

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Gældsætning og social udstødelse i overflodssamfundet«

(2008/C 44/19)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 16. februar 2007 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om: *Gældsætning og social udstødelse i overflodssamfundet*.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede **Jorge Pegado Liz** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. oktober 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 439. plenarforsamling den 24. og 25. oktober 2007, mødet den 25. oktober 2007, følgende udtalelse med 59 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 I mangel af retningslinjer på EU-plan har de forskellige medlemsstater udviklet deres egne nationale retlige systemer for at forhindre, at enkeltpersoner og familier havner i for stor gæld, behandle sådanne tilfælde, hjælpe de gældsramte ud af denne situation og yde dem støtte.

1.2 Over for den foruroligende udbredelse og forværring af dette fænomen i de seneste tiår og på baggrund af EU's udvikelse og den seneste forværring af situationen globalt set har EØSU — som længe har været opmærksom på denne udvikling og de sociale konsekvenser af overdreven gældsætning i form af marginalisering og social uretfærdighed samt forstyrrelse af det indre markeds gennemførelse — besluttet at tage spørgsmålet op til offentlig debat med civilsamfundet og de øvrige EU-institutioner for at indkredse og iværksætte initiativer på EU-plan med det mål at definere, kontrollere og tackle dette fænomen i dets forskellige sociale, økonomiske og juridiske aspekter.

1.3 De forskelligartede systemer, som er indført i nogle lande i Europa og i resten af verden, og manglen herpå i andre lande, befordrer en situation med ulige muligheder, som på den ene side skaber social uretfærdighed og på den anden side forstyrrer den fulde gennemførelse af det indre marked. Dette berettiger til en passende indgriben fra EU's side, og det nødvendige grundlag herfor findes allerede i den primære ret.

1.4 Denne udtalelse gennemgår de vigtigste spørgsmål, som rejser sig i forbindelse med fænomenet overdreven gældsætning, studerer de løsninger, der er fundet på nationalt plan, redegør for de problemer og mangler, der er konstateret, evaluerer fænomenets globale dimension, prøver at indkredse, hvor den eksisterende viden og de nuværende metoder kommer til kort, og søger at finde frem til løsningsmuligheder og mulige indsatsområder på EU-plan.

1.5 Det foreslås også at oprette et Europæisk Observatorium for Gældsætning, som kan følge fænomenets udvikling på euro-

pæisk plan, fungere som et forum for dialog mellem alle berørte parter samt foreslå og koordinere forebyggende og afbødende foranstaltninger og evaluere deres effekt.

1.6 Det står dog klart, at et spørgsmål af denne art og af så stor rækkevidde kun kan tackles, hvis Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet i nær kontakt med det organiserede civilsamfund, hvor de vigtigste berørte parter er repræsenteret (familier, arbejdstagere, forbrugere, finansielle institutioner osv.), beslutter at sætte dette spørgsmål højt på deres dagsorden.

1.7 Derfor hilses det velkommen, at Kommissionen tilsyneladende er begyndt at interessere sig for emnet, og den opfordres indtrængende til at foretage den nødvendige opfølgning i form af grundlæggende studier, høringer samt lovgivningsmæssige og andre relevante forslag med udgangspunkt i en grønbog, som kan indkredse og definere de forskellige aspekter af dette emne og lade de berørte komme til orde gennem en udvidet offentlig høring.

1.8 Desuden opfordres Europa-Parlamentet og Rådet til at tage civilsamfundets bekymringer, som nærværende udtalelse søger at fremdrage, alvorligt og medtage dem blandt de prioriterede emner på deres politiske dagsordener.

### 2. Indledning

2.1 Det er utvivlsomt, at kreditgivning har givet de europæiske borgere mulighed for at forbedre deres livskvalitet og få adgang til basale goder og tjenester, som de ellers slet ikke eller først lang tid senere ville have kunnet opnå, såsom bolig eller privatbil. Imidlertid kan kreditgivning, medmindre der indgås en holdbar kreditaftale, føre til overdreven gældsætning, hvis der opstår alvorlige beskæftigelsesproblemer, hvis den månedlige ydelse overskrider en rimelig andel af den disponible månedlige indtægt, hvis der er indgået et meget stort antal kreditaftaler eller hvis der ikke er nogen opsparing, som kan afbøde midlertidige indtægststab.

2.2 Faktisk er problemet med overdreven gældsætning og de sociale konsekvenser heraf ikke nyt og kan faktisk spores helt tilbage til antikken, nærmere bestemt til den landbrugskrise, som Grækenland oplevede i det 6. århundrede f. Kr., og til de foranstaltninger, som Solon (594/593 f. Kr.) greb til for at eftergive de små landmænd deres gæld, som havde gjort dem til slaver. De blev således befriet og reintegreret i Athens samfunds- og produktionsliv som frie borgere <sup>(1)</sup>.

2.3 Men der er ingen tvivl om, at dette fænomen i dag er ved at antage foruroligende dimensioner og at der er en stigende bevidsthed om, at der er tale om et socialt problem i et samfund præget af dybe kontraster, hvor ulighederne bliver stadig større og solidariteten er svækket.

2.4 På denne baggrund har spørgsmålet om finansiel udelukkelse, hvormed menes social udelukkelse af personer, som af forskellige årsager ikke længere har adgang til de basale finansielle tjenesteydelser, fået en særlig aktualitet <sup>(2)</sup>.

2.5 Nærværende udtalelse søger at indkredse de vigtigste årsager til denne situation, problemets omfang og de mest anvendte løsninger og argumenterne for at finde en løsning på EU-plan.

### 3. Problemets omfang

#### 3.1 Social udstødelse og udelukkelse fra banktjenester

3.1.1 Ifølge Eurobarometer-rapporten fra februar 2007 <sup>(3)</sup> føler 25 % af EU-borgerne, at de risikerer at komme ud i fattigdom, og 62 % tror, at dette kan ske for alle på et hvilket som helst tidspunkt i livet.

3.1.2 I Kommissionens fælles rapport om social sikring og social integration fra 2007 oplyses det, at 16 % af borgerne i EU15 i 2004 befandt sig under fattigdomsgrænsen, der svarer til 60 % af gennemsnitsindkomsten i hvert enkelt land <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Aristoteles redegør herfor i »Athens forfatningshistorie«, (især i kap. VI, hvor det hedder: »Som statens herre gav nu Solon folket personlig frihed, både strax og for eftertiden, ved at afskaffe gældsslaveriet; desuden ophævede han al gæld, såvel til private som til statskassen, en foranstaltning, som kaldes »frigørelse«, fordi skyldneren derved frigjordes for de trykkende byrder«; Kleins Forlag, København 1892, s. 10-11), som på grund af situationens lighed med nutiden må have givet inspiration til Udo Reifners interessante indlæg »Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society« på konferencen om privatret og Europas forskellige kulturer, der blev afholdt i Helsingfors den 27. august 2006. Man må huske på, at gældsfængslerne blev bibeholdt i de fleste europæiske lande indtil det 20. århundrede.

<sup>(2)</sup> Om dette emne henvises til det nylige bidrag fra Georges Gloukovieff med titlen »From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?« i »New Frontiers in Banking Services«, Luisa Anferloni, Maria Debora Braga og Emanuele Maria Carluccio, Springer.

<sup>(3)</sup> Se Special Eurobarometer 273, European Social Reality, 2007.

<sup>(4)</sup> Fælles rapport om social sikring og social integration 2007, vedtaget af Rådet den 22.2.2007 (KOM(2007) 13 endelig af 19.1.2007).

3.1.3 Kvalitativt set består fattigdom i utilstrækkelige eller manglende materielle ressourcer til dækning af et menneskes vitale behov, hvilket er det mest synlige udslag af social udstødelse, som skubber mennesket ud i samfundets periferi og skaber følelse af afvisning og selvforskyldt marginalisering.

3.1.4 Den sociale marginaliserings omfang og karakter i hvert enkelt land afhænger blandt af, hvorledes socialsikrings-systemet, arbejdsmarkedet, retssystemet og de uformelle solidaritetsnetværk fungerer. Indvanderne, etniske minoriteter, kvinder, ældre, børn under 15 år, personer med lav indkomst og ringe skoleuddannelse, personer med handicap samt arbejdsløse er de grupper, som er mest udsatte for fattigdom og social marginalisering.

3.1.5 I de fleste europæiske lande går udviklingen i forbrugsmønstret i retning af, at udgifterne til fødevarer, drikkevarer, tobak, tøj og fodtøj falder i forhold til udgifterne til bolig, transport, kommunikation, sundhedstjenester, kulturelle tjenester og andre varer og tjenester såsom sundhedspleje, turistrejser og hotel- og restaurationsudgifter <sup>(5)</sup>.

3.1.5.1 Denne nye fordeling af familiernes udgifter afspejles i kredittagningen. Forbrugercredit i vid forstand, der omfatter såvel køb af forbrugsgoder som bolig, er i dag nært knyttet til de nye forbrugsmønstre og afspejler nøje tendenserne og udsvingene i forbruget. Således stiger køb på kredit i samme takt som udgifterne til boligudstyr <sup>(6)</sup>, transport eller rejser, der ofte betales med kreditkort.

3.1.5.2 Udbredelsen af forbrugercredit skyldes også det forhold, at køb på kredit ikke længere forbindes med fattigdom eller skam over en bestemt livsførelse eller forretningsførelse — især i de traditionelt katolske lande i modsætning til de protestantisk prægede lande — og at det efterhånden er skik og brug, især i storbyerne. De finansielle institutters pågående og systematiske reklamer for at indfange nye kunder tilskynder også flere og flere til at købe på kredit. Desuden er forbrugercredit med til at give social status og gør det nemmere at skjule den sociale lagdeling ved at give mulighed for at anlægge en livsstil, der er karakteristisk for en mere velstående samfundsklasse, end den forbrugeren egentlig tilhører. For mange familier er køb på kredit en normal måde at forvalte familiens budget på (især gennem anvendelse af kreditkort), hvor risiciene er velkendte, selv om der savnes tilstrækkelig information herom, effektive løsninger og tilfredsstillende evalueringer.

<sup>(5)</sup> Se Eurostat — »Les nouveaux consommateurs« (De nye forbrugere), Larrousse 1998.

<sup>(6)</sup> Velvidende, at der her er tale om meget forskellige goder, også hvad angår grundlæggende rettigheder.

3.1.6 Disse sociale og kulturelle betingelser forstærkes også af økonomiske og finansielle faktorer, såsom det kraftige rentefald i det sidste tiår, det forhold, at opsparing er gået af mode, den forholdsvis lave arbejdsløshed og den økonomiske vækst (på trods af krisen i slutningen af 90'erne, der imidlertid ikke blev så alvorlig som tidligere tiders kriser). Hertil kommer den deregulering, som lånemarkedet har været genstand for siden slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne (7) og som førte til en kraftig ekspansion og vækst i antallet af kreditgivere, hvoriblandt nogle ikke er underlagt bestemmelserne om kontrol og finansiell overvågning, og til øget konkurrence mellem dem, hvilket har bevirket, at forholdet mellem banker og deres kunder er blevet mindre personligt.

3.1.7 Alle disse faktorer har bevirket, at det europæiske samfund bliver stadig mere afhængigt af kreditgivning for at kunne tilfredsstille borgernes grundlæggende behov. Den stigende gældsætning, der finder sted i de fleste medlemsstater, illustrerer tydeligt denne situation (8).

3.1.8 Forbrugerkredit kan medvirke til at forbedre de europæiske borgers livskvalitet og give dem adgang til grundlæggende goder og tjenesteydelser, som de ellers ikke ville kunne opnå eller først på et langt senere tidspunkt, såsom bolig eller privatbil, men det forudsætter, at kreditaftalen indgås på et økonomisk bæredygtigt grundlag — uden alvorlige beskæftigelsesmæssige problemer og hvor de månedlige ydelser ikke overstiger en rimelig andel af den disponible månedsløn, hvor antallet af kreditaftaler ikke er voldsomt stort og der er en vis opsparing, som kan afbøde forbigående indkomsttab.

3.1.9 Men udsigten til, at det kan begynde at gå skævt i privat- eller familielivet, således at de indgåede forpligtelser ikke kan indfries til tiden, er en risiko, som alle der indgår en kreditaftale, udsætter sig selv for. På denne måde kan en normal, kontrolleret gældsætning af forskellige grunde komme ud af kontrol og forvandle sig til en bundløs gæld.

## 3.2 Begrebet overdreven gældsætning og dens omfang

3.2.1 Med overdreven gældsætning menes en situation, hvor skyldneren er ude af stand til på lang sigt at betale sin samlede gæld, eller hvor der er alvorlig fare for, at dette vil være tilfældet, når gælden forfalder (9). Der er dog betydelige forskelle på

begrebets betydning fra medlemsstat til medlemsstat, og det er endnu ikke blevet defineret på EU-plan (10). Derfor hilses Kommissionens nylige initiativ til at bestille en undersøgelse af dette spørgsmål velkommen (11).

3.2.2 Ikke alene er begrebet i sig selv således ikke entydigt og afgrænsningen af det heller ikke helt let, men der er også uenighed om, hvordan overdreven gældsætning skal kvantificeres. I en anden undersøgelse bestilt af Kommissionen (12) identificeres tre modeller for opgørelse af overdreven gældsætning: den administrative model (13), den subjektive model (14) og den objektive model (15).

3.2.3 En af grundene til, at det er vanskeligt at evaluere omfanget af den overdrevne gældsætning i Europa er, at der mangler pålidelige statistikker, og at det kan være umuligt at sammenligne de eksisterende data, fordi der er anvendt forskellige metoder, begreber eller intervaller mellem opgørelserne.

(10) Begrebet overdreven gældsætning, som indgår i de mest forskelligartede lovgivningsinitiativer, kan især udledes af de bestemmelser, som fastsætter betingelserne for at få adgang til gældsrensning, enten ad udenretslig eller retlig vej. Den franske lovgivning giver således adgang hertil for *skyldnere af god tro, som er klart ude af stand til at betale deres samlede erhvervs-mæssige gæld, som er forfaldet eller vil forfalde* (artikel L. 331-2 i »Code de la Consommation«). I henhold til finsk lovgivning (1993) er der tale om overdreven gældsætning eller insolvens, når en skyldner permanent og ikke kun i et enkelt tilfælde eller midlertidigt er ude af stand til at betale sin gæld, når den forfalder. Andre lande indskrænker sig dog til at definere en række proceduremæssige og personlige betingelser for at blive omfattet af ordninger for gældsrensning uden dog at vove sig ud i en definition af begrebet. Dette er således tilfældet med belgisk lov (lov af 5. juli 1998, ændret ved lov af 19. april 2002) og amerikanske lov (Bankruptcy Code, ændret i 2005).

(11) »Common operational European definition of over-indebtedness (Contract n.º VC/2006/0308, 19.12.2006)«, som finansieres af Kommissionen, GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Ligestilling og gennemføres af »Observatoire de l'Épargne Européenne«.

(12) »Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (contract n.º B5-1000/00/000197)«, udarbejdet af »OCR Macro« for GD SANCO.

(13) I den administrative model opgøres den overdrevne gældsætning ud fra de officielle statistikker over anvendelsen af de formelle procedurer for behandling af disse sager. Denne model giver ikke et dækkende billede af situationen, eftersom ikke alle debitorer, som kommer i vanskeligheder, gør brug af de officielle lovfæstede procedurer. Desuden gør de vidt forskellige retlige løsninger, der anvendes i de europæiske lande, det umuligt at foretage nøjagtige sammenligninger.

(14) Den subjektive model baseres på den enkeltes eller familiernes egen opfattelse af deres økonomiske muligheder. Ifølge denne model anses en familie for at have sat sig i for stor gæld, hvis den giver udtryk for at have store problemer med at betale hele sin gæld, eller hvis den erklærer, at den ikke længere ser sig i stand til at betale. Dette kriterium gør det også vanskeligt at bearbejde og sammenligne dataene. Stadig flere publikationer advarer mod fejlmulighederne i det individuelle skøn (»overoptimism, underestimation of risk and hyperbolic discount«), når en person skal vurdere sin finansielle stilling og beslutte, om han/hun skal ty til kredit.

(15) Den objektive model måler den manglende evne til at betale med udgangspunkt i familiens samlede økonomisk-finansielle situation, dvs. i forholdet mellem den samlede gæld og nettoindkomsten eller nettoindkomsten og formuen. Det er denne model, som normalt anvendes af de finansielle institutter og også af nogle nationale retsordere. Selvom denne model ikke er uden problemer — som f.eks. spørgsmålet om, i hvilket omfang skyldnerens opførsel, ærlighed og gode tro bør få indflydelse på vedkommendes adgang til gældsrensningssystemet og gældsseftergivelse — følger den et kriterium, som vil gøre det muligt at foretage visse sammenligninger, og den kan danne grundlag for udarbejdelsen af et fælles juridisk begreb.

(7) I de nye medlemslande opstod denne situation først i løbet af 90'erne.

(8) Jf. Frankrigs Nationalbank, Bulletin nr. 144, december 2005.  
URL: [http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144\\_1.pdf](http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf).

(9) Se den eksemplariske definition af Udo Reifner: »Over indebtedness means being objectively unable to pay; more precisely, the relevant income after deduction of living expenses is no longer sufficient to meet the repayment of debts when they fall due« (i »Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households«).

Dette er et af de spørgsmål, som Kommissionen bør udvise den største opmærksomhed overfor ved at gennemføre de nødvendige undersøgelser med det mål at indsamle og analysere pålidelige og sammenlignelige data.

#### 4. Vigtigste årsager til overdreven gældsætning

4.1 Ifølge de mange sociologiske studier, der er gennemført i de forskellige medlemsstater, er de vigtigste grunde til overdreven gældsætning følgende:

- a) arbejdsløshed og forringelse af arbejdsvilkårene;
- b) ændringer i familiestrukturen på grund af f.eks. skilsmisse, ægtefælles død, en ikke planlagt fødsel, uventet behov for støtte til ældre eller invalide familiemedlemmer, sygdom eller ulykke;
- c) mislykket forsøg med selvstændig beskæftigelse eller konkurs for små familieforetagender, hvor der er stillet personlig garanti;
- d) tilskyndelse til forbrug og let låntagning, til hasardspil og børsspekulation og til øget social status gennem reklamer og markedsføringskampagner;
- e) stigende rentesatser, som især har negative følger for langfristede lån, såsom boliglån;
- f) dårlig forvaltning af familiens budget;
- g) bevidst tilbageholdelse fra kundens side af oplysninger, som er nødvendige for, at de finansielle institutioner kan evaluere kundens solvens.
- h) overdreven brug af kreditkort, revolverende kredit og de former for personlig kredit, som ydes af finansielle selskaber til høje renter;
- i) kreditoptagelse på det uformelle marked, især af personer med lav indkomst, til ågerrente;
- j) anvendelse af kredit til afbetaling af tidligere lån, hvorved der skabes en sneboldeffekt;
- k) det forhold, at handicappede personer, der lever i social isolation, og personer med begrænsede kognitive evner kan være lette ofre for aggressive långivere;
- l) manglende vilje fra visse finansielle institutioners side til at tage gældsbetalingen op til genforhandling med mindrebedrøvede forbrugere, som kommer i økonomiske vanskeligheder.

Af den sociologiske analyse af fænomenet fremgår det således, at de uforskyldte årsager er fremherskende, men det skal dog nævnes, at dårlig forvaltning af familiens budget tillægges afgørende betydning i nogle lande<sup>(16)</sup>. Dette tyder på, at der er forhold, som gør det vanskeligt for den enkelte at forvalte sit budget på fornuftig og bæredygtig vis<sup>(17)</sup>.

4.2 Den finansielle udelukkelse giver sig som regel udslag i, at det er vanskeligt eller umuligt for den, der rammes heraf, at få adgang til markedet for basale finansielle tjenesteydelser, såsom at åbne en hævekonto, bruge elektroniske betalingsmidler, kunne foretage bankoverførsler eller tegne en kreditforsikring.

4.3 Denne finansielle udelukkelse rammer desto hårdere, hvis der er tale om afslag på billige lån til erhvervelse af de goder og tjenesteydelser, som er nødvendige for familieøkonomien (hus, hårde hvidevarer, transport, uddannelse), etablering af selvstændig beskæftigelse eller forvaltningen af en lille enkeltmands- eller familievirksomhed.

4.4 I dag er det således, at adgang til en bankkonto, til visse former for kredit og til online banking er en afgørende forudsætning for at få adgang til basale goder og tjenesteydelser. Arbejde, en lille forretning, bolig, boligudstyr, transport, information og endog mad, beklædning og fritidsbeskæftigelse forudsætter i dag adgang til kredit og til serviceydelser fra bankerne, som dermed får et særligt socialt ansvar næsten svarende til public service.

4.5 Det er her, hvor grænsen mellem en stadig mere talstærk og stadig fattigere middelklasse og dem, som er definitivt udelukket fra samfundet, husvilde, tiggere og bistandsmodtagere, begynder at udviskes. Lige præcis ved denne fattigdomsgrænse giver spørgsmålet om forebyggelse af overdreven gældsætning, behandling og rehabilitering virkelig mening som et middel til at forhindre, at personer, der er socialt og økonomisk integrerede eller som kan genintegreres, bliver fanget i den onde cirkel af fattigdom og social marginalisering.

#### 5. Forebyggelse og behandling af overdreven gældsætning

##### 5.1 Forebyggelse

I de nationale systemer lægges vægten normalt på foranstaltninger til forebyggelse af overdreven gældsætning, hvoraf følgende skal fremhæves:

<sup>(16)</sup> Data fra den franske nationalbank fra 2004 tyder på, at 73 % af de sager vedrørende overdreven gældsætning, der blev indgivet til gælds-kommissionerne, beror på uforskyldte årsager (Frankrigs nationalbank, 2004).

<sup>(17)</sup> Årsagerne til for stor gældsætning blev indgående behandlet i EØSU's informationsrapport af 26.6.2000 »Husholdningsgældsætning«, ordfører: Manuel Altaíde Ferreira.

- a) **En mere udtømmende og bredere tilgængelig information** om finansielle tjenesteydelser generelt, deres omkostninger og funktion.
- b) **Finansiell oplysning** på et tidligt tidspunkt i skoletrin og inden for andre dele af det almene og faglige uddannelsessystem som en livslang læreproces, der er afpasset efter målgruppens behov og evner, som udvikler sig i livets forskellige faser og afhængigt af den enkeltes kulturelle baggrund, værdinormer, sociodemografiske og økonomiske karakteristika, forbrugsmønstre og gældssituation. Det skal fremhæves, at medierne, især tv, i kraft af deres public service funktion og i samarbejde med forbrugerorganisationer og de finansielle institutter i nogle medlemsstater udsender oplysningsprogrammer om kredit og gældsætning, ofte på gode sendetider. Desuden bør man trække på de voksenuddannelsesstrukturer, som i en række lande tilbydes af familieoplysningscentre.
- c) **Oprettelse eller udvidelse af finansielle rådgivningsnetværk**, som hjælper borgerne med at gennemføre en afbalanceret forvaltning af deres budget, udvælge de bedst egnede former for finansiering af deres forbrug som en modvægt til de finansielle institutters information samt fastlægge holdbare tilbagebetalingsplaner ved hjælp af forudgående simulering.
- d) **Incitamenter til opsparing** (skattemæssige samt sociale og uddannelsesmæssige foranstaltninger) som en første forsvarslinje for familierne, når de stilles over for finansielle vanskeligheder og udsættes for reklamernes uindskrænkede kredittilbud.
- e) **Benyttelse af creditscoring** foretaget af kreditinstitutionerne selv eller af specialiserede virksomheder for at evaluere bankkundernes kreditrisiko, hvilket giver mulighed for at anlægge et skøn over konkursrisikoen på grundlag af en lang række variabler og fastlægge en objektiv grænse for den enkelte kundes eller families gældsætning <sup>(18)</sup>.
- f) **Garanti for en passende folkepension, førtidspension og anden social forsørgelse af personer uden for arbejdsmarkedet** som led i effektive offentlige socialsikringsordninger,

hvilket er en nødvendig forudsætning for at forhindre, at personer, som ikke har mulighed for at få adgang til private **pensionsfonde**, bliver marginaliseret. <sup>(19)</sup>.

- g) **Adgang til basale forsikringer** med henblik på lånesikring som beskyttelse mod den finansielle risiko <sup>(20)</sup>.

- h) **Social kredit, mikrokredit og billig kredit**

Mikrokredit har f.eks. været anvendt til at finansiere små forretninger og selvstændig beskæftigelse, hvilket i visse tilfælde giver arbejdsløse mulighed for igen at komme ud på arbejdsmarkedet eller deltage i den økonomiske aktivitet. Der har vist sig at være et behov for specialiseret støtte (mht. management, regnskabsføring, kommerciel styring) til modtagerne af mikrokredit fra de finansielle institutters side og en sådan støtte gives nu i flere tilfælde <sup>(21)</sup>.

- i) **Ansvarlig kredit**, hvormed menes større forpligtelse for kreditinstitutionerne til at tage de enkelte låntageres behov og situation med i betragtning og tilbyde det finansielle instrument, der egner sig bedst til den individuelle kundes situation, eller ligefrem afslå mere kredit i tilfælde, hvor der er overhængende fare for overdreven gældsætning <sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> Der skal på den anden side advares mod den udlånspraksis, som misbruger de svagest stilledes pensioner som garanti for lån, der ikke står mål med deres tilbagebetalingskapacitet. I Brasilien blev der eksempelvis i 2004 indført en ny type lån for ældre med betegnelsen garantilån. Denne specielle form for kredit indebærer, at op til 30 % af låntagerens pension kan fratrækkes, før de modtager den. Den omstændighed, at renten på disse lån er lavere end markedsrenten, giver flere adgang til denne form for kredit. Imidlertid ser det ud til, at denne praksis skaber finansielle vanskeligheder for personer med lavere pension, så de tvinges til at udsætte andre betalinger og bringes ud i en situation, hvor de ikke har tilstrækkelige midler til at dække deres basale behov.

<sup>(20)</sup> Forsikring er et tveægget sværd, når det gælder social udelukkelse. En obligatorisk livsforsikring kan udelukke personer med helbredsproblemer fra lånemarkedet. Men en livsforsikring kan også forhindre, at en person, som uventet rammes af sygdom, mister de forsikrede goder, og kan således forhindre, at den pågældende havner i fattigdom og marginalisering.

<sup>(21)</sup> I Frankrig og Belgien ydes mikrokredit til forbrug (såkaldt social mikrokredit) forsøgsvis af flere banknetværk i samarbejde med sociale organisationer. Hidtil har forsøget givet ret positive resultater, men det er endnu for tidligt at drage endelige konklusioner. For Belgiens vedkommende skal opmærksomheden henledes på forsøget med Credal, et belgisk kooperativ for social kredit, der er kommet i stand gennem et offentligt/privat partnerskab mellem den wallonske regionalregering og nogle finansielle institutter.

<sup>(22)</sup> Se f.eks. »Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del sistema bancario«, som blev undertegnet den 16. juni 2004 i Rom mellem »Associazione Bancaria Italiana«, »Federazione Autonoma Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (FALCRI)«, »Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (FIBA-CISL)«, »Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (FISAC-CGIL)« og »UIL Credito, Esattorie e Assicurazioni (UIL C.A.)«.

<sup>(18)</sup> Da det drejer sig om et vigtigt instrument i de finansielle institutters risikoforvaltning, skal der her peges på behovet for større gennemsigtighed i *scoringssystemernes* sammensætning og supplerung af dem med subjektive analyseelementer, så det bliver muligt at foretage en realistisk evaluering af de kreditsøgendes lånekapacitet og forhindre, at der træffes afgørelse alene på grundlag af automatiske modeller. Det er også nødvendigt, at variablerne i den matematiske model kontrolleres af de kompetente offentlige myndigheder. Man bør også undersøge muligheden for at lade låntagerne få adgang til deres kreditrapport, som det er praksis i USA og Storbritannien, så de kan få at vide, hvordan de kan forbedre deres risikoprofil.

**j) Kreditdossierer**

Anvendelsen af databaser over kundernes bankmellemværender (positive kreditdossierer) eller blot betalingsforsinkelser (negative kreditdossierer) giver kreditinstitutionerne et indblik i omfanget af kundens gæld og et bedre grundlag for at træffe afgørelse om ydelse af et lån. Det erkendes dog, at især de positive kreditdossierer er forbundet med risici mht. beskyttelsen af privatlivets fred og ikke siger noget om den passive gældsætning, fordi det er umuligt at forudse, hvilke faktorer der i fremtiden vil påvirke situationen, og fordi andre gældsposter af ikke-finansiel art (f.eks. ubetalte regninger for basale forsyningsydelser og skattegæld).

- k) Selv- og medregulering og i tilknytning hertil udarbejdelse af adfærdskodekser** fra de finansielle institutters side, navnlig i samarbejde med forbrugerorganisationer, kan medvirke til at forebygge nogle former for misbrug og indbygge et mere socialt perspektiv i kreditinstitutionernes virksomhed. Denne type initiativer kan også være med til at styrke kontrollen med inkassovirksomhedernes aktiviteter og gøre det muligt at og regulere deres fremfærd over for debitorer som et supplement til stramme og effektivt håndhævede retlige rammer.

**l) Forebyggelse af ubehørig lånepraksis**

På baggrund af den griske og ågerlignende praksis, som går ud over de dårligst stillede befolkningsgrupper, har nogle nationale myndigheder, forbrugerorganisationer og andre ngo'er samt kreditinstitutionerne selv fastlagt regler og procedurer for at forhindre en sådan praksis. Der kan være tale om telefoniske eller mobiltelefoniske kredittilbud til meget høje renter, kreditaftaler, som er indbygget i købs- og salgskontrakter eller i kontrakter om serviceydelser, som kunden ikke er klar over, ydelse af lån til køb af aktier, som understedt af banken selv, meget strenge straffeklausuler, kreditkort og butikskort med let tilgængelig kredit, krav om personlig garanti ud over den normale garantistillelse i forbindelse med forbrugerkreditaftaler om mindre beløb, ufuldstændig eller upræcis information og reklamering rettet mod unge. I tilgift til de gavnlige aspekter af ansvarlig långivning bidrager ovennævnte foranstaltninger til at mindske konkurrenceforvridningen på markedet og fremmer kreditinstitutionernes sociale ansvarlighed.

**m) Overvågning af reklamering med kredit**

Skønt det er legitimt at reklamere for finansielle produkter, er en nøje overvågning heraf berettiget i lyset af de reklamemetoder, der anvendes. Også reklamernes indhold, de anvendte medier og reklameteknikker bør være underlagt strenge og harmoniserede regler, som ikke gør det tilladt at give forbrugerne et indtryk af, at kredit er uden risiko, let tilgængelig og uden omkostninger. På dette område bør der

ligeledes tilskyndes til selvregulerings- og medreguleringsinitiativer og god forretningspraksis. Disse initiativer bør sikre låntageren fuld klarhed over betingelserne for lånet og pålægge kreditgivere et særligt ansvar over for personer, der på grund af nedsat funktionsevne som følge af psykiske forhold ikke er i stand til at overskue konsekvenserne af at indgå en gældsaf tale.

**5.2 Behandling og rehabilitering**

Behandlingen og rehabiliteringen af insolvente skyldnere følger almindeligvis to forskellige modeller:

**5.2.1 »Ren tavle«-modellen**, der er amerikansk inspireret og indført i nogle europæiske lande, går ud på, at man for det første likviderer den del af debtors formue, som ikke er fritaget, og for det andet eftergiver den ubetalte gæld bortset fra den gæld, som i henhold til loven ikke kan eftergives. Denne model er baseret på debtors begrænsede ansvar, risikodeling med kreditorerne og behovet for hurtigst muligt at bringe debitor tilbage til økonomisk aktivitet og forbrug og på den holdning, at gældsramte ikke bør stemples <sup>(23)</sup>.

**5.2.2 Den belærende model**, som anvendes i nogle europæiske lande, er baseret på den forestilling, at debitor har fejlet og fortjener at blive hjulpet, men dog ikke uden videre fritaget for at opfylde sine forpligtelser (*pacta sunt servanda*). Denne model, som bygger på tanken om, at den overdrevne gældsætning er selvforskyldt, hvad enten det er på grund af uforsigtighed eller ren og skær forsømmelighed, går ud på genforhandling af gælden med kreditorerne med henblik på fastlæggelse af en samlet afbetalingsplan. En sådan plan kan komme i stand ved en domstol eller ad udenretslig vej, men det vigtige her er den rolle, som gældsrådgivning og mægling spiller <sup>(24)</sup>.

<sup>(23)</sup> En fuldstændig og kritisk beskrivelse af denne model kan læses i udgivelser af Karen Gross, som er velkendt i Europa, og hvoraf skal fremhæves »*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*«, New Haven, Yale University Press (1997).

<sup>(24)</sup> I nogle retssystemer, som det franske og belgiske, er der gennemført reformer af lovgivningen om behandling af gældsramte personer for at give mulighed for alternative løsninger baseret på likvidering af gælden. I de mere alvorlige tilfælde, hvor en betalingsplan ikke synes at være en løsning, er der mulighed for likvidering af formueværdier og derefter eftergivelse af gælden. Eftergivelsen af gælden har dog aldrig umiddelbar effekt som i amerikansk lovgivning. Debitor vil være nødt til at gennemgå en prøvetid, hvor en del af debtors indkomst skal gå til betaling af den udestående gæld. Kun derefter og under forudsætning af en hæderlig opførsel og god tro fra debtors side, vil gælden kunne eftergives. Undtagelsesvis er der i Frankrig mulighed for afskrivning af gælden straks efter indledningen af proceduren, hvis dommeren skønner, at der ikke er håb om, at personens situation vil bedres, men denne mulighed er sjældent blevet udnyttet.

## 6. Hvorfor en europæisk tilgang?

### 6.1 Baggrund

6.1.1 Det er ikke første gang, at spørgsmålet om overdreven gældsætning tages op på EU-plan eller i et EU-perspektiv af EU-institutionerne. Den 13. juli 1992 erklærede Rådet for første gang i en resolution om de fremtidige prioriteringer for udviklingen af forbrugerbeskyttelsespolitikken, at en undersøgelse af den overdrevne gældsætning var en prioritet. Men siden da er spørgsmålet om en EU-tilgang næsten gået i glemmebogen, skønt for stor gældsætning er et voksende problem på nationalt plan i en sådan grad, at det har givet anledning til specifikke lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger i de fleste medlemsstater.

Det var EØSU, som i maj 1999 genåbnede debatten gennem udarbejdelsen først af en informationsrapport om »Husholdningsgældsætning«, som i 2002 blev efterfulgt af en initiativudtalelse om samme emne, til hvis bemærkninger og henstillinger der henvises <sup>(25)</sup>.

6.1.2 I øvrigt samtidigt med udarbejdelsen af disse tekster tog Rådet (forbrugeranliggender) spørgsmålet op på ny på sit møde den 13. april 2000 og henlede Kommissionens og medlemsstaternes opmærksomhed på behovet for en harmonisering på området. I forlængelse heraf vedtog Rådet sin resolution om kredit og gældsætning hos forbrugerne <sup>(26)</sup>, hvori det i betragtning af fænomenets stigende omfang opfordrer Kommissionen til at øge oplysningsindsatsen om, hvor stort problemet med overdreven gældsætning virkeligt er i Europa, og til nærmere at undersøge muligheden for en harmonisering af foranstaltningerne til forebyggelse og behandling af tilfælde af uforholdsmæssig stor gældsætning <sup>(27)</sup>.

6.1.3 Det må konstateres, at Kommissionen endnu ikke har opfyldt dette mandat fra Rådet, idet det kun var i dets indledende forslag til revision af direktivet om forbrugerkredit (2002) <sup>(28)</sup>, at spørgsmålet om ansvarlig kredit blev berørt <sup>(29)</sup> hist og her for til sidst helt at udgå af den endelige version (2005) <sup>(30)</sup>, hvilket blev bekræftet under det tyske formandskab <sup>(31)</sup>. På denne baggrund er der ikke mange udsigter til, at Kommissionen vil træffe nogen ny foranstaltning på forbrugerkreditområdet med henblik på forebyggelse endsiges behandling af tilfælde af overdreven gældsætning <sup>(32)</sup>.

<sup>(25)</sup> Begge tekster er udarbejdet af forhenværende medlem af EØSU, Manuel Ataíde Ferreira.

<sup>(26)</sup> Resolution af 26. november 2001, EFT C 364 af 20. december 2001.

<sup>(27)</sup> Af referatet af dette møde i Rådet (forbrugeranliggender) den 26. november 2001, fremgår det, at ministrene blandt andet konstaterede, »at forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvordan en uforholdsmæssig stor gældsætning behandles såvel forebyggende som socialt, juridisk og økonomisk, kan stille de europæiske forbrugere og kreditgiverne meget forskelligt«, hvorfor det fandt, »at man (...) på fællesskabsplan kunne overveje at træffe foranstaltninger, som skal forebygge uforholdsmæssig stor gældsætning under hele den egentlige kredityklus, som supplement til de foranstaltninger, der skal fremme denne udvikling af grænseoverskridende kredit«.

<sup>(28)</sup> KOM(2002) 443 endelig af 11.9.2002.

<sup>(29)</sup> I øvrigt i ret diskutabile vendinger, hvilket EØSU havde lejlighed til at påpege i sin udtalelse om dette forslag (CES 918/2003 af 17. juli 2003), som Jorge Pegado Liz var ordfører for. Jf. ligeledes »La prevención del sobreendeudamiento en la propuesta de directiva sobre el crédito a los consumidores« (Forebyggelse af overdreven gældsætning i direktivet om forbrugerkredit) af Manuel Angel López Sánchez, i »Études de droit de la consommation« — »Liber Amicorum Jean Calais Auloy«, s. 621.

<sup>(30)</sup> KOM(2005) 483 endelig/2 af 23.11.2005.

<sup>(31)</sup> Det skal dog nævnes, at flere EU-institutioner, herunder Kommissionen, har taget initiativer til en offentlig debat om emnet, hvoraf skal fremhæves: en offentlig høring med støtte fra det svenske formandskab, som blev holdt i Stockholm den 18. juni 2000; en stor konference den 2. juli 2001 om emnet »Competition rules in the EU and banking systems in conflict«, hvor direktøren for finansielle tjenesteydelser under GD SANCO præsenterede hovedlinjerne i forslaget til det nye direktiv om forbrugerkredit og problemerne med overdreven gældsætning set i et EU-perspektiv; den blev afholdt i samarbejde med det italienske forbrugerråd (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU); en høring afholdt den 4. juli 2001 på GD SANCO's initiativ med deltagelse af regeringsekspertter, hvor man drøftede de ændringer, der var foreslået til direktivet om forbrugerkredit med fokus på forskellige aspekter vedrørende forebyggelse af overdreven gældsætning; et stort kollokvium om »Forbrugerkredit og EU-harmonisering«, som blev afholdt i Charleroi den 13.-14. november 2001 under det belgiske formandskab, hvor Belgiens økonomi- og forskningsminister fremhævede problemets sociale og økonomiske aspekter og pegede på dets sammenhæng med udviklingen af de finansielle tjenesteydelser og den grænseoverskridende handel i det indre marked. En ekspert fra Kommissionen redegjorde for retningslinjerne for revisionen af direktivet om forbrugerkredit, hvor der peges på sammenhængen mellem forbrugeroplysning og forebyggelse af for stor gældsætning; og »Konference om forbrugernes overdrevne gældsætning: beskyttelsesmekanismer i Europa«, som blev afholdt den 29. november 2002 i Madrid på initiativ af det spanske socialistparti, PSOE, og Den Socialistiske Gruppe i Europa-Parlamentet.

<sup>(32)</sup> Ikke desto mindre dukker spørgsmålet om forebyggelse af overdreven gældsætning op i andre tekster såsom Kommissionens forslag vedrørende SEPA (Single Euro Payments Area).

6.1.4 På det seneste har man dog i visse kommissionsdokumenter og endog udtalelser fra Kommissionens formand set — om end spredte — eksempler på, at emnet er blevet berørt, hvilket kan være udtryk for et muligt kursskifte i retning af en fornyet interesse for fænomenet <sup>(33)</sup>.

6.1.5 En ganske særlig omtale fortjener Europarådets vigtige resolution vedtaget af de europæiske justitsministre den 8. april 2005 om *indsatsen for at finde frem til retlige løsninger på gældsætningsproblemerne i et samfund præget af kredit* <sup>(34)</sup>, hvori der peges på, at *den lette adgang til kredit i visse tilfælde kan bringe husholdninger ud i en uforholdsmæssig stor gæld, som kan resultere i social udstødelse af enkeltpersoner og deres familier*; den åbner klart op for udarbejdelsen af *et passende instrument, som kan danne grundlag for lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger og forslag til konkrete løsninger* <sup>(35)</sup>.

6.1.6 Endvidere synes der at være vakt en ny bevidsthed om problemet foranlediget af nylige videnskabelige undersøgelser <sup>(36)</sup> og andre studier bestilt af Kommissionen <sup>(37)</sup>. Problemet er også på det seneste blevet berørt i offentlige udtalelser af statsledere og ministre i nogle medlemsstater <sup>(38)</sup>.

## 6.2 Er et tiltag på EU-plan muligt, nødvendigt og hensigtsmæssigt?

6.2.1 EØSU har længe argumenteret for og understreger endnu en gang, at et tiltag på EU-plan på dette område ikke blot er muligt og ønskeligt, men at der faktisk er et presserende behov herfor.

6.2.2 EØSU er godt klar over, at medmindre forfatningstraktaten <sup>(39)</sup> bliver vedtaget, er de rent sociale aspekter af for stor gældsætning og den deraf følgende sociale udstødelse ikke i henhold til traktaten et EU-anliggende.

6.2.2.1 Ikke desto mindre er der flere bestemmelser i Traktaten om Den Europæiske Union og Det Europæiske Fællesskab, der foreskriver såvel delt kompetence som foranstaltninger og ledsageforanstaltninger og tilskynder medlemsstaterne til en indsats på dette område <sup>(40)</sup>, som Kommissionen skal sikre og udvikle.

6.2.2.2 Hertil kommer, at nogle af de mulige indsatsområder på EU-plan nu henhører under den tredje søjle, da det vedrører retligt samarbejde <sup>(41)</sup>.

<sup>(33)</sup> Se især eurobarometerundersøgelsen fra slutningen af 2006, Meddelelsen »A Citizen's Agenda for Europe«, som blev vedtaget af Rådet i juli 2006, og Kommissionens Meddelelse vedrørende den fælles rapport om social sikring og social integration 2007 (KOM(2007) 13 endelig af 19. januar 2007).

<sup>(34)</sup> Vedtaget på Europarådets 26. konference af europæiske justitsministre, der blev afholdt i Helsingfors den 7.-8. april 2005.

<sup>(35)</sup> Som opfølgning af den godt gennemarbejdede »Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies« fra Europarådets komité for retligt samarbejde, 11. oktober 2005 (CDCJ-BU(2005) 11 rev).

<sup>(36)</sup> Den akademiske verden synes at være særligt opmærksom på problematikken omkring forbrugerkredit og for stor gældsætning, som det fremgår af den nylige internationale videnskabelige konference, der blev afholdt den 25.-28. juli i Berlin af »Law and Society Association« med deltagelse af europæiske, amerikanske (Nord og Syd), asiatiske og australske forskere, som i løbet af 8 samlinger debatterede forskellige aspekter af dette emne.

<sup>(37)</sup> Se »Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union«, Udo Reifner, Johanna Kiesilainen, Nik Huls og Helga Springeneer (Contract n.º B5-1000/02/000353, for GD SANCO, september 2003); »Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects« (Contract n.º B5-1000/00/000197), udarbejdet for GD SANCO, 2001); »Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies« Deirdre O'Loughin (november 2006); »Exclusion et Liens Financiers, L'exclusion bancaire des particuliers«, rapport udarbejdet af Centre Walrass, Georges Gloukoviezof; »EC Consumer Law Compendium — Comparative Analysis«, (contract n.º 17.020100/04/389299) udarbejdet for Kommissionen af Hans Schulte-Nölke, universitetet i Bielefeld; »Financial education & better access to adequate financial services«, udarbejdet af »ASB Schuldnerberatungen« (Østrig) i samarbejde med »GP-Forschungsgruppe«; »Institut für Grundlagen- und Programmforschung« (Tyskland), »Association for Promotion of Financial Education (SKEF)« (Polen) og »L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement« (Belgien); projektet medfinansieres af GD for Beskæftigelse og Sociale Anliggender (september 2005 — september 2007).

<sup>(38)</sup> Jf. eksempelvis taler af Tony Blair, Stephen Timms og Ruth Kelly fra september 2006.

<sup>(39)</sup> I udkastet til forfatningstraktaten hedder det faktisk i afsnit I om Unionens mål, artikel 1-3, at Unionen »bekæmper social udstødelse og forskelsbehandling og fremmer social retfærdighed og beskyttelse ...«.

<sup>(40)</sup> Især understreges bestemmelserne i artikel 2 og 34 i EU-traktaten og artikel 2, 3, 136, 137 og 153 i Rom-traktaten som ændret ved Amsterdam-traktaten. Desuden henledes opmærksomheden på den åbne koordineringsmetode, som blev indført i 2006 for at styrke EU's kapacitet til at støtte medlemsstaterne i deres indsats for en større social samhørighed i Europa.

<sup>(41)</sup> Jf. artikel 65 og 67 i traktaten og den efterhånden store betydning af foranstaltninger, der træffes med henblik på etablering af et europæisk retligt område.



6.2.2.3 Endelig er det selve realiseringen af det indre marked — som i dag er umiskendeligt rettet mod borgerne og forbrugere (<sup>42</sup>) — der kræver og hjemler en harmonisering af visse aspekter af borgernes overdrevne gældsætning samt forebyggelse og behandling på EU-plan af dens sociale konsekvenser som et middel til at undgå forvriddning af konkurrencen og markedets normale funktion.

### 6.3 Vigtigste indsatsområder på EU-plan

#### 6.3.1 Overdrevne gældsætning — ét begreb med samme betydning

6.3.1.1 Harmoniseringsbestrebelse bør først og fremmest sigte mod at definere begrebet og fænomenets kvalitative og kvantitative parametre for at muliggøre en passende information om og observation af den underliggende sociale virkelighed med anvendelse af samme begreber i hele Europa — og helst over hele verden — baseret på indsamling og behandling af sammenlignelige statistiske data, som gør det muligt at kvantificere fænomenets omfang i økonomisk forstand.

6.3.1.2 Med udgangspunkt i en sådan definition af begrebet og fremgangsmåden bør Kommissionen få foretaget en undersøgelse, som dækker hele EU's område, for at få kendskab til de økonomiske og sociale aspekter af overdreven gældsætning (<sup>43</sup>).

#### 6.3.2 Forebyggelse og inddæmning af skaderne

6.3.2.1 EU bør også på et autonomt og lovgivningsmæssigt harmoniseret grundlag kunne træffe foranstaltninger med det mål at prognosticere, forebygge og inddæmme gældsættningens konsekvenser.

Særlig vigtig er lovgivning om:

- a) udtømmende information før aftalens indgåelse og nedfældet i aftalen samt opfølgning efter salg

(<sup>42</sup>) Dette fremgår klart af den fremragende Situationsrapport til Det Europæiske Råds forårsmøde i 2007 — Kommissionens meddelelse om »Et indre marked for borgerne« (KOM(2007) 60 endelig af 21.2.2007) — og af flere andre taler og udtalelser af Kommissionens formand.

(<sup>43</sup>) Dataene om situationen i Europa er lidt forældede, idet de stammer fra den førnævnte studie, som ORC Macro fremlagde i 2001. Flere medlemsstater anerkender dog, at der i de seneste år har været en betydelig stigning i antallet af husholdninger med for stor gældsætning. Data om situationen i Tyskland viser, at blot 3,5 % af husholdningerne i 1989 havde alvorlige finansielle problemer, mod 8,1 % i 2005. I Frankrig er antallet af sager, som er blevet forelagt Gældskommissionen, steget med 6 % årligt fra 2002 til 2006, hvor antallet af sager nåede op på 866 213. I Skotland blev der i 2004 indledt over 3 000 konkurs-sager. Skønt Sverige har en af EU's højeste årlige vækstrater, steg antallet af konkurs-sager i 2005 med 13,6 % i forhold til 2004 og med 30,7 % i forhold til 2003. Belgien synes at være en undtagelse med et velgennemtænkt og velfungerende system, som ser ud til at bære frugt, hvortil nylige lovændringer også har medvirket (lov og kongelig bekendtgørelse af 1. april 2007 om ændring af lov af 24. marts 2003 og kongelig bekendtgørelse af 7. september 2003 om basale banktjenester). I USA blev der i 2005 indgivet over 1,6 millioner konkursbegæringer. I Australien vedrørte 81 % af de konkurs-sager, der blev ført ved domstolene i 2005/2006 privatpersoners konkurs. I 2006 blev der i Canada behandlet 106 629 konkurs-sager (vedrørende likvidering af gælden eller forlig («consumer proposal»)) ved domstolene.

- b) fælles ansvar i forbindelse med kreditgivning baseret på kreditansøgers forpligtelse til at give kreditgiver sandfærdige oplysninger om sin situation og på kreditgivers forpligtelse til at gøre alt, hvad der står i hans magt for at foretage en nøje evaluering og yde ansøgeren behørig rådgivning (<sup>44</sup>);
- c) mulighed for omkostningsfri omlægning af gæld;
- d) overvågning af reklamer og med, markedsføring af og kommercielle meddelelser om forbrugerkredit;
- e) parametre for »creditscoring« og forbud mod automatiseret beslutningstagning;
- f) garanti for basal bankservice og for, at bankkonti er anvendelige verden over og overførbare og at der kan tilknyttes elektroniske betalingsmidler til dem (debetkort);
- g) fastlæggelse af parametre for mikrokredit og andre former for långivning, der tager sociale hensyn og tilskyndelse til etablering af alternative finansielle institutter, som er målrettet mod disse segmenter;
- h) indkredsning og sanktionering af uhæderlig handelspraksis og urimelige betingelser specielt i forbindelse med kreditgivning;
- i) fortrydelsesret;
- j) begrænsning af kravet om yderligere personlig garanti;
- k) regulering af provision;
- l) regulering af kreditformidling;
- m) styrkelse af de kompetente nationale myndigheders beføjelser og overvågningsforanstaltninger vedrørende finansielle tjenesteydelser på dette område;

- n) fastlæggelse af parametre med henblik på definition af de forskellige former for åger;
- o) tilføjelse af en bestemmelse i direktivet om forbrugerkredit, der giver bankerne pligt til at reagere på klager inden for en bestemt frist.

Derudover bør der på længere sigt udarbejdes en lovgivning om følgende aspekter:

- a) ensartet socialsikringsordning;
- b) garanti for pensionsordningernes bæredygtighed og deres ensartede anvendelse i alle medlemsstater (eventuel fastlæggelse af en »28. ordning«);
- c) fastlæggelse af en central kreditregistrering med fuld overholdelse af kravene til databeskyttelse, herunder afgrænsning af adgangen til og formålet med oplysningerne (begrænset til kreditgivning);

(<sup>44</sup>) Som foreskrevet på eksemplarisk vis i afsnit 79 til 81 i Sydafrikas nationale lov nr. 43/2005 om kredit.

6.3.2.2 Parallelt hermed bør Kommissionen tilskynde til god praksis på dette område ved at arbejde for vedtagelse af europæiske adfærdskodekser på grundlag af selv- eller samregulering inden for veldefinerede og effektivt håndhævede retlige rammer.

6.3.2.3 Kommissionen bør også på eget initiativ eller i samarbejde med medlemsstaterne udvikle specifikke programmer for information, uddannelsesforanstaltninger med særlig vægt på de praktiske aspekter af brug af kredit samt forsøg med opfølgning og rådgivning på dette område via pilotprojekter, der har givet så gode resultater på andre områder <sup>(45)</sup>.

6.3.2.4 Endelig foreslår EØSU, at der oprettes et europæisk observatorium for gældsætning, som i samarbejde med de eksisterende nationale organer og andre, som måtte blive oprettet i medlemsstaterne, kan fungere som et dialogforum for alle berørte parter, analysere fænomenets udvikling på europæisk plan og følge op på og foreslå de bedst egnede forebyggelses-tiltag samt evaluere deres effekt. EØSU tilbyder allerede nu at være vært for et sådant organ, i det mindste indtil det beslutes at gøre det til et uafhængigt organ.

### 6.3.3 Behandling af debitorer og inddrivelse af gælden

6.3.3.1 I betragtning af de nationale ordningers forskelligartede oprindelse, principper og metoder <sup>(46)</sup>, bør Kommissionen først og fremmest bestræbe sig — ikke på at harmonisere — men derimod på at definere en referenceramme og et sæt grundprincipper, som alle procesretlige ordninger for inddrivelse og tvangsinddrivelse af gæld skal bygge på. Kommissionen bør tilskynde til vedtagelse af sådanne principper og kræve dem anerkendt.

6.3.3.2 De vigtigste af disse grundprincipper er:

- hurtige og debitor- og kreditor-nære løsninger, der ydes enten helt gratis eller mod et minimalt gebyr, som ikke udgør en hindring for udnyttelsen af denne mulighed eller stempler de gældsramte og deres familier;

Bruxelles, den 25. oktober 2007.

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

- foranstaltninger, som tager kreditorernes legitime interesser, men også deres ansvar for graden af familiernes gældsætning med i betragtning;
- løsninger, som prioriterer konsensus og indgåelse af frivillige udenretslige betalingsaftaler, der så vidt muligt holder værdier af basal betydning for familiens velfærd, såsom boligen, uden for gældsinddrivelsen;
- fleksible løsninger, som i de alvorligste tilfælde giver mulighed for udlæg i omsættelige værdier med eftergivelse af restgælden under behørig hensyntagen til tredjeparter, som har stillet garanti for debitor;
- specialiseret støtte til debitorerne under hele afviklingen af afbetalingsplanerne efter konkursen for at forhindre tilbagefald og hjælpe dem med at ændre deres forbrugs- og gældsætningsvaner, så de virkelig kan begynde på en frisk.

6.3.3.3 I alt dette arbejde bør de berørte parter og deres repræsentanter dog også kunne deltage. Derfor foreslås det at afholde en indledende offentlig høring på grundlag af en grøn bog, som definerer begreberne, kvantificerer fænomenets omfang på europæisk plan, analyserer de forskellige metoder og systemer til forebyggelse, overvågning og afhjælpning af overdreven gældsætning og opridser hovedlinjerne i en integreret indsats på EU-plan fra de berørte generaldirektoraters side og i samråd med myndighederne og civilsamfundsorganisationerne i de forskellige medlemsstater og på EU-plan <sup>(47)</sup>.

## 7. Den offentlige høring

7.1 Den 25. juli 2007 afholdt EØSU en offentlig høring om emnet for nærværende udtalelse, hvori deltog en række specialister på området.

7.2 Debatindlæggene på denne velbesøgte konference, som resulterede i en række dokumenter af stor værdi, har klart styrket sigtet med nærværende initiativudtalelse, hvori mange af de forslag, der blev fremsat ved den lejlighed, nu er indarbejdet.

<sup>(45)</sup> Som eksempel kan nævnes projekterne vedrørende mægling og udenretslig bilæggelse af forbrugertvister, som banede vejen for de net, der i dag findes i Europa på dette område, hvoraf skal fremhæves »Consumer DebtNet«, der blev oprettet i 1994, og som nu er ved at blive omdannet og omdøbt til »European Consumer Debt Net« (ECDN).

<sup>(46)</sup> Der findes også medlemsstater, som f.eks. Portugal, der endnu ikke har en passende ordning af denne art.

<sup>(47)</sup> EØSU's ovennævnte informationsrapport fra 2000 slutter i øvrigt med en opfordring til Kommissionen om, at »tage et første skridt i den retning ved snarest at udarbejde en grøn bog om europæiske husholdningers gældsætningsproblemer. Den skal heri redegøre for de allerede foreliggende undersøgelser af spørgsmålet og for de gældende juridiske ordninger og de disponible statistiske oplysninger fra de forskellige medlemsstater og ansøgerlandene. Endvidere skal den søge at give en klar definition af gældsætningsbegrebet samt udstikke kursen for en yderligere indsats til realisering af de mål, der er anført i denne informationsrapport«.