

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Huishoudens met een schuldenprobleem”

(2002/C 149/01)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 13 juli 2000 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over „Huishoudens met een schuldenprobleem”.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 april 2001 goedgekeurd; rapporteur was de heer Ataíde Ferreira.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 390e zitting op 24 en 25 april 2002 (vergadering van 24 april 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 78 stemmen vóór, 6 tegen, bij 8 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Schuldenlast: een actueel onderwerp

1.1. Op 13 juli 1992 besloot de Raad voor het eerst, in een resolutie over de toekomstige prioriteiten voor de ontwikkeling van het consumentenbeleid, het onderzoek naar schuldenproblemen als één van zijn prioriteiten te beschouwen.

1.2. Hoewel het verschijnsel „schuldenlast” sindsdien in diverse lidstaten duidelijk aan nationaal belang heeft gewonnen, uit hoofde waarvan—overwegend specifieke—wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen zijn genomen, zijn in Europees verband geen beleidsinitiatieven ontplooid, ondanks de aandacht die, op overigens zeer professionele en uitstekende wijze, aan dit onderwerp wordt besteed in de studie van prof. N. Huls⁽¹⁾ en door de diensten van het huidige DG SANCO.

1.3. Op 27 mei 1999 besloot het Economisch en Sociaal Comité de afdeling „Interne markt, productie en consumptie” te belasten met het opstellen van een informatief rapport over „Huishoudens met een schuldenprobleem”, dat bij besluit van de voltallige vergadering aan alle Europese instellingen werd toegezonden.

1.4. Toen bovengenoemd rapport nog in voorbereiding was, en tijdens het Portugese voorzitterschap, stelde de Raad van ministers van consumentenaangelegenheden op 13 april 2000 in Luxemburg dit onderwerp weer aan de orde en

vestigde de aandacht van de Commissie en de lidstaten op de behoefte aan een gemeenschappelijke aanpak van dit probleem.

1.5. In de laatste paragraaf van het informatief rapport verzoekt het Comité „de Commissie derhalve, als eerste stap in deze richting, onverwijld een groenboek inzake huishoudens met schuldenproblemen in Europa op te stellen, waarin melding wordt gemaakt van de reeds beschikbare studies terzake, de balans wordt opgemaakt van de rechtsstelsels en de statistische gegevens in de diverse kandidaat-lidstaten, wordt getracht een eensluidende definitie van het begrip „schuldenprobleem” te presenteren en de aanzet wordt gegeven voor verdere actie ter verwezenlijking van de in het onderhavige rapport genoemde doelstellingen”.

1.6. Het is bekend dat de Commissie na deze aanbeveling een aanbestedingsprocedure heeft opgestart voor de uitvoering van twee studies in de lidstaten, één over de statistische aspecten en een ander over de verschillende rechtsstelsels die van toepassing zijn op schuldenproblemen.

Feit is echter dat de Commissie de studie over de juridische aspecten niet heeft aanvaard en het desbetreffende contract nietig heeft verklaard; bij de analyse van de studie over de statistische aspecten doet zich het probleem voor dat de beschikbare gegevens moeilijk te vergelijken zijn, wat uiteraard te verwachten was gezien de uiteenlopende opvattingen over en de verschillende benaderingen van het verschijnsel in de diverse lidstaten. Tot dusver heeft de Commissie nog geen officiële mededelingen gedaan over het belang dat zij hecht

(1) Nick Huls et al., „Overindebtedness of Consumers in the EC Member States: Facts and Search for Solutions”, in Collection Droit et Consommation, n° 29, 1994.

aan een gemeenschappelijke aanpak van deze kwestie en men kan constateren dat zij het onderwerp niet in haar actieprogramma heeft opgenomen. Positief is wél dat er in het kader van de herziening van de richtlijn over consumptief krediet afzonderlijke, maar fragmentarische maatregelen zijn genomen.

1.7. Met het oog op het opstellen van dit initiatiefadvies besloot het Comité, in samenwerking met het Zweedse voorzitterschap, op 18 juni 2001 in Stockholm een openbare hoorzitting te houden om actuele informatie in te winnen en kennis te nemen van de ervaringen van de Scandinavische landen op dit gebied, een aspect dat in het eerder genoemde informatief rapport onderbelicht was gebleven.

1.7.1. Tijdens die hoorzitting kreeg de Zweedse staatssecretaris de gelegenheid om uiteen te zetten hoeveel belang de Zweedse regering hecht aan een Europese aanpak van deze kwestie, ten einde de problemen als gevolg van het feit dat elk land deze kwestie op een andere manier aanpakt en tot andere oplossingen komt, die tot uiteenlopende resultaten leiden, uit de weg te ruimen ⁽¹⁾.

1.8. Op 2 juli 2001 organiseerde de „Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)”, in samenwerking met de Europese Commissie, een belangrijke conferentie over het thema „Mededingingsregels in de EU en tegenstrijdige bankstelsels”, waar het hoofd van de eenheid financiële diensten van DG SANCO een uiteenzetting hield over de richtsnoeren die ten grondslag liggen aan het voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende consumptief krediet en waar de communautaire dimensie van schuldenproblemen werd besproken ⁽²⁾.

1.8.1. DG SANCO nam ook het initiatief tot het organiseren van een hoorzitting op 4 juli 2001 in Brussel, waar regeringsdeskundigen in discussie gingen over de voorstellen tot wijziging van de richtlijn betreffende consumptief krediet; hier kwamen aspecten aan de orde die schuldenproblemen kunnen helpen voorkomen.

1.9. Tijdens het Belgische voorzitterschap vond op 13 en 14 november 2001 in Charleroi een belangrijk colloquium plaats over „Consumptief krediet en harmonisering binnen de EU”, waar met name de minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek van België de sociale en economische aspecten van het probleem en het verband daarvan met de ontwikkeling van de financiële dienstverlening en de grensoverschrijdende handel op de interne markt belichtte.

⁽¹⁾ Een markante uitspraak was dat „het reële gevaar bestaat dat de grote verschillen tussen de huidige regelingen in de Europese Unie tot praktische belemmeringen van het vrije verkeer van goederen en diensten in de interne markt leiden”.

⁽²⁾ In Italië hebben de consumentenorganisatie Adiconsum en andere ngo's alsook enkele kredietinstellingen aangedrongen op een wetsvoorstel om een eind te maken aan de schuldenproblemen van huishoudens.

1.10. Voorts dient te worden gewezen op de Raad van ministers van interne markt, consumenten en toerisme van 26 november 2001, waar o.m. werd geconstateerd dat „de verschillen qua preventieve, sociale, juridische en economische aanpak van de overmatige schuldenlast in de lidstaten aanleiding zouden kunnen geven tot grote discrepanties, zowel tussen Europese consumenten als tussen kredietverleners”, als gevolg waarvan „beraad op Europees niveau wenselijk is, om, in aanvulling op de maatregelen ter ontwikkeling van de grensoverschrijdende kredietverlening, tevens maatregelen ter preventie van overmatige schuldenlast te treffen tijdens de gehele kredietcyclus”.

2. De Europese dimensie van de kwestie „huishoudens met een schuldenprobleem”

2.1. Het verschijnsel „schuldenlast” omvat sociale, economische, financiële, civiel- en procesrechtelijke en, natuurlijk, politieke aspecten, die allemaal Europese aandacht verdienen.

2.1.1. Van fundamenteel belang, althans binnen het bestek van dit initiatiefadvies, zijn de juridische aspecten die rechtstreeks van invloed zijn op het beleid ter voltooiing van de interne markt.

2.2. Uit de studies en hoorzittingen is ontegenzeggelijk naar voren gekomen dat de ontwikkeling van een markt voor grensoverschrijdende financiële diensten staat of valt bij het vertrouwen van de producenten, handelaren, zelfstandigen en consumenten.

2.2.1. Essentieel voor het garanderen van dit vertrouwen is, van de kant van de kredietverschaffers, doorzichtigheid van de regels voor marktregulering, zelfs in situaties waarin die regels niet worden nageleefd.

2.3. Hoewel een belangrijk deel van de gevallen waarin de regels niet worden nageleefd, en die de eerste stap op weg naar een schuldenprobleem zijn, kunnen worden geregeld op het niveau van de kredietverschaffing, en met name consumptief krediet, bestaat er een hele reeks maatregelen ter voorkoming en oplossing van schuldenproblemen die veeleer tot het terrein van justitie en de interne markt behoren.

2.4. Gezien het subsidiariteitsbeginsel en de nieuwe formulering van artikel 153 van het Verdrag van Rome en artikel 34 van het Verdrag van Amsterdam is het niet alleen mogelijk maar ook absoluut noodzakelijk voor de werkelijke totstandbrenging van de interne markt om de hoofdzakelijk juridische aspecten van de kwestie gezinnen met een schuldenprobleem op een geharmoniseerde, Europese manier aan te pakken.

2.5. Er zijn drie argumenten die hiervoor pleiten:

2.5.1. Het eerste heeft betrekking op het gelijktrekken van de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende instanties die leningen aan particulieren verstrekken, gaande van kredietverlenende instanties tot andere financiële instellingen en handelaren die hun goederen op afbetaling en op krediet verkopen.

2.5.2. Het tweede argument heeft te maken met de werking van de interne markt, die weliswaar „geen grenzen” meer kent wanneer het gaat om de mogelijkheden van grensoverschrijdende transacties, maar waar tal van nationale juridische barrières worden opgeworpen zodra er kwesties moeten worden aangepakt die in feite het resultaat zijn van die weggevalen grenzen. Gezien de recente ontwikkelingen op het vlak van de elektronische handel en de verkoop op afstand van goederen en financiële diensten valt er veel voor te zeggen om, zoals ook bij faillissementen van handelaren reeds het geval is, de aanpak van schuldenproblemen van gezinnen te harmoniseren omdat er anders nieuwe barrières worden opgeworpen voor de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven en hun concurrentiepositie wordt ondermijnd.

2.5.3. Het derde argument houdt rechtstreeks verband met de bescherming van de consument en vloeit voort uit het nieuwe art. 153 van het Verdrag. In lid 3 van dit artikel, sub b), wordt verklaard dat de Gemeenschap bijdraagt tot de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstellingen, waaronder ongetwijfeld ook de aanpak van schuldenproblemen valt, door middel van „maatregelen om het beleid van de lidstaten te ondersteunen, aan te vullen en te controleren”. Het lijkt derhalve geen twijfel dat een kwestie als „gezinnen met een schuldenprobleem” een communautaire aanpak verdient die garandeert dat alle nationale initiatieven ter zake op dezelfde lijn zitten en er geen verwerpelijke situaties van discriminatie jegens hetzij de sector hetzij de consument ontstaan.

2.6. Dan zijn er nog drie andere, bijkomstige argumenten die voor onmiddellijk handelen van de Commissie pleiten.

2.6.1. De eerste hangt samen met de feitelijke invoering van de gemeenschappelijke munt en de impuls die de grensoverschrijdende handel en, bijgevolg, de kredietverschaffing hierdoor zal krijgen, waarmee één van de belangrijkste en erkende barrières voor grensoverschrijdende handel zal verdwijnen.

2.6.2. De tweede heeft te maken met de ontwikkeling van de elektronische handel en de verkoop op afstand en met alles wat de richtlijnen dienaangaande beogen bij te dragen tot de afschaffing van de geografische en logistieke barrières en de voordelen die de sector en de consument hiervan ondervindt. De ophanden zijnde goedkeuring van het voorstel voor een richtlijn over de verkoop op afstand van financiële diensten maakt het rechtskader dat noodzakelijk is voor de toename van grensoverschrijdende kredietverlening compleet.

2.6.3. De naderende uitbreiding van de Europese Unie, ten slotte, vergt minstens een onmiddellijke harmonisering voordat het rechtskader nog complexer en moeilijker te hanteren wordt.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1. Het Comité concludeert derhalve dat:

- a) het verschijnsel schuldenlast in alle landen van de Europese Unie voorkomt en ook in de kandidaat-lidstaten aanwezig is, en zich waarschijnlijk nog zal uitbreiden met de openstelling van de grenzen en de grensoverschrijdende handel;
- b) de meeste EU-landen zelf diverse en uiteenlopende stelsels hebben ontworpen en hanteren om verschillende situaties van schuldenproblemen te voorkomen en verhelpen; deze stelsels zijn soms zelfs, hetzij op het vlak van het materiële recht, hetzij in gevallen van strafvervolgning of administratieve procedures, tegenstrijdig;
- c) deze verschillen vormen een belemmering voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende kredietverlening en de totstandbrenging van de interne markt, en dragen niet bij tot het noodzakelijke vertrouwen van de economische subjecten in de mogelijkheden en voordelen van de interne markt;
- d) het is derhalve wenselijk dat wordt getracht de juridische aspecten van het schuldenprobleem te harmoniseren en een dergelijke harmonisering is mogelijk in het kader van de bepalingen van de artikelen 2 en 34 van het EU-Verdrag en de huidige artikelen 3, sub t), en 153 van het Verdrag van Rome.

3.2. Het Comité

3.2.1. beveelt de Commissie aan:

- a) de resultaten van de studie over de statistische aspecten, waartoe zij opdracht had gegeven, onmiddellijk openbaar te maken en een nieuwe aanbestedingsprocedure te starten voor een studie over de rechtsvergelijking inzake schuldenproblemen in Europa;
- b) zo snel mogelijk een groenboek op te stellen waarin wordt nagegaan wat de gevolgen zijn van de huidige situatie voor de totstandbrenging van de interne markt;
- c) maatregelen voor te stellen ter harmonisering van zowel het materiële recht als de rechtsvordering inzake het voorkomen en verhelpen van situaties van te grote schuldenlast, overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit en met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 2 en 34 van het EU-Verdrag en de artikelen 3 en 153 van het Verdrag van Rome;
- d) een informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de Commissie tot stand te brengen om na te gaan hoe het verschijnsel „huishoudens met een schuldenprobleem” zich in de lidstaten en de kandidaat-lidstaten ontwikkelt, zulks met het oog op de oprichting van een Europese Waarnemingspost voor Schuldenproblemen;

- e) bijzondere aandacht te besteden aan het effect dat de maatregelen die op diverse terreinen van het communautair beleid worden genomen — met name met betrekking tot consumptief en hypothecair krediet, reclame, publiciteit en marketing, en handelspraktijken — kunnen hebben op het ontstaan of de verslechtering van de schulden situatie van huishoudens;

3.2.2. beveelt de lidstaten aan:

- a) verder te gaan op het pad dat met de resolutie van 13 juli 1992 werd ingeslagen, en dat tijdens de Raad van ministers van interne markt, consumenten en toerisme op 13 april 2000 en 26 november 2001 werd hervat, totdat een rechtskader tot stand is gebracht voor een communautaire aanpak van de kwestie huishoudens met een schuldenprobleem;
- b) rekening te houden met de mogelijkheid dat bepaalde juridische aspecten van het schuldenvraagstuk in een regeling worden vervat waarvan de reikwijdte parallel loopt met die van de insolventieregeling voor bedrijven;
- c) er bij de Commissie op aan te dringen dat zij, in het licht van de ervaringen en de informatie-uitwisseling met de lidstaten, voorstellen uitwerkt tot harmonisering van de voorlichting van de consument op het vlak van kredietverlening, het gebruik van gegevens over diens

solvabiliteit, de rol van tussenpersonen of financiële instellingen, de procedure bij ingebrekestelling en de speciale procedures voor de terugvordering van kredieten;

- d) eventueel gezamenlijk, op basis van vrijwilligheid, gedragscodes op te stellen om situaties van schuldenproblemen op te lossen;
- e) eventueel samen te werken om situaties van torenhoge schulden als gevolg van grensoverschrijdende kredietverlening langs niet-rechterlijke weg te verhelpen;
- f) voorlichtingscampagnes en educatieve acties op scholen te stimuleren om schuldenproblemen te helpen voorkomen.

3.2.3. beveelt de Raad en het Europees Parlement aan:

- a) zich in duidelijke en ondubbelzinnige bewoordingen uit te spreken voor maatregelen op Europees niveau om de juridische aspecten van het schuldenprobleem te harmoniseren, en wel op de wijze als vermeld in par. 3.2.2, sub c);
- b) de nodige financiële middelen ter beschikking te stellen zodat de Commissie de schuldenproblematiek op de voet kan blijven volgen en de noodzakelijke actie kan ondernemen om de eerder genoemde harmonisering van de wetgeving door te voeren.

Brussel, 24 april 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS
