 al bij al niet meer dan die van een gedragscode om ervoor te zorgen dat de voorwaarden voor terugnemning zijn vastgelegd en dat terugnemning niet leidt tot ongerechtvaardigde verrijking.

Vooruitzichten

187. Ofschoon de nationale regelingen volgens de respondenten in de meeste gevallen voldoen, zijn in enkele gevallen problemen gemeld. In Noorwegen wordt de waarde van goederen in geval van "vrijwillige" terugnemning (bijv. bij contractbreuk) vaak te laag geraamd, hetgeen de verstrekker onbedoeld economisch voordeel geeft. In dergelijke gevallen zijn strengere voorwaarden voor de raming van de waarde van goederen noodzakelijk. In Zweden zijn problemen gerezen in gevallen waarin de regeling niet is toegepast – de regeling wordt wat de verstrekker betreft vrijwillig toegepast, deze kan ervoor kiezen zijn eis bij de rechter aanhangig te maken.

188. Het verdient aanbeveling de rechtbanken de bevoegdheid te geven de financiële (en andere) omstandigheden voor consumenten te bestuderen alvorens bevelen tot terugnemning uit te vaardigen.

Vervroegde terugbetaling (artikel 8)

Beginsel

189. Indien in de kredietovereenkomst een termijn voor terugbetaling is vastgelegd, heeft de consument krachtens de richtlijn het recht vervroegd aan zijn verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst te voldoen. De consument heeft bovendien recht op een billijke vermindering van de totale kosten van het krediet⁴⁴. Het is echter aan de Lid-Staten om de hoogte van de vermindering van de totale kosten in dergelijke omstandigheden te bepalen.

Toepassing door de Lid-Staten

190. In sommige landen golden reeds regelingen voor vervroegde terugbetaling. Juist de verschillen tussen deze regelingen hebben de goedkeuring van gemeenschappelijke regels tot dusverre verhinderd. In bepaalde opzichten vertonen de regelingen in meerdere Lid-Staten echter gelijkenissen:

⁴⁴ Als essentiële voorwaarde vermeld in Bijlage 1, punt 1, onder iv), van de richtlijn.

- in sommige Lid-Statens is een formule voor de berekening van de korting vastgesteld (terwijl in andere een instelling met de vaststelling ervan is belast);
- over het algemeen hoeven uitsluitend kosten te worden betaald voor de duur van het krediet. In sommige landen zijn bij hypothecaire leningen echter extra kosten toegestaan om de onkosten voor de kredietinstelling te compenseren;
- over het algemeen wordt vervroegde terugbetaling niet beboet. In sommige landen zijn (beperkte) boetes echter toegestaan, op voorwaarde dat dit uitdrukkelijk in de overeenkomst is vastgelegd;
- in sommige landen dient de consument zijn voornemen om vroegtijdig terug te betalen, uitdrukkelijk kenbaar te maken;
- in sommige gevallen gelden aanvullende voorwaarden, bijv. dat de terugbetaling een veelvoud van een termijn moet bedragen.

191. In sommige landen is dit recht ook van toepassing op hypothecaire leningen (Duitsland, Ierland (ontwerp), Zweden⁴⁵), met inbegrip van hypotheekrentevoet, ofschoon extra kosten berekend mogen worden bij vervroegde terugbetaling van hypothecaire leningen ter compensatie van het verlies aan rente over de resterende periode voor de kredietinstelling. Hierbij moet worden vermeld dat kredietinstellingen in Zweden verplicht zijn deze kosten zoveel mogelijk te beperken door de betaalde som zo voordelig mogelijk te investeren.

Vooruitzichten

192. Ofschoon de meeste respondenten een herziening van de bepalingen betreffende vervroegde terugbetaling niet noodzakelijk achtten, of niet over voldoende ervaring meenden te beschikken om erover te kunnen oordelen, werden toch enige voorstellen voor herziening gedaan:

- het begrip "billijke vermindering" moet worden gedefinieerd door de vaststelling van een percentage of een formule voor de berekening van de vermindering. De directeur-generaal van het Office of Fair Trading in het Verenigd Koninkrijk geeft de voorkeur aan een systeem voor de berekening van een schikking op basis van de degressieve afschrijving, boven de regeling in sectie 78 van de Consumer Credit Act 1974;
- het systeem voor vervroegde terugbetaling bij hypothecaire leningen zou moeten worden bestudeerd;
- consumenten moeten over het algemeen meer informatie ontvangen over hun rechten op dit gebied.

193. In het kader van de totstandbrenging van de Europese Monetaire Unie zullen deze bepalingen betreffende de vervroegde terugbetaling een zeer belangrijke rol gaan spelen. Op 1 januari in fase III van de EMU zullen de wisselkoersen worden vastgesteld tussen de verschillende munten die aan deze fase deelnemen. Dit zal waarschijnlijk in een aantal landen leiden tot een verlaging van de rente voor leningen en bovendien geschieden de terugbetalingen niet meer in de nationale munt maar in ecu. In het kader van de

⁴⁵ Verordening 1994:30, *Finansinspektionen* (financieel toezichthoudende raad), betreffende de vervroegde terugbetaling van hypothecaire leningen.

verandering van de munteenheid is het dus van belang dat de consument zijn lopende kredieten vroegtijdig kan terugbetalen.

Overdracht (artikel 9)

Beginsel

194. Wanneer de rechten van een kredietgever worden overgedragen aan een derde, kan de consument jegens de derde de excepties en verweermiddelen doen gelden die hem jegens de oorspronkelijke kredietgever ter beschikking stonden (met inbegrip op het beroep op schuldvergelijking indien dit in de betrokken Lid-Staat is toegestaan). Deze bepaling beoogt de consument te beschermen tegen praktijken waarbij verkoopovereenkomsten werden gewijzigd waardoor de consument niet langer dezelfde verweermiddelen kon doen gelden als tegen de oorspronkelijke kredietgever – dergelijke wijzigingen zijn nu verboden.

Toepassing door de Lid-Staten

195. Alle Lid-Staten hebben wetgeving op dit gebied (in sommige gevallen letterlijk overgenomen uit de richtlijn) waardoor degene aan wie de rechten van een kredietovereenkomst worden overgedragen, gewoonlijk dezelfde rechten en plichten krijgt als de oorspronkelijke kredietgever, of waardoor pogingen om de rechten van de consument ten opzichte van de kredietgever te verminderen, nietig verklaard worden.

Vooruitzichten

196. Over het algemeen blijkt dat slechts zelden een beroep wordt gedaan op artikel 9, hetzij omdat overdracht een weinig voorkomend verschijnsel is, omdat bepalingen in de nationale wetgevingen de toepassing ervan ontmoedigen of omdat de wetgeving nog te onbekend is. Lid-Staten die wel ervaring hebben met de toepassing ervan, zijn over het algemeen tevreden en melden dat de bestaande bepalingen goed functioneren zodat enige herziening op dit gebied momenteel overbodig is.

197. Tegenwoordig wordt in verscheidene Lid-Staten gebruik gemaakt van de techniek van de omwisseling van leningen in effecten. Deze procedure heeft tot doel de eigen middelen van kredietinstellingen te vergroten door deze de mogelijkheid te bieden om, via een derde instantie, de schuldvorderingen op hun klanten op de financiële markt te plaatsen. Voor de kredietgevers biedt deze procedure met name voordelen op het gebied van de verbetering van de balans, de verlaging van de kredietkosten en de vergroting van het aanbod van financiële producten. Dit zou geen veranderingen met zich brengen in de juridische betrekkingen tussen de consument en de kredietgever die de kredietovereenkomst overdraagt. Het beheer van de overeenkomst door een derde (die de schuldvorderingen int en toeziet op de uitvoering) zou geen gevolgen mogen hebben voor de rechten van de consument jegens de oorspronkelijke kredietgever.

Wisselbrieven (artikel 10)

Beginsel

198. Artikel 10 is ontstaan uit de wens om de consument te beschermen tegen oneerlijke praktijken met betrekking tot wisselbrieven, orderbriefjes of cheques. In sommige landen was het gebruikelijk dat de verkoper van goederen op krediet van de consument voor de nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst *zekerheden* verlangde in de vorm van een verhandelbaar instrument dat de verkoper ter betaling zou kunnen aanbieden bij contractbreuk door de consument. Dit leidde tot de ongelukkige situatie waarin de consument, indien hij weigerde te betalen overeenkomstig de koopovereenkomst, bijv. omdat de goederen nog niet waren geleverd of defecten vertoonden, alsnog verplicht werd om te betalen via het verhandelbare instrument indien de verkoper dit aanbood⁴⁶, d.w.z. hij werd verplicht alsnog een tweede contractuele verplichting na te komen. Ook zou de verkoper het instrument kunnen verhandelen aan een derde, die het op zijn beurt ter *betaling* zou kunnen aanbieden. Bovendien bestonden er oneerlijke praktijken met betrekking tot het gebruik van dergelijke instrumenten als betaalmiddelen, met risico's voor de consument indien de instrumenten in handen van derden terecht kwamen.

199. Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie beoogde de uitbanning van het gebruik van wisselbrieven of orderbriefjes als betaalmiddel of zekerheid en de voorkoming van het gebruik van cheques als zekerheid, maar bij gebrek aan overeenstemming in de Raad bleef het aan de Lid-Staten "te zorgen voor voldoende bescherming van de consument bij een dergelijk gebruik van deze instrumenten".

Toepassing door de Lid-Staten

200. Ten tijde van de goedkeuring van de richtlijn gold in zes Lid-Staten reeds een verbod op het gebruik van dergelijke instrumenten in verband met consumentenkrediet (of werd gestreefd naar zo'n verbod). Momenteel geldt in de meeste Lid-Staten van de EER een verbod op het gebruik van dergelijke instrumenten of wordt de voorkeur gegeven aan de invoering van een verbod op het gebruik van wisselbrieven. Het gebruik van dergelijke middelen is geheel verboden in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. In Zweden geldt een verbod op het gebruik van deze instrumenten bij verkoop met consumentenkrediet. In andere landen zijn afwijkende methoden gekozen; zo verbiedt Oostenrijk het gebruik van orderbrieven, ofschoon de rechtsgeldigheid van wisselbrieven gehandhaafd blijft (evenals in Zweden), terwijl in Noorwegen en Finland een verbod van kracht is op het gebruik van betaalmiddelen die de rechten van de consumenten aantasten.

201. In andere Lid-Staten zijn dergelijke betaalmiddelen niet verboden, maar is het gebruik ervan uitsluitend toegestaan onder voorwaarde dat de consument bijzondere bescherming wordt geboden. Tot deze landen behoren Ierland, waar in het wetsontwerp is vastgelegd dat de krachtens deze wet voor de consument geldende rechten niet door het

⁴⁶

In sommige landen is het strafbaar om op vertoon van dergelijke instrumenten, bijv. cheques, niet te betalen.

bestaan van een wisselbrief mogen worden aangetast; Italië, waar het gebruik van dergelijke instrumenten is toegestaan mits bijzondere bepalingen de bescherming van de consument waarborgen; Portugal, waar procedures zijn vastgelegd voor het gebruik van deze instrumenten, bij gebrek waaraan de kredietverstrekker (mits de consument niet in overtreding is) voor eisen van derden aansprakelijk is.

202. In Spanje, waar Richtlijn 87/102/EEG niet is omgezet, is het gebruik van deze instrumenten toegestaan zonder specifieke bescherming voor de consument, terwijl in Griekenland (dat zich van begin af aan tegen artikel 10 heeft verzet) het gebruik van orderbriefjes en wisselbrieven niet verboden is en geen specifieke bepalingen ter bescherming van de consument van kracht zijn.

203. Slechts vier respondenten (Griekenland, Ierland, Oostenrijk – mits de consumenten voldoende worden beschermd – en het Verenigd Koninkrijk) waren van mening dat een verbod op deze middelen (als betaalmiddel of zekerheid) niet wenselijk is. Uit verslagen blijkt hoe dan ook dat het totale bedrag van de betalingen van consumentenkredieten die op deze wijze worden verricht, minimaal is.

204. De respondenten hebben slechts weinig informatie gegeven over de specifieke maatregelen ter bescherming van de consument – de meesten vonden dat een verbod op deze instrumenten op zich een voldoende bescherming biedt. In sommige Lid-Statens is het gebruik van dergelijke instrumenten uitsluitend verboden indien daardoor de rechten van de consument worden geschaad (bijv. om verweermiddelen te doen gelden tegen derden die het instrument hebben ontvangen). De belangrijkste overtredingen die werden gemeld hadden betrekking op *time share* (Noorwegen en Zweden), de belangrijkste gebieden waar wisselbrieven daadwerkelijk worden gebruikt en waar banken er gebruik van maken om vervroegde betaling te verkrijgen.

Vooruitzicht

205. Aangezien de meeste Lid-Statens zelf reeds verdergaande regelingen hebben goedgekeurd dan in artikel 10 wordt aangegeven, of hun voorkeur voor verdergaande maatregelen hebben uitgesproken, wordt voorgesteld een algemeen verbod uit te vaardigen.

Artikel 11

Beginsel

206. Artikel 11 voorziet in de koppeling van de krediet- en de koopovereenkomst. Overwegende dat er een juridische band bestaat tussen de kredietgever en de leverancier van de goederen of diensten, in welke mate moet dit gevolgen hebben indien de leverancier van een produkt of een dienst zijn verplichtingen niet nakomt?

207. Tijdens de voorbereiding van de richtlijn is dit punt een van de meest besproken vraagstukken geweest. In de oorspronkelijke tekst was de bepaling van sectie 75 van de Britse Consumer Credit Act overgenomen, waardoor de kredietgever en de leverancier hoofdelijk aansprakelijk werden gesteld ingeval de hoofdovereenkomst niet of niet

volledig zou worden nagekomen. De uiteindelijk goedgekeurde tekst stelt een subsidiaire aansprakelijkheid voor indien het krediet is verstrekt na "vooraf bestaand akkoord" op grond waarvan "uitsluitend door die kredietgever aan klanten van die leverancier krediet beschikbaar wordt gesteld".

Toepassing door de Lid-Staten

208. De meeste Lid-Staten hebben artikel 11 als zodanig omgezet. Desalniettemin hebben verscheidene de dubbelzinnigheid van de term "uitsluitend" (artikel 11, lid 2, onder b)) weggenomen. De Oostenrijkse overheid tekent hierbij aan dat het artikel niet kan worden toegepast indien "de leverancier, zij het slechts af en toe, een andere kredietgever voorstelt".

209. Bij de Lid-Staten die verder gaan dan de bepalingen van de richtlijn, bestaan drie modellen:

- Frankrijk voert het begrip "*credit lié*" in. Er is sprake van *credit lié* indien op het document waarmee het krediet wordt aangeboden, het beoogde gebruik ervan wordt aangegeven (toegepast krediet);
- in Duitsland is het begrip "economische eenheid" ingevoerd. Er is sprake van een economische eenheid indien de kredietgever in de voorbereiding of bij het sluiten van de overeenkomst is bijgestaan door de leverancier van goed of dienst;
- in het Verenigd Koninkrijk is de formulering van de hoofdelijke aansprakelijkheid gehandhaafd voor overeenkomsten waarbij sprake is van een "*arrangement*" (artikel 12, onder b) en c) van de CCA). Dit punt is onderwerp van hevige discussies geweest en onlangs heeft het Office of Fair Trading een verslag over deze bepaling gepubliceerd⁴⁷.

210. Met name in verband met kredietkaarten is uitgebreid over dit artikel gediscussieerd. Een kaart van een netwerk (Visa-Mastercard-Eurocard) kan pas bij een winkelier worden gebruikt na een "vooraf bestaand akkoord" tussen deze winkelier en de verstrekker van de kaart. Is dit hetzelfde akkoord als bedoeld in artikel 11 van de richtlijn? Alleen de Griekse en Engelse overheden hanteren deze interpretatie. De overige Lid-Staten zijn van mening dat het gebruik van kredietkaarten geen subsidiaire aansprakelijkheid met zich brengt.

Vooruitzichten

211. Er moet aandacht worden besteed aan de volgende twee problemen:

- bij welke kredietovereenkomsten moet de kredietgever (geheel of gedeeltelijk) aansprakelijk worden gesteld, en
- wat moet deze aansprakelijkheid inhouden?

212. Alvorens deze vragen te beantwoorden, moet worden nagegaan in hoeverre deze bijzondere bescherming gerechtvaardigd is. Is de consument verplicht, bij aanschaf van een goed op krediet, dit krediet te blijven afbetalen indien de leverancier het bestelde

⁴⁷ *Connected Lender Liability: A Review by the Director General of Fair Trading of Section 75 of the Consumer Credit Act 1974*, maart 1994

produkt niet levert, en kan de kredietgever krachtens het "vooraf bestaand akkoord", waarmee een handelsovereenkomst tussen de leverancier en de kredietgever is gesloten, de terugvordering eisen van de reeds aan de leverancier betaalde som? Kan deze vraag ontkennend worden beantwoord, dan is het gerechtvaardigd de kredietgever als onderdeel van de economische eenheid (Duitse formulering) voor de transacties aansprakelijk te stellen.

213. Ten aanzien van de eerste vraag kan onweerlegbaar worden gesteld dat de koppeling tussen de twee overeenkomsten de consument ruime extra bescherming biedt die de consument die goederen contant of door middel van een persoonlijke lening betaalt, niet geniet. Gezien het grensoverschrijdend aspect van de betalingen met behulp van kaarten is de verstrekker van de kaart aansprakelijk voor betalingen die over de hele wereld kunnen plaatsvinden. Op grond van deze overwegingen beperkt de Amerikaanse wetgeving deze aansprakelijkheid tot transacties die plaatsvinden binnen een straal van 100 mijl van de plaats van vestiging van de consument. Ten behoeve van de duidelijkheid zou de term "uitsluitend" uit artikel 11 echter moeten worden geschrapt.

214. Ten aanzien van de tweede vraag varieert de aansprakelijkheid van de kredietgever naargelang van de nationale juridische traditie inzake aansprakelijkheid en de clausules ter vrijwaring van aansprakelijkheid. Een harmonisatie op dit vlak lijkt derhalve minder waarschijnlijk te zijn.

Tenuitvoerlegging/sancties (artikel 12)

215. Artikel 12, lid 1, van de richtlijn biedt de Lid-Staten drie mogelijkheden voor toezicht op de naleving van de richtlijn:

- a) de vereiste dat personen die kredieten of bemiddeling bij het sluiten van kredietovereenkomsten aanbieden, een overheidsvergunning behoeven,
- b) de vereiste dat een instelling of officiële instantie toezicht uitoefent op de werkzaamheid van personen die kredieten verlenen of daarbij bemiddelen;
- c) de bevordering van de oprichting van instanties die kennis kunnen nemen van de klachten over kredietovereenkomsten en -voorwaarden en het verstrekken van informatie en advies daaromtrent aan consumenten.

216. In België, Ierland en Noorwegen wordt gebruik gemaakt van al deze mogelijkheden, maar in de meeste Lid-Staten wordt een combinatie van deze opties toegepast. Zo geldt in het Verenigd Koninkrijk de onder a) vermelde vereiste en zijn de opties b) en c) vervat in de handhavingsbevoegdheden van het Office of Fair Trading. In alle Lid-Staten geldt de eerste of tweede optie als minimale vereiste.

217. Bij de toepassing van de verschillende opties moet in sommige Lid-Staten voor alle werkzaamheden van personen die bemiddelen, een vergunning worden verleend, hetzij door één enkele instantie, hetzij door verschillende instanties; in Duitsland zijn dit bijvoorbeeld de federale toezichthoudende raad voor de kredietsector en de handelsautoriteit voor kredietmakelaars. In andere Lid-Staten is gekozen voor de oprichting van een systeem van toezicht, zoals in Frankrijk. In enkele landen, zoals Denemarken en de Noordse landen, zijn deze opties gecombineerd bij de oprichting van onafhankelijke klachtenbureaus voor consumenten: de Deense klachtenraad voor financiële

diensten en de Noordse ombudsmannen voor consumentenzaken terwijl in andere Lid-Staten, zoals in Duitsland, deze rol door de overheid zelf wordt vervuld via de *Verbraucherzentralen*.

218. Artikel 12, lid 2, bepaalt dat de in lid 1, onder a), bedoelde vergunning niet vereist is wanneer de betrokken personen aan de omschrijving in de eerste bankenrichtlijn⁴⁸ voldoen en overeenkomstig deze richtlijn een vergunning hebben ontvangen. Krachtens deze richtlijn en de latere tweede bankenrichtlijn⁴⁹ is voor financiële instellingen slechts één vergunning vereist.

219. De Commissie vraagt zich af op de oprichting van een instantie waar consumenten klachten in verband met consumentenkrediet kunnen indienen, in iedere Lid-Staat verplicht te stellen. Hiertoe hoeft alleen de formulering van artikel 12 te worden aangepast.

Sancties

220. In het algemeen bevat de richtlijn geen sancties voor de naleving van de erin vervatte voorschriften. Alleen artikel 12 voorziet in de mogelijkheid van een administratieve sanctie tegen personen die kredieten verlenen of daarbij bemiddelen.

221. In alle Lid-Staten bestaan sancties bij niet-naleving van de wetgeving inzake consumentenkredieten. Er zijn drie soorten sancties:

- **civielrechtelijke** sancties: nietigverklaring van de kredietovereenkomst of van de clausules die niet met de wet in overeenstemming zijn; vermindering van de verplichtingen van de kredietnemer ten aanzien van het nominale bedrag van de lening; vermindering van de overtollige achterstallige rente; vermindering van de overtollige vergoedingen; vrijstelling van de borg ten aanzien waarvan de kredietgever niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan; opeisbaarheid van de schulden van de consument indien deze niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan (bijvoorbeeld indien deze onjuiste informatie heeft verstrekt);
- **strafrechtelijke** sancties bij niet-naleving van door de Lid-Staten van essentieel belang geachte bepalingen, zoals de bepalingen ten aanzien van de verplichte gegevens in de overeenkomst, bepaalde verboden praktijken (bijv. huis-aan-huisverkoop), maximale rentepercentages;
- **bestuursrechtelijke** sancties zoals de intrekking of opschorting van de vergunning tot het uitoefenen van de werkzaamheid van kredietgever of bemiddelaar. Deze sancties kunnen worden vastgelegd in de nationale wetgeving inzake consumentenkrediet. Op kredietgevers die behoren tot de categorie kredietinstellingen kunnen ook de sancties uit de tweede bankenrichtlijn worden toegepast.

222. Het ontbreken van sancties in de richtlijn houdt verband met het feit dat de juridische contexten van de betrokken landen, met name op strafrechtelijk vlak, te zeer verschillend werden geacht om tot harmonisatie van de sancties te kunnen overgaan.

⁴⁸ Richtlijn 77/780/EEG van de Raad, PB L 322 van 17 december 1977, blz. 30.

⁴⁹ Richtlijn 89/646/EEG van de Raad, PB L 386 van 30 december 1989, blz. 1.

223. Momenteel is de situatie enigszins anders aangezien enerzijds alle landen sancties hebben vastgesteld en anderzijds de civielrechtelijke sanctie bij uitstek geschikt is om te coördineren.

Dwingend karakter (artikel 14)

224. In artikel 14 is vastgelegd dat de bepalingen een dwingend karakter hebben. Er geldt een algemeen verbod om de bepalingen te omzeilen en het in de richtlijn genoemde voorbeeld, de verdeling van het kredietbedrag over verschillende overeenkomsten, mag niet als uitputtend worden beschouwd. Bepaalde wetgevers hebben zich tot dit geval beperkt.

Dwingend karakter van de bescherming

225. In alle Lid-Staten waar specifieke wetgeving inzake consumentenkredieten is goedgekeurd, heeft de bescherming van de debiteur een dwingend karakter gekregen.

226. In Frankrijk is de wet uit 1978⁵⁰ van publiekrechtelijke orde (artikel 128). De niet-naleving van deze bepalingen wordt bestraft met nietigverklaring op verzoek van de consument.

227. De Belgische wet bepaalt dat iedere met de wet strijdige bepaling nietig is indien deze de rechten van de consument beperkt of diens verplichtingen verzwaart (artikel 4).

228. Dezelfde oplossing is vastgelegd in de Duitse wetgeving (VerbrKrG, par. 18), waarin onder andere bepalingen zijn opgenomen betreffende de vorm van en de minimale gegevens in de overeenkomst (par. 6(1)).

229. In het Verenigd Koninkrijk worden krachtens sectie 173 van de Consumer Credit Act alle clausules waardoor de bij wet aan de consument verleende bescherming wordt verminderd, nietig verklaard. Voorts is de wetgeving inzake oneerlijke bedingen van toepassing.

230. De Luxemburgse wetgeving voorziet eveneens in de nietigverklaring van met de wet strijdige bepalingen, waarbij alleen de consument om ongeldigverklaring kan erzoeken (artikel 17).

231. In Nederland controleert de overheid tijdens de erkenningsprocedures de modelkredietovereenkomsten die door de kandidaat-kredietgevers worden voorgesteld. In dat verband wordt gecontroleerd of de standaardclausules met de bij wet vastgelegde rechten en plichten in overeenstemming zijn.

232. In Griekenland is iedere met de bepalingen van het ministerieel besluit strijdige clausule nietig (artikel 13, lid 1). Ook in Portugal is voorzien in de nietigverklaring van

⁵⁰ Zie blz. 16.

met de wet strijdige clauses en in Denemarken zijn overeenkomsten die niet met de voorschriften in overeenstemming zijn nietig.

Voorkoming van omzeiling

233. Twee van de Lid-Staten die over een specifieke wetgeving inzake consumentenkrediet beschikken, hebben voor een zeer globale aanpak gekozen met een zeer ruime definitie van het begrip krediet om te voorkomen dat kredietgevers de bepalingen omzeilen door bijzondere vormen van krediet te ontwikkelen. Dit houdt in dat de Lid-Staten door middel van een dergelijke aanpak voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van artikel 14, lid 2, van de richtlijn, ondanks het feit dat het verbod om kredietovereenkomsten een bijzondere vorm te geven teneinde de wet te omzeilen, niet uitdrukkelijk in de wet staat vermeld.

234. In Frankrijk wordt het aantal maandelijks afbetalingen niet als criterium voor de toepassing van de wetgeving beschouwt. Er bestaat evenmin een minimumbedrag voor toepassing van de wetgeving.

235. Ook in Nederland is voor een meer realistische en minder juridische aanpak gekozen door de zeer ruime definitie van de in de wet gebruikte term krediet: de enige beperking geldt ten aanzien van de minimale duur, namelijk drie maanden.

236. Andere wetgevers hebben uitdrukkelijk en globaal verwezen naar het verbod op het omzeilen van de regelgeving:

- in de Duitse wet (par. 18) is vastgelegd dat de wetgeving ook van toepassing blijft indien de bepalingen op welke wijze dan ook worden omzeild;
- ook Portugal lijkt voor een dergelijke globale aanpak te hebben gekozen.

237. Daarentegen beperken verscheidene wetgevers hun maatregelen uit hoofde van artikel 14, lid 2, van de richtlijn tot het verbod op het verdelen van kredieten ten einde de wet te omzeilen. In het Verenigd Koninkrijk voorziet sectie 17(3) van de Consumer Credit Act in sancties op pogingen om de regelgeving te omzeilen door overeenkomsten in meerdere kleine kredieten te verdelen. In het Groothertogdom Luxemburg voorziet de wet in strafrechtelijke maatregelen (artikel 18, lid 5) tegen personen die, met oog op het omzeilen van de wet of de uitvoeringsbepalingen, het bedrag van het krediet over verscheidene overeenkomsten verdelen of trachten te verdelen. Het is opmerkelijk dat zelfs de poging om de wet te omzeilen strafbaar is.

238. Tot slot heeft België voor een originele oplossing gekozen door kleine kredieten niet volledig aan de werkingssfeer van de regelgeving te onttrekken, maar alleen de daarop toepasselijke bepalingen te beperken.

VII DOOR DE LID-STATEN GETROFFEN VERDERREIKENDE MAATREGELEN TER BESCHERMING VAN DE CONSUMENT

Overzicht van de toepassing van de minimumbepaling (artikel 15)

239. Artikel 15 van de kredietrichtlijn bepaalt dat deze de Lid-Staten niet belet om, met inachtneming van hun verplichtingen voortvloeiend uit het Verdrag, verderreikende voorschriften ter bescherming van de consument te behouden of aan te nemen. Dit artikel kan worden aangevuld met de voorlaatste overweging uit de considerans, die bepaalt dat de richtlijn weliswaar voorziet in een zekere mate van onderlinge aanpassing van de bepalingen van de Lid-Staten op het gebied van consumentenkrediet en in een zekere mate van consumentenbescherming, maar de Lid-Staten niet mag beletten strengere maatregelen ter bescherming van de consument te behouden of aan te nemen, met inachtneming van de verplichtingen krachtens het Verdrag.

240. De Lid-Staten hebben uitgebreid van deze bepaling gebruik gemaakt, zowel voor door de richtlijn beoogde als voor andere aspecten. Na de beschrijving van de toepassing van de minimumbepaling door iedere Lid-Staat, wordt in een samenvatting een beeld gegeven van de gemeenschappelijke basis van de verschillende omzettingsteksten.

Aanpak per Lid-Staat⁵¹

België

241. Bij de Wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet zijn zowel Richtlijn 87/102/EEG als Richtlijn 90/88/EEG omgezet, ofschoon de wet al lang vóór sprake was van de communautaire teksten, werd voorbereid.

242. Bedoelde wet bevat talrijke bepalingen die meer bescherming bieden dan de richtlijn:

- de wet bevat bepalingen betreffende de overeenkomst voor kredietbemiddeling;
- de wet bevat geen uitzonderingen voor kredietopeningen, tenzij deze van korte duur zijn en betrekking hebben op bedragen van minder dan 1277 ecu;
- de wet bevat alleen een gedeeltelijke uitzondering voor kleine kredieten, kredieten met een bepaalde korte duur en met een beperkt aantal betalingen;
- de authentieke akten zijn alleen uitgesloten indien het bedrag waarop de overeenkomst betrekking heeft, meer dan 21966 ecu bedraagt;
- ten aanzien van de kosten die zijn uitgesloten van de berekening van het reëel jaarlijks kostenpercentage, geldt volgens de wet de voorwaarde dat de consument een redelijke keuzevrijheid moet hebben; voor de berekening van het reëel jaarlijks kostenpercentage geldt overigens een referentiebedrag van 1277 ecu (50.000 Belgische frank en niet 2000 ecu); bovendien mogen de kosten niet buitengewoon hoog zijn;
- voor iedere vorm van kredietpromotie zijn in de wet bepaalde verplicht te vermelden gegevens en bepaalde verboden vastgelegd;

⁵¹ Zie Hoofdstuk II.B, blz. 16-18, voor nadere gegevens over de omzettingsmaatregelen.

- de Belgische wetgever heeft bepaalde formaliteiten vastgesteld die aan het sluiten van een overeenkomst vooraf moeten gaan: het kredietaanbod moet verplicht bepaalde gegevens bevatten waarvan de vorm in standaardformules is vastgelegd, en de ondertekening van de overeenkomst moet gebeuren op een bepaalde welomschreven wijze;
- de wet bevat bijzondere bepalingen inzake de opening van een krediet;
- de terugneming van goederen is aan strenge voorwaarden gebonden, met name de aanhangigmaking bij de rechter indien de consument al meer dan 40% van de contante prijs heeft betaald (tenzij een schriftelijke overeenkomst is gesloten na een ingebrekestelling per aangetekende post); er bestaan eveneens strafrechtelijke sancties op dit gebied;
- de Belgische wet bevat gedetailleerde bepalingen betreffende de rechten en modaliteiten bij vervroegde terugbetaling;
- bij overdracht van de schuldvordering voorziet de Belgische wet in aanvullende garanties ten gunste van de consument;
- het is in België niet toegestaan wisselbrieven of andere wisselinstrumenten te gebruiken als betaalmiddel of zekerheid; het is eveneens verboden een cheque te laten ondertekenen als zekerheid voor terugbetaling;
- bij verkoop op afbetaling zijn gedetailleerde bepalingen van toepassing om te voorkomen dat voor de financiering een beroep moet worden gedaan op een derde partij (voorafgaande levering van de goederen enz.); blijkt dit desondanks noodzakelijk, dan is de wet gedetailleerder ten aanzien van beroep tegen de leverancier bij wanprestatie;
- evenals in het Duitse recht, voorziet het Belgische recht in een bedenktijd die in België zeven werkdagen bedraagt; wanneer de consument hiervan gebruik maakt, kan van hem geen vergoeding worden geëist en dient het voorschot binnen een termijn van dertig dagen te worden terugbetaald;
- ten aanzien van bepaalde kredietovereenkomsten gelden bijzonder gedetailleerde regelingen;
- krachtens de Belgische wet zijn beide partijen verplicht tot wederzijdse informatieverstrekking en is de kredietgever aansprakelijk bij het verstrekken van een krediet;
- de wet verbiedt voorts de huis-aan-huisverkoop en de toezending van aanbiedingen voor het sluiten van een kredietovereenkomst, tenzij de betrokkene hierom uitdrukkelijk heeft verzocht;
- de borgen zijn beschermd;
- bepaalde oneerlijke bedingen zijn verboden, alsmede het leuren voor kredietovereenkomsten en de ongevraagde toezending van informatie over kredietmogelijkheden;
- de wet voorziet in een procedure voor het toestaan van betalingsfaciliteiten en ook de overdracht van schuldvorderingen is aan bepaalde voorschriften gebonden alsmede praktijken die de persoonlijke levenssfeer kunnen aantasten. Ten slotte bevat de wet bepalingen ten aanzien van bestanden waarin gegevens met betrekking tot het krediet worden verzameld;
- de wet bevat een bepaling uit het internationaal privaatrecht betreffende de toepassing ervan indien de kredietgever niet op het Belgisch grondgebied gevestigd is, terwijl de consument er wel zijn vaste verblijfplaats heeft en de overeenkomst in België is gesloten naar aanleiding van een persoonlijk aanbod of

reclame en indien de kredietgever of diens vertegenwoordiger in België een verzoek om krediet van de consument heeft ontvangen.

Denemarken

243. De Wet uit 1982 betreffende de verkoop van goederen op krediet is in 1990 met het oog op de omzetting van de richtlijn gewijzigd bij de wet op de kredietovereenkomsten, waarbij ook rekening is gehouden met Richtlijn 90/88/EEG. Op het gebied van de reclame met betrekking tot de kosten van krediet wordt deze wet aangevuld door de wet betreffende de prijsaanduidingen uit 1990. De Deense wet bevat verscheidene strengere maatregelen ten behoeve van de bescherming van de consument:

- de consumenten die bescherming genieten zijn niet alleen natuurlijke personen, maar kunnen ook rechtspersonen zijn;
- de definitie van de kredietgever omvat ook particulieren die kredieten verlenen via een professionele bemiddelaar;
- de Deense wet maakt geen uitzondering voor onroerend-goedleningen of hypothecaire leningen; overigens zijn sommige bepalingen ook van toepassing op renteloos krediet;
- bij niet-naleving van de verplichtingen, uit hoofde van artikel 4 van de richtlijn, voor de kredietgever inzake informatie, zijn in de Deense wet specifieke sancties vastgelegd; bij gebrek aan informatie over de kosten van het krediet hoeft de consument alleen het nominale bedrag te betalen plus de rente volgens de rentevoet van de nationale bank van Denemarken met een toeslag van 6% voor het resterende saldo. Wanneer in de informatie sprake is van lagere kosten dan de reële kosten, hoeven slechts deze lagere kosten te worden betaald; wanneer deze overtredingen herhaaldelijk en op heterdaad worden geconstateerd, kan tot strafvervolgning worden overgegaan;
- ten aanzien van de terugneming van goederen wanneer de consument niet aan zijn verplichtingen voldoet, voorziet de Deense wet in bepaalde formaliteiten inzake de clausules van eigendomsvoorbehoud alsmede nauwkeurige bepalingen ter voorkoming van ongerechtvaardigde verrijking;
- de Deense wetgever verbiedt het gebruik van alle wisselinstrumenten, zoals wisselbrieven, voor betaling of zekerheidsstelling van betaling;
- de Deense wet bevat gedetailleerde regelingen voor bepaalde kredietovereenkomsten;
- krachtens de Deense wet zijn aanbiedingen aan consumenten naar aanleiding van telefonische verkoop nietig;
- de Deense consument beschikt over een bedenktijd bij huis-aan-huisverkoop of verkoop per post;
- er gelden gedetailleerde bepalingen ten aanzien van de werkzaamheden van informatiebureaus inzake kredieten (gegevensbeheer);
- consumenten met een te hoge schuldenlast kunnen de rechter verzoeken om een herschaling van hun schulden;
- de instantie die is belast met het toezicht op de kredietinstellingen speelt een belangrijke rol op het gebied van het toezicht op het consumentenkrediet; dit geldt eveneens voor de ombudsman voor consumentenzaken.

Duitsland

244. Richtlijn 87/102/EEG is omgezet bij de wet uit 1990. Deze wet bevat talrijke bepalingen waarmee de bepalingen van de richtlijn op gedetailleerde wijze worden omgezet of aangevuld. Aangezien de wet uit 1990 ook wijzigingen bevat van vroegere wetgeving met betrekking tot verkoop op afbetaling, zijn erin ook enkele aspecten van die materie opgenomen, in het bijzonder het beginsel en de modaliteiten van het recht op terugneming en bepalingen inzake de verkoop op afstand. De wet bevat op talrijke gebieden bepalingen die meer bescherming bieden dan de richtlijn:

- de wet bevat specifieke bepalingen betreffende de overeenkomst met kredietbemiddelaars en met name betreffende hun beloning;
- de definitie van het begrip consument in de wet omvat ook personen die een krediet zijn aangegaan ter financiering van het begin van een beroepsactiviteit;
- de wetgeving is ook van toepassing op overeenkomsten voor het continu verlenen van diensten;
- de wet bevat een nauwkeuriger beschrijving van de wijze van berekening van de financiële drempel voor toepassing (contante prijs, netto-krediet);
- de wet kent alleen een financieel maximum wanneer het krediet wordt toegekend aan een particulier ter financiering van het begin van een beroepsactiviteit en indien het bedrag de 52.600 ecu overschrijdt;
- de wet maakt geen uitzondering voor kredieten die in minder dan vier termijnen moeten worden terugbetaald;
- overeenkomsten betreffende huurkoop, hypothecaire leningen en voorschotten op rekening-courant worden slechts gedeeltelijk van de werkingssfeer uitgesloten;
- de Duitse wet bevat geen specifieke bepalingen inzake reclame voor overeenkomsten, maar bevat daarentegen wel een langere lijst met aan de consument te verstrekken gegevens, waarvan de niet-naleving wordt bestraft door de nietigverklaring van de overeenkomst of de beperking van het rentepercentage tot de wettelijke rentevoet bij gebrek aan informatie over het reële jaarlijkse kostenpercentage; overigens is de consument niet verplicht tot het betalen van kosten waarover hij niet was ingelicht;
- in het geval van vervroegde terugbetaling door de consument, bevat de Duitse wet gedetailleerde bepalingen voor de wijze van berekening van de vermindering van de kosten van het krediet;
- het Duitse recht verbiedt het gebruik van wisselbrieven of andere verhandelbare betaalmiddelen alsmede de zekerheidsstelling voor de betaling door middel van een cheque;
- de consument heeft een bedenktijd van zeven dagen; deze termijn gaat in op het moment dat de consument van deze mogelijkheid op de hoogte wordt gesteld;
- bij niet-naleving van de verplichtingen van de consument geldt een regeling betreffende de achterstallige rente; overigens is vastgelegd dat terugbetalingen van het kapitaal voorrang hebben op die van de rente;
- de Duitse wetgeving bevat de voorwaarden en modaliteiten voor de opzegging van de overeenkomst door de kredietgever en in het bijzonder voor de vordering van het saldo;
- bovendien zijn in de Duitse wet bijzondere formaliteiten vastgelegd betreffende de overeenkomsten met kredietbemiddelaars (informatie over de provisie, voorwaarden voor de betaling van deze provisie).

245. Hierbij moet worden vermeld dat, afgezien van de omzetting van de richtlijn, de rechtbanken in Duitsland op het gebied van het consumentenkrediet een belangrijke rol spelen, en in het bijzonder in verband met woeker (krediet in strijd met de goede zeden). De wetgever zou de beginselen uit de jurisprudentie met betrekking tot de bescherming van de consument bij de omzetting van de richtlijn in de wet hebben kunnen vastleggen. Hiervoor is echter niet gekozen, zodat de rechtbanken ook in de toekomst met de grootst mogelijke flexibiliteit kunnen werken. Deze aanpak maakt een beoordeling van het Duitse recht met betrekking tot consumentenkrediet echter buitengewoon moeilijk.

Griekenland

246. Richtlijn 87/102/EEG en Richtlijn 90/88/EEG zijn omgezet bij Ministerieel Besluit nr. F1-983 van 21 maart 1991. Het betreft een bijna volledige transcriptie van de richtlijn, al bevat het besluit enige interessante elementen die vermeldenswaard zijn:

- indien een kredietnemer een betalingsachterstand van ten minste drie termijnen heeft, kan de kredietgever de reeds gedane betalingen terugvorderen voorzover deze niet meer dan een vijfde van het totale krediet bedragen;
- het Griekse recht bevat nauwkeurige bepalingen inzake de berekening van de billijke vermindering van de kosten bij vervroegde terugbetaling, bijzondere formaliteiten en een procedure voor het bepalen van de dag van terugbetaling;
- bij een lening op afbetaling heeft de consument de mogelijkheid de betaling op te schorten van betwiste bedragen in afwachting van een eindvonnis van de rechter;
- professionele kredietgevers moeten zich laten inschrijven bij de plaatselijke kamer van koophandel.

247. Vermeld moet worden dat het consumentenkrediet tot voor kort aan strenge beperkingen van de nationale bank van Griekenland was onderworpen. Deze beperkingen van de mogelijkheden voor het verkrijgen van een consumentenkrediet hielpen weliswaar het aantal gevallen van insolventie te verminderen, ²maar beperkten ook de toegang van de Griekse consument tot bepaalde basisartikelen, zoals auto's. De gouverneur van de Griekse nationale bank heeft het consumentenkrediet versoepeld en de bankinstellingen zijn momenteel een programma aan het voorbereiden voor samenwerking met de distributiesector voor de verstrekking van consumentenkredieten.

Spanje

248. Zie par 16 en Sectie III C hierboven.

Frankrijk

249. De belangrijkste beginselen van de richtlijn zijn omgezet in de wet van 23 juni 1989, en bij de wet van 21 december 1989 zijn nog enige nadere bepalingen goedgekeurd. De basistekst betreffende de bescherming van de consument inzake krediet is echter de wet van 10 januari 1978, waarvan bij de omzetting slechts enkele bepalingen gewijzigd

zijn. Deze wet bevat een aantal belangrijke bepalingen die meer bescherming bieden dan de richtlijn:

- de definitie van het begrip consument biedt ook bescherming aan rechtspersonen en sluit alleen de akten ter financiering van beroepsactiviteiten uit;
- de definitie van kredietovereenkomsten omvat ook de verkoop en levering van opeenvolgende diensten met betaling in termijnen, met uitstel of in gedeelten;
- de Franse wet maakt geen uitzondering voor renteloos krediet, overeenkomsten voor de renovatie of verbetering van woonhuizen indien de kosten minder dan 21.276 ecu bedragen, huurovereenkomsten met de mogelijkheid tot aankoop, noch voor debetmogelijkheden;
- de wet stelt de vermelding van bepaalde gegevens bij reclame voor krediet verplicht en verbiedt reclame voor bepaalde vormen van krediet buiten de plaats van verkoop;
- de Franse wetgever heeft de formule van het aanbod, voorafgaand aan het krediet, vastgesteld; deze moet overeenkomen met een standaardmodel en moet bepaalde gegevens bevatten; bij niet-naleving verliest de kredietgever het recht op rente;
- de Franse wet bevat een gedetailleerder regelgeving ten aanzien van het voorschot op rekening-courant;
- terugneming van de goederen indien de consument zijn verplichtingen niet nakomt is alleen mogelijk bij huurkoop;
- de consument kan zonder enige kosten vervroegd terugbetalen, ook gedeeltelijk; de kredietgever kan echter gedeeltelijke terugbetalingen weigeren indien deze minder bedragen dan drie maal de in de overeenkomst vastgestelde aflossing die nog niet betaalbaar is;
- het gebruik van wisselbrieven en andere wisselinstrumenten is niet toegestaan;
- de Franse wet bevat veel gedetailleerder bepalingen betreffende de koppeling tussen kredietovereenkomst en hoofdovereenkomst;
- bovendien voorziet de Franse wet in het retractatierecht voor de kredietnemer gedurende een periode van zeven dagen;
- de vergoedingen in het geval dat de kredietgever in gebreke blijft, zijn gereguleerd;
- de borgen zijn beschermd;
- de maximale rentepercentages zijn gereguleerd door middel van een verbod op woeker;
- het is verboden om een bestand aan te leggen van klanten die van het retractatierecht gebruik gemaakt hebben;
- geschillen op het gebied van het consumentenkrediet zijn na een periode van twee jaar verjaard.

Ierland

250. Er bestaat nog geen definitieve wetstekst. Momenteel heeft het Ierse parlement echter een zeer gedetailleerd wetsontwerp betreffende consumentenkrediet in behandeling, waarvan talrijke elementen de consument meer bescherming bieden dan de richtlijn:

- de Ierse wet maakt geen uitzondering voor het onroerend-goedkrediet, noch voor huurovereenkomsten of kredietovereenkomsten van korte duur; er geldt geen minimum- of maximumbedrag;

- de wet bevat gedetailleerder bepalingen betreffende de verplicht te vermelden gegevens in reclame en de typografische verwerking van bepaalde informatie alsmede regelingen in verband met vergelijkende reclame en reclame voor gratis krediet; voorts is op jongeren gerichte reclame verboden;
- de wet bevat eveneens gedetailleerder bepalingen omtrent de inhoud van de overeenkomst, de verplichte gegevens en de vorm van bepaalde informatie;
- de informatie betreffende voorschotten op rekening-courant is ook bij gedetailleerder bepalingen geregeld;
- de terugnemering van goederen wanneer de kredietnemer in gebreke blijft, is gedetailleerd geregeld, terwijl bij vervroegde terugbetaling door de consument de berekening van de vermindering van de kosten gebeurt aan de hand van een door de centrale bank vastgestelde formule;
- het Ierse recht verbiedt het gebruik van wisselinstrumenten niet, maar vermeldt uitdrukkelijk dat de bepalingen van de wet ook op deze instrumenten van toepassing zijn;
- wat de koppeling van koop- en kredietovereenkomst betreft, bevat de wet minder strenge voorwaarden; bovendien voorziet de wet in de wederzijdse verantwoordelijkheid van de verkoper en een financierende derde in het geval dat de verkoopovereenkomst niet wordt uitgevoerd;
- het wetsontwerp bevat talrijke bepalingen die niet in de richtlijn voorkomen: een verbod op discriminatie op grond van geslacht enz.; een gedetailleerde omschrijving van de toezichtbevoegdheden van de *Director of Consumer Affairs*; de bepaling dat overeenkomsten die niet aan de vereisten van de wet voldoen, voor de consument niet bindend zijn;
- het ontwerp voorziet bovendien in een bedenktijd van 10 dagen, een verbod op oneerlijke bedingen in overeenkomsten, de verplichting voor de kredietgever om de consument over bepaalde aspecten van de overeenkomst gedurende de looptijd ervan te informeren, een regeling inzake meervoudige overeenkomsten tussen kredietgever en kredietnemer en inzake schriftelijke mededelingen tussen beide partijen (bepaalde gegevens mogen niet op de envelop van een brief worden vermeld);
- ten slotte verbiedt het ontwerp de huis-aan-huisverkoop en voorziet het in een strenge reglementering van de gedwongen kredietverkoop; voorts zijn de maximale rentepercentages gereguleerd en kan een buitensporig hoge rente op last van de rechter worden verlaagd; de wet beperkt de mogelijkheden voor de kredietgever om vervroegde terugbetaling te vragen en bevat specifieke regels voor bepaalde vormen van overeenkomsten.

Italië

251. Richtlijn 87/102/EEG is omgezet in nationaal recht bij de wet van 19 februari 1992. Ofschoon de wet de bepalingen van de richtlijn zeer trouw volgt, bevat de tekst toch enige onderdelen die de consument nog meer bescherming bieden:

- overeenkomsten voor opeenvolgende diensten zijn alleen uitgesloten indien hiervan een schriftelijke overeenkomst bestaat waarvan de consument een kopie heeft ontvangen;
- in één keer terugbetaalbare kredieten zijn alleen van de werkingssfeer van de wet uitgesloten indien de vervaldag minder dan een jaar van de sluiting van de

overeenkomst verwijderd is; voorschotten op de rekening-courant zijn niet uitgesloten, evenmin als kredieten van korte duur of in minder dan vier termijnen terugbetaalbare kredieten;

- de wet bevat algemene bepalingen betreffende de inzichtelijkheid en bekendmaking van bankzaken, die ook op het consumentenkrediet van toepassing zijn; bij de gegevens betreffende het reële jaarlijkse kostenpercentage moet de geldigheidsduur van het aanbod worden vermeld;
- de overeenkomst moet een realistisch beeld geven van de niet in het reële jaarlijkse kostenpercentage vervatte kosten; de consument hoeft niet meer kosten te betalen dan zijn aangegeven;
- de Italiaanse wet bevat gedetailleerde bepalingen in geval van het ontbreken of nietigheid van contractuele clausules;
- een vergunning om krediet aan te bieden wordt slechts aan bepaalde economische actoren verleend.

Luxemburg

252. Richtlijn 87/102 is omgezet bij de wet van 9 augustus 1993; Richtlijn 90/88 is omgezet bij de groothertogelijke verordening van 26 augustus 1993. De volgende bepalingen bieden een grotere bescherming dan de richtlijn:

- overeenkomsten van korte duur zijn niet vrijgesteld; de minimum- en maximumbedragen zijn vastgesteld om meer overeenkomsten dan de richtlijn te omvatten; er is geen vrijstelling voor leasingovereenkomsten;
- de wet is gedeeltelijk van toepassing op hypotheekleningen die niet voor de aankoop of renovatie van gebouwen aangegaan worden;
- inzake reclame zijn er verplichte vermeldingen vastgesteld, terwijl andere verboden zijn (gratis krediet); er zijn speciale bepalingen voor door de leverancier toegezegd krediet; het geheel is aan strafrechtelijke sancties onderworpen;
- wat de vorm van de overeenkomst betreft, bepaalt het Luxemburgse recht dat ook aan de borg een exemplaar van de overeenkomst moet worden overgelegd;
- bij het in gebreke blijven van de kredietnemer heeft de kredietgever de toestemming van de kort-gedingrechter nodig om het goed terug te nemen;
- in geval van vervroegde terugbetaling is het bedrag van de vermindering van de kosten van het krediet bij groothertogelijke verordening geregeld;
- wisselbrieven zijn verboden; cheques kunnen niet als waarborg voor het krediet worden gebruikt; als sanctie is bepaald dat aan de consument alle lasten van de overeenkomst moeten worden terugbetaald;
- de wet stelt dat haar bepalingen dwingend zijn, maar dat alleen de consument nietigheid kan invoeren;
- het Luxemburgse recht omvat talrijke bepalingen waarin de richtlijn niet voorziet: verbod op colportage voor krediet, aanvullende bepalingen voor door de leveranciers toegezegd krediet (vaststelling van een maximale rentevoet voor het verschil tussen de contante prijs en de prijs op krediet, beperking van uitdrukkelijke ontbindende clausules, verband tussen de verkoop en het krediet, twee dagen bedenktijd). Daarbij komt nog de bepaling uit de wet van 1983 inzake de consumentenbescherming, krachtens welke alle reclame- of precontractuele inlichtingen in de overeenkomst moeten worden opgenomen.

Nederland

253. De richtlijnen zijn omgezet door middel van verschillende juridische instrumenten; het voornaamste daarvan is de wet van 4 juli 1990 op het consumentenkrediet. Deze wet is in veel opzichten vollediger dan de richtlijn. De belangrijkste elementen ervan zijn de volgende:

- de wet is niet alleen van toepassing op de in Nederland gevestigde kredietgevers, maar ook op die welke in andere Lid-Staten zijn gevestigd, maar op Nederlands grondgebied krediet aanbieden;
- het begrip "consument" is in de wet niet omschreven: zodoende geldt de wetsbescherming in principe voor alle natuurlijke personen, met uitzondering van het krediet voor een zaak die uitsluitend voor de uitoefening van een beroep wordt gebruikt, of indien de zaak met het oog op herverkoop wordt aangekocht, of nog indien de kredietnemer een verklaring aflegt volgens welke hij in het kader van zijn beroep handelt;
- er bestaat geen minimumbedrag; daarentegen vormt het maximumbedrag van 23 474 ecu geen beletsel voor de toepassing van bepaalde bepalingen op kredieten die dit bedrag overstijgen; de wet voorziet evenmin in vrijstelling voor kredieten die in maximaal vier afbetalingen worden terugbetaald, noch voor onroerend krediet dat geen hypothecair krediet is;
- de overeenkomst moet bepaalde verplichte vermeldingen bevatten en aan bepaalde leesbaarheidsverplichtingen voldoen, op straffe van betrekkelijke nietigheid van de overeenkomst;
- bij het in gebreke blijven van de kredietnemer moet voor de terugname van de goederen aan bepaalde voorwaarden worden voldaan; bovendien is het verboden terugname te eisen, als reeds 3/4 van het krediet is betaald; verder kan de consument het goed terug in zijn bezit krijgen bij betaling binnen een bepaalde termijn;
- de consument kan het krediet vervroegd terugbetalen, niet alleen volledig, maar ook gedeeltelijk; in het laatste geval kan de kredietgever eisen dat bepaalde voorwaarden worden gerespecteerd;
- wisselbrieven zijn verboden; bovendien is het verboden ter betaling ontvangen cheques aan derden over te dragen;
- de wet omvat talrijke bepalingen waarin de richtlijn niet voorziet: verbod voor de makelaars om andere provisies te ontvangen dan die welke de kredietgever hun toekent; verplichting voor de kredietgever om in bepaalde gevallen inlichtingen in te winnen over de financiële situatie van de consument; verplichting redenen op te geven bij weigering van krediet; vaststelling van de maximale rentevoeten; verplichting tijdens de duur van de overeenkomst inlichtingen te verstrekken; opzegging van de overeenkomst slechts via gerechtelijke weg mogelijk;
- schuldbemiddeling is verboden;
- de wet stelt een raadgevende commissie voor het consumentenkrediet in, en regelt tevens de activiteiten van de sociale instellingen die krediet verlenen aan kansarmen;
- de wet voorziet in een stelsel voor de registratie van de kredieten, alsmede in een stelsel ter beveiliging van persoonlijke gegevens; verder wordt de wetgeving aangevuld met talrijke zelfdiscipline-initiatieven.

Oostenrijk

254. Richtlijn 87/102 is in het Oostenrijks recht omgezet bij de wet op de bankverrichtingen (BGBl 532/93), de wet op de consumentenbescherming (BGBl 287/93) en een besluit van het federaal ministerie van Economische Zaken betreffende het

consumentenkrediet (BGBl 365/94). De Oostenrijkse wetgeving omvat bepalingen voor een verdergaande bescherming van de belangen van de consumenten:

- de Oostenrijkse wet is eveneens van toepassing op krediet voor onroerende goederen, op hypothecair krediet, op kredietovereenkomsten voor bedragen boven de 20 000 ecu en op krediet dat in de vorm van een voorschot in rekening-courant wordt toegestaan;
- de bepalingen betreffende vorm en inhoud van de overeenkomst zijn gedetailleerder;
- de reclame voor een kredietovereenkomst is onderworpen aan uitgebreider regels dan in de richtlijn. Bovendien moeten de kredietinstellingen in hun kantoren nadere inlichtingen aanplakken over met name het reële jaarlijks kostenpercentage, de jaarlijkse rentevoet en de voor de overeenkomsten geldende algemeen voorwaarden;
- de consument moet ten minste 10% van de contante prijs van het goed in contanten betalen (20% bij overeenkomsten van meer dan 225 ecu). Als de verkoper het eigendomsrecht van het goed aan de consument overdraagt zonder contante betaling te hebben ontvangen, verliest hij zijn recht op het deel van de prijs dat met de contante betaling overeenstemt;
- de kredietgever kan de goederen terugnemen mits hij aan de consument terugbetaalt wat deze reeds aan afbetalingen heeft gestort; verder heeft de kredietgever recht op vergoeding wegens waardeverlies van het goed;
- de consument heeft het recht de lening vroegtijdig terug te betalen, hetzij volledig, hetzij gedeeltelijk. In dit geval worden de kosten van het krediet verminderd. Elke contractuele bepaling waarbij de consument andere dan de bij de wet bepaalde kosten in rekening worden gebracht, is verboden. Indien het echter om een krediet op onroerende goederen of een hypothecair krediet gaat, moet de consument binnen een in de overeenkomst vastgestelde termijn de kredietgever op de hoogte stellen van zijn voornemen vervroegd terug te betalen;
- de wet op de consumentenbescherming verbiedt het gebruik van orderbriefjes in het kader van kredietovereenkomsten.

Portugal

255. De twee richtlijnen zijn omgezet bij het decreet van 21 september 1991, dat enkele elementen bevat die verdergaande bescherming bieden:

- overeenkomsten met minder dan vier afbetalingen en over minder dan twaalf maanden worden niet van het toepassingsgebied uitgesloten; bepaalde vormen van hypothecair krediet alsmede de authentieke akten vallen gedeeltelijk onder de wetgeving;
- bij niet-naleving van de vormvereisten is de overeenkomst nietig;
- het Portugese recht kent de consument het recht de overeenkomst binnen zeven werkdagen op te zeggen;
- verder omvat het een bepaling van internationaal privaatrecht waarbij deze wet van toepassing wordt verklaard op overeenkomsten die zijn gesloten door een consument die zijn gewone verblijfplaats in Portugal heeft, indien het aanbod in Portugal is gedaan of er in dat land reclame voor is gemaakt en indien de

consument blijkt heeft gegeven van zijn wil om de overeenkomst in Portugal aan te gaan.

Finland

256. Wet nr. 38/1978 inzake de consumentenbescherming behandelt in hoofdstuk 7 het consumentenkrediet. Deze wet is op 8 januari 1993 gewijzigd met het oog op de omzetting van Richtlijn 87/102. Op talrijke punten bevat de wet bepalingen die verderreikende bescherming van de belangen van de consument beogen:

- het toepassingsgebied van de Finse wetgeving is veel ruimer dan dat van de richtlijn.
De wet betreft eveneens krediet op onroerend goed, hypothecair krediet, gratis krediet, in één keer terug te betalen rentevrij krediet, voorschot in rekening-courant, krediet voor een bedrag boven de 20 000 ecu, overeenkomsten voor krediet dat in maximaal vier afbetalingen binnen een periode van maximaal twaalf maanden moet worden terugbetaald, en kredietovereenkomsten gesloten in de vorm van een voor een notaris of een rechter ondertekende authentieke akte.
- toezegging van consumentenkrediet mag niet als verkoopargument worden gebruikt;
- de consument kan niet worden verplicht andere kosten te betalen dan die welke in de overeenkomst zijn vermeld;
- het gebruik van wisselbrieven en alle andere wisselinstrumenten is verboden in die zin dat overdracht van dit instrument aan een derde die te goeder trouw is een beperking kan vormen op het recht van de consument om uitzonderingen en verdedigingen uit hoofde van de verkoop- of dienstverleningsovereenkomst te laten gelden;
- de consument heeft het recht te beslissen voor welke schuld aan eenzelfde kredietgever zijn betaling bestemd is;
- blijft de consument in gebreke, dan kan de kredietgever, mits aan bepaalde strikt gedefinieerde voorwaarden is voldaan, vervroegde terugbetaling eisen, de verkochte goederen terugnemen of een andere specifieke sanctie toepassen.
Tenzij dit echt onredelijk is jegens hem, kan de kredietgever echter geen maatregelen tegen de consument nemen indien de betalingsachterstand het gevolg is van ziekte, werkloosheid of enige andere oorzaak waarvoor de consument niet verantwoordelijk kan worden gesteld;
- de wet omvat bepalingen inzake frauduleus gebruik van kredietkaarten;
- de Finse wet bepaalt dat de Finse Raad van State over de mogelijkheid beschikt maatregelen te nemen om te grote schuldenlasten van de consumenten te voorkomen (opmerking: wet 57/93 voorziet in een juridische procedure voor herschikking van de schulden van personen die te grote schuldenlasten hebben).

Zweden

257. Wet nr. 1992/830 van 1993 inzake consumentenkrediet (aangevuld en gewijzigd bij de wetten 1992/1010, 1992/214, 1993/1214 en 1994/843) is vollediger dan de richtlijnen 87/102/EEG en 90/88/EEG.

- Wanneer een krediet wordt aangeboden voor de verwerving van een bepaald goed of een bepaalde dienst, moet de handelaar niet alleen de totale kosten van het krediet vermelden, maar ook de contante prijs (bij onmiddellijke betaling).
 - De consument moet ten minste 20% van de prijs van het gekochte goed contant betalen.
 - Het is de kredietgever verboden van de koper een betaling te ontvangen door middel van een wisselbrief. Ook mag de kredietgever geen waarborg aanvaarden middels enig wisselinstrument indien de overdracht van deze waarborg aan een persoon te goeder trouw het recht van de koper zou kunnen beperken om uit de verkoop voortvloeiende uitzonderingen of verdedigingen te laten gelden.
 - De kredietnemer heeft steeds het recht de verplichtingen die uit zijn kredietovereenkomst voortvloeien vroegtijdig af te lossen. De kredietgever kan, op voorwaarde dat dit in de overeenkomst is bepaald, van de consument eisen dat hij de kredietsom vroegtijdig terugbetaalt:
 - indien meer dan een maand verstreken is sinds de betalingstermijn van een bedrag dat meer dan 1/10 van de totale kredietsom bedraagt; of
 - indien twee betalingen, die overeenstemmen met 1/10 van de totale kredietsom, niet zijn verricht.
- De Zweedse wetgeving omvat gedetailleerde bepalingen voor de berekening van een billijke vermindering van de kredietkosten.
- De kredietgever mag de door de koper voor de afbetaling van een bepaald krediet verrichte betaling niet gebruiken voor de aflossing van een andere schuld.
 - De kredietgever mag de goederen bij wanbetaling van de kredietnemer slechts terugnemen in bepaalde gevallen en indien de overeenkomst een clause van eigendomsvoorbehoud bevat. Als echter aan de wettelijke terugnamevoorwaarden is voldaan, kan hij de plaatselijke overheid om hulp vragen teneinde de goederen terug te krijgen.
- Ook is in gedetailleerde bepalingen vastgelegd hoe de afrekening tussen de partijen moet plaatsvinden teneinde ongerechtvaardigde verrijking te voorkomen. Tot slot kan de consument de goederen opnieuw in bezit nemen indien hij binnen een termijn van 15 dagen betaalt.
- De verantwoordelijkheid van de kredietnemer bij frauduleus gebruik van een kredietkaart is streng geregeld.

Het Verenigd Koninkrijk

258. Het Brits recht beschikte reeds over een belangrijke wet inzake consumentenkrediet, die dateert van 1974, zodat voor de omzetting van de richtlijnen slechts geringe wijzigingen moesten worden aangebracht. In werkelijkheid is, met uitzondering van bepaalde technische aspecten, de minimale clause gebruikt om het bestaande beschermingssysteem te handhaven. Momenteel wordt de wetgeving, in het kader van de dereguleringstendens in het Verenigd Koninkrijk, echter op haar doelmatigheid en noodzakelijkheid getoetst, en het zal interessant zijn na te gaan of het feit dat de richtlijn het consumentenkrediet minder stringent regelt dan het Britse recht als argument voor deregulering zal worden gebruikt. In afwachting van een eventuele hervorming zijn de meest beschermende elementen van het Britse recht de volgende:

- de bescherming is niet beperkt tot de "consumenten", zij geldt voor alle natuurlijke personen;

- inzake het jaarlijks kostenpercentage zijn bepaalde aanvullende inlichtingen vastgesteld (vermelding van eventuele schommelingen voordat de overeenkomst wordt gesloten);
- de wet geldt ook voor huurovereenkomsten; overeenkomsten voor de verwerving van onroerend goed zijn in bepaalde, door de Britse wet vastgestelde, gevallen ook aan de wet onderworpen; voorschotten in rekening-courant zijn niet van het toepassingsgebied uitgesloten; kredieten die door een hypotheek op een onroerend goed worden gewaarborgd, zijn slechts in bepaalde gevallen uitgesloten; er geldt geen minimumbedrag, hoewel sommige bepalingen niet van toepassing zijn op kleine overeenkomsten;
- het Britse recht bevat gedetailleerde bepalingen over de inhoud van de reclame;
- bij vroegtijdige terugbetaling moet de kredietgever op verzoek van de klant de nodige berekeningen maken;
- de aansprakelijkheid van de financierende derde biedt meer bescherming voor de consument; in werkelijkheid bepaalt de wet dat de verkoper en de financierende derde hoofdelijk aansprakelijk zijn (voor deze bepaling wordt het maximumbedrag overigens verhoogd tot 38 119 ecu);
- verder bestrijkt het Britse recht aangelegenheden die de richtlijn niet behandelt, met name de regelgeving inzake colportage, het verbod op reclame die op minderjarigen is gericht, het verbod op ongevraagde levering van kredietmiddelen, de verplichting de consument in te lichten over zijn rekeningstand, de herschikking van schulden, de regelgeving inzake kredietmakelaars, kredietadviseurs en incassobureaus, enz.; in geval van buitensporige rentevoeten kunnen de rechtbanken de overeenkomst wijzigen.

IJsland

259. In IJsland valt het consumentenkrediet onder wet nr. 121/1994 betreffende het consumentenkrediet (samengevoegde versie van de wetten nr. 30/1993 en 101/1993) en onder verordening nr. 377/1993, gewijzigd bij verordening 491/1993.

260. Naast soortgelijke bepalingen als die van de richtlijnen bevat de wetgeving ook elementen die de consument een verderreikende bescherming bieden.

- De kredietgever wordt gedefinieerd als elke natuurlijke of rechtspersoon of elke groepering van deze personen die een krediet toezegt. Hieronder valt derhalve ook de gelegenheidskredietgever.
- Wanneer een krediet wordt aangeboden voor de verwerving van een bepaald goed of een bepaalde dienst, moet de handelaar niet alleen de totale kosten van het gehele krediet opgeven, maar ook de contante prijs (bij onmiddellijke betaling).
- De kredietgever kan geen betaling eisen voor andere kosten dan die welke in de kredietovereenkomst zijn vastgelegd.
- Terugneming van de goederen bij wanbetaling van de kredietnemer is alleen toegestaan indien de overeenkomst een clause van eigendomsvoorbehoud bevat. De IJslandse wetgeving omvat bepalingen ter vermijding van ongerechtvaardigde verrijking door de kredietgever. In deze context bepaalt zij dat bij onenigheid tussen de partijen over de waarde van het teruggenomen goed dit moet worden

geschat door twee onafhankelijke personen die door de rechter worden aangewezen.

Wanneer eenzelfde kredietovereenkomst voor de financiering van verschillende goederen wordt gebruikt en de kredietnemer tot terugname wil overgaan, kan de consument ervoor kiezen slechts een deel van deze goederen terug te geven op voorwaarde dat hij aan zijn betalingsverplichtingen voldoet. Deze mogelijkheid bestaat echter niet wanneer het gaat om een geheel van goederen waarbij de opsplitsing een aanzienlijke waardevermindering zou meebrengen.

- De verkoper of dienstverlener die aan een consument een krediet verstrekt in de vorm van een wisselinstrument, moet zich financieel verzekeren tegen de uitzonderingen die de consument krachtens de basisovereenkomst kan invoeren.

Noorwegen

261. In Noorwegen wordt het consumentenkrediet geregeld bij wet nr. 82 van 21 juni 1985 betreffende verkoop op krediet en bij verordening nr. 1616 van 15 juli 1986, die naar deze wet verwijst. In 1992 diende de Noorse wetgeving in het kader van de EER-overeenkomst te worden uitgebreid tot kredietovereenkomsten voor de financiering van dienstverleningen. Recentelijk is een wetsontwerp opgesteld met het oog op de volledige omzetting van de richtlijn.

262. Naast de met de richtlijnen overeenstemmende bepalingen omvat de wetgeving elementen die een verdergaande bescherming bieden.

- De Noorse wetgeving heeft betrekking op kredietovereenkomsten met het oog op de financiering van een roerend goed of een dienstverlening, ongeacht het bedrag, de duur en de terugbetalingswijze. Zij bestrijkt ook voor beroepsdoeleinden gesloten overeenkomsten en hypothecaire kredieten.
- De kredietgever is verplicht de consument precontractuele inlichtingen te verstrekken, met name over de contante prijs van het goed, de kosten en de voorwaarden van het krediet.
Deze informatie moet als integrerend onderdeel van de overeenkomst worden beschouwd.
- De wet biedt de Koning de mogelijkheid maatregelen te nemen die de kredietnemer verplichten 25% van de prijs contant te betalen.
- Het gebruik van wisselbrieven in het kader van verkopen op krediet is verboden. Hetzelfde geldt voor enig ander wisselinstrument waarvan de overdracht aan een derde te goeder trouw de rechten van de koper in het gedrang zou kunnen brengen.
- De kredietgever mag een betaling voor de aflossing van een bepaald krediet niet gebruiken voor een ander krediet van de kredietnemer.
- De Noorse wetgeving legt de aansprakelijkheid van de kredietnemer vast bij frauduleus gebruik van zijn kredietkaart.

VIII WERKING VAN DE MARKT

A. Bedenktijd

263. De mogelijkheid tot herroeping, of bedenktijd, is een klassiek procédé van het consumentenrecht geworden: het stelt de consument in staat zich te bevrijden van een ondoordacht aangegane verplichting en terug te komen van een beslissing die is genomen in omstandigheden waarin de druk of de verleiding van de verkoper het op de vrije en weloverwogen instemming van de consument hebben gewonnen. De kwalificatie van de bedenktijd heeft aanleiding gegeven tot het opstellen van diverse juridische constructies.

264. De richtlijn voorziet niet in de mogelijkheid voor een consument die een overeenkomst is aangegaan, zich daaruit terug te trekken. Evenmin vereist zij een tijdspanne tussen de ondertekening van het kredietaanbod en de ondertekening van de kredietovereenkomst. In de bijlage bij de richtlijn wordt onder de essentieel geachte elementen, waarvan de Lid-Staten kunnen eisen dat ze in de schriftelijke overeenkomst worden opgenomen, melding gemaakt van "de aanduiding van een eventuele bedenktijd" (punt 1 vii, 2 iii, 3 iii en 4 iv).

265. Enkele Lid-Staten (met name België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland (ontwerp), Luxemburg, Portugal en het Verenigd Koninkrijk) stellen in hun wetgeving een bedenktijd vast, op verschillende wijzen:

- de bedenktijd kan gelden voor alle krediethandelingen of alleen in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld bij colportage;
 - de bedenktijd kan ingaan bij de ondertekening van het aanbod of bij de ondertekening van de overeenkomst;
 - de duur van de bedenktijd loopt uiteen, van twee tot tien dagen;
 - de bepaling van de bedenktijd wordt soms duidelijk omschreven (werkdagen, dag waarop de bedenktijd ingaat en afloopt...), soms niet;
 - de nationale wetgeving vermeldt soms de gevolgen van het gebruik van de bedenktijd op de verkoopovereenkomst, zoals bijvoorbeeld de nietigverklaring ervan, of andere gevolgen (terugbetaling van de geleende sommen binnen een bepaalde termijn, vermeerderd met rente, terugbetaling van het betaalde voorschot, verbod schadevergoeding van de consument te eisen ...).
266. Het bestaan van een bedenktijd in acht Lid-Staten roept het probleem op
- a) van de klant van de bank die zijn krediet (of zijn kredietopening) snel (onmiddellijk) wil gebruiken om een dringende aankoop te betalen;
 - b) van de controle van fraude waartoe om de bovengenoemde reden de data in de contracten aanleiding kunnen geven.

De Commissie is voornemens na te gaan of de invoering van een geharmoniseerde bedenktijd voor enkele bepalingen van kredietovereenkomsten een belangrijk element is van de bescherming van de kredietnemer alsmede van de wijze waarop de inachtneming van deze bepaling wordt gecontroleerd.

B. Niet-uitvoering van de overeenkomst

B.1 Financiële gevolgen van de niet-uitvoering

267. In geval van wanbetaling behoudt de kredietgever zich middels een clausule in de overeenkomst het recht voor om boeten op te leggen en rente voor te late betaling op de verschuldigde bedragen te eisen. Op bepaalde voorwaarden kan hij tevens de overeenkomst beëindigen. Enkele landen hebben de werking van deze clausules beperkt:

- beperking van de schadevergoedingen; de rechter is gemachtigd om deze te verminderen;
- vaststelling van een maximale rente voor te late betaling;
- vaststelling van de voorwaarden waarop de kredietnemer de overeenkomst kan beëindigen: minimale betalingsachterstand, minimaal onbetaald bedrag;
- vaststelling van de bedragen die de consument verschuldigd is bij ontbinding van de overeenkomst;
- verbod rente aan te rekenen op bedragen die reeds rente omvatten (verbod op samengestelde rente);

268. Gezien het beschermingsniveau dat verschillende Lid-Staten op dit gebied hebben bereikt, is de Commissie voornemens voorstellen te doen om een beter evenwicht tot stand te brengen wat de gevolgen van de niet-uitvoering van de overeenkomst door de consument betreft.

B.2 Incassopraktijken

269. Bepaalde incassopraktijken kunnen het privé-leven van de kredietnemer schenden. Enkele Lid-Staten hebben deze praktijken aan regels onderworpen (Frankrijk, Nederland, Ierland (in het wetsontwerp) en België). Daarbij zij met name gewezen op:

- het verbod op incassobureaus, dat wil zeggen personen die het innen van de schulden aan de kredietgevers organiseren tegen betaling door de kredietnemer;
- het verbod op dan wel de beperking van incassokosten;
- de regeling van de mededelingen aan de kredietnemer: verbod op dreigementen, aanduidingen op de enveloppen waaruit blijkt dat de kredietnemer nog niet betaald heeft...

270. Incasso van de schulden is voor de consumenten een zeer gevoelige aangelegenheid. De Commissie vraagt zich af of het mogelijk is spelregels op te stellen in de vorm van bijvoorbeeld een gedragscode. Deze zou betrekking hebben op de praktijken van de kredietgevers zelf, maar ook van ter zake gespecialiseerde ondernemingen (incassobureaus...).

B.3 Looncessie

271. Looncessie is een vaak gebruikt parallel uitvoeringsmiddel. De regels voor het gebruik van deze procedure verschillen per Lid-Staat. In bepaalde landen is zij onderworpen aan voorafgaande controle door een rechter, in andere niet.

272. Voor de beroepsbeoefenaren is dit een snelle, doeltreffende en weinig kostbare procedure, vooral indien voorafgaande juridische controle niet verplicht is. Aan de kant van de consumenten heerst de mening dat de werknemer die looncessie accepteert, dat niet altijd met kennis van zijn rechten doet, of dat hij accepteert omdat hij geen keuze heeft om te weigeren. De cessie kan van invloed zijn op de werkgever, die niet als incassobureau wil fungeren of die van mening is dat door de cessie zijn vertrouwen in de werknemer is aangetast. Cessie staat een collectieve schuldaflissing niet toe, maar bevoorrecht op korte termijn de schuldeiser.

C. Woekerrente

Definities

273. Elke kredietgever selecteert zijn cliënteel, selecteert de risico's die hij wenst te nemen. Een kredietnemer die niet onder de door de kredietgevers vastgestelde categorie valt, kan toch een krediet krijgen indien hij daarvoor een prijs betaalt, de prijs van het risico. De kredieten tegen een hoge rentevoet bevinden zich in een beperkt, zelfs marginaal marktsegment. Zij zijn het domein van ondernemingen die in dit soort leningen gespecialiseerd zijn. Uit economisch standpunt kan als woekerrente worden beschouwd elke rente die "buiten de markt" valt, dat wil zeggen, elke rente die de beloning overstijgt voor de risico's die de kredietgevers in het risicosegment van de markt op zich nemen⁵².

274. Juridisch gezien is woekerrente een abnormale rente, hetzij vergeleken met een door de wetgever vastgestelde maximumrente, hetzij vergeleken met een hogere gedragsnorm zoals de openbare orde, de goede zeden of eerlijke handelspraktijken. Woekerrente kan objectief worden gecontroleerd: zij ligt boven een door de autoriteiten vastgestelde rentevoet. Deze autoriteiten zijn belast met de controle van de naleving daarvan. Woekerrente kan echter ook subjectief worden gecontroleerd: naargelang de omstandigheden, zoals het onvermogen of de onwetendheid van de kredietnemer, is rente woekerrente en druist zij in tegen een hogere gedragsnorm. De rechter maakt geval per geval uit of het om woekerrente gaat.

Toepassing in de Lid-Staten

275. Hoewel vele Lid-Staten over een subjectieve controle op woekerrente beschikken, stellen slechts enkele maximum- of woekerrentevoeten vast⁵³.

276. Tot deze eerste groep landen behoren Duitsland, Spanje, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Finland en Zweden. De toepassing loopt van land tot land echter sterk uiteen. In Duitsland vormt woekerrente een situatie van misbruik die aan de beoordeling van de

⁵² Comité des usagers du Conseil National du Crédit: *La réforme de la législation sur l'usure: un premier bilan*, Paris 1992

⁵³ Antwoord van Commissaris Scrivener op schriftelijke vragen E-3751/93 (2 maart 1994) en E-387/94 (1 maart 1994), PB nr. C 349 van 09.12.1994

rechter wordt overgelaten. In de loop der jaren heeft de jurisprudentie een norm uitgewerkt voor de beoordeling van woekergevallen: een overeenkomst voor verkoop op afbetaling of een persoonlijke lening kunnen nietig worden verklaard indien de gevraagde rente meer dan het dubbele van het gemiddelde niveau van zulke kredieten bedraagt.

277. In het Verenigd Koninkrijk kunnen de rechtbanken rentevoeten die sterk overdreven zijn, aan sancties onderwerpen. De beoordeling gebeurt aan de hand van de marktrente en de kenmerken van de kredietnemer. De wetgeving is echter veel minder uitgebreid dan in Duitsland.

278. In Italië is woekerrente een misdrijf, waarvan de toepassing echter grotendeels theorie blijft. Als woekerrente wordt beschouwd elk krediet waarbij de kredietgever bewust profiteert van de kritieke situatie van de kredietnemer om hem een rentevoet op te leggen die de marktvoorwaarden op flagrante wijze overstijgt. De toepassing van deze bepaling is echter dermate moeilijk dat het parlement momenteel over een nieuw voorstel debatteert.

279. Tot de tweede groep landen behoren België, Frankrijk, en in zekere mate Nederland. In Nederland bestaat er geen wettelijke referentie inzake het begrip "woekerrente", maar wel een bestuursrechtelijke regeling van de prijs van consumptiekrediet. Deze regeling is opgesteld in de vorm van een rooster van maximumrentevoeten naargelang de terugbetalingsduur en het bedrag van het krediet. Deze schaal wordt berekend aan de hand van drie bestanddelen: één met betrekking tot de herfinancieringsvoorwaarden, een tweede betreffende de variabele beheerkosten en een laatste met betrekking tot de vaste beheerkosten.

280. In België machtigt de wet de Koning om, na overleg met de Consumentenraad en de Nationale Bank, minstens alle zes maanden het maximale reële jaarlijkse kostenpercentage, naargelang het type, het bedrag en de looptijd van een krediet, vast te stellen. De administratie stelt, volgens een methode die niet wordt bekendgemaakt, de maximumrentevoeten voor. Indien een kredietnemer een krediet toezegt tegen een hogere rente dan de maximumrentevoet, kan hij een strafrechtelijke, administratieve of civielrechtelijke sanctie oplopen. In dit laatste geval worden de verplichtingen van de kredietnemer van rechtswege verminderd tot de contante prijs van de gefinancierde zaak of dienst dan wel van de geleende som.

281. Krachtens de Franse wetgeving is er sprake van woekerrente wanneer een lening wordt toegekend tegen een reëel jaarlijks kostenpercentage dat op het ogenblik van de toekenning meer dan een derde hoger is dan het gemiddelde jaarlijkse kostenpercentage dat de kredietinstellingen het voorgaande kwartaal voor transacties van dezelfde aard met vergelijkbare risico's hebben toegepast. Ter uitvoering van deze tekst zijn in een besluit de verschillende categorieën kredieten vastgesteld, elk met zijn eigen woekerrentevoet. Op woekerrente staan strafrechtelijke en civielrechtelijke straffen (teruggave van buitensporige ontvangsten).

Toepassing van de nationale regelgeving op grensoverschrijdende situaties

282. De regelgeving inzake woekerrente is niet alleen bedoeld om de kredietnemers te beschermen. Zij draagt ook bij tot de economische organisatie van de markt. Over het algemeen wordt zij beschouwd als zijnde van publiek belang. Met betrekking tot het Gemeenschapsrecht zouden zij in de categorie "regels van algemeen belang" moeten worden opgenomen. Derhalve moeten de buitenlandse kredietgevers de wetgeving inzake woekerrente van het gastland respecteren.

283. Welke regelgeving is van toepassing bij een geschil over een grensoverschrijdende overeenkomst? Indien de overeenkomst onderworpen is aan een wetgeving die hogere maximumrentevoeten vaststelt dan de wetgeving van het land waar het geding aanhangig wordt gemaakt, dan zou het karakter van openbare orde van de regelgeving inzake woekerrente met zich moeten brengen dat de wetgeving van het land van geding wordt toegepast.

284. Twee uitspraken in de jurisprudentie tonen aan hoe moeilijk dit soort probleem is op te lossen. Een Luxemburgse rechter⁵⁴ was bevoegd voor een geschil over een onder Belgisch recht vallende kredietovereenkomst. De rente voor de kredietovereenkomst was niet hoger dan het in de Belgische wetgeving vastgestelde maximum, maar oversteeg wel de bij groothertogelijke verordening vastgestelde rentevoet: "Gezien het verschil tussen de Belgische en Luxemburgse wetteksten moet worden geanalyseerd of de Luxemburgse tekst de toepassing van de Belgische wet kan verhinderen en zo leiden tot een vermindering van de conventionele rentevoet. Uit de analyse van beide teksten blijkt dat zij hetzelfde doel nastreven, namelijk de bescherming van de consument, en dat beide wetgevingen daarvoor hetzelfde middel gebruiken, namelijk het vaststellen van een maximale rentevoet. Het enige verschil tussen beide teksten is de in de respectieve wetgeving toegestane maximale rentevoet. Het renteverschil, ten belope van 0,14% per maand, is niet van die aard dat het de wezenlijke voorwaarden van het sociale leven in het Groothertogdom, zoals zij uit economisch, politiek of moreel Luxemburgs standpunt vorm hebben gekregen, in gevaar brengt".

285. Een kredietovereenkomst wordt in Frankrijk ondertekend en valt onder Frans recht. De kredietnemers gaan in Duitsland wonen. Zij staken hun betalingen. Zij worden voor een Duitse rechter gedaagd. De rechtbank van Stade oordeelde dat een rentevoet van 15,90% per jaar in strijd was met de Duitse openbare orde, zonder daarbij rekening te willen houden met de Franse wet inzake woekerrente. Het Hof van Beroep van Celle herriep dit oordeel met het argument dat de toepassing van buitenlandse, in dit geval Franse, wetgeving, niet "onverenigbaar" is met de Duitse wetgeving.

286. De renteverschillen inzake krediet hebben vandaag de dag een objectieve grondslag: de kosten van de hulpbronnen (de "grondstoffen") verschillen van land tot land. In het kader van de monetaire unie zullen de kosten van de hulpbronnen identiek worden voor alle landen die aan de derde fase deelnemen. Wanneer de grondstofkosten dan identiek zijn, hoe kan de toegestane maximumprijs (woekerrente) dan van land tot land nog verschillen?

⁵⁴ Tribunal d'arrondissement Luxembourg, 5 juni 1991

Vooruitzichten

287. In verschillende Lid-Statens hebben zich recentelijk ontwikkelingen in het debat over de woekerrente voorgedaan. In het Verenigd Koninkrijk⁵⁵ komen niet zelden overeenkomsten voor een klein bedrag voor met een reëel jaarlijks kostenpercentage van 200%. In Italië bespreekt het parlement een hervorming van de wetgeving inzake woekerrente. De Franse en Belgische wetgevingen zijn in 1989 resp. 1991 gewijzigd. In Ierland regelt een wetsontwerp de maximale rentevoeten. In Zweden wordt sinds jaren over dit onderwerp gedebatteerd. De regelgeving over de rentevoortlichting wordt goed gerespecteerd. Niettemin worden er leningen toegekend tegen rentevoeten van 45%, tot tevredenheid van de klanten. Doorgaans zijn dat leningen over kleine bedragen, die snel worden terugbetaald. Volgens de Zweedse regering is dit een complex onderwerp, dat verder gaat dan de kwestie van de toegepaste rentevoet.

288. De kwestie van woekerrente is ook in de Verenigde Staten het onderwerp van discussie. In deze federatie wordt de regelgeving inzake woekerrente aan elke staat overgelaten. Voor de ondernemingen die kredietkaarten uitgeven, geldt de wetgeving van de staat waar zij gevestigd zijn, niet die van de staat waar de consument woont. Daarom hebben alle grote Amerikaanse kredietkaartenondernemingen hun zetel in een rurale staat die geen wetgeving inzake woekerrente heeft.

289. De tegenstanders van een wetgeving inzake woekerrente zijn van mening dat de inlichtingen die over de effectief toegepaste rentevoet worden verstrekt, voldoende zijn. De richtlijn maakt de aanduiding van het reëel jaarlijks kostenpercentage verplicht. Door deze gegevens te vergelijken kan de consument de interessantste lening uitzoeken. Dit mechanisme functioneert echter slechts op twee voorwaarden: eerst en vooral moeten de gegevens correct worden aangegeven en ten tweede moet er een keuzemogelijkheid bestaan. Nu is het zo dat de leningen met bijzonder hoge rentevoeten het vaakst worden aangeboden in marginale marktsegmenten, aan consumenten die over een zeer beperkte keuzevrijheid beschikken.

290. Woekerrente treft de sociaal en financieel zwakke bevolkingsgroepen. Terwijl de "gering-risico"-kredietnemer (zijn economische en sociale situatie is stabiel, en het is weinig waarschijnlijk dat hij niet terugbetaalt) een lage rentevoet krijgt, moet de "risico"-persoon (zijn situatie is onstabiel en dus is de kans dat hij niet terugbetaalt hoog) een hoge rentevoet betalen. Dit verschil kan "immoreel"⁵⁶ worden genoemd. Kredieten met woekerrente brengen negatieve sociale gevolgen mee. Deze sociale gevolgen weerspiegelen de toenemende marginalisering van de "risico"-kredietnemers: verlies van woning, verlies van werk, grotere blootstelling aan ziekterisico's, hogere criminaliteit... allemaal verschijnselen die een collectieve sociale tenlasteneming noodzakelijk maken.

⁵⁵ *Unjust Credit Transaction: A Report by the Director General of Fair Trading on the provisions of sections 137-140 of the Consumer Credit Act 1974*, Office of Fair Trading, London 1991

⁵⁶ Comité des usagers du Conseil National du Crédit: *La réforme de la législation sur l'usure: un premier bilan*, op. cit., blz. 8-9

291. Woekerrente kan op diverse manieren aan banden worden gelegd. In de meeste landen is dat de taak van de rechtbanken. Daarvoor moet de individuele kredietnemer stappen ondernemen. Het werk van de rechtbanken leidt niet noodzakelijk tot een marktregulering.

292. Door de kredietgevers verantwoordelijk te stellen, zouden sancties kunnen worden genomen tegen diegenen die een lening hebben toegekend hoewel zij redelijkerwijs hadden moeten weten dat de kredietnemer niet aan zijn verplichtingen zou kunnen voldoen.

293. Een derde methode zou de regeling van de incassoprocedures kunnen zijn. Leningen tegen extreem hoge rentevoeten kunnen slechts worden toegekend als de kredietgever een zeer doeltreffend incassosysteem organiseert. Bepaalde praktijken kunnen inbreuk plegen op het privé-leven, of eenvoudigweg de waardigheid, van de kredietnemers. Indien aan deze praktijken paal en perk wordt gesteld, zou het aantal leningen tegen woekerrente moeten afnemen.

294. Het regelen van de maximale rentevoeten is waarschijnlijk de doeltreffendste methode.

295. De gevolgen van een regeling van de woekerrente lokken kritiek uit, met name wat de beperking van de kredietmarkt betreft. Sommigen zijn van mening dat de kredietmarkt zal worden afgesloten voor diegenen die er het meest behoefte aan hebben, voor bevolkingsgroepen die krediet nodig hebben om te leven, voor personen die zonder een krediet tegen een zeer hoge rente niets zouden kunnen kopen.

296. Deze kritiek werpt in feite de vraag op van de rol van krediet in onze samenleving. In bepaalde omstandigheden dient krediet om een gebrek aan koopkracht te compenseren, maar in geen enkel geval kan het een oplossing vormen voor een structureel gebrek aan middelen. Wij moeten ons dus afvragen of een bepaald niveau van kredietkosten normaal onaanvaardbaar is. In andere sectoren worden ook begrippen gehanteerd als misbruik van een dominerende positie (gezien van de kant van de onderneming) of misbruik van een zwakke positie (van de kant van de consument).

297. De Commissie wenst dat het debat over woekerrente op communautair niveau wordt gevoerd. In het kader van de monetaire unie, dat wil zeggen wanneer de kredietgevers zich op de ecu-markt zullen begeven, zou het logisch zijn dat een regeling van de woekerrente, indien deze noodzakelijk is, op communautair niveau wordt ingesteld.

D. Kredietbemiddelaars

298. Kredietbemiddelaars bestaan niet in alle Lid-Staten, en in sommige Lid-Staten in verschillende vormen. Doorgaans spelen zij een "bemiddelende" rol tussen de financiële instelling die het krediet verstrekt en de kredietnemer; in sommige landen wordt deze rol door de kredietmakelaars gespeeld. Meestal regelen zij kredietovereenkomsten met de betrokken instelling. Artikel 12 van de Richtlijn is zowel van toepassing op kredietaanbieders als op "personen die kredietbemiddeling aanbieden"; derhalve zijn de Lid-Staten verplicht hetzij een overheidsvergunning te vereisen of toezicht op hun

activiteiten uit te oefenen, hetzij instanties op te richten die kennis kunnen nemen van de klachten over de activiteiten van kredietbemiddelaars en kredietaanbieders.

299. De meeste Lid-Staten hebben de activiteiten van kredietbemiddelaars wettelijk geregeld. In sommige gevallen, zoals in Duitsland en Zweden, hebben Lid-Staten het toepassingsgebied van hun nationale wetgeving ter omzetting van Richtlijn 87/102 uitgebreid tot voornoemde activiteiten. In andere gevallen, zoals in het Verenigd Koninkrijk, zijn kredietbemiddelaars (inclusief kredietmakelaars en incasso-agenten) onderworpen aan een vergunningensysteem voor bank- en kredietverleningsactiviteiten, en moeten zij ook de regelgeving inzake reclame voor en de kosten van krediet naleven. In Oostenrijk vallen kredietbemiddelaars onder de *Durchführungsverordnungen zur Gewerbeordnung* en moeten zij over een vergunning van de federale minister van Financiën beschikken.

300. De regelgeving is meer of minder streng en uitgebreid al naargelang de Lid-Staat: sommige Lid-Staten bepalen de hoogte van de provisie die de bemiddelaars kunnen aanrekenen, terwijl andere aangelegenheden zoals opleiding, werkvoorwaarden en doorzichtigheid en voorlichting regelen. In België, bijvoorbeeld, worden aspecten zoals reclame en hoogte van de provisie geregeld, maar niet de opleiding van de betrokkenen. In Nederland regelt het *Besluit provisie kredietbemiddeling* de hoogte van de provisie en de betaling ervan, terwijl in Noorwegen de desbetreffende wetgeving minimumeisen oplegt met betrekking tot de informatie die de bemiddelaars aan de consumenten moeten verstrekken.

301. De meerderheid van de ondervraagden was van mening dat de bemiddelaars geen echt probleem vormen of dat er geen behoefte was aan verdere regelgeving. In sommige gevallen kwam dit doordat de desbetreffende wetgeving onlangs was herzien of, volgens een Duitse respondent, doordat het aantal bemiddelaars als gevolg van de betrokken wetgeving was gedaald. Regelgeving werd echter wel noodzakelijk geacht inzake opleiding, reclame voor krediet, en doorzichtigheid van de transacties. Daarnaast stelde een respondent voor een "register" van kredietbemiddelaars op te zetten. Een andere respondent stelde de noodzaak van kredietbemiddelaars in vraag, wegens de bijkomende kosten van op deze manier verkregen krediet.

302. De Commissie zal een studie laten uitvoeren naar de problemen waarmee de consumenten in hun betrekkingen met kredietbemiddelaars te maken krijgen. Uitgaande van deze praktische aspecten zal het mogelijk zijn precies te weten te komen of de bepalingen ter bescherming van de consument effectief worden toegepast.

E. De persoonlijke levenssfeer van de kredietnemer

Bescherming van persoonlijke gegevens

E.1 Belang en specifieke kenmerken van de kwestie

303. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer omvat twee aspecten. Eerste aspect: het zoeken naar een beschermde ruimte, een omheining waarbinnen de burger een toevluchtsoord vindt tegen alles wat zijn rust belaaft. We spreken dan van "interne

persoonlijke levenssfeer". Het tweede aspect houdt verband met de gegevens die de burgers betreffen en het gebruik ervan. Daarvoor wordt de uitdrukking "externe persoonlijke levenssfeer" gebruikt.

304. Krediettransacties genereren een groot aantal gegevens over de persoonlijke levenssfeer van de burger. Inkomen, bestaande schulden, beroeps- en gezinsverleden, wanbetalingen, in beslag genomen goederen, allemaal gegevens die door de bij krediettransacties betrokken partijen worden gebruikt en die tussen hen circuleren.

305. Om een krediet te verkrijgen moet de consument bepaalde gegevens meedelen om de kredietgever in staat te stellen de solvabiliteit van de kredietnemer te bepalen. Kent dit onderzoek geen grenzen? Moet er paal en perk worden gesteld aan de economische doelgerichtheid van de activiteit van de kredietgever?

306. Onder bepaalde omstandigheden maakt de kredietgever gegevens over de kredietnemer aan diverse personen bekend: een incassobureau, een marketingfirma, een kredietverzekeraar, een centraal bestand van wanbetalers... Zijn al deze ontvangers legitiem? Moet er een onderscheid worden gemaakt tussen een strikt voor intern gebruik bedoeld dossier en een bestand waaruit bepaalde gegevens mogen worden meegedeeld? Hoever reikt dit onderscheid? Onder welke voorwaarden mogen derden gebruik maken van de persoonlijke gegevens van de kredietnemer? Bestaat niet het gevaar dat een bestand van wanbetalingen een "economisch strafblad" wordt?

307. De door de kredietgever gebruikte of meegedeelde gegevens kunnen, als zij niet correct of niet relevant zijn, de financiële reputatie van de kredietnemers aantasten. Welke rechten hebben de burgers op deze bestanden? Op welke controlemiddelen kunnen zij zich beroepen?

308. Deze vragen worden in Richtlijn 87/102 niet behandeld. Weliswaar is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de consumptiebetrekkingen veel breder dan het gebied van het consumptiekrediet. Anderzijds hebben de gegevensbanken met betrekking tot krediet zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld.

Een en ander valt wel onder het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de behandeling van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, waarover de Raad op 20 februari 1995 een gemeenschappelijk standpunt heeft goedgekeurd.

E.2 Toepassingen

A. Centrale kredietregisters

Situatie in de Lid-Staten

309. De bestaande kredietregistratiesystemen in Europa vertonen zeer uiteenlopende kenmerken. In sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden, wordt de registratie van kredieten verzorgd door ondernemingen die op zuiver commerciële basis werken: gegevens verzamelen is een marktactiviteit. Deze ondernemingen zijn doorgaans aan geen enkele specifieke controle onderworpen, en hun activiteiten beperken zich niet

tot de registratie van kredieten. Dat verklaart waarom in bepaalde landen verschillende registratiesystemen met elkaar concurreren. Hun commerciële aard houdt in dat de bescherming van de consument niet hun hoofddoel is.

310. In een tweede groep landen worden de registratiesystemen beheerd door vak- of privé-verenigingen, doorgaans zonder winstoogmerk. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het *Bureau Krediet Registratie* in Nederland, het *Kreditschutzverband* in Oostenrijk, het *Schufa* in Duitsland en de *Mutuelle d'information de l'union professionnelle du crédit* in België. Deze systemen beantwoorden aan de wens van de financiële sector de gemeenschappelijke beroepsbelangen beter te dienen: de gegevens over de lopende kredietverstrekkingen worden door een beroepsgroepering verzameld; de door de deelnemers verzamelde gegevens kunnen worden geraadpleegd en vormen een belangrijke bron van informatie over de solvabiliteit van de kredietaanvrager.

311. In andere landen, zoals België of Frankrijk, heeft de wetgever een gereguleerd systeem van kredietregistratie ingesteld, hoewel in deze landen reeds een privé-registratiesysteem bestond. Aanleiding voor deze ingreep was dat de wetgever overkreditering van de gezinnen wil voorkomen.

312. De exploitatie van deze bestanden, die door de centrale bank worden beheerd, is aan strenge regels onderworpen. De wettelijke grondslag biedt bepaalde waarborgen inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer en heeft als voordeel dat alle kredietgevers verplicht zijn aan het systeem deel te nemen, hetgeen het volledig en betrouwbaar maakt.

Positieve en negatieve registratie

313. De kredietregistratiesystemen in Europa vertonen nog grotere verschillen wanneer men kijkt naar de aard van de geregistreerde gegevens. Men spreekt van negatieve registratie als alleen betalingsachterstand in aanmerking genomen wordt. Positieve registratie betekent dat alle kredietovereenkomsten worden geregistreerd. Dit is het geval in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk; in België en Frankrijk bestaat een negatieve kredietregistratie.

314. Over de keuze tussen beide systemen wordt uitvoerig gediscussieerd. Is het beter om alle kredietovereenkomsten onmiddellijk na sluiting te registreren om zo een te hoge schuldenlast te voorkomen? Voorstanders zien hierin een doeltreffend middel om een te hoge schuldenlast te bestrijden, aangezien de kredietgevers een uitgebreid overzicht krijgen van de schulden van de consument. Dit zou ook een manier zijn om de verantwoordelijkheid van de kredietgever aan te spreken. Deze kan gemakkelijker verantwoordelijk gesteld worden bij niet-nakoming van een overeenkomst die werd gesloten terwijl er al andere overeenkomsten liepen.

315. Tegenstanders van dit systeem zien er een bedreiging van de privacy in en hebben twijfel over de effectiviteit, daar veel schulden er niet in opgenomen zouden worden (energie, huur, belasting, enz.). Er zou geen behoefte zijn aan een positieve registratie als de consument volledig en oprecht was bij het opgeven van zijn bestaande schulden.

316. In Frankrijk wordt in het parlementaire evaluatieverslag over de Wet-Neiertz betreffende de schuldenlast voorgesteld een positief bestand te creëren dat "werkelijk doeltreffend is om een te hoge schuldenlast te bestrijden die voortvloeit uit een accumulatie van schulden bij verschillende kredietinstellingen"⁵⁷.

B. Credit scoring

Definitie

317. Met credit scoring wordt beoogd de informatie die de kredietinstelling heeft verkregen om de solvabiliteit van zijn debiteuren te beoordelen op rationele en systematische wijze ten nutte te maken. Aan elk informatie-element wordt een aantal "punten" toegekend en op basis van het totaal aantal punten wordt door vergelijking met een statistisch schema bepaald of het krediet al dan niet kan worden toegekend.

Nut

318. Het scoringsysteem is bedoeld om een krediet met een zo gering mogelijk risico te kunnen verlenen. Met dit systeem kan:

- de beslissing over het krediet worden gedecentraliseerd;
- de kredietaanvraag sneller worden behandeld;
- de behandeling tegen geringere kosten plaatsvinden;
- meer inzicht verkregen worden in de cliëntèle, waardoor de commerciële strategie kan worden verfijnd.

Kritische evaluatie

319. Er zijn twee punten van kritiek op credit scoring:

- het bevat discriminerende criteria;
- de beslissing wordt uitsluitend op een geautomatiseerde verwerking van de gegevens gebaseerd.

320. De gehanteerde criteria zijn discriminerend in die zin dat de mogelijkheid wordt geschapen om de beoogde overeenkomsten naar hun risico te classificeren. Zo zou het verschil kunnen maken in welke stad men woont, en zou een getrouwde man hoger gewaardeerd worden dan een ongetrouwde vrouw. Zijn dit discriminanten of is hier sprake van discriminatie?

321. In de Verenigde Staten bestaat er specifieke wetgeving waarin discriminatie bij kredietverlening verboden wordt⁵⁸. De gehanteerde criteria zijn gebaseerd op relevante statistische gegevens betreffende de solvabiliteit van de kredietnemer.

⁵⁷ R. Léron: *Rapport sur la loi relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles*, publikatie van het Journal Officiel de la République française (1993).

⁵⁸ *Protection des consommateurs dans le domaine du crédit à la consommation*, rapport van het comité voor consumentenbeleid, OESO (1977), blz. 23.

322. Met credit scoring wordt een profiel van de kredietnemer opgesteld. Het opstellen van profielen wordt echter als een van de grootste risico's van de informatica voor de persoonlijke levenssfeer beschouwd.

323. Verschillende nationale wetgevingen bevatten specifieke bepalingen betreffende geautomatiseerde individuele besluiten.

324. In het bijzonder in Frankrijk, waar artikel 2 van de wet van 6 januari 1978 betreffende de informatica, gegevensbestanden en de persoonlijke vrijheid bepaalt dat "geen enkel besluit dat een beoordeling over een menselijke gedraging inhoudt, alleen en uitsluitend mag worden gebaseerd op geautomatiseerde informatieverwerking die een definitie van het profiel of de persoonlijkheid van de betrokkene levert". In een vertrouwelijke bijlage moet voor elke gebruikte variabele het bereik worden aangegeven; aan de hand hiervan kan de Nationale Commissie voor informatica en persoonlijke vrijheden (CNIL) eventueel al te grote afwijkingen die tot discriminatie kunnen leiden (bij voorbeeld tussen Fransen die in Frankrijk respectievelijk in de overzeese gebiedsdelen geboren zijn) moeten corrigeren.

325. Bij de CNIL zijn diverse klachten ingediend over de kredietverleningsvoorwaarden. "Gebleken is dat stabiliteit als criterium belangrijker is dan solvabiliteit. Zo werd een pas getrouwde jongere in zijn eerste baan, die een nieuw appartement bewoonde, een krediet dat laag was in vergelijking met zijn inkomen geweigerd omdat alle negatieve factoren bij de betrokkene vervuld waren"⁵⁹.

326. Naar aanleiding van diverse onderzoeken heeft de CNIL een aanbeveling uitgebracht betreffende de maatregelen die moeten worden genomen om de cliënten voor te lichten, en er met name voor te zorgen dat "iedereen wie een krediet wordt geweigerd, schriftelijk of mondeling voldoende duidelijk op de hoogte gesteld wordt van de redenen daarvoor"⁶⁰. Deze aanbeveling is gewijzigd. Er wordt niet meer in alle gevallen een motivering vereist, aangezien er geen recht op krediet zou bestaan en een motiveringsvereiste derhalve niet gerechtvaardigd is. Maar de kwestie "recht op krediet" is niet relevant. De motivering van een weigering is uitsluitend bedoeld om de gegevens waarop de bank haar beslissing gebaseerd heeft te kunnen controleren. Transparantie werkt toch immers in beide richtingen?

327. De betrokken sector is bang dat motivering de cliënt inzicht geeft in de werking van het scoringsysteem, waardoor deze het kan manipuleren. Is het echter te rechtvaardigen dat beslissingen worden genomen zonder dat de betrokkene weet op welke basis? Houdt de voorlichtingsplicht van de kredietgever niet in dat de consument op de hoogte gesteld wordt van de werking van het scoringsysteem, zoals is aanbevolen door het Office of Fair Trading in het Verenigd Koninkrijk? Deze instantie meent dat de kredietgever de plicht heeft de consument te informeren over de toepassing, de wijze van functioneren en de ernstige redenen die de score hebben beïnvloed⁶¹.

⁵⁹ CNIL: *Dix ans d'informatique et libertés*, Paris, Economica (1988) blz. 95.

⁶⁰ CNIL: *6ème Rapport d'activités* (1986) blz. 298.

⁶¹ *Credit-scoring*, Office of Fair Trading, Londen (1984) blz. 22. Zie ook hierna.

C. Gebruik voor commerciële doeleinden

328. De inlichtingen die de financiële instelling bij het toekennen van een betaalmiddel of de uitvoering van een overeenkomst verkrijgt, geven haar meer inzicht in de samenstelling van de cliëntèle en zijn van invloed op de commerciële strategie van de onderneming. In beginsel wordt de legitimiteit van een dergelijk gebruik niet betwist.

329. Het mag immers als normaal worden beschouwd dat een maatschappij de gegevens waarover zij beschikt in het kader van haar activiteit benut om haar commerciële voorstellen af te stemmen op de verschillende soorten cliënten⁶². De gegevens over de verschillende inkomsten en uitgaven van de burgers kunnen voor tal van beroepsbeoefenaars van nut zijn. De vraag is of deze gegevens gebruikt mogen worden voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verstrekt.

330. Zo heeft in België een bank nagegaan welke verzekeringspremies werden overgeschreven en aan de verzekerden de verzekering aangeboden die de bank zelf verkocht. Deze manier van doen is sterk gekritiseerd door de Commissie voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer en door de rechter veroordeeld. In de Verenigde Staten zijn gegevensbanken samengesteld met inlichtingen van kredietinstellingen en creditcardmaatschappijen⁶³. De score van Amerikaanse kredietnemers is een gegeven dat in de gegevensbanken gemakkelijk te vinden is. Het Amerikaanse Congres heeft onlangs overwogen het verstrekken van dit gegeven te verbieden.

D. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

331. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer omvat meer dan alleen de bescherming van persoonsgegevens. Dit betreft ook de eerbiediging van de privésfeer van de consument. Het is interessant hierbij te vermelden dat de wetgever in België en Luxemburg heeft gekozen voor een specifieke bepaling met betrekking tot het privéleven van de consument, dat samenhangt met de eerbiediging van de privésfeer; zo is het verboden kredietovereenkomsten te sluiten via colportage.

332. In een aantal Lid-Statens⁶⁴ bestaan voorschriften voor de wijze waarop de schulden mogen worden geïnd. Dit kan afbreuk doen aan de eerbiediging van de privésfeer, bij voorbeeld als uit de envelop af te leiden is dat de geadresseerde een betalingsachterstand heeft of als bij het innemen de burens, familieleden of de werkgever van de schuldenaar worden benaderd.

⁶² CNIL: *12ème Rapport d'activités* (1991) La Documentation française, Parijs (1992) blz. 112.

⁶³ Het meest ambitieuze project tot op heden was wel dat van Lotus Development, een softwarebedrijf in Massachusetts, dat het privéleven van 80 miljoen Amerikanen in kaart wilde brengen. Hun leefwijze, inkomsten, gezondheidstoestand, koopgewoonten en talloze andere gegevens zouden op CD-ROM worden verzameld. Toen duizenden Amerikanen hiertegen protesteerden werd het project opgegeven.

⁶⁴ In de Verenigde Staten is er de Debt Collection Practices Act, 15 USC, blz. 1601 e.v., op 1 juli 1986 in werking getreden.

E.3 Vooruitzichten

333. Het privéleven van de kredietnemer en zijn financieel aanzien worden vandaag de dag beschermd door algemene wetten betreffende de bescherming van persoonlijke gegevens, die in de meeste Lid-Statens bestaan. Op Europees niveau wordt momenteel een voorstel voor een richtlijn besproken. Het gemeenschappelijk standpunt over het richtlijnvoorstel⁶⁵ bevat een aantal bepalingen die specifiek van toepassing zijn op het kredietwezen. Artikel 15 bij voorbeeld is met name bedoeld voor credit scoring:

"Geautomatiseerde individuele besluiten

1. De Lid-Statens kennen eenieder het recht toe niet te worden onderworpen aan een besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem in aanmerkelijke mate treft en dat louter wordt genomen op grond van een geautomatiseerde gegevensverwerking die bestemd is om bepaalde aspecten van zijn persoonlijkheid, zoals beroepsprestatie, kredietwaardigheid, betrouwbaarheid, gedrag, enz. te evalueren.

2. Onverminderd het bepaalde in de overige artikelen van deze richtlijn bepalen de Lid-Statens dat een persoon aan een besluit als bedoeld in lid 1 kan worden onderworpen, indien dat besluit:

- a) wordt genomen in het kader van het sluiten of uitvoeren van een overeenkomst, mits aan het verzoek van de betrokkene is voldaan of passende maatregelen, zoals de mogelijkheid zijn standpunt te doen gelden, zijn genomen ter bescherming van zijn gerechtvaardigde belang; of
- b) zijn grondslag vindt in een wet waarin de tot bescherming van het gerechtvaardigde belang van de betrokkene strekkende maatregelen zijn omschreven.

334. Dank zij artikel 12 kan de consument althans enig inzicht krijgen in de logica achter het credit-scoringsysteem:

"De Lid-Statens waarborgen elke betrokkene het recht van de voor de verwerking verantwoordelijke te verkrijgen: (...) de mededeling van de redeneringen die zijn gevolgd bij de automatische verwerkingen van hem betreffende gegevens, ten minste in het geval van de geautomatiseerde besluiten als bedoeld in artikel 15, lid 1."

335. Verder kan elke betrokkene zich uit hoofde van artikel 14 verzetten tegen de behandeling van een gegeven "om gewichtige gerechtvaardigde redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie".

336. Deze reeds van kracht of in voorbereiding zijnde regelingen zijn van toepassing op de gegevens rond kredietverlening.

337. Gezien het algemene karakter van deze bepalingen kan echter niet altijd adequaat gereageerd worden op de specifieke problemen die in het kredietwezen optreden. Wij noemen bij voorbeeld problemen in verband met:

- de gegevens die geregistreerd kunnen worden;
- de personen die daar inzage in hebben;
- het opstellen van profielen op basis van deze gegevens;
- het gebruik van gegevens voor andere doeleinden dan de kredietverlening;
- de bescherming van de privésfeer van de consument;
- de tijd dat deze gegevens bewaard worden;
- de behandeling van klachten.

338. In sommige landen is voor specifieke regelgeving gekozen, in andere voor gedragscodes. Ongeacht de gekozen methode lijkt het nuttig om de behandeling van persoonlijke gegevens in de kredietverleningssector beter te organiseren. Het is aan de Lid-Staten om de bepalingen van de kaderrichtlijn betreffende de bescherming van persoonlijke gegevens toe te passen op de sector consumentenkrediet, met name op credit scoring en centrale kredietregistratie.

F. Borgstelling

339. Soms zal de consument bij de sluiting van een kredietovereenkomst iemand moeten opgeven die bereid is zich borg te stellen voor de schuld. Personen die zich borg (of anderszins aansprakelijk) stellen voor de schulden van derden nemen de verantwoordelijkheid op zich voor het geval de kredietnemer in gebreke blijft. Zij zijn echter vaak minder goed beschermd dan de consumenten voor wier leningen zij instaan en zijn zich vaak niet bewust van of onvoldoende ingelicht over de consequenties van hun daad en moeten daarom beschermd worden. Dit geldt des te meer als de borg in nauwe betrekking tot de kredietnemer staat.

340. De Lid-Staten hebben dit probleem op uiteenlopende wijze aangepakt. In Frankrijk is een nieuwe beschermingsregeling⁶⁶ ingevoerd waarbij de borg dezelfde rechten en verplichtingen heeft als de lener schriftelijke bevestiging van zijn daad, een afkoelingsperiode van een week en uitgebreidere informatie. Bovendien moet de betrokken financiële instelling de financiële situatie van de borg nagaan en hem op de hoogte stellen van eventuele niet-nakoming (b.v. mogelijk of feitelijk in gebreke blijven van de lener).

341. In het licht van de voortdurende recessie hebben nog meer Lid-Staten bescherming voor borgen ingevoerd. De Belgische wetgeving schrijft een betere informatie voor en beperkt de situaties waarin de leners tegen hen op kunnen treden; de wetgeving in Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk biedt de borg meer informatie over zijn rechtspositie en zijn wettelijke verplichtingen. In Finland zijn er nieuwe bepalingen ter voorkoming van onbeperkte borgstelling en is een comité ingesteld om de wetgeving op dit gebied geheel te herzien; in Zweden is regelgeving ingevoerd om de kredietsituatie

⁶⁶

Wet nr. 89-1010 van 31 december 1989.

van de borg na te gaan en te voorkomen dat kredietinstellingen persoonlijke borgstelling voor commerciële kredieten aanvaarden van mensen die niet in staat zijn om toezicht te houden op de betrokken onderneming. In de Ierse ontwerp-wetgeving is bepaald dat de borg binnen 10 dagen een exemplaar van de kredietovereenkomst/akte van borgtocht moet krijgen.

342. Ter bescherming van familieleden die borg staan voor buitensporige lasten hebben de Duitse rechtbanken beginselen ontwikkeld waarbij de borgstelling of gezamenlijke aansprakelijkheid in bepaalde omstandigheden als strijdig met de goede zeden beschouwd wordt en derhalve nietig is. Ook zijn er vrijwillige aanbevelingen van verenigingen van kredietinstellingen.

343. Hoewel sommige respondenten van oordeel waren dat de borg door de bestaande regelgeving voldoende bescherming geniet of aangaven dat borgstelling voor consumentenleningen in hun land niet gangbaar is, zijn er enkele voorstellen voor hervormingen naar voren gebracht. Dit betreft onder meer het invoeren van credit scoring voor borgen (voorgesteld door Zweden), van bijzondere bescherming voor familieleden, zoals door de Duitse rechtbanken wordt toegepast, het stellen van een grens aan de aansprakelijkheid en het recht om de aansprakelijkheid na een bepaalde tijd op te heffen.

344. Aan het Hof van Justitie is een prejudiciële vraag voorgelegd betreffende een zaak waarin alle juridische problemen rond de borgstelling aan de orde kwamen⁶⁷. Deze zaak is inmiddels ingetrokken. Mevr. X, onderwijzeres, had zich borg gesteld voor haar echtgenoot in het kader van diens beroepsactiviteit. Zij was even op het kantoor van haar man langsgekomen om haar handtekening te zetten. De Duitse rechtbank vroeg of de bepalingen van de richtlijn betreffende de bescherming van de consument bij buiten de verkoopruimten gesloten overeenkomsten (85/577/EEG)⁶⁸ op deze overeenkomst van toepassing waren. Het betrof hier dus een consument die zich borg stelt voor een kredietovereenkomst voor beroepsdoeleinden. Is dit een consumentenovereenkomst in de zin van de richtlijn?

345. Hoewel in Richtlijn 87/102 niet over borgstelling gesproken wordt, zijn er in verschillende landen maatregelen genomen. De Commissie stelt voor een aantal van de informatieverplichtingen van de richtlijn op borgstelling toe te passen.

G. Grensoverschrijdende kredieten

G.1 *Het recht: overeenkomsten*

346. De Kredietrichtlijn, met als rechtsgrondslag artikel 100 vóór de inwerkingtreding van de Europese Akte, heeft als voornaamste doel het wegnemen van concurrentiedistorsies als gevolg van de grote verschillen in wetgeving tussen de Lid-Staten op het gebied van het consumentenkrediet. In de overwegingen van de richtlijn worden expliciet de problemen genoemd die de verschillende economische subjecten als

⁶⁷ Zaak C-24/93, *Commerzbank*, doorgehaald bij beschikking van 13 september 1993.

⁶⁸ Zie noot 24.

gevolg van deze verschillen ondervinden als zij in het buitenland overeenkomsten willen aangaan, zowel kredietovereenkomsten als koopovereenkomsten die gestimuleerd worden door een gemakkelijker toegang tot krediet.

347. Principiëler is dat in de communautaire context ieder initiatief van de Gemeenschap niet alleen de verschillende nationale situaties, maar ook grensoverschrijdende situaties moet regelen. Specifieke problemen rond grensoverschrijdende situaties, namelijk welk land bij geschillen bevoegd is en welk recht van toepassing, worden in de richtlijn niet beschouwd.

G.1.A Jurisdictieconflicten

a) *EEG-executieverdrag, artikel 13*

348. Het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (EEG-executieverdrag) voorziet in een speciale regeling voor leningen op afbetalingen en krediettransacties in verband met de financiering van de verkoop van roerende lichamelijke zaken (artikel 13).

349. De consument kan een rechtsvordering tegen de wederpartij bij de overeenkomst instellen bij de gerechten van het land waarin die partij woonplaats heeft of bij de gerechten van het land waar de consument zelf woont. De rechtsvordering van de andere partij kan echter slechts worden gebracht voor de gerechten van het land waar de consument woont. Iedere bevoegdheidsclausule die vóór het ontstaan van het geschil is gesloten en afwijkt van de beginselen van artikel 13 kan de consument niet worden tegengeworpen.

b) *EEG-executieverdrag, artikel 2*

350. Voor de toepassing van artikel 13 eist de formulering daarvan echter dat er een band bestaat tussen het krediet en een produkt. Daaruit vloeit voort dat verschillende kredietvormen, zoals kredietopeningen, van de toepassing van dit artikel uitgesloten zijn. Hiervoor geldt de volgende regeling: in beginsel worden zij die hun woonplaats hebben op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat voor de gerechten van die Staat opgeroepen. De consument heeft echter de keuze als:

- de sluiting van de overeenkomst in de Staat waar de consument woonplaats heeft, is voorafgegaan door een bijzonder voorstel of publiciteit en indien,
- de consument in de Staat de voor de sluiting van die overeenkomst noodzakelijke handelingen heeft verricht.

351. Dit geldt voor de consument die in het kader van een krediet-op-afstandtransactie het aanbod in zijn eigen land ontvangt en zonder zich te verplaatsen daarmee instemt.

c) *Bevoegdheidsclausules*

352. De keuzevrijheid van de consument kan uitsluitend door bevoegdheidsclausules worden beperkt indien:

- deze na het ontstaan van het geschil zijn gesloten;
- zij de consument de mogelijkheid geven de zaak bij andere gerechten dan de in artikel 13 genoemde aanhangig te maken, of
- de consument en zijn wederpartij, die op het tijdstip van het sluiten van de overeenkomst hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats in dezelfde Verdragsluitende Staat hebben, hierbij de gerechten van die Staat bevoegd verklaren, tenzij de wetgeving van die Staat dergelijke overeenkomsten verbiedt.

G.1.B Het op grensoverschrijdende consumentenkredieten toepasselijke recht

1. *Beginsel*

353. Waar een uniforme regeling in de Kredietrichtlijn ontbreekt, moet het Verdrag van Rome van 19 juni 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst toegepast worden. Het algemene beginsel hiervan is dat de overeenkomst wordt beheerst door het recht dat de partijen hebben gekozen (artikel 3). Bij gebreke van een rechtskeuze wordt de overeenkomst beheerst door het recht van het land waarmee zij het nauwst is verbonden (hetgeen in principe gunstig is voor de schuldeiser).

354. Wat door consumenten gesloten overeenkomsten betreft voorziet het Verdrag een speciale regeling:

- bij gebreke van een rechtskeuze worden deze overeenkomsten beheerst door het recht van het land waar de consument zijn gewone verblijfplaats heeft, indien de sluiting van die overeenkomst voorafgaan is door een bijzonder voorstel of publiciteit en de consument in dat land de voor de sluiting van de overeenkomst noodzakelijke handelingen heeft verricht, of de wederpartij van de consument de bestelling in dat land heeft ontvangen (artikel 5, derde lid);
- de rechtskeuze van partijen in de bovengenoemde omstandigheden kan er niet toe leiden dat de consument de bescherming verliest welke hij geniet op grond van de dwingende bepalingen van het recht van het land waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft (artikel 5, tweede lid). In dat geval weerhoudt niets de geadieerde rechter ervan een keuze te maken uit de bepalingen van het gekozen recht en die van het recht van het land waar de consument zijn gewone verblijfplaats.

2. *Toepassing op de kredietovereenkomst*

355. De bijzondere bescherming die de consument geniet, is alleen van toepassing op overeenkomsten die betrekking hebben op de levering van roerende lichamelijke zaken of de verstrekking van diensten ter financiering van een dergelijke levering; overeenkomsten betreffende onroerende goederen of onlichamelijke zaken zijn ervan uitgesloten.

356. Bovendien gelden bijzondere voorwaarden voor de sluiting van de overeenkomst, beschreven in artikel 5, tweede lid:

- de sluiting van de overeenkomst is in het land waar de consument zijn gewone verblijfplaats voorafgegaan door een bijzonder voorstel of publiciteit en de consument heeft in dat land de voor de sluiting van die overeenkomst noodzakelijke handelingen verricht;
- de wederpartij heeft de bestelling van de consument in dat land ontvangen;
- het betreft een koopovereenkomst en de consument is vanuit dat land naar een ander land gereisd en heeft daar de bestelling gedaan, mist de reis door de verkoper is georganiseerd met het doel de consument tot koop te bewegen.

357. Evenals met de toepassing van het Executieverdrag het geval is, kan men zich afvragen of de bepalingen van het Verdrag van Rome van toepassing zijn op alle krediettransacties en met name op kredietopeningen. Het antwoord op deze vraag zal ja zijn als men ervan uitgaat dat een kredietovereenkomst een overeenkomst voor het verlenen van diensten is.

G.2 *Het recht: grensoverschrijdende transacties*

358. Onder welke voorwaarden kan een niet in een land gevestigde dienstverlener in dat land een krediet aanbieden?

G.2.A Beginsel: de Tweede Bankenrichtlijn

359. Deze richtlijn is alleen van toepassing op kredietinstellingen en op financiële instellingen die voor 80% dochteronderneming van een kredietinstelling zijn. Zij is bedoeld om die zaken te harmoniseren die als wezenlijk beschouwd worden. Deze harmonisatie wordt noodzakelijk maar voldoende geacht om de beginselen van een enkele vergunning en toezicht door de Lid-Staat van herkomst toe te passen ten aanzien van kredietinstellingen die hun activiteiten uitoefenen met behulp van bijkantoren of door het vrij verrichten van diensten op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan de Lid-Staat van herkomst. Een vergunning in een enkel land is voor een in de Gemeenschap gevestigde kredietinstelling voldoende om de werkzaamheden waarvoor de vergunning verleend is, voor zover die in de lijst van werkzaamheden in de bijlage bij de tweede richtlijn zijn opgenomen, in de overige Lid-Statens te mogen verrichten. Consumentenkrediet wordt in deze lijst expliciet genoemd. Uit hoofde van het beginsel van toezicht door de Lid-Staat van herkomst wordt elke kredietinstelling uit administratief oogpunt beheerst door een enkele regelgeving, namelijk die van het land van herkomst. De Tweede Bankenrichtlijn⁶⁹ houdt op zichzelf niet in dat de Lid-Staat van ontvangst af dient te zien van toepassing van haar eigen regelgeving met betrekking tot de werkzaamheden waarvoor deze wederzijdse erkenning geldt op de betrokken instellingen⁷⁰. Een kredietinstelling die werkzaam is in een andere Lid-Staat dient zich dus

⁶⁹ Tweede richtlijn van de Raad van 15 december 1989 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, alsmede tot wijziging van Richtlijn 77/780/EEG, PB L 386 van 30.12.1989, blz. 1.

⁷⁰ Wederzijdse erkenning van financiële technieken is geen bepaling van de richtlijn, maar wordt in

te houden aan een aantal dwingende wettelijke bepalingen van de Lid-Staat van ontvangst. Deze bepalingen betreffen met name de betrekkingen tussen de dienstverlener en de consument (regeling van de overeenkomsten, de commerciële praktijken, enz.). Wel moeten deze bepalingen om redenen van algemeen belang vastgesteld zijn. De toezichthoudende autoriteiten van de Lid-Staten dienen de instellingen mede te delen welke bepalingen van algemeen belang in de Lid-Staat van ontvangst van toepassing zijn. De regelgeving betreffende het consumentenkrediet kan door de Lid-Staten geheel of gedeeltelijk worden aangemerkt als zijnde bepalingen van algemeen belang, onder voorbehoud van de interpretatie van het Europese Hof van Justitie.

G.2.B Toepassingsproblemen

360. Met betrekking tot eventuele beperkingen aan de reclame voor financiële diensten heeft de Commissie de volgende toelichting gegeven: "Reclame voor financiële diensten met het oog op grensoverschrijdende verkoop zal over het algemeen onbeperkt mogelijk zijn. In de richtlijnen voor banken en andere financiële diensten wordt steeds als beginsel aangegeven dat ondernemingen die zich bezighouden met financiële diensten toegang dienen te hebben tot alle normale mogelijkheden om reclame te maken. Een dergelijke reclame is en zal, in voorkomend geval, onderworpen zijn aan andere specifieke Gemeenschapsbepalingen, zoals die van de richtlijnen misleidende reclame en omroepactiviteiten, en de voorgenomen richtlijnen inzake rechtstreekse verkoop en vergelijkende reclame. De Lid-Staten kunnen echter in het algemeen belang en binnen de door de Jurisprudentie van het Hof van Justitie gestelde grenzen, eveneens voorschriften treffen met betrekking tot vorm en inhoud van de reclame"⁷¹.

361. Kan de Lid-Staat van ontvangst toezicht vooraf eisen van de contractvoorwaarden die door de gastinstellingen worden aangeboden? Enerzijds kan men aanvoeren dat dit bedrijfseconomische toezicht enkel en alleen bedoeld is om te controleren of de bepalingen van algemeen belang van het land van ontvangst worden nageleefd. Anderzijds kan uit de jurisprudentie van het Hof worden afgeleid dat buitenlandse dienstverleners niet aan administratieve controles mogen onderworpen als deze hun werkzaamheden kunnen hinderen, ook al worden die controles wel uitgeoefend op ondernemingen van het gastland. Uitzonderingen op deze regel uit een oogpunt van consumentenbescherming zijn alleen aanvaardbaar in geval van "nood breekt wet" en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Ook zij erop gewezen dat in de verzekeringssector het toezicht vooraf op de polissen inmiddels verboden is.

362. Onder welke voorwaarden kan een dienstverlener die niet onder de Tweede Bankenrichtlijn valt grensoverschrijdende transacties verrichten? Deze situatie is van toepassing op de kredietgever die geen kredietinstelling is (d.w.z. leningen verstrekt maar geen deposito's in ontvangst neemt) en op de kredietbemiddelaar die kredietgever en kredietnemer met elkaar in contact brengt. Uit hoofde van het beginsel van vrij verkeer moet deze dienstverlening onbeperkt kunnen plaatsvinden. Uit de bepalingen van het Verdrag vloeit rechtstreeks voort dat deze dienstverleners hun diensten zouden mogen

een van de overwegingen genoemd.

⁷¹

PB C 46 van 14.2.1994, blz. 1.

aanbieden in Lid-Staten waar zij niet gevestigd zijn. In tal van Lid-Staten zijn er echter nog controlebepalingen voordat deze diensten mogen worden verleend (vergunning, inschrijving, voorwaarden, enz.). Om te kunnen gelden moeten deze bepalingen in het licht van de jurisprudentie van het Hof gerechtvaardigd kunnen worden en dus voldoen aan de beginselen noodzakelijkheid, niet-gelijkwaardigheid en evenredigheid⁷².

363. Als een kredietbemiddelaar optreedt voor een kredietinstelling, dient deze dan de vestiging van een bijkantoor te melden? De Commissie is van mening dat een Lid-Staat slechts kan eisen dat een niet-gevestigde kredietinstelling die optreedt via een kredietbemiddelaar, een bijkantoor opent als de kredietbemiddelaar werkelijk als verlengstuk van de kredietinstelling fungeert, zodat derden zich niet rechtstreeks tot deze buitenlandse kredietinstelling hoeven te wenden en hun zaken kunnen afhandelen via de kredietbemiddelaar die daar het verlengstuk van is. Er moet aan vier voorwaarden worden voldaan, die geïnspireerd zijn op de jurisprudentie van het Hof van Justitie, wil de instelling onderworpen zijn aan de procedure van voorafgaande kennisgeving van de vestiging van een bijkantoor:

- de kredietbemiddelaar moet aan de, normaliter exclusieve, autoriteit van de kredietinstelling onderworpen zijn;
- hij moet bevoegd zijn om met derden te onderhandelen;
- hij moet de kredietinstelling kunnen verbinden;
- hij moet voortdurend werkzaam zijn.

H. Te hoge schuldenlast

A. Probleemstelling

364. Het verschijnsel van een te hoge schuldenlast is voor de Lid-Staten vandaag de dag een punt van zorg. Een groot aantal landen beschikt over specifieke regelgeving ter zake; in andere landen worden voorstellen bestudeerd (zie tabel in de bijlage). Uit deze stand van de regelgeving in 11 van de 15 landen van de Unie blijkt dat een te hoge schuldenlast een Europees probleem geworden is, ongeacht welke bevoegdheden de Unie op dit gebied heeft.

365. Het gaat hier om een tamelijk vaag begrip. Er zijn tal van definities voor, die verschillen al naar het doel dat ermee wordt nagestreefd. Wanneer de schulden nu precies te hoog zijn hangt ervan af of men kijkt naar de omvang van de schulden (objectieve definitie) of naar het bestaan van financiële problemen (subjectieve definitie).

366. Bij de eerste benadering, die uit statistisch oogpunt van belang is, wordt geen rekening gehouden met inkomensverschillen (als iemand schulden heeft ter hoogte van 60% van het inkomen maakt het nogal wat uit of hij 600 of 6000 ecu per maand verdient), noch met de feitelijke omstandigheden (een ongetrouwde directeur of een getrouwde arbeider met een paar kinderen).

⁷²

Arresten van het Hof inzake "co-assurantie", vgl. *Commissie tegen Duitsland*, zaak 205/84, 4 december 1986, Jurispr. 1986, blz. 3755-3815

367. Met de subjectieve definitie kan de algemene aard van een te hoge schuldenlast beter aangegeven worden. Dit moet dan worden gedefinieerd als de onmogelijkheid om aan al zijn financiële verplichtingen te voldoen.

368. Enerzijds zijn er veel schulden: consumentenkrediet, huur, gas- en elektrarekeningen, alimentatie, achterstallige belasting, hypotheek, enz. Anderzijds is de noodzaak waarvoor een echtpaar geplaatst wordt om met het oog op de afbetaling van schulden te bezuinigen op zogenaamde "strategische" consumptiegoederen ook een soort te hoge schuldenlast, die zich manifesteert als onderconsumptie.

369. De omvang van het verschijnsel in de Unie is op dit moment moeilijk te kwantificeren. Er bestaan niet in alle landen nauwkeurige statistieken en als dat al het geval is, zijn ze vaak moeilijk te vergelijken. Bovendien worden de cijfers van de een vaak door de ander betwist. Het Europese statistische instrumentarium op dit gebied behoeft verbetering. De vele wetgevingsinitiatieven om het probleem van een te hoge schuldenlast van particulieren aan te pakken duiden erop dat dit in de meeste landen een belangrijk punt van zorg geworden is.

370. Over de omvang van het verschijnsel bestaat dus brede overeenstemming, maar over de oorzaken ervan en remedies ertegen lopen de meningen sterk uiteen.

B. Argumenten

371. Verscheidene Lid-Statens hebben in hun antwoord op de vragenlijst belangstelling getoond voor communautaire initiatieven op dit gebied, met name Zweden, Finland en Oostenrijk, die elk sinds enkele jaren beschikken over specifieke regelgeving.

372. Over het algemeen is de betrokken sector geen voorstander van specifieke regelgeving.

"Bovendien is de verleiding groot om als zich problemen van te hoge schulden voordoen, de verantwoording hiervoor bij de kredietinstellingen te leggen, die bij uitstek als zondebokken voor dit soort situaties worden aangemerkt. Natuurlijk moeten de kredietgevers, evenals de kredietnemers, hun verantwoordelijkheden kennen. Daarbij moet erop gewezen worden hoe gemakkelijk algemene banken in de jaren 1985-90 consumentenkredieten beschikbaar gesteld hebben, wat sterk afsteekt tegen de zorgvuldige afwegingen van gespecialiseerde instellingen. Hoe dan ook kunnen deze laatste niet als enige een einde maken aan problemen waar zij grotendeels niet verantwoordelijk voor zijn en ook niets aan kunnen doen." (*Histoire du crédit à la consommation*, Rosa Maria Gelpi en François Julien-Labruyère, 1994).

373. Verschillende beroepsorganisaties zijn van mening dat het ongepast en irrealistisch zou zijn om op Europees niveau maatregelen te nemen, gezien de specifieke situatie in elk land afzonderlijk en verschillen in cultuur, sociale organisatie en wetgeving.

374. Van de consumenten zijn er een aantal van mening dat de Commissie voorstellen moet doen met het oog op de voltooiing van de interne markt en de rol die de Europese Unie dient te spelen bij de verhoging van de consumentenbescherming op haar grondgebied. Wat de hoofdzaak betreft, wordt de nadruk gelegd op het nut van een collectieve procedure in het belang van zowel debiteuren als crediteuren. Het ontbreken van een collectieve procedure heeft rampzalige gevolgen voor de debiteur, maar ook voor de crediteuren. Deze kunnen er doorgaans namelijk slechts op hopen een fractie van hun kredieten terug te zien. Het evaluatieverslag over de Franse wetgeving, dat door de afgevaardigde Roger Léron is opgesteld, onderstreept dat het voeren van processen door crediteuren en met name kredietgevers tegen een populatie van in moeilijkheden verkerende kredietnemers met zoveel kosten gepaard gaat dat de verschuldigde bedragen in geen geval kunnen worden teruggekregen.

375. Verder merkt Roger Léron op: "Men kan zich zelfs afvragen of het bankwezen in zijn geheel niet beter af zou zijn als de schulden van een aantal debiteuren worden gesaneerd, waarbij deze hun schulden blijven afbetalen aan de hand van een terugbetalingsplan dat met al hun crediteuren overeengekomen is."

376. Voor de consument heeft de huidige situatie duidelijk een groot aantal ernstige gevolgen: depressies met als gevolg kosten voor gezondheidszorg en sociale uitkeringen, demotivatie bij het zoeken naar een (beter) baan uit vrees voor beslaglegging op het salaris, zwart of tijdelijk werk om dezelfde redenen. Daarom zou een systeem voor collectieve regeling van iemands schulden uit economische en sociaal oogpunt goed zijn: de consument kan weer vaste voet op de consumptiemarkt krijgen en daardoor wordt voorkomen dat de sociale problemen en de daaruit voortvloeiende kosten voor de staat toenemen.

377. In 1992 heeft de Dienst Consumentenbeleid het Instituut voor Recht en Beleid van de Rijksuniversiteit Leiden de opdracht gegeven een studie te verrichten naar het verschijnsel van te hoge schulden in de Lid-Statens. Bij wijze van conclusie spreekt die studie zich uit voor het invoeren van een collectieve schuldenregeling op Europees niveau.

378. De "Consumer Law Group", een groep Europese deskundigen op het gebied van het consumentenrecht, heeft tien hoofdpunten aangegeven, die in verschillende mate in alle nationale beschouwingen voorkomen en de basis zouden moeten vormen van iedere actie op dit gebied:

- een betere voorlichting op het gebied van krediet;
- het oprichten van onafhankelijke instanties voor advies en bijstand aan mensen met te hoge schulden, voorafgaande en tijdens de procedure;
- een aangepaste procedure voor natuurlijke personen;
- meer openheid in het belang van zowel de debiteur als zijn crediteuren;
- het invoeren van een collectieve procedure langs minnelijke en/of gerechtelijke weg voor het realiseren van een terugbetalingsplan voor alle particuliere en openbare schulden;
- gelijkheid van de schuldeisers;
- het vaststellen van voorafgaande maatregelen om het terugbetalingsplan een grotere kans van slagen te geven, waarbij de juridische en economische belangen van de schuldenaar en zijn schuldeisers worden beschermd (opschorten van de vervolging, verificatie van de schulden);

- het opstellen van een realistisch terugbetalingsplan waarmee de debiteur en zijn gezin met name hun verplichtingen gedurende verscheidene jaren kunnen nakomen zonder dat zij bij in gebreke blijven de kans lopen op nieuwe, ongeregelde vervolgingsprocedures;
- de mogelijkheid van kwijtschelding van de schuld na afloop van een plan van redelijke termijn dat door de debiteur wordt nagekomen;
- maatregelen om de mogelijkheid van de debiteur om bij recidive een beroep op de procedure te doen in de tijd te beperken.

Vooruitzichten

379. Op Europees niveau zijn door de communautaire instellingen al enkele initiatieven ontplooid.

380. De Raad heeft in zijn resolutie van 13 juli 1992 de Commissie verzocht "zo spoedig mogelijk maatregelen voor te stellen ten einde de consumenten vertrouwen te geven in de ongedeelde markt (...) en om hen in staat te stellen hun economische belangen te vrijwaren (...)" en noemt als een van de prioriteiten het "onderzoek van het vraagstuk van de consumenten met overmatige schuldenlast"⁷³.

381. In zijn advies inzake "De consument en de interne markt" meent het Economisch en Sociaal Comité: "Zeer belangrijk is ook het probleem van de consument die zich te zwaar in de schulden heeft gestoken: een zaak waarvoor in sommige Lid-Staten wettelijke regelingen zijn getroffen. De Gemeenschap heeft hier nog niets ondernomen, hoewel deze problematiek een EG-dimensie heeft"⁷⁴.

382. De goedkeuring van nieuwe wetten om een te hoge schuldenlast bij particulieren aan te pakken, met name in de drie nieuwe Lid-Staten van de Unie, is iets nieuws. Men kan zich weliswaar afvragen waarom de Unie actie zou moeten ondernemen aangezien er in de meeste Lid-Staten maatregelen tegen deze problematiek zijn getroffen. Maar nu er uiteenlopende regelingen bestaan, zou het beter zijn die te gaan harmoniseren. De verschillen in aanpak van een te hoge schuldenlast in de Lid-Staten kunnen leiden tot aanzienlijke praktische problemen bij grensoverschrijdende kredietovereenkomsten. De voorwaarden waaraan de kredietgevers zijn onderworpen als zij hun kredieten terug willen halen bij een consument met te hoge schulden, kunnen sterk variëren al naar gelang er een procedure voor collectieve regeling bestaat en die al dan niet een mogelijkheid tot kwijtschelding bevat. Deze verschillen in behandeling van het risico kunnen ernstige concurrentievervalsingen ten gevolge hebben waardoor het moeilijk is een interne markt op het gebied van kredieten tot stand te brengen.

383. Overeenkomstig de resolutie van de Raad van 13 juli 1992 stelt de Commissie voor het volgende te onderzoeken:

- de toepassing van de regelgeving op het gebied van een te hoge schuldenlast in de Lid-Staten, met name de nieuwe Lid-Staten;

⁷³ Resolutie van de Raad van 13 juli 1992 betreffende toekomstige prioriteiten voor de ontwikkeling van het beleid inzake consumentenbescherming, PB C 186 van 23.7.1992, blz. 1.

⁷⁴ Advies van 26.11.1992 (93/C 19/09), PB C 19 van 25.1.1993, blz. 22.

- de invloed van de verschillen in regelgeving op de werking van de kredietmarkt, met name de kredietgevers;
- de noodzaak van optreden op Europees niveau, met name in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, de consumentenbescherming en het vrije verkeer van personen;
- de niet-reglementaire middelen die kunnen worden voorgesteld om een te hoge schuldenlast aan te pakken.

IX. DE MINIMUMBEPALING

384. Alle leden van de Europese Economische Ruimte, d.w.z. de 15 Lid-Staten van de Europese Unie plus Noorwegen en IJsland, zijn verplicht de Richtlijnen 87/102 en 90/99 om te zetten, aangezien deze deel uitmaken van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Nu beschikt de Commissie weliswaar over inlichtingen omtrent de stand van de omzetting in deze landen, maar wat de nieuwe Lid-Staten en Noorwegen en IJsland betreft is onvoldoende informatie beschikbaar over de precieze details daarvan en de relevante nationale wetgeving. Daarom beperken wij ons in dit hoofdstuk, en met name de punten 387 tot en met 392, tot de twaalf Lid-Staten van de Europese Unie vóór 1 januari 1995.

A. Samenvatting

385. Bij de omzetting van Richtlijn 87/102 hebben de Lid-Staten op grote schaal gebruik gemaakt van de minimumbepaling (artikel 15):

- veel Lid-Staten hebben het toepassingsgebied uitgebreid tot andere overeenkomsten dan kredietovereenkomsten in engere zin: kredietbemiddelaars, inning van schulden, bemiddeling bij schulden, enz.;
- het begrip consument wordt vaak ruimer gedefinieerd dan in de richtlijn. De door de Lid-Staten gehanteerde criteria lopen echter sterk uiteen: uitbreiding tot rechtspersonen, tot alle natuurlijke personen, toepassing op beroepsbeoefenaars voor het financieren van hun eerste werkzaamheid, enz.;
- zo is ook de kredietgever in de nationale wetgevingen niet noodzakelijkerwijs een beroepsbeoefenaar in het kredietwezen: het kan een particulier zijn als de kredietbemiddelaar een professional is, of het kan een gebruikelijke, zelfs niet beroepsmatige activiteit zijn;
- verscheidene Lid-Staten verstaan onder kredietovereenkomsten ook overeenkomsten die betrekking hebben op achtereenvolgende verrichtingen;
- ook ten aanzien van de berekening van het reële jaarlijkse kostenpercentage is er soms een betere bescherming, al komt dit minder vaak voor: zo stelt de Belgische wetgever aan de kosten die van de berekening van dat percentage zijn uitgesloten de voorwaarde dat de consument een redelijke keuzevrijheid moet hebben; ook is het referentiebedrag voor de berekening op 1277 ecu gesteld; de Britse wetgever eist dat de cliënt vóór de sluiting van de overeenkomst wordt ingelicht over de variaties in het kostenpercentage;
- vooral wat betreft de in de richtlijn bepaalde uitzonderingen wordt vaak een betere bescherming geboden: verscheidene Lid-Staten regelen het onroerend-goed- of hypotheekkrediet, althans ten aanzien van de toepassing van een aantal van hun bepalingen; ook voorschotten in rekening-courant worden door de nationale wetgever in aanmerking genomen, evenals kortlopende of in minder dan vier betalingen terug te betalen kredieten; er worden niet altijd onder- en bovengrenzen gehanteerd en huurkoopcontracten vallen in verschillende Lid-Staten ook onder de wet; veel Lid-Staten kennen geen voorkeursbehandeling, enz. Het is uiterst moeilijk de harmoniserende werking van de richtlijn te beoordelen in het licht van de uiteenlopende wijzen van omzetting: de lijst van uitzonderingen is in veel

wetgevingen anders weergegeven en bovendien gelden sommige uitzonderingen slechts ten dele of onder bepaalde voorwaarden;

- de bepalingen van de richtlijn met betrekking tot reclame zijn in veel gevallen uitvoeriger geregeld: uitgebreidere verplichte inhoud, typografisch doen uitkomen van sommige bepalingen, een verbod op bepaalde vermeldingen in de reclame, op reclame gericht tot minderjarigen, op reclame buiten de verkoopruimten voor bepaalde soorten krediet, de verplichting om documentatie beschikbaar te stellen, enz. Bovendien verbieden de nationale wetgevingen vaak colportage van kredieten en het ongevraagd toezenden van kredietmiddelen;
- wat de vorm van de overeenkomst betreft, zijn de nationale wetgevingen meestal uitvoeriger ten aanzien van de verplichte vermeldingen in de overeenkomst; in sommige landen moet de formulering van het oorspronkelijke aanbod gehandhaafd worden, in andere worden eisen aan de leesbaarheid gesteld; weer andere landen hebben bepaald dat de borg een exemplaar van de overeenkomst moet krijgen; de sancties in geval van niet-nakoming zijn soms origineel: de rente hoeft niet te worden betaald, de consument hoeft geen kosten te betalen waarover hij niet geïnformeerd is, enz.;
- ook voor de teruggave van de goederen bij wanbetaling bestaan in veel Lid-Staten uitvoeriger bepalingen: strengere toepassingsvoorwaarden, een verbod hierop als het krediet al grotendeels betaald is, de mogelijkheid voor de consument om de goederen na betaling terug te krijgen, enz.;
- in verscheidene landen is de mogelijkheid van vervroegde aflossing uitgebreid tot gedeeltelijke aflossingen; in sommige landen bestaan uitvoerige bepalingen voor de berekening van de kostenvermindering daarbij;
- ten aanzien van de cessie van vorderingen zijn er weinig nationale ontwikkelingen;
- daarentegen geldt in veel Lid-Staten een algemeen verbod op wissels en soortgelijke instrumenten;
- de koppeling tussen krediet- en verkoopovereenkomsten is in een aantal landen ten gunste van de consument versterkt; in sommige landen geldt zelfs een hoofdelijke aansprakelijkheid van de verkoper en de financierende derde.

386. De Lid-Staten hebben echter vooral veel blijk gegeven van initiatief ten aanzien van niet in de richtlijn opgenomen maatregelen. Wij noemen hier:

- de erkenning van een herroepingsrecht voor de consument, met een termijn van twee tot tien dagen;
- bepaalde wetgevingen leggen het maximaal toegestane rentepercentage vast;
- in verscheidene Lid-Staten bestaan bepalingen voor de schadevergoeding die de consument bij in gebreke blijven moet betalen of voor de mogelijkheden voor de kredietgever om de overeenkomst te ontbinden;
- in diverse landen bestaan wettelijke verplichtingen tot wederzijdse informatie, en met name een verantwoordelijkheid van de kredietgever voor het verlenen van het krediet;
- in sommige wetgevingen zijn bepalingen met betrekking tot gegevensbescherming opgenomen;
- de borgen genieten in verscheidene landen bescherming;
- in verscheidene landen bestaan ook bepalingen voor nevenberoepen.

B. Vooruitzichten: is er een gemeenschappelijke basis?

B.1 Toepassingsgebied

387. De nationale bepalingen hebben de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van de richtlijn op sterk verschillende wijzen omgezet. Vijf Lid-Staten passen de wetgeving inzake consumentenkrediet toe op kredieten voor onroerende goederen.

B.2 Kredietbevordering

388. Ten aanzien van reclame bestaan in zeven Lid-Staten maatregelen die de consument een betere bescherming bieden: een verplichting tot een uitgebreidere inhoud, typografisch doen uitkomen van bepaalde bepalingen, een verbod op bepaalde vermeldingen in reclame, op reclame gericht tot minderjarigen, op reclame buiten de verkooppruimten voor bepaalde soorten krediet, de verplichting om documentatie beschikbaar te stellen, enz.

389. Huis-aan-huis- en telefonische verkoop is in vijf landen gereguleerd of verboden.

B.3 Vorm van de overeenkomst

390. Ten aanzien van de vorm van de overeenkomst bestaan in negen Lid-Staten maatregelen die de consument beter beschermen: in sommige landen wordt geëist dat de formulering van het aanbod wordt overgenomen, in andere worden eisen aan de leesbaarheid gesteld; weer andere landen hebben bepaald dat de borg een exemplaar van de overeenkomst moet krijgen. De sancties in geval van niet-nakoming zijn soms origineel: de rente hoeft niet te worden betaald, de consument hoeft geen kosten te betalen waarover hij niet geïnformeerd is, enz.

B.4 Contractuele bepalingen

- a. in zeven Lid-Staten geldt een afkoelingsperiode (van 2 tot 10 dagen);
- b. het gebruik van wissels is in tien Lid-Staten gereguleerd of verboden;
- c. de koppeling tussen krediet- en koopovereenkomst is in zes Lid-Staten ten gunste van de consument versterkt; in sommige landen geldt zelfs een hoofdelijke aansprakelijkheid van de verkoper en de financierende derde;
- d. in zes Lid-Staten zijn maximum-rentepercentages of sancties in geval van buitensporige percentages ingesteld;
- e. in negen Lid-Staten bestaan uitvoeriger bepalingen voor vervroegde aflossing; in verscheidene Lid-Staten is dit ook mogelijk voor gedeeltelijke aflossingen; in sommige landen bestaan uitvoerige bepalingen voor de berekening van de kostenvermindering daarbij.

B.5 *De gevolgen van wanbetaling*

- a. voor de teruggave van de goederen bij wanbetaling bestaan in negen Lid-Staten uitvoeriger bepalingen: strengere toepassingsvoorwaarden, een verbod hierop als het krediet al grotendeels betaald is, de mogelijkheid voor de consument om de goederen na betaling terug te krijgen, enz.;
- b. met betrekking tot de economische aspecten van de schuld (bepaling van de moratoire interesse, beperking van het boetebeding, berekening van het restbedrag in geval van opzegging of herroeping van de overeenkomst) bestaan in vijf Lid-Staten bijzondere bepalingen;
- c. bijzondere procedures voor wanbetalende debiteuren bestaan in vier landen.

B.6 *Kredietbemiddelaars*

391. De werkzaamheden van kredietbemiddelaars zijn in vier landen met meer dan alleen een vergunning als bedoeld in artikel 12 gereguleerd, door middel van bepalingen betreffende de beloning of commissie, de relaties met de consumenten of de organisatie van de beroepsgroep.

B.7 *Sancties*

392. Alle Lid-Staten kennen sancties in geval van niet-nakoming van de wettelijke bepalingen met betrekking tot het consumentenkrediet. Deze bepalingen en de aard van de sancties (civiel-, straf- of administratiefrechtelijk) lopen sterk uiteen.

Bijlagen

Schuldregelsstelsels in Europa

Land	Wet of wets- voorstel	Speciale regels voor privé- personen	Toegankelijk voor	Stadia van het schuld- regelsstelsel	Kwijtschelding/ voorwaarden	Centra voor advies of bijstand inzake schulden
Oostenrijk	Wet "Konkurs- ordnungs-novelle" 1993 (BGBC 974/1993)	Ja	Privé-personen met schulden	1) Eerste stap: poging tot minnelijke schikking 2) Rechtsgeding a) verplicht akkoord b) tijdschema voor betaling c) heffingsregeling	Ja	Ja
België	Belangrijkste van drie wetsontwerpen	Ja	Idem Frankrijk	Idem Frankrijk, maar de hele procedure wordt vanaf het begin door de rechter geleid	Ja	Ja, Openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) / privé- verenigingen (kredietgroep: pioniersorganisatie)
Denemarken	Nieuwe faillissements- wetgeving 1984	Ja	Personen met hopeloze en duidelijk te hoge schuldenlasten, doorgaans > 25 000 ecu aan niet- gewaARBorgde schulden	Verplicht akkoord gevraagd door de debiteur 4- of 5-jarenplan voor kredietherschikking Vervolgens kwijtschelding	Ja, zelfs onmiddellijke kwijtschelding indien geen realistisch terugbetalings- plan	Neen

Land	Wet of wetsvoorstel	Speciale regels voor privé-personen	Toegankelijk voor	Stadia van het schuldschikkingssysteem	Kwijtschelding/voorwaarden	Centra voor advies of bijstand inzake schulden
Finland	Wet "Herschikking schulden van privé-personen" van 8/2/1993	Ja	De debiteur is insolvent en niet in staat deze situatie te verhelpen (economische benadering).	1) Vrijwillige schikking met de schuldeisers 2) Anders verplicht gerechtelijk akkoord Niet-gewaarborgde schulden: doorgaans 5 jaar, 10 jaar wanneer de debiteur de woning kan behouden die hij heeft gekocht en waarin hij woont. Gewaarborgde schulden: afhankelijk van de oorspronkelijke en de resterende afbetalingsperiode.	Niet-gewaarborgde schulden: kwijtschelding na 5 jaar. Gewaarborgde schulden: geen kwijtschelding (maar als de schulden de waarde van het gewaarborgde onderpand overschrijden, wordt het overschot als niet-gewaarborgd beschouwd en kan kwijtschelding worden verleend).	Vrijwillig en door de overheid opgericht stelsel: gemeenten.
Frankrijk	Artikelen L 331-1 tot L 333-8 van de Code de la Consommation (Wet van 31 december 1989, gewijzigd bij de wet van 8 februari 1995) Wet nr. 95-125 van 8/02/95	Ja	Debiteur te goeder trouw die duidelijk niet in staat is al zijn uitstaande en aangroeiende schulden te betalen.	1) Vrijwillige schuldschikking ("Commission de surendettement") 2) Verplichte schuldschikking ("juge d'exécution")	Ja, echter alleen bij hypotheekleningen en na verkoop van de woning.	Neen, behalve inzake het kopen van een eigen woning (ANIL - Association nationale pour l'information sur le logement)

Land	Wet of wets- voorstel	Speciale regels voor privé- personen	Toegankelijk voor	Stadia van het schuld- regelingstelsel	Kwijtschelding/ voorwaarden	Centra voor advies of bijstand inzake schulden
Duitsland	Wet van 5/10/1994 (van kracht in 1999)	Ja	De debiteur te goeder trouw (die niet fraudeert, maar met alle middelen probeert zijn schulden terug te betalen)	Minnelijke schuldregeling. Zoniet, vrijwillige schuldregeling met de meerderheid van de schuldeisers. Zoniet, klassiek maar vereenvoudigd bankroet met een curator.	Ja, indien de debiteur 7 jaar lang al zijn inkomen waarop beslag kan worden gelegd, heeft betaald en inspanningen heeft gedaan om zijn inkomen te vergroten (schulden omgezet in "natuurlijke verplichtingen")	Ja, openbare en privé- centra voor advies inzake schulden (advies en bijstand voor minnelijke schuldregeling): computersysteem voor schuldregelingsadvies (CALS, CADAS)
Griekenland	Niets (zeer recente wet over consumenten- krediet)		Neen			Neen
Ierland						Geen gespecialiseerde organisaties, maar een waarborgfonds, opgezet om leningen te verstrekken aan debiteurs met schulden aan schuldeisers

Land	Wet of wets- voorstel	Speciale regels voor privé- personen	Toegankelijk voor	Stadia van het schuld- regelingsstelsel	Kwijtschelding/ voorwaarden	Centra voor advies of bijstand inzake schulden
Italië		Neen				
Luxemburg	Ontwerp 6/07/1993	Ja	Idem Frankrijk, met een strikte interpretatie van "beroepsschulden" en "goede trouw"; economische benadering	Idem Frankrijk, maar één enkele "nationale commissie"	Ja, aan het eind van de procedure (het vonnis)	Ja ("Service national de lutte contre le surendettement", v.z.w.)
Nederland	Ontwerp nr. 22969 van 28/12/92	Ja, maar inclusief handelaars en vrije beroepen	Debiteurs met ernstige en permanente schuldproblemen	Terugbetalingsplan voor maximaal 5 jaar; de debiteur verkoopt zijn eigendom. Na deze periode is een nieuw plan mogelijk of worden de overblijvende schulden omgezet in "natuurlijke verplichtingen".	Ja, na 5 jaar.	Gemeentelijke kredietbanken, bepaald door de gemeenteraad (krediet voor lage-inkomensgroepen, herfinanciering van schulden, schuldbemiddeling). Openbare en sociale organisaties.

Land	Wet of wets- voorstel	Speciale regels voor privé- personen	Toegankelijk voor	Stadia van het schuld- regelingstelsel	Kwijtschelding/ voorwaarden	Centra voor advies of bijstand inzake schulden
Noorwegen	Wet inzake akkoord van juni 1992, van kracht sinds 01/01/1993	Ja	Privé-personen met ernstige en permanente schuldpromblemen	3 maanden lang moeten alle inspanningen worden gedaan om een vrijwillige regeling te bereiken. Zoniet, verplichte schuldregeling door het Uitvoerend Hof, 5 jaar	Ja, bij uitspraak van het vonnis.	Ja, gemeentelijke sociale diensten geven informatie, advies en begeleiding (Wet sociale diensten, van kracht sinds 1/1/1993)
Portugal	Decreet nr. 132/93	Neen, maar betreft ook één- persoons- bedrijven "Concordata particular" (art. 240 tot 245 van decreet L 32/93	Definitie vereffening: insolventie (activa<passiva)	Vrijwillige regeling. Zoniet "concordaat" (akkoord) met schuldeisers. Anders faillissement.	Neen	

Land	Wet of wets- voorstel	Speciale regels voor privé- personen	Toegankelijk voor	Stadia van het schuld- regelingsstelsel	Kwijtschelding/ voorwaarden	Centra voor advies of bijstand inzake schulden
Spanje		Neen				
Zweden	Wet insolventie 1994	Ja	"Gekwalificeerde insolventie", d.w.z. permanente schuldpromen	1. Vrijwillig akkoord tussen debiteur en schuldeisers vóór de rechtszaak 2. Vrijwillig akkoord tussen debiteur en schuldeiser (met bijstand van de uitvoerende instantie) 3. Verplichte insolventie bij uitspraak van de rechtbank	Volledige of gedeeltelijke kwijtschelding indien de debiteur geen kans ziet zijn schulden binnen afzienbare tijd te betalen.	De gemeentelijke overheden zijn bij de wet verplicht advies en bijstand te geven.
Zwitserland	Insolventiewet van 1889, gewijzigd bij wet van 16/12/1994	Ja	Geen bewijs van insolventie Idem, maar de rechter kan indien nodig een onderzoek naar wetsovertredingen door de debiteur instellen. De debiteur moet de gerechtskosten voorschieten.	Vrijwillig akkoord Gerechtelijke procedure (<i>juge de concordat</i>); uitstel van faillissement (perioden van drie maanden)	Neen	Privé-verenigingen ("Caritatieve verenigingen") en in sommige kantons gemeentelijke of kantonale adviesdiensten.

Land	Wet of wets- voorstel	Speciale regels voor privé- personen	Toegankelijk voor	Stadia van het schuld- regelingsstelsel	Kwijtschelding/ voorwaarden	Centra voor advies of bijstand inzake schulden
Verenigd Koninkrijk	Insolvency Act 1985	Ja, evenwel inclusief handelaars en vrije beroepen	schulden < £ 5000	- Administration Orders (administratieve procedure): vrijwillige schikking, 3-jarenplan voor schuldherschikking, eenmalige betaling aan de rechtbank om de schuldeisers pro rata te vergoeden - Faillissement: activa worden verkocht, schuld wordt vaak verminderd	Neen	Settlement Money Advice Centres (national debtline, telefoonnummer voor problemen met schulden), Citizen Advice Bureaux (CAB)
			schulden > £ 750		Ja, in de meeste gevallen na 3 jaar	

Ontwerp-vragenlijst over de toepassing van Richtlijn 87/102

A. Omzetting

1. Hoe en wanneer is de richtlijn in uw land omgezet?
2. Levert de richtlijn toepassings- of interpretatieproblemen op voor:
 - rechtbanken
 - administratieve controle-autoriteiten
 - kredietgevers
 - consumentenorganisaties?
3. Zo ja, gelieve aan te geven wat de problemen zijn en of deze voortvloeien uit de bepalingen van de richtlijn of uit de nationale omzettingbepalingen?

B. Toepassingsgebied

4. Valt de hele kredietmarkt in uw land onder het toepassingsgebied? Zo nee, wat zijn de lacunes?
5. Moet het toepassingsgebied uitgebreid of beperkt worden? Waarom en hoe?
6. Moet artikel 2 herzien worden? Zo ja, op welke onderdelen (bijvoorbeeld, de financiële limieten, terugbetalingstermijnen...)?

C. Reclame en consumentenvoorlichting

7. Is de reclame voor kredietfaciliteiten in het algemeen conform de regels? Zo nee, waarom niet (tekort schieten van de regels, controle...)?
8. Hebt u voorstellen voor wijzigingen (bijvoorbeeld, striktere regels, verbod van reclame voor het gemak van leven op krediet...)?
9. Is de consument voldoende op de hoogte van de kredietvoorwaarden?
10. Dient de voorlichting verbeterd te worden? Zo ja, hoe?

D. De overeenkomst

11. Zou een standaardisering van de vorm van de overeenkomsten wenselijk zijn (bijvoorbeeld indeling of opstelling)?
12. Moet een consument die onjuiste/onnauwkeurig informatie aan de kredietgever verstrekt, bestraft worden?
13. Moet een kredietgever die te gemakkelijk krediet verstrekt, zonder na te gaan of de consument kan terugbetalen, bestraft worden?

E. De voorwaarden van de overeenkomst

14. Hoe worden in uw land in de praktijk goederen teruggenomen (artikel 7)?
15. Zijn op dit gebied wijzigingen noodzakelijk? Zo ja, gelieve aanbevelingen te doen.
16. Wat zijn de bepalingen van uw wet- en regelgeving inzake vervroegde terugbetaling (artikel 8) en hoe werken deze?
17. Indien u van mening bent dat wijzigingen wenselijk zijn, gelieve aan te geven welke.
18. Worden de bepalingen van artikel 9 vaak toegepast? Hoe functioneert dit in de praktijk?
19. Gelieve aan te geven welke wijzigingen u zou willen voorstellen.
20. Wat is het volume van de betalingen per wisselbrief (en de andere in artikel 10 genoemde middelen)?
21. Welke bescherming geniet de consument die deze middelen gebruikt? Voldoet deze bescherming?
22. Zou het wenselijk zijn betaling per wisselbrief te verbieden?
23. Wat is de houding in uw land ten opzichte van artikel 11; de band tussen de krediet- en de koopovereenkomst? Is de toepassing van dit artikel doeltreffend?
24. Moeten deze banden versterkt worden of moet de autonomie van de koop- en kredietovereenkomsten worden vergroot?
25. Zou een algemene bedenktijd een doeltreffende maatregel ter bescherming van de consument zijn?
26. Zouden de op de markt gehanteerde rentepercentages aan een maximum gebonden moeten zijn (woekerrente)?

F. Niet-naleving van de overeenkomst

27. Wat zijn krachtens uw wetgeving de gevolgen van niet-naleving van de overeenkomst door de partijen (bijvoorbeeld de berekening van het verschuldigde bedrag, strafclausule, achterstallige rente)?
28. Welke inningsprocedures worden in uw land toegepast bij niet-naleving van de overeenkomst?
29. Wordt in deze procedures rekening gehouden met de economische aspecten van schuld en insolventie (bijvoorbeeld: zijn er mogelijkheden om in termijnen te betalen en om uitstel te krijgen, cessie van salaris, bemiddeling)? Wat vindt u van deze methoden?

G. De tussenpersonen

30. Leveren de activiteiten van krediet tussenpersonen bijzondere problemen op (op het gebied van commissie, opleiding, onafhankelijkheid, transparantie)?
31. Dienen de activiteiten van de tussenpersonen gereguleerd te worden?

H. Het besluit

32. Dienen het systeem van kredietbeoordeling transparanter te functioneren?
33. Hebt u aanbevelingen op het gebied van de kredietbeoordeling (bijvoorbeeld of de consumenten ingelicht dienen te worden over de redenen waarom krediet is geweigerd)?
34. Is het wenselijk regelgeving voor gegevensbanken op te stellen? Hoe? Dienen er positieve (schulden) of negatieve (registratie van incidenten) registers te worden ontwikkeld?

I. Borg

35. Stelt de borg de consument voor bijzondere problemen? Dient de borg beter beschermd te worden? Zo ja, hoe?

J. Artikel 12

36. Voor welke van de in artikel 12 genoemde opties is gekozen?
37. Welke sancties worden in uw land toegepast? Zijn deze effectief?

K. Grensoverschrijdend krediet

38. Nemen de consumenten in uw land krediet in het buitenland op? Zo ja, gelieve aan te geven in welk land, voor welke bedragen en wat de tendensen zijn.
39. Ontvangen de consumenten in uw land reclame/aanbeidingen van kredietgevers die in andere landen zijn gevestigd? Zo ja, waarvandaan?
40. Levert grensoverschrijdend krediet in uw land bijzondere problemen op?
41. Zo ja, wat is hier de oplossing voor? Dient er bijvoorbeeld gezorgd te worden voor:
 - betere informatie over de bestaande oplossingen (indien die bestaan)
 - betere harmonisering van het materiële recht op Europees niveau of
 - op het gebied van de collisie van wetsregels?

I.. Algemene vragen

42. Zijn er andere aspecten van de werking van de richtlijn die u zorgen baren?
43. Lijken sommige bepalingen van de richtlijn u onnodig/inefficiënt of zelfs slecht geredigeerd? Zo ja, welke?
44. Sluit de richtlijn nog aan bij de economische en sociale situatie in uw land, of acht u haar achterhaald? Gelieve uw antwoord te beargumenteren.
45. Bestaan er bepalingen inzake insolventie? Acht u actie op Europees niveau noodzakelijk?
46. Hoe heeft de kredietmarkt zich in uw land ontwikkeld? Wat zijn de opmerkelijkste bedragen en kenmerken?
47. Bestaan er wettelijke definities van:
- kredietkaart (credit card)
 - debetkaart (debit card)
 - charge card
 - withdrawal card
 - betaalpas (cheque guarantee card)
 - prepaid card
 - betaalkaart (payment card)
48. Overige opmerkingen....

ISSN 0254-1513

COM(95) 117 def.

DOCUMENTEN

NL

09 10

Catalogusnummer : CB-CO-95-183-NL-C

ISBN 92-77-88338-3

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg

12,5