EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 5.11.2020
COM(2020) 963 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van Richtlijn 2008/48/EG inzake kredietovereenkomsten voor consumenten

{SEC(2020) 371 final} - {SWD(2020) 254 final} - {SWD(2020) 255 final}

Richtlijn 2008/48 – Verslag aan de medewetgevers (overeenkomstig artikel 27, lid 2, RCK)

1. Inleiding

Richtlijn 2008/48/EG inzake kredietovereenkomsten voor consumenten (richtlijn consumentenkrediet – hierna "richtlijn" genoemd)[1] harmoniseert bepaalde aspecten van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake consumentenkredietovereenkomsten. Met de richtlijn worden twee hoofddoelstellingen nagestreefd:

(i) het verbeteren van de bescherming van consumenten en het zodoende versterken van het vertrouwen van consumenten, en

(ii) het bevorderen van de totstandkoming van een goed functionerende interne markt voor consumentenkredieten die over de grenzen heen worden aangeboden door een gelijk speelveld voor aanbieders van consumentenkredieten in de lidstaten te waarborgen.

De richtlijn heeft niet tot doel consumenten aan te moedigen meer kredieten op te nemen, maar veeleer om hen te voorzien van alle noodzakelijke informatie om na te denken over aanbiedingen en deze te vergelijken voordat zij een krediet opnemen en om consumenten rechten te verlenen in gevallen waarin zij zich bedenken. De richtlijn heeft betrekking op consumentenkredieten met een waarde tussen 200 en 75 000 EUR, zoals leningen voor persoonlijke consumptie, debetstanden en kredietkaarten, evenals op ongedekte kredieten met een waarde van meer dan 75 000 EUR voor de renovatie van voor bewoning bestemde onroerende goederen. De richtlijn is niet van toepassing op bepaalde specifieke soorten consumentenkredieten (bv. kredieten zonder rente, bepaalde leasingovereenkomsten).

De richtlijn trad in juni 2008 in werking en de lidstaten hadden tot 11 juni 2010 de tijd om deze om te zetten. Op dit moment lopen er geen inbreukprocedures tegen de lidstaten vanwege niet-omzetting van de richtlijn[2].

De richtlijn gaf in de meeste lidstaten aanleiding tot aanzienlijke hervormingen van de situatie ten aanzien van consumentenkredieten. De lidstaten moesten een volledig nieuw rechtskader uitwerken en opzetten dat van toepassing was op de kredietmarkt of hun bestaande wetgeving herzien. In zoverre in de richtlijn geharmoniseerde bepalingen werden vastgesteld, konden de lidstaten geen bepalingen handhaven of invoeren in hun nationale wetgeving die afweken van die welke in de richtlijn waren vastgesteld. De lidstaten kregen echter een discretionaire flexibiliteit om gebruik te maken van specifieke regelgevingsopties van negen optionele bepalingen[3]. Daarnaast zijn in sommige bepalingen van de richtlijn duidelijke doelstellingen vastgesteld, maar zijn de resultaten die moeten worden behaald niet

[1] Richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 87/102/EEG van de Raad, PB L 133 van 22.5.2008, blz. 66.

[2] Na het verstrijken van de uiterste termijn voor omzetting leidde de Commissie inbreukprocedures in tegen twintig lidstaten. De lidstaten hebben hun omzettingsmaatregelen echter uiteindelijk goedgekeurd en bekendgemaakt, zodat alle zaken snel daarna werden gesloten.

[3] Gespecificeerd in artikel 27, lid 2, van de richtlijn en hieronder in afdeling 3 behandeld.

duidelijk gespecificeerd. Op deze manier werd de lidstaten een aanvullende beoordelingsvrijheid geboden bij de uitvoering van de richtlijn.

Volgens artikel 27, lid 2, van de richtlijn moet de Commissie de gevolgen beoordelen van de regelgevingsopties die de lidstaten hebben gekozen voor de interne markt en de consumenten[4]. Bovendien heeft de Commissie in het "Actieplan inzake financiële diensten voor de consument" van 2017[5] gewezen op het belang van i) een diepere en veiligere eengemaakte markt voor consumentenkredieten[6] en ii) betere kredietwaardigheidsbeoordelingen[7]. In de REFIT Platform opinion van de Commissie van 2019 werd aanbevolen de relevantie, doeltreffendheid en efficiëntie te beoordelen van de vereisten voor de standaardinformatie die moet worden opgenomen in reclames.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie besloten een volwaardige evaluatie van de richtlijn uit te voeren om de doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang, relevantie en EU-meerwaarde ervan te beoordelen[8]. De evaluatie werd uitgevoerd in lijn met de beginselen van betere regelgeving en omvatte een openbare raadpleging die tussen januari en april 2019 plaatsvond, evenals andere activiteiten voor de raadpleging van belanghebbenden.

In dit verslag worden de belangrijkste resultaten van de evaluatie gepresenteerd, evenals de lessen die zijn getrokken uit de toepassing van de richtlijn in de afgelopen tien jaar, met inbegrip van de overwegingen zoals vereist op grond van artikel 27, lid 2, van de richtlijn[9]. Het verslag bouwt voort op de resultaten van een alomvattend evaluatiedocument dat de diensten van de Commissie hebben opgesteld[10] en dat tegelijk met dit verslag is gepubliceerd.

2. Belangrijkste uitkomsten van de evaluatie

2.1 Algemeen resultaat

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de richtlijn er **gedeeltelijk in is geslaagd** te zorgen voor hoge normen voor de consumentenbescherming en de bevordering van de ontwikkeling van een eengemaakte markt voor kredieten en dat de **doelstellingen** ervan **nog steeds relevant zijn** in het kader van een aanzienlijk gefragmenteerde regelgeving in de EU.

[4] Volgens artikel 27, lid 2, van de richtlijn moet de Commissie daarnaast een regelmatige evaluatie uitvoeren van de drempels en de percentages die in de wetgeving en de bijbehorende bijlagen zijn vastgesteld. Zie afdeling 4 hieronder voor meer informatie.
[5] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Actieplan inzake financiële diensten voor de consument: Betere producten, meer keuze, COM(2017) 0139 final.
[6] Actie 7 – Een diepere eengemaakte markt voor consumentenkrediet: de Commissie zal bestuderen op welke manieren de grensoverschrijdende toegang tot leningen kan worden gefaciliteerd en daarbij voor een hoog niveau van consumentenbescherming zorgen. In deze context zal de Commissie ook bekijken op welke manieren op een efficiëntere wijze overmatige schuldenlast van consumenten in verband met kredietactiviteiten kan worden aangepakt.
[7] Actie 9 – Betere kredietwaardigheidsbeoordelingen: de Commissie zal trachten gemeenschappelijke kredietwaardigheidsbeoordelingsnormen en beginselen voor kredietverlening aan consumenten in te voeren en werken aan de ontwikkeling van een minimumdataset die bij grensoverschrijdende kredietwaardigheidsbeoordelingen tussen kredietregisters moet worden uitgewisseld.
[8] Zie: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive
[9] In artikel 27, lid 2, van de richtlijn is bepaald dat de Commissie de gevolgen beoordeelt van het bestaan van de in artikel 2, leden 5 en 6, artikel 4, lid 1, en lid 2, onder c), artikel 6, lid 2, artikel 10, lid 1, artikel 10, lid 5, onder f), artikel 14, lid 2, en artikel 16, lid 4, vermelde regelgevingsopties.
[10] SWD(2020)254.

Doeltreffendheid

De doelstellingen van een hoog niveau van consumentenbescherming en de totstandkoming van een goed functionerende interne markt zijn beide gedeeltelijk verwezenlijkt. De doeltreffendste bepalingen van de richtlijn houden verband met de bepalingen inzake het herroepingsrecht en het recht op vervroegde aflossing en de bepaling inzake het jaarlijkse kostenpercentage. De bepalingen inzake de beoordelingen van de kredietwaardigheid en gegevensbestanden voor kredieten waren daarentegen niet volledig doeltreffend. De redenen dat de richtlijn slechts gedeeltelijk doeltreffend was, vloeien voort uit zowel de richtlijn zelf (bijvoorbeeld een onnauwkeurige bewoording van specifieke artikelen) als externe factoren, zoals de toepassing en handhaving in de praktijk in de lidstaten[11] en aspecten van de kredietmarkt waarop de richtlijn geen betrekking heeft.

Efficiëntie

De inwerkingtreding van de richtlijn heeft geleid tot een aantal eerste en lopende kosten (bijvoorbeeld voor de opleiding van personeel en de eerste kosten voor de oprichting van particuliere ondernemingen; en kosten voor de monitoring, naleving en handhaving voor overheidsinstanties). De belangrijkste bevinding is echter dat het voornaamste voordeel van de richtlijn, dat wil zeggen de vermindering van de benadeling van consumenten, zwaarder weegt dan de kosten.

Samenhang

De richtlijn is over het algemeen coherent met en een aanvulling op andere beleidsmaatregelen en wetgeving inzake consumenten op EU-niveau. Hoewel er geen sprake is van grote inconsistenties met andere relevante wetgeving op EU-niveau, kan een verdere afstemming of synergie met dergelijke wetgeving bijdragen tot de verbetering van de rechtszekerheid voor consumenten en kredietgevers. Eén van deze gevallen betreft de beoordeling van de kredietwaardigheid en de mogelijke noodzaak dat de richtlijn beter wordt afgestemd op respectievelijk de richtlijn hypothecair krediet en de algemene verordening gegevensbescherming.

Relevantie

De twee hoofddoelstellingen van de richtlijn, met name het zorgen voor hogere normen voor consumentenbescherming en de totstandkoming van een grensoverschrijdende markt, zijn nog steeds relevant. Om de relevantie van de richtlijn op de korte en middellange termijn in stand te houden, kan het echter nodig zijn dat de richtlijn ook betrekking heeft op de nieuwe opkomende consumptiegewoonten en opkomende marktontwikkelingen als gevolg van de digitalisering. Hiervoor hoeven de doelstellingen zelf niet te worden gewijzigd, maar is eventueel een aanpassing van enkele van de bepalingen van de richtlijn noodzakelijk.

EU-meerwaarde

De meerwaarde van de richtlijn ligt in het zorgen voor een hoog niveau van consumentenbescherming in de gehele EU en in het verminderen van de versnippering van

[11] Hieronder besproken in afdeling 2.4.

het EU-rechtskader door middel van de invoering van bepaalde artikelen voor de harmonisatie (bijvoorbeeld gestandaardiseerde informatieformulieren), waardoor de consumentenbescherming wordt verbeterd en de belemmeringen voor de kredietverlening over de grenzen heen worden beperkt.

2.2 Belangrijke ontwikkelingen van de kredietmarkt die gevolgen hebben voor de richtlijn

De doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang, relevantie en meerwaarde van de richtlijn zijn in de afgelopen tien jaar beïnvloed door verschillende trends op de kredietmarkt.

Digitalisering

De digitalisering heeft het besluitvormingsproces en de algemene gewoonten van consumenten aanzienlijk veranderd. Dit heeft ook gevolgen voor de sector kredietverlening, die steeds verder wordt gedigitaliseerd en waar steeds meer kredietovereenkomsten voor consumenten online worden besproken en/of gesloten. De trend in de richting van meer digitalisering zal zich naar verwachting voortzetten[12].

De digitalisering heeft ook nieuwe marktdeelnemers met zich meegebracht die kredietovereenkomsten in andere vormen aanbieden, zoals kredieten van platforms of peer-to-peerlenen. Dit heeft geleid tot een debat over de vraag of nieuwe marktdeelnemers onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen of moeten vallen en of de huidige definitie van "kredietgever" zoals vastgesteld in de richtlijn toereikend is. De digitalisering heeft ook vragen doen rijzen omtrent de duurzaamheid van de huidige artikelen inzake precontractuele informatie voor een papierloze omgeving waarin gebruik wordt gemaakt van digitale instrumenten, zoals mobiele telefoons en tablets.

Nieuwe producten

Op de kredietmarkt voor consumenten zijn nieuwe producten verschenen als gevolg van innovatie of van de aanpassing van de sector ondernemingsfinanciering – bv. kortlopende kredieten met hoge kosten, doorlopende kredieten of peer-to-peerlenen.

Enkele van deze producten vallen momenteel niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn. Tegelijkertijd vormen sommige van deze producten een bijzonder gevaar voor consumenten, aangezien hieraan gerelateerde kosten vanaf het begin erg hoog kunnen zijn of na verloop van tijd snel kunnen toenemen, waardoor de consument in een schuldenspiraal kan terechtkomen.

Voorkeuren van de consument

In de afgelopen tien jaar zijn de besluitvormingsprocessen van consumenten bij het opnemen van kredieten niet alleen veranderd als gevolg van de digitalisering, maar ook vanwege de verandering van de consumptiegewoonten. Uit de openbare raadpleging van 2019[13] is

[12] Uit een studie is gebleken dat het aantal fintechkredieten tussen het tweede kwartaal van 2016 en het tweede kwartaal van 2018 ongeveer is verdrievoudigd, terwijl uit een andere studie bleek dat de fintechmarkt uiterlijk 2022 naar verwachting met 13,3 % zal zijn gegroeid, ten opzichte van een transactiewaarde van 682 miljard EUR in 2018.

[13] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive

gebleken dat consumenten meer nadruk leggen op een soepeler en sneller proces bij het verkrijgen van het krediet dan op de locatie of de identiteit van de kredietgever.

2.3 Gebieden waarop de richtlijn een bijzonder positieve impact had

Ondanks de bovengenoemde uitdagingen is uit de evaluatie gebleken dat de richtlijn de bescherming van consumenten en de integratie van de interne markt op een aantal gebieden heeft verbeterd:

Herroepingsrecht en recht op vervroegde aflossing

De consument beschikt over een termijn van 14 kalenderdagen om de kredietovereenkomst zonder opgave van redenen te herroepen. Daarnaast biedt de clausule inzake vervroegde aflossing de consument het recht om de uitstaande schuld uit hoofde van een kredietovereenkomst op elk moment volledig of gedeeltelijk af te lossen.

Consumenten, consumentenorganisaties, functionarissen van de lidstaten en kredietgevers zijn het erover eens dat het herroepingsrecht en het recht op vervroegde aflossing doeltreffend zijn en over het algemeen goed werken[14]. Volgens hen bieden deze rechten een hoge mate van bescherming voor consumenten en worden ze goed nageleefd door kredietgevers[15].

Jaarlijks kostenpercentage

Het jaarlijkse kostenpercentage drukt de totale kosten van het krediet voor de consument uit, in een percentage op jaarbasis van het totale kredietbedrag. Hoewel de bepaling inzake het jaarlijkse kostenpercentage reeds bestond in eerdere wetgeving inzake consumentenkredieten, is met de richtlijn de berekening van het jaarlijkse kostenpercentage volledig geharmoniseerd door te voorzien in een consistente formule voor de berekening ervan in alle lidstaten. De richtlijn voorziet dus in een gemeenschappelijk en vergelijkbaar instrument dat zeer doeltreffend is en waarde toevoegt voor consumenten[16].

Precontractuele informatie: Het formulier Europese standaardinformatie inzake consumentenkrediet

De richtlijn verplicht de kredietgever ertoe de consument geruime tijd voordat hij door een kredietovereenkomst of een aanbod wordt gebonden de nodige informatie te verstrekken om verschillende aanbiedingen te kunnen vergelijken en zo een geïnformeerd besluit te kunnen nemen over het sluiten van een kredietovereenkomst. Die informatie wordt verstrekt door middel van het formulier Europese standaardinformatie inzake consumentenkrediet, waarin belangrijke details worden opgenomen zoals het soort krediet, het jaarlijkse

[14] Over het algemeen zijn consumenten goed geïnformeerd over beide rechten: 72 % van de consumenten is op de hoogte van het herroepingsrecht en 82 % is op de hoogte van het recht op vervroegde aflossing.
[15] Relatief weinig consumenten kregen te maken met problemen bij het gebruikmaken van hun herroepingsrecht, terwijl iets meer consumenten te maken kregen met problemen bij vervroegde aflossing.
[16] 90 % van de personen die antwoordden op de openbare raadpleging gaf aan dat het jaarlijkse kostenpercentage enigszins of zeer belangrijk was bij hun beslissing.

kostenpercentage, het aantal en de frequentie van betalingen en het totale verschuldigde bedrag.

Over het algemeen erkennen belanghebbenden dat het formulier Europese standaardinformatie inzake consumentenkrediet een positieve impact heeft gehad op de consumentenbescherming, door consumenten op gemakkelijk te begrijpen wijze en in een goed gestructureerd formaat informatie te bieden[17]. Daarnaast is het percentage naleving onder kredietgevers van de bepaling inzake precontractuele informatie over het algemeen hoog.

2.4 Tekortkomingen van de richtlijn

De evaluatie heeft uitgewezen dat bij de toepassing van de richtlijn een aantal problemen aan het licht is gekomen. Deze problemen zijn het gevolg van tekortkomingen van de richtlijn en van de trends op het gebied van kredieten en hebben het behalen van de doelstellingen van de richtlijn gedeeltelijk belemmerd. Het gaat om de navolgende zaken.

Toepassingsgebied

De uitzonderingen op het toepassingsgebied van de richtlijn, zoals vastgesteld in artikel 2, zijn substantieel en omvatten een aantal veelgebruikte kredieten en kredieten waarvan bekend is dat zij onder bepaalde omstandigheden gemakkelijker tot nadelen voor consumenten leiden, zoals kredieten zonder rente, flitskredieten, leasingovereenkomsten die geen verplichting tot aankoop inhouden en overeenkomsten met pandhuizen.

Bovendien bestrijkt de richtlijn niet het volledige proces van kredietverlening, waarvan veel aspecten slechts gedeeltelijk of helemaal niet zijn geharmoniseerd in de EU (bv. de inhoud van gegevensbestanden voor kredieten). Dit is een belangrijke belemmering voor de totstandbrenging van een echte interne markt voor consumentenkredieten.

Definities en onduidelijke termen

De meeste definities van de richtlijn zijn nog steeds relevant voor de huidige marktsituatie. De onzekerheid over nieuwe vormen van kredietverlening die online zijn ontstaan, neemt echter toe. In artikel 2, lid 2, van de richtlijn worden dergelijke nieuwe vormen van kredietverlening niet uitdrukkelijk genoemd – bij de uitzonderingen op het toepassingsgebied (artikel 2, lid 2) wordt peer-to-peerlenen[18] bijvoorbeeld niet genoemd, wat betekent dat de richtlijn in principe ook van toepassing moet zijn op peer-to-peerlenen. In de definitie van "kredietgever" worden echter de woorden "in het kader van de uitoefening van zijn bedrijfs- of beroepsactiviteiten" gebruikt, die wellicht niet relevant zijn voor peer-to-peerlenen.

Ook de vage bewoordingen van sommige bepalingen van de richtlijn leiden tot rechtsonzekerheid, zoals de bepalingen inzake de standaardinformatie die moet worden

[17] Bijna twee derde van de organisaties die antwoordden op de openbare raadpleging waren van mening dat het formulier Europese standaardinformatie inzake consumentenkrediet doeltreffend was. Terwijl de meerderheid van de overheidsinstanties (74 %) en consumentenorganisaties (65 %) die antwoordden duidelijk aangaf dat het formulier Europese standaardinformatie inzake consumentenkrediet doeltreffend was voor de bescherming van consumenten, was dit onder vertegenwoordigers van de sector net iets meer dan de helft (56 %).

[18] Bij peer-to-peerlenen wordt een elektronisch platform gebruikt om kredietgevers/beleggers in contact te brengen met kredietnemers/emittenten voor het verstrekken van niet-gewaarborgde kredieten, waaronder consumentenkredieten.

opgenomen in reclame, inzake precontractuele informatie en inzake de beoordeling van de kredietwaardigheid, waarin termen worden gebruikt zoals "toereikende informatie" en "geruime tijd", zonder dat deze termen verder worden gespecificeerd.

Informatieverplichtingen en communicatiekanalen

Hoewel er geen twijfel over bestaat dat het geharmoniseerde formulier "Europese standaardinformatie inzake consumentenkrediet", dat in de vorm van een gedetailleerde tabel is opgenomen in bijlage II bij de richtlijn, goed werkt in een papieren context, zijn het formaat en de lengte van het formulier niet geschikt voor de moderne mobiele digitale technologie die veel consumenten gebruiken. Zo leidt het doel van het formulier "Europese standaardinformatie inzake consumentenkrediet", nl. te voorzien in nuttige precontractuele informatie, tot de verplichte verstrekking van informatie die voor de consument in een online omgeving slecht toegankelijk en weinig bevattelijk is, wat indruist tegen de oorspronkelijke doelstelling.

Een ander probleem in verband met de transparantie dat in de afgelopen tien jaar is ontstaan, betreft reclame voor consumentenkredieten op televisie en radio. De bepalingen van artikel 4 van de richtlijn[19] leiden ertoe dat belangrijke informatie slechts zeer kort wordt getoond of zeer snel wordt meegedeeld, waardoor consumenten onvoldoende tijd krijgen om deze te verwerken en zich deze te herinneren. Dit duidt erop dat het in de praktijk moeilijk is om het huidige artikel 4 van de richtlijn op consistente wijze doeltreffend toe te passen voor alle soorten media.

Beoordeling van de kredietwaardigheid en gegevensbestanden voor kredieten

Artikel 8 van de richtlijn voorziet in een "verplichting om de kredietwaardigheid van de consument te beoordelen" voordat een krediet aan de consument wordt verleend. In het artikel is bepaald dat de kredietgever de kredietwaardigheid van de consument moet beoordelen "op basis van toereikende informatie die, in voorkomend geval, is verkregen van de consument en, waar nodig, op basis van een raadpleging van het desbetreffende gegevensbestand", zonder dat specifiek wordt gedefinieerd welke informatie moet worden gecontroleerd of onder welke voorwaarden de kredietgever de consument als kredietwaardig kan beschouwen. De informatie die moet worden gecontroleerd en het besluitvormingsproces worden op het niveau van de lidstaten gedefinieerd, waarbij zij een aanzienlijke beoordelingsvrijheid hebben om de details van de beoordeling van de kredietwaardigheid verder te reguleren.

De meerderheid van de lidstaten[20] heeft verdere bepalingen vastgesteld met betrekking tot de beoordeling van de kredietwaardigheid en de toegang tot gegevensbestanden, waarin verder wordt gedefinieerd hoe de beoordeling van de kredietwaardigheid moet worden uitgevoerd en waarin andere verplichtingen worden opgelegd aan kredietgevers. De meeste lidstaten die verder zijn gegaan dan de eenvoudige verplichting om de solvabiliteit van een kredietnemer

[19] Volgens artikel 4 moet standaardinformatie op duidelijke, beknopte en opvallende wijze worden vermeld en er wordt een aantal voorbeelden genoemd van vereiste informatie, waaronder de debetrentevoet, het totale kredietbedrag en het jaarlijkse kostenpercentage.
[20] BE, CZ, DK, ES, FI, HU, IT, LV, LT, NL, PL, RO, SI, SK, SE, UK.

te controleren, hebben documenten vastgesteld die consumenten moeten overleggen om hun kredietwaardigheid te laten beoordelen[21].

De enige bron van gegevens die in de richtlijn is genoemd voor de beoordeling van de kredietwaardigheid zijn de gegevensbestanden die bestaan in de lidstaten en waarin informatie wordt opgeslagen over de bestaande kredieten van consumenten en eventuele wanbetalingen. Volgens artikel 9 van de richtlijn, inzake de toegang tot gegevensbanken, moeten de lidstaten er zorg voor dragen dat kredietgevers uit andere lidstaten toegang hebben tot de gegevensbestanden die in de lidstaat in kwestie worden gebruikt. In de richtlijn wordt echter niets gezegd over de manier waarop een dergelijke toegang moet worden verleend, wat ertoe heeft geleid dat de afzonderlijke lidstaten uiteenlopende toegangsvereisten hebben vastgesteld. Bovendien verschillen de gegevensbestanden voor kredieten – en de daarin opgenomen informatie – tussen de lidstaten. Deze zijn publiek of privaat en bevatten positieve gegevens (d.w.z. over eventuele kredieten die een persoon heeft opgenomen) of negatieve gegevens (d.w.z. uitsluitend gegevens over het niet-betalen van opgenomen kredieten) of beide.

De verschillen in de inhoud van de gegevensbestanden van de respectieve lidstaten bemoeilijken de taak van de kredietgever in grensoverschrijdende situaties.

Naast de verschillen in de manier waarop de lidstaten de algemene vereisten van de artikelen 8 en 9 operationeel hebben gemaakt, hebben sommige lidstaten[22] een reeks andere verplichtingen opgelegd aan kredietgevers met betrekking tot de beoordeling van de kredietwaardigheid, zoals regels die kredietgevers verbieden de kredietovereenkomst te beëindigen of boetes op te leggen voor late betalingen in het geval dat de beoordeling van de kredietwaardigheid niet correct werd uitgevoerd.

Als gevolg hiervan hebben de huidige bepalingen van de richtlijn geleid tot een versnipperde situatie wat betreft de regels inzake de beoordeling van de kredietwaardigheid en de interoperabiliteit van de gegevensbestanden, wat een betere werking van de interne markt voor consumentenkredieten belemmert.

Handhaving van de richtlijn

In artikel 23 van de richtlijn is bepaald dat de lidstaten regels moeten vaststellen inzake de sancties die gelden voor inbreuken op de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en dat deze sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

Daarbij hebben de lidstaten over het algemeen voorzien in civiele en administratieve sancties voor inbreuken op de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen; sommige lidstaten bieden naast de civiele en administratieve sancties echter de mogelijkheid om strafrechtelijke sancties op te leggen. Het gevolg hiervan is dat er grote verschillen bestaan tussen de soorten en hoogte van de sancties die de nationale autoriteiten opleggen bij de handhaving van de richtlijn. Daarnaast heeft een kleine meerderheid van de lidstaten slechts één handhavingsinstantie die verantwoordelijk is voor de naleving van de richtlijn,

[21] BE, DK, ES, FI, LV, PL, SK, UK.
[22] HU, IT, LT, NL, SI.

terwijl een groot aantal lidstaten verschillende instanties heeft aangewezen om de correcte uitvoering van de verschillende aspecten van de richtlijn te waarborgen; in sommige lidstaten is de bevoegde autoriteit afhankelijk van het soort kredietgever, namelijk of het om een bancaire of niet-bancaire kredietgever gaat[23]. Het bestaan van meerdere bevoegde autoriteiten met uiteenlopende sanctiebevoegdheden en bevoegde autoriteiten afhankelijk van het soort marktdeelnemer heeft gevolgen gehad voor het gelijke speelveld wat betreft de concurrentiepositie van verschillende categorieën aanbieders en de consistentie van de handhaving.

3. Het gebruik van door de richtlijn geboden regelgevingsopties door de lidstaten

De tekortkomingen van de richtlijn waarop hierboven is gewezen, zijn verder verergerd door de resultaten van de regelgevingsopties waarvoor de lidstaten hebben gekozen ten aanzien van bepaalde elementen van de richtlijn. Hoewel de richtlijn de opstelling vereiste van een specifiek geharmoniseerd rechtskader om consumenten te beschermen, dat in talrijke lidstaten op het moment van de invoering niet bestond, werd de nationale wetgevers flexibiliteit geboden met betrekking tot negen optionele bepalingen, waarmee de lidstaten de mogelijkheid kregen om gebruik te maken van bepaalde regelgevingsopties.

Regelgevingsopties als bedoeld in artikel 27, lid 2, van de richtlijn

Volgens artikel 2, lid 5, van de richtlijn mogen de lidstaten besluiten de richtlijn gedeeltelijk toe te passen op kredietovereenkomsten die worden gesloten door organisaties die zijn opgericht tot wederzijds nut van hun leden[24]. Van deze flexibiliteit hebben sommige lidstaten gebruikgemaakt[25].

Krachtens artikel 2, lid 6, van de richtlijn mogen de lidstaten besluiten slechts bepaalde artikelen van de richtlijn toe te passen in een situatie waarin de consument zijn verplichtingen op grond van de oorspronkelijke kredietovereenkomst niet is nagekomen en de kredietgever en de consument regelingen voor uitstel of aflossing treffen. Van deze mogelijkheid heeft de meerderheid van de lidstaten[26] gebruikgemaakt.

Op grond van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn kan de nationale wetgeving voorschrijven dat in plaats van een rentevoet of cijfers betreffende kosten van het krediet voor de consument het jaarlijkse kostenpercentage moet worden vermeld in reclame voor kredietovereenkomsten. Slechts een beperkt aantal lidstaten[27] heeft gebruikgemaakt van de flexibiliteit waarin in artikel 4, lid 1, van de richtlijn is voorzien.

[23] De vereisten voor de beoordeling van de kredietwaardigheid die voortvloeien uit de richtlijn worden bijvoorbeeld over het algemeen gehandhaafd door de consumentenautoriteit (voor alle kredietgevers in BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; voor niet-bancaire kredietgevers in DK, SE, SI en de regionale autoriteiten in ES), de financiële toezichthoudende autoriteit (voor alle kredietgevers in EE, FR, NL, PL, UK en voor bancaire kredietgevers in DK, SE) of door de nationale centrale bank (voor alle kredietgevers in CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK en voor bancaire kredietgevers in ES, SI).
[24] Artikel 2, lid 5, van de richtlijn voorziet in een volledige lijst van criteria om hiervoor in aanmerking te komen.
[25] CY, IE, LT, LV, RO, UK.
[26] BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.
[27] CY, HU, SE, UK.

Volgens respectievelijk artikel 4, lid 2, onder c), en artikel 10, lid 5, onder f), van de richtlijn mogen de lidstaten vaststellen dat het jaarlijkse kostenpercentage in de *reclamefase* en de *contractuele fase* niet hoeft te worden vermeld in de aan consumenten verstrekte informatie voor kredietovereenkomsten in de vorm van een geoorloofde debetstand waarbij het krediet op verzoek of binnen een termijn van drie maanden moet worden terugbetaald. Een aanzienlijk aantal lidstaten heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid die wordt geboden door artikel 10, lid 5, onder f)[28], terwijl iets minder lidstaten gebruik hebben gemaakt van de optie die wordt geboden door artikel 4, lid 2, onder c)[29].

De flexibiliteit die wordt geboden door artikel 6, lid 2, van de richtlijn en die het de lidstaten toestaat om het jaarlijkse kostenpercentage uit te sluiten van de *precontractuele informatie* in het geval van specifieke kredietovereenkomsten die vallen onder artikel 2, lid 3 (geoorloofde debetstanden waarbij het krediet op verzoek of binnen een termijn van drie maanden moet worden terugbetaald), is door een aantal lidstaten benut[30].

Volgens artikel 10, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn kunnen de lidstaten voorschriften vaststellen inzake de geldigheid van het sluiten van kredietovereenkomsten, mits deze voorschriften overeenstemmen met het Gemeenschapsrecht. Alle lidstaten hebben ervoor gekozen aanvullende voorschriften op te nemen inzake de geldigheid van het sluiten van kredietovereenkomsten.

Artikel 14, lid 2, van de richtlijn betreft het herroepingsrecht bij gelieerde kredietovereenkomsten. Hierin is bepaald dat, in een situatie waarin de nationale wetgeving op de datum van inwerkingtreding van de richtlijn reeds voorschrijft dat de gelden niet ter beschikking kunnen worden gesteld van de consument voor het verstrijken van een specifieke periode, de lidstaten uitzonderlijk kunnen bepalen dat de in artikel 14, lid 1, bedoelde periode van 14 kalenderdagen op uitdrukkelijk verzoek van de consument kan worden verkort tot deze specifieke periode. Artikel 14, lid 2, is nauwelijks gebruikt door de lidstaten[31], omdat de toepassingen ervan vrij specifiek zijn.

Artikel 16 van de richtlijn betreft de vervroegde aflossing door de consument van zijn verplichtingen op grond van een kredietovereenkomst en de mogelijkheid van compensatie voor de kredietgever. In artikel 16, lid 4, van de richtlijn is vastgesteld dat de lidstaten kunnen bepalen dat kredietgevers alleen recht hebben op een vergoeding voor vervroegde aflossing wanneer het bedrag van de vervroegde aflossing een in de nationale wetgeving vastgestelde drempel overschrijdt (deze drempel mag maximaal 10 000 EUR bedragen over een periode van twaalf maanden (artikel 16, lid 4, onder a)) en dat kredietgevers uitzonderlijk een hogere vergoeding mogen vorderen wanneer zij kunnen bewijzen dat het geleden verlies hoger is dan het bedrag van de normale vergoeding (artikel 16, lid 4, onder b)). Een groot

[28] De lidstaten die ervoor hebben gekozen het jaarlijkse kostenpercentage niet op te nemen in de contractuele fase zijn: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.
[29] De lidstaten die ervoor hebben gekozen het jaarlijkse kostenpercentage niet op te nemen in de reclamefase zijn: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK.
[30] DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK.
[31] FR, RO, SI.

aantal lidstaten[32] heeft inderdaad een drempel vastgesteld waarboven de kredietgever een vergoeding kan vorderen (artikel 16, lid 4, onder a)). Met betrekking tot artikel 16, lid 4, onder b), van de richtlijn heeft een aantal lidstaten[33] ervoor gekozen ook wetgeving vast te stellen voor gevallen waarin de kredietgever kan aantonen dat hij door de vervroegde aflossing een verlies heeft geleden dat hoger was dan de in artikel 16, lid 2, van de richtlijn vastgestelde drempels[34].

Andere door de lidstaten gebruikte regelgevingsopties, met name inzake het toepassingsgebied

Sommige lidstaten zijn verder gegaan dan de richtlijn op gebieden die hier niet onder vallen en waarop de regel inzake volledige harmonisatie van de richtlijn niet van toepassing is. Het beperkte toepassingsgebied van de richtlijn heeft lidstaten ertoe aangezet het toepassingsgebied van hun respectieve wetgeving te verbreden om hieronder meer soorten kredietovereenkomsten op te nemen. Met uitzondering van twee lidstaten[35] hebben alle lidstaten maatregelen genomen die verder gaan dan de vereisten van de richtlijn. Sommige lidstaten hebben het toepassingsgebied van de richtlijn (of enkele bepalingen hiervan) uitgebreid tot consumentenkredieten die niet of niet volledig onder de richtlijn vallen, dat wil zeggen kredieten van minder dan 200 EUR[36] of meer dan 75 000 EUR[37] of leasingovereenkomsten[38], geoorloofde debetstanden[39], doorlopende kredieten[40], hypotheken[41], kredieten zonder rente[42] en overeenkomsten met pandhuizen[43].

Bovendien zijn in sommige bepalingen van de richtlijn weliswaar duidelijke doelstellingen vastgesteld, maar niet de exacte resultaten die moeten worden behaald, waardoor ze enigszins ambigu blijven (bijvoorbeeld het artikel inzake de beoordeling van de kredietwaardigheid, zoals hierboven besproken).

Gevolgen van regelgevingsopties

De gecombineerde gevolgen van de regelgevingsopties op gebieden die in de richtlijn zijn vastgesteld of die noodzakelijk zijn geworden als gevolg van het gebrek aan specifieke bepalingen in de richtlijn, hebben geleid tot een versnipperd regelgevingskader ten aanzien van een aantal aspecten van consumentenkredieten. Dit leidt tot een uiteenlopende omvang van de consumentenbescherming en heeft ook gevolgen voor de integriteit van de interne markt voor consumentenkredieten voor zover deze gevolgen belemmeringen vormen voor de grensoverschrijdende activiteiten van kredietgevers.

[32] AT, CY, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, SI, SK, UK.
[33] BG, CY, DK, ES, LT, LU, MT, NL, UK.
[34] Zie tabel 3 op bladzijde 38 van de evaluatiestudie, die een overzicht biedt van de uitvoering van de richtlijn: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en
[35] CY, EL.
[36] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[37] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.
[38] AT, EE, HU, IT, FI, FR, PT, UK.
[39] AT, BE, FI, PT, FR.
[40] FI, NL, FR, IT.
[41] BG, CZ, HR, HU, RO, SI, SK.
[42] BE, UK.
[43] BE.

4. Drempels en percentages

Volgens artikel 27, lid 2, van de richtlijn is de Commissie ertoe verplicht om de vijf jaar de in de richtlijn vastgestelde drempels en de percentages die voor de berekening van de vergoeding bij vervroegde aflossing worden gebruikt, te heronderzoeken.

In de richtlijn en haar bijlagen vastgestelde drempels

Zoals hierboven opgemerkt, is in artikel 2, lid 2, onder c), van de richtlijn bepaald dat kredietovereenkomsten van minder dan 200 EUR of van meer dan 75 000 EUR[44] buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. De heersende mening schijnt te zijn[45] dat deze drempels gevolgen hebben voor de doeltreffendheid en relevantie van de richtlijn. Kredietovereenkomsten met een hoog risico, die vaak leiden tot nadelen voor consumenten, hebben vaak een waarde die lager is dan 200 EUR waardoor ze niet onder de richtlijn vallen. Om dit te verhelpen, heeft een groot aantal lidstaten bij de omzetting van de richtlijn besloten[46] het toepassingsgebied uit te breiden zodat ook kredietovereenkomsten van minder dan 200 EUR onder de richtlijn vallen.

Terwijl de bovendrempel van 75 000 EUR een minder groot risico lijkt te vormen vanuit het perspectief van consumentenbescherming of de interne markt, heeft een aantal lidstaten[47] het toepassingsgebied van de richtlijn (of van enkele bepalingen hiervan) ook uitgebreid tot kredietovereenkomsten van meer dan 75 000 EUR.

De drempels werden vastgesteld op het moment dat de richtlijn werd goedgekeurd, in 2008. Ze weerspiegelen daarom de economische omstandigheden van die tijd. Wanneer ze worden beschouwd aan de hand van de huidige prijsniveaus, met gebruik van de standaard bbp-deflator, zouden de waarden voor de onder- en bovendrempel respectievelijk ongeveer 235 en 87 380 EUR bedragen[48].

In het licht van bovenstaande zou bij de geplande herziening van de richtlijn kunnen worden nagedacht over de vraag of het gerechtvaardigd zou zijn om de drempels aan te passen of af te schaffen[49].

De richtlijn bevat nog een drempel, in deel II (*Aanvullende hypothesen voor de berekening van het jaarlijkse kostenpercentage*) van bijlage I. In bijlage I, deel II, onder h), is bepaald dat indien het plafond dat op het krediet van toepassing is, nog niet is overeengekomen door de partijen bij de kredietovereenkomst, het plafond voor de berekening van het jaarlijkse

[44] De richtlijn is ook van toepassing op niet-gewaarborgde kredietovereenkomsten boven de 75 000 EUR voor de renovatie van voor bewoning bestemde onroerende goederen.
[45] Volgens raadplegingen van belanghebbenden die in 2019 werden uitgevoerd, was meer dan 90 % van de consumentenorganisaties van mening dat de huidige drempels niet langer toereikend zijn. Ook 80 % van de autoriteiten van de lidstaten stemde hiermee in. Onder kredietgevers was 30 % van mening dat het toepassingsgebied ontoereikend was, waarbij met name de onderdrempel als probleem werd aangemerkt.
[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[47] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.
[48] Met gebruik van de bbp-deflator die beschikbaar is op https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1 komt 200 EUR in 2008 overeen met ongeveer 235 EUR in 2020. Op vergelijkbare wijze komt 75 000 EUR in 2008 overeen met ongeveer 87 380 EUR in 2020.
[49] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12465-Consumer-Credit-Agreement-review-of-EU-rules

kostenpercentage wordt geacht 1 500 EUR te bedragen. Bijlage I was voorwerp van een wetswijziging[50] die gericht was op de modernisering van de hypothesen voor de berekening van het jaarlijkse kostenpercentage. Het plafond werd echter niet aangepast en de analyses die tijdens de evaluatie van de richtlijn in 2019 werden uitgevoerd, leverden geen relevant bewijs op voor de noodzaak hiervan.

Percentages voor de berekening van de vergoeding bij vervroegde aflossing

In artikel 16 van de richtlijn zijn ook drempels vastgesteld. Deze hebben betrekking op de vergoeding waarop kredietgevers recht hebben in het geval van een vervroegde aflossing. De drempel waarin is voorzien is 1 % van het vervroegd afgeloste kredietbedrag en wordt verlaagd tot 0,5 % indien de termijn tussen de vervroegde aflossing en het overeengekomen einde van de kredietovereenkomst niet meer bedraagt dan één jaar. Noch in het verslag over de richtlijn van 2014[51], noch in de recente studie zijn problemen vastgesteld met betrekking tot deze drempel en de drempel als zodanig wordt nog steeds relevant geacht voor de behoeften van de markt voor consumentenkredieten.

5. Conclusies en vooruitzichten

De belangrijkste bevinding die in het kader van de evaluatie van de richtlijn werd gedaan, is dat de twee doelstellingen ervan, met name het waarborgen van hoge normen voor de consumentenbescherming en de bevordering van de ontwikkeling van een eengemaakte markt voor kredieten, gedeeltelijk zijn behaald en nog steeds relevant zijn. Het herroepingsrecht en het recht op vervroegde aflossing en de invoering van gestandaardiseerde informatieformulieren hebben ertoe bijgedragen dat er een standaard, EU-breed niveau van consumentenbescherming kwam, waarbij de nadelen voor de consument werden beperkt, de consumentenbescherming werd verbeterd en werd gezorgd voor een EU-breed gelijk speelveld voor aanbieders.

De snelle digitalisering en productinnovatie, evenals veranderingen in de voorkeuren van de consument in het afgelopen decennium, vormen daarentegen uitdagingen voor het rechtskader voor consumentenkredieten dat is gebaseerd op de richtlijn. Hoewel rigide voorschriften of formulieren voor de openbaarmaking van informatie tien jaar geleden zorgden voor een verbeterde transparantie in de precontractuele fasen, die toen op papier plaatsvonden, zorgen zij vandaag de dag, in een steeds verder gedigitaliseerde omgeving en in situaties waarin de consument de voorkeur geeft aan een snel en soepel proces voor kredietverlening, niet voor optimale voordelen voor de consument. De steeds verder gedigitaliseerde omgeving heeft op haar beurt de ontwikkeling van nieuwe producten bevorderd, waarvan sommige nieuwe risico's met zich mee kunnen brengen waartegen de richtlijn geen doeltreffende bescherming biedt.

Deze feiten duiden erop dat sommige bepalingen van de richtlijn, met name inzake het toepassingsgebied en het proces van kredietverlening (met inbegrip van de precontractuele

[50] Richtlijn 2011/90/EU van de Commissie van 14 november 2011 tot wijziging van deel II van bijlage I bij Richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanvullende hypothesen voor de berekening van het jaarlijkse kostenpercentage.

[51] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/48/EG inzake kredietovereenkomsten voor consumenten, Brussel, 14.5.2014. COM(2014) 259 final.

informatie en de beoordeling van de kredietwaardigheid), mogelijk moeten worden herzien. Een dergelijke herziening kan ook een geschikte mogelijkheid bieden om oplossingen voor andere tekortkomingen te overwegen, zoals het verbeteren van de definities.

Tot slot lijken de meeste belanghebbenden het erover eens te zijn dat de drempel van 200 tot en met 75 000 EUR in verband met het toepassingsgebied van de richtlijn zou kunnen worden herzien, hoewel een herziening van de meeste drempels en percentages van de richtlijn niet nodig lijkt te zijn.

De Commissie zal deze overwegingen opnemen in de herziening van de richtlijn die in het herziene werkprogramma van de Commissie voor 2020, zoals vastgesteld op 28 mei 2020[52], reeds is aangekondigd voor het tweede kwartaal van 2021.

[52] Beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF