EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.5.2021
COM(2021) 229 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de evaluatie van Richtlijn 2014/17/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de evaluatie van Richtlijn 2014/17/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen

INHOUD

1. INLEIDING ... 3

2. BEOORDELING VAN DE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN HYPOTHECAIR KREDIET ... 3

2.1 Effect op consumentenbescherming ... 4

Consumentenvertrouwen en tevredenheid met hypotheken ... **4**

Doeltreffendheid van de regels inzake reclame en precontractuele informatie ... **4**

Bedenktijd en/of herroepingsperiode ... **5**

Gebundelde verkoop en koppelverkoop ... **6**

Kredietwaardigheidsbeoordeling ... **6**

Kennis en bekwaamheid van personeel ... **7**

Leningen in vreemde valuta ... **7**

Recht op vervroegde aflossing ... **7**

Achterstallige betalingen en gedwongen verkoop ... **8**

Overdracht van de kredieten aan een derde ... **8**

Nieuwe postcontractuele rechten ... **9**

Conclusie over aspecten inzake consumentenbescherming ... **9**

2.2 Effect op de eengemaakte markt ... 10

Toepassingsgebied van de richtlijn ... **11**

Toegang tot kredietgegevensbanken ... **12**

Klantenmobiliteit/wisselen van kredietgever ... **12**

EU-paspoort voor kredietbemiddelaars ... **13**

Hypothecaire kredietverstrekking door niet-kredietinstellingen ... **14**

Handhaving ... **15**

Conclusie over aspecten van de eengemaakte markt ... **15**

2.3 Effect op de financiële stabiliteit ... 16

Conclusie over aspecten inzake financiële stabiliteit ... **17**

3. TOEZICHT OP DE KREDIETREGISTERS ... 18

4. CONCLUSIES ... 18

AFKORTINGEN

JKP	Jaarlijks kostenpercentage
ECB	Europese Centrale Bank
EBA	Europese Bankautoriteit
ESIS	Europees gestandaardiseerd informatieblad
EU	Europese Unie
NBA	Nationale bevoegde autoriteit
RCK	Richtlijn consumentenkrediet (Richtlijn 2008/48/EG)
KIB	Kredietinformatiebureaus
DG FISMA	Directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie
FIN-NET	Netwerk voor financiële geschillenbeslechting
FinTech	Financiële technologie
AVG	Algemene gegevensbeschermingsverordening (Verordening (EU) 2016/679)
GEGRFS	Groep van regeringsdeskundigen inzake financiële diensten voor consumenten
LS	Lidstaten
NPL	Niet-renderende lening

1. INLEIDING

De richtlijn hypothecair krediet[1] werd op 4 februari 2014 vastgesteld in het kader van de inspanningen van de EU om een eengemaakte markt voor hypotheken tot stand te brengen en tegen de achtergrond van de mondiale financiële crisis.

De lidstaten moesten de bepalingen van de richtlijn hypothecair krediet tegen 21 maart 2016 omzetten in nationale wetgeving. Slechts acht lidstaten hadden de richtlijn echter tijdig omgezet. De laatste lidstaat heeft de richtlijn in juni 2019 in nationale wetgeving omgezet.

Dit verslag is opgesteld in het kader van artikel 44 van de richtlijn hypothecair krediet, waarin wordt voorgeschreven dat de Commissie de doeltreffendheid en geschiktheid van de bepalingen ten aanzien van de consument en de interne markt moet evalueren, met bijzondere aandacht voor de ervaring die is opgedaan bij de toepassing van de richtlijn. Een door de Commissie opgestarte studie over de evaluatie van de richtlijn[2] ("de RPA-studie") vormde het uitgangspunt voor dit verslag. Daarnaast wordt in dit verslag, in overeenstemming met artikel 45 van de richtlijn hypothecair krediet, ook geëvalueerd of er behoefte is aan toezicht op de kredietregisters. De Commissie zal in een latere fase voldoen aan het in artikel 45 van de richtlijn hypothecair krediet gestelde vereiste om uitvoerig verslag uit te brengen over de algemene problematiek van overmatige particuliere schuldenlasten die rechtstreeks verband houdt met kredietactiviteiten, en zal daarbij bijzondere aandacht besteden aan de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor consumenten.

Bij het opstellen van dit verslag werd de Commissie geconfronteerd met een aantal uitdagingen op het gebied van gegevensverzameling. Die hielden voornamelijk verband met de beperkte toepassingsperiode van de richtlijn, de moeilijkheden om toegang te krijgen tot landelijke registers van kredietbemiddelaars en de COVID-19-crisis, die samenviel met de fase van gegevensverzameling voor de RPA-studie.

Dit verslag zal worden meegenomen in de volgende fasen, waarin de Commissie op basis van aanvullend bewijsmateriaal, dat in het kader van een speciale openbare raadpleging en een effectbeoordeling zal worden verzameld, een evaluatie zal verrichten om over de volgende initiatieven (al dan niet wetgevend) betreffende de richtlijn te besluiten.

2. BEOORDELING VAN DE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN HYPOTHECAIR KREDIET

De richtlijn hypothecair krediet is erop gericht "voor consumenten, kredietgevers en kredietbemiddelaars een efficiënte en concurrerende eengemaakte markt met een hoge mate van bescherming tot stand te brengen door bevordering van het consumentenvertrouwen, de mobiliteit van klanten, de grensoverschrijdende activiteit van kredietgevers en

[1] Richtlijn 2014/17/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB L 60 van 28.2.2014, blz. 34).

[2] *Evaluation of the Mortgage Credit Directive*, studie door Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, te vinden op https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1

kredietbemiddelaars, alsook van een gelijk speelveld"[3]. Zij beoogt ook "een gelijk speelveld voor kredietgevers te garanderen en financiële stabiliteit te bevorderen"[4].

In het volgende punt wordt geëvalueerd op welke wijze de richtlijn hypothecair krediet heeft bijgedragen tot een hoge mate van consumentenbescherming, de ontwikkeling van een eengemaakte markt voor hypotheken en de bevordering van financiële stabiliteit.

2.1 Effect op consumentenbescherming

Bij het beoordelen van het effect dat de richtlijn heeft gehad op de mate van consumentenbescherming[5], moet ook worden nagegaan op welke wijze zij het vertrouwen en de tevredenheid van de consument ten aanzien van hypotheken heeft helpen vergroten en hoe doeltreffend de regels over reclame en precontractuele informatie zijn. In de beoordeling werd gekeken naar het jaarlijkse kostenpercentage, koppelverkoop en gebundelde verkoop, de kredietwaardigheidsbeoordeling, de kennis en bekwaamheid van het personeel, leningen in vreemde valuta, het recht op bedenktijd/herroepingsperiode, vervroegde aflossing, achterstallige betalingen en gedwongen verkoop.

Consumentenvertrouwen en tevredenheid met hypotheken

Uit de resultaten van het scorebord consumentenmarkten, editie 2018[6], blijkt dat de score voor de consumententevredenheid met hypotheken sinds de richtlijn hypothecair krediet in werking is getreden is verbeterd van 6,6/10 in 2014 tot 7,3/10 in 2018. Evenzo is het vertrouwen in de hypothecaire kredietmarkt toegenomen (van een score van 6/10 in 2014 tot een score van 6,8/10 in 2018).

Het scorebord consumentenmarkten van 2018 wijst erop dat de uitvoering van de richtlijn hypothecair krediet waarschijnlijk heeft bijgedragen tot een betere beoordeling van de hypothecaire kredietmarkt, omdat zij consumenten uitvoerige informatie over de voorwaarden van de toegekende hypotheek en recht op vervroegde aflossing heeft verschaft. Aangezien de richtlijn in veel lidstaten echter laat is omgezet, zou het kunnen dat de resultaten van het scorebord consumentenmarkten van 2018 de volledige gevolgen ervan niet weerspiegelen. Bovendien kan er op basis van de resultaten van het scorebord consumentenmarkten geen onderscheid worden gemaakt tussen consumenten die een hypothecaire kredietovereenkomst hebben gesloten in 2017-2018 en consumenten die eerder een hypothecaire kredietovereenkomst hebben afgesloten.

Doeltreffendheid van de regels inzake reclame en precontractuele informatie

Consumenten bevinden zich vaak in een zwakkere positie dan dienstverleners wat de toegang tot relevante informatie over producten en diensten betreft. Dit wordt vaak nog verergerd door gedragskwesties zoals cognitieve vertekening in verband met systematische fouten bij de verwerking en interpretatie van informatie die van invloed zijn op de beslissingen van

[3] Punt 1 van de toelichting bij het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake hypothecaire kredietovereenkomsten.
[4] Zie overweging 75 van de richtlijn hypothecair krediet.
[5] De richtlijn is uitsluitend van toepassing op hypothecaire kredietovereenkomsten die zijn gesloten vanaf 21 maart 2016 (zie artikel 43, lid 1).
[6] Zie https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_nl

consumenten. Met de richtlijn hypothecair krediet is getracht dit te verhelpen door ervoor te zorgen dat consumenten passende informatie krijgen, zodat zij tot een geïnformeerd besluit kunnen komen. De bepalingen over reclame en precontractuele informatie zijn in dat verband nuttig.

Wat reclame betreft, heeft de richtlijn bijgedragen tot het tegengaan van oneerlijke en misleidende reclamepraktijken, met name op grond van artikelen 10 en 11. Volgens de RPA-studie zijn de meeste consumenten van mening dat reclame voor hypotheken eerlijk, duidelijk en niet-misleidend is. Er bestaan echter aanwijzingen dat de reclamevoorschriften niet goed zijn afgestemd op de digitale wereld; kredietgevers halen aan dat zij moeilijkheden ondervinden om aan de reclamevoorschriften te voldoen bij het online adverteren.

Op grond van de richtlijn (artikel 14) moet er kosteloze, precontractuele en gepersonaliseerde informatie wordt verstrekt aan consumenten, met name via het Europees gestandaardiseerd informatieblad dat het jaarlijkse kostenpercentage bevat. Uit de evaluatie blijkt dat dit voordelen oplevert voor consumenten, met name dankzij het ontvangen van betere precontractuele informatie in gestandaardiseerde vorm[7], door middel van het Europees gestandaardiseerd informatieblad en de berekening van het jaarlijkse kostenpercentage. Informatie over het jaarlijkse kostenpercentage bleek belangrijk te zijn om consumenten in staat te stellen aanbiedingen te vergelijken, hoewel de gegevens aantonen dat weinig consumenten de betekenis van het jaarlijkse kostenpercentage ten volle begrijpen[8]. Hoewel de in het Europees gestandaardiseerd informatieblad verstrekte informatie belangrijk wordt geacht opdat consumenten een geïnformeerd besluit kunnen nemen, blijken consumenten echter vaak te worden overladen met informatie die zij niet lezen of begrijpen, wat het vergelijken van producten bemoeilijkt. Het Europees gestandaardiseerd informatieblad lijkt ook niet altijd tijdig te worden verstrekt, zodat de consumenten geen kijkje kunnen nemen bij verschillende aanbieders (bv. zij ontvangen de informatie pas bij ontvangst van de definitieve aanbieding), en is niet bijzonder geschikt voor elektronische toestellen (bv. smartphones) of informatieverstrekking in digitale vorm. De RPA-studie geeft ook aan dat de precontractuele informatie niet altijd kosteloos wordt aangeboden aan consumenten.

Bedenktijd en/of herroepingsperiode

Na de omzetting van de richtlijn biedt de wetgeving van de lidstaten de consumenten nu bedenktijd, een herroepingsperiode of beide; voorheen konden zij hiervan niet altijd gebruik maken. De meeste lidstaten kozen ervoor een bedenktijd toe te kennen in plaats van een herroepingsperiode. Niettemin is het aantal consumenten dat van mening is dat zij voldoende bedenktijd krijgen gedaald (in vergelijking met de periode vóór de invoering van de richtlijn).

Daarentegen is een groter aandeel van de consumenten aan wie een recht op herroeping werd toegekend van oordeel dat zij voldoende tijd kregen om hun aanvraag te herroepen dan voordat de richtlijn werd ingevoerd. In dit verband lijkt de richtlijn doeltreffend te zijn, hoewel de meeste consumenten in de praktijk hun hypotheek niet herroepen. Sommige consumenten die hun hypotheekovereenkomsten trachtten te herroepen, ondervonden verschillende moeilijkheden.

[7] In de editie 2018 van het scorebord consumentenmarkten wordt erop gewezen dat de "vergelijkbaarheid" op de hypotheekmarkt is verbeterd nadat de richtlijn hypothecair krediet in werking is getreden.

[8] Consumenten zijn zich er vaak niet van bewust dat zij bij het vergelijken van het jaarlijkse kostenpercentage hypotheken met dezelfde looptijd en van hetzelfde type moeten vergelijken (zie de RPA-studie).

Gebundelde verkoop en koppelverkoop

Hoewel uit het verzamelde bewijsmateriaal blijkt dat er een lichte daling is opgetreden in het aantal consumenten dat verplicht was om bijkomende gekoppelde diensten aan te kopen, blijven deze praktijken bestaan, met name onder kredietbemiddelaars voor verzekeringsproducten[9]. Het is onduidelijk in hoeverre de koppelverkoop in overeenstemming is met de uitzonderingen van artikel 12[10]. In dit verband kan het mededingingsrecht van de EU ook van toepassing zijn.

Kredietwaardigheidsbeoordeling

De verplichting voor kredietgevers om een kredietwaardigheidsbeoordeling uit te voeren (de artikelen 18 en 20 van de richtlijn hypothecair krediet) en het vereiste dat de kredietgever het krediet alleen beschikbaar mag stellen aan de consument indien het resultaat van de beoordeling positief is[11], blijkt één van de meest doeltreffende bepalingen te zijn qua consumentenbescherming, aangezien deze ervoor zorgt dat kredietgevers geen krediet toekennen aan consumenten die niet in staat zijn het terug te betalen[12]. Het feit dat achterstallige betalingen bij hypotheken de afgelopen jaren blijkbaar zijn afgenomen, kan een bijkomende aanwijzing zijn dat deze bepalingen stilaan een positieve uitwerking hebben. Rekening houdend met de tijdspanne tussen de verstrekking van het krediet en het moment waarop consumenten financiële moeilijkheden ondervinden, is het echter mogelijk dat pas in een latere fase ten volle zal kunnen worden beoordeeld hoe doeltreffend deze bepalingen werkelijk zijn. Er bestaat echter enige mate van onzekerheid met betrekking tot de mogelijkheid om de bepalingen toe te passen op consumenten die hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de lening, aangezien in de richtlijn hypothecair krediet alleen wordt verwezen naar de beoordeling van de kredietwaardigheid van een individuele consument. Er heeft recent ook een verschuiving plaatsgevonden in de kredietmarkt naar het gebruik van “big data” en machinaal leren om diensten op maat uit te werken, met name op basis van versnelde kredietwaardigheidsbeoordelingen (hoofdzakelijk in het kader van consumentenkrediet)[13]. Deze technologieën zouden het voor consumenten gemakkelijker en goedkoper kunnen maken om een hypotheek te verkrijgen, en zouden de kredietgevers beter in staat kunnen stellen om risico's te beoordelen, bijvoorbeeld door middel van op algoritmen gebaseerde analyse van de kredietwaardigheid. Tegelijkertijd leveren ze ook nieuwe risico's op in verband met de gebruikte gegevens (bv. gegevens uit sociale media), de manier waarop de informatie wordt verstrekt en de aanbieding is opgesteld (om de aankoopbeslissing van de consument te bespoedigen), en consumentengerichtheid en personalisering (met name de transparantie van op algoritmen gebaseerde beslissingen van kredietwaardigheidsbeoordelingen)[14]. Deze kwesties komen ook aan bod in het recente voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot

[9] Zoals bij de in RPA-studie uitgevoerde mystery shopping aan het licht kwam.
[10] De eerste uitspraak van het Hof over de richtlijn hypothecair krediet (zaak C-778/18, Association française des usagers de banques) had betrekking op nationale wetgeving en de kwestie van koppelverkoop.
[11] Zie artikel 18, lid 5, punt a), van de richtlijn hypothecair krediet.
[12] Zie de RPA-studie. In 2009 beschikten slechts tien lidstaten over wetgeving die de toekenning van krediet aan consumenten die niet in staat zijn tot terugbetaling verbood. Zie London Economics, *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit*.
[13] Zie de studie van The Council of Mortgage Lenders (2017), *Digital change and Mortgage Borrowers*, blz. 9. De bevindingen voor het Verenigd Koninkrijk kunnen ook gelden voor de EU.
[14] Europese Commissie (2019), *Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services*, nog niet gepubliceerd.

vaststelling van geharmoniseerde regels inzake kunstmatige intelligentie (wet betreffende kunstmatige intelligentie).

Als reactie op de klimaatverandering en ter bevordering van duurzame praktijken heeft het begrip "energie-efficiënte hypotheken" de voorbije jaren opgang gemaakt. Uit recent onderzoek is een mogelijk verband naar voren gekomen tussen de leningprestaties van hypotheekhouders en de energie-efficiëntie van hun eigendommen, wat erop wijst dat het risico op wanbetaling kleiner is bij dit soort hypotheken. Er loopt op verschillende niveaus verder onderzoek over dit onderwerp[15].

Kennis en bekwaamheid van personeel

Uit de resultaten van de RPA-studie blijkt dat de kennis- en bekwaamheidsvereisten voor personeel in de richtlijn hypothecair krediet (artikel 9 en bijlage III) mogelijk tot een hoger bekwaamheidsniveau van het personeel van de kredietgevers hebben geleid, wat op zijn beurt heeft bijgedragen tot een grotere mate van professionalisme. De meeste bevraagde consumenten zijn van oordeel dat de personeelsleden van kredietgevers en kredietbemiddelaars over een passend kennis- en bekwaamheidsniveau beschikken. Belanghebbenden in de sector hebben aangegeven dat de opleidingskosten zijn toegenomen naar aanleiding van de richtlijn. In dit verband werd opgemerkt dat de kredietgevers steeds vaker een beroep doen op robo-adviseurs.

Leningen in vreemde valuta

Artikel 23 van de richtlijn hypothecair krediet bepaalt dat de lidstaten zeker moeten stellen dat de consument het recht heeft de overeenkomst onder bepaalde voorwaarden om te zetten in een alternatieve valuta of, indien er andere regelingen gelden, dat het wisselkoersrisico waaraan de consument blootstaat, wordt beperkt. Deze regels beogen te voorkomen dat de consument aanzienlijk wordt benadeeld, zoals in het verleden het geval was wanneer de vreemde valuta waarin een lening was verstrekt, in waarde steeg[16].

Hoewel de regels van de richtlijn hypothecair krediet doeltreffend waren om de blootstelling van de consument aan wisselkoersrisico's en wanbetaling te voorkomen, blijkt uit de verzamelde gegevens dat kredietgevers in vele landen niet langer leningen in vreemde valuta verstrekken naar aanleiding van de regelgeving. In andere landen is het aantal leningen in vreemde valuta aanzienlijk gedaald.

Recht op vervroegde aflossing

In artikel 25 van de richtlijn hypothecair krediet wordt consumenten het recht toegekend om de hypotheek vervroegd af te lossen, met inachtneming van de mogelijkheid voor de lidstaten om voorwaarden voor vervroegde aflossing vast te stellen, met name een eerlijke en objectief verantwoorde vergoeding.

[15] Op het niveau van de Commissie worden deze werkzaamheden uitgevoerd door de werkgroep inzake risicobeoordeling van de Energy Efficient Financial Institutions Group en op sectorniveau door het initiatief voor energie-efficiënte hypotheken van de EMF-ECBC.

[16] Zie het verslag *Mortgage Credit – Mis-selling of Financial Products* van het Europees Parlement, juni 2018.

Uit het door de Commissie verzamelde bewijsmateriaal blijkt dat deze bepaling doeltreffend is om een hoge mate van consumentenbescherming te waarborgen[17]. Hoewel consumenten het recht hebben om het uitstaande saldo van hun hypotheek geheel of gedeeltelijk vervroegd af te lossen, blijkt slechts een minderheid van de consumenten gebruik te hebben gemaakt van dit recht sinds de richtlijn in werking is getreden. De volledige uitoefening van dit recht lijkt te worden beperkt doordat consumenten er zich onvoldoende bewust van zijn, zij niet in staat zijn te beoordelen hoeveel zij kunnen uitsparen en door de kosten die moeten worden betaald (zie punt 2.2 over de mobiliteit van klanten).

Uit een in 2019 in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie[18] ("de ICF-studie") blijkt dat de voorwaarden die mogelijk aan vervroegde aflossing worden gekoppeld (opzegtermijn of minimaal verstreken periode van de overeenkomst) en het mogelijke bedrag van de vergoeding die aan de kredietgever verschuldigd is consumenten kunnen ontmoedigen, in het bijzonder bij hypothecaire leningen met een vaste rentevoet. De meeste, maar niet alle lidstaten hebben de te betalen vergoeding nauwkeurig beschreven (zoals het percentage van de verschuldigde rente of van het uitstaande saldo), waardoor de kredietnemer de kosten vooraf kan berekenen. Dit blijkt de verschillen tussen de berekening van de verschuldigde bedragen tussen kredietinstellingen aanzienlijk te verminderen, waardoor de rechtszekerheid en de algemene transparantie toeneemt.

Achterstallige betalingen en gedwongen verkoop

Het doel van artikel 28 inzake achterstallige betalingen en gedwongen verkoop van de richtlijn hypothecair krediet is om kredietgevers aan te moedigen om opkomende kredietrisico's in een vroegtijdig stadium aan te pakken en redelijke pogingen te ondernemen om een oplossing voor de situatie te vinden alvorens een executieprocedure in te leiden. De belanghebbenden die voor de RPA-studie werden geraadpleegd, gaven aan dat de richtlijn hypothecair krediet heeft bijgedragen tot een vermindering van overmatige schuldenlast. De resultaten van het consumentenonderzoek wijzen erop dat de consumenten ook tevreden zijn met het gedrag van kredietgevers in dit verband. Dertien lidstaten hebben gebruikgemaakt van de door de richtlijn geboden mogelijkheid om kredietgevers toe te staan bijkomende kosten wegens niet-nakoming aan te rekenen aan consumenten (sommige hebben plafonds ingesteld), terwijl twaalf lidstaten dit niet deden[19]. Op basis van de beperkte verstrekte informatie en gezien de korte periode van toepassing van de richtlijn hypothecair krediet, evenals de late omzetting ervan, is het niet mogelijk met een hoge mate van zekerheid te bepalen of deze bepalingen doeltreffend zijn geweest om het risico op gedwongen verkoop te verminderen.

De economische impact van COVID-19 houdt het risico in dat steeds meer consumenten hun financiële verbintenissen niet zullen kunnen nakomen en te maken zullen krijgen met een overmatige schuldenlast. Er wordt een grondigere analyse uitgevoerd in het kader van het komende verslag over de bredere uitdagingen van overmatige particuliere schuldenlast.

Overdracht van de kredieten aan een derde

[17] De meeste belanghebbenden in de interviews en openbare raadplegingen die door RPA zijn uitgevoerd, delen deze mening.
[18] ICF, *Study on switching of financial services and products*, 2019, nog niet gepubliceerd.
[19] Zie de RPA-studie, juridische beoordeling.

Krachtens de algemene verordening gegevensbescherming moet de nieuwe kredietgever/verwerkingsverantwoordelijke de consument/betrokkene op de hoogte brengen van onder meer zijn identiteit en contactgegevens[20]. De richtlijn hypothecair krediet biedt in tegenstelling tot de richtlijn consumentenkrediet echter geen uitdrukkelijke garanties aan consumenten indien de kredietovereenkomst aan een derde wordt overgedragen. Om ervoor te zorgen dat de mate van consumentenbescherming niet wordt beïnvloed wanneer een krediet wordt overgedragen, heeft de Commissie in haar voorstel voor een richtlijn inzake kredietservicers, kredietkopers en de uitwinning van zekerheden ("het voorstel voor een richtlijn inzake niet-renderende leningen")[21] een wijziging van de richtlijn hypothecair krediet opgenomen om ervoor te zorgen dat de consument in die gevallen het recht heeft om jegens de kredietkoper de excepties en verweermiddelen op te werpen die hem jegens de oorspronkelijke verstrekker ter beschikking stonden[22]. Krachtens het voorstel zijn aankopers van consumentenkredieten die niet in de EU zijn gevestigd bovendien verplicht om een in de EU gemachtigde kredietinstelling of een kredietservicer aan te wijzen om de kredietovereenkomst te dekken[23]. De wetgevingsprocedure voor dit voorstel loopt nog.

Nieuwe postcontractuele rechten

Wijzigingen aan de kredietovereenkomst kunnen nadelig zijn voor consumenten gezien de afhankelijkheidssituatie waarin zij zich bevinden, waardoor zij slechts over een beperkte onderhandelingsmacht ten aanzien van de kredietgever beschikken. Om die reden heeft de Commissie in het voorstel voor een richtlijn inzake niet-renderende leningen een nieuwe bepaling opgenomen[24], die erin voorziet dat de consument, indien de voorwaarden van de overeenkomst worden gewijzigd, recht heeft op een duidelijke en volledige beschrijving van de voorgestelde wijzigingen, het tijdschema voor de uitvoering ervan en de mogelijke gronden voor een klacht.

Conclusie over aspecten inzake consumentenbescherming

Tot slot zijn er aanwijzingen dat de richtlijn hypothecair krediet het algemene niveau van consumentenbescherming in de EU heeft helpen verhogen, met name door een minimaal beschermingsniveau vast te stellen in alle lidstaten. De richtlijn hypothecair krediet lijkt ook te hebben bijgedragen tot een toename van het consumentenvertrouwen in de hypotheekmarkt. Sommige beperkingen in verband met het vermogen van de consument om ingewikkelde en uitvoerige informatie te verwerken, en het feit dat bepaalde vereisten inzake informatieverstrekking niet passend zijn voor digitale aanlevering, lijken de volledige werking van de regels echter in de weg te staan. De verplichting voor de kredietgever om de kredietwaardigheid van de consument te beoordelen voordat de overeenkomst wordt gesloten, heeft mogelijk geleid tot een daling van het aantal consumenten dat moeilijkheden ondervindt bij de terugbetaling van hun krediet. Het recht op vervroegde aflossing heeft positieve gevolgen opgeleverd, maar de voorwaarden die eraan verbonden kunnen zijn en de vergoeding die verschuldigd is, blijken consumenten ervan te weerhouden dit recht uit te oefenen en naar een andere overeenkomst over te stappen om kosten te besparen. De eerste

[20] Zie artikel 14 van de AVG.
[21] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake kredietservicers, kredietkopers en de uitwinning van zekerheden {SWD(2018) 75 final}.
[22] Zie artikel 38 van het voorstel voor een richtlijn inzake niet-renderende leningen.
[23] Zie artikel 15, lid 1, van het voorstel voor een richtlijn inzake niet-renderende leningen.
[24] Zie artikel 34 van het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake niet-renderende leningen.

aanwijzingen met betrekking tot de bepalingen aangaande achterstallige betalingen en gedwongen verkoop geven aan dat ze doeltreffend zijn om het risico op gedwongen verkoop te verminderen. Waarschijnlijk worden deze bepalingen echter uitgebreider getoetst in het kader van de COVID-19-pandemie. De wijziging in de richtlijn hypothecair krediet en de nieuwe consumentenwaarborgen die door de Commissie zijn voorgesteld, zullen naar verwachting de mate van consumentenbescherming vergroten in gevallen waarbij het krediet wordt overgedragen aan een derde.

2.2 Effect op de eengemaakte markt

Met de richtlijn hypothecair krediet wordt ernaar gestreefd de grensoverschrijdende handel in hypothecaire kredieten, en daarmee een eengemaakte markt, te bevorderen, door een zekere mate van harmonisatie in te voeren in de vereisten voor het verstrekken van hypotheken (die met name de bedrijfsvoering, het toezicht op kredietbemiddelaars en de activiteiten van niet-kredietinstellingen bestrijken). De grensoverschrijdende verstrekking van hypotheken begon op een zeer laag niveau van ongeveer 1 % toegekende hypotheken in 2016[25] en is zeer beperkt gebleven (tot een waarde van 52 miljard EUR (< 1 %))[26].

Het gebrek aan grensoverschrijdende activiteiten met betrekking tot hypothecair krediet is het gevolg van het feit dat er belangrijke belemmeringen blijven bestaan, waaronder verschillen in nationale wetgeving op gebieden die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, zoals belastingsystemen, de registratie van eigendom en grond, overeenkomstenrecht dat de geldigheid van kredietovereenkomsten regelt, en postcontractuele kwesties zoals de regels inzake gedwongen verkoop. Zoals naar voren is gekomen in de RPA-studie, vrezen kredietgevers dat zij, indien zij buitenlands recht op een rechtszekere wijze moeten toepassen, blootgesteld zullen zijn aan juridische risico's en uitdagingen die de winstgevendheid van grensoverschrijdende transacties zouden ondermijnen.

Er zijn ook andere redenen voor het gebrek aan grensoverschrijdende activiteiten, zoals nationale vooringenomenheid en de taal van de consument. Volgens de RPA-studie zijn de redenen die het vaakst door consumenten worden aangehaald om geen hypotheek aan te gaan bij een kredietgever uit een ander EU-land het feit dat hier geen noodzaak toe was of dat het niet bij hen was opgekomen. Te weinig bekendheid met en vertrouwen in kredietgevers, taalbarrières en onvoldoende bewustzijn van beschikbare producten zijn ook vaak gerapporteerde aspecten.

Deze belemmeringen zijn nog toegenomen doordat de lidstaten de vereisten van de richtlijn overreguleren (“gold-plating”) en regelgevingsopties uitvoeren (bv. reclame, koppelverkoop, bedenktijd/herroepingsperiode) die bijkomende verplichtingen en bijbehorende kosten opleggen die niet kunnen worden toegeschreven aan de richtlijn.

[25] Uit gegevens van de speciale Eurobarometer van 2016 blijkt dat in de EU-28 slechts 1 % van de consumenten die in België, Cyprus en Nederland woonden een hypotheek had verkregen in een andere lidstaat (dit cijfer lag iets hoger voor Luxemburg (3 %) en voor Ierland (2 %)).

[26] Zie gegevens van de Europese Centrale Bank van 2019 over uitstaande posities van grensoverschrijdende leningen aan huishoudens die worden verstrekt door monetaire financiële instellingen. De gegevens omvatten hypotheken en andere soorten consumentenkredieten, zoals leningen aan huishoudens, debetstanden en kredietkaarten. Uit de gegevens blijkt dat van de 5 882 miljard EUR aan uitstaande bedragen, 52 miljard EUR (< 1 %) bestemd is voor grensoverschrijdende hypotheken binnen de eurozone. De gegevens hebben alleen betrekking op directe grensoverschrijdende kredietverstrekking, met uitsluiting van de activiteiten van filialen van buitenlandse banken die hypotheken verstrekken.

Ondanks deze obstakels heeft de richtlijn hypothecair krediet een effect gehad op de werking van de eengemaakte markt door het creëren van een gelijk speelveld (bv. het vaststellen van gemeenschappelijke vereisten en bepalingen voor kredietgevers en het uitbreiden van de reikwijdte van de verplichtingen voor kredietbemiddelaars en niet-kredietinstellingen). Bijgevolg heeft de richtlijn er tot op zekere hoogte toe bijgedragen dat consumenten een ruimere keuze en betere kwaliteit ter beschikking hadden. De digitalisering en de toename van het aantal digitaal en financieel onderlegde consumenten kunnen de behoefte aan persoonlijke contacten helpen verminderen en de verstrekking van hypothecaire leningen over de grenzen heen in de toekomst stimuleren.

De ontwikkeling van een eengemaakte markt voor hypotheken is afhankelijk van de doeltreffendheid van de regels van de richtlijn hypothecair krediet voor het bevorderen van grensoverschrijdende activiteiten, van de toename van de mobiliteit van klanten, van onbelemmerde toegang tot gegevensbanken (met het oog op de kredietwaardigheidsbeoordeling), van de waarborging van verantwoorde kredietverstrekking door kredietgevers, kredietbemiddelaars en niet-kredietinstellingen, en van doeltreffende handhaving. Aangezien de eengemaakte markt voortdurend evolueert, moet ervoor worden gezorgd dat de regels gelijke tred houden met nieuwe ontwikkelingen, zoals online peer-to-peerplatformen.

Toepassingsgebied van de richtlijn

Uit de verzamelde gegevens blijkt dat het toepassingsgebied van de richtlijn hypothecair krediet in het algemeen passend blijft om aan de doelstellingen van de richtlijn te voldoen, hoewel er redenen bestaan om een aantal aanpassingen door te voeren.

Equity release-regelingen, ook “omgekeerde hypotheken” genoemd, zijn op dit moment uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtlijn hypothecair krediet op grond van artikel 3, lid 2, punt a). In de RPA-studie is vastgesteld dat het huidige regelgevingsniveau van deze regelingen mogelijk ontoereikend is en een risico kan vormen voor de consumentenbescherming[27].

Artikel 46 van de richtlijn hypothecair krediet heeft het toepassingsgebied van de richtlijn consumentenkrediet uitgebreid zodat ook kredieten voor de renovatie van een voor bewoning bestemd onroerend goed boven 75 000 EUR eronder vallen. De richtlijn consumentenkrediet wordt momenteel geëvalueerd en het toepassingsgebied wordt beoordeeld.

De opkomst van online peer-to-peerplatformen die consumenten matchen als kredietgevers én kredietnemers, kunnen een invloed kunnen op de hypotheekmarkt in de toekomst[28]. Hoewel de markt voor peer-to-peerleningen en crowdfunding ten behoeve van voor bewoning bestemd onroerend goed nog steeds klein is en dit in de nabije toekomst waarschijnlijk zal blijven, geven de ontwikkelingen aanleiding tot monitoring. De lidstaten hebben verschillende benaderingen gevolgd en de meeste hebben ervoor gekozen voorlopig geen regels op te leggen. In sommige gevallen vereisen nationale wetgevers dat dergelijke platformen worden geregistreerd als kredietbemiddelaars. Er bestaat ook rechtsonzekerheid over het feit of vergelijkingswebsites als kredietbemiddelaars kunnen worden beschouwd.

[27] Zie de resultaten van de raadpleging die door RPA bij belanghebbenden is uitgevoerd.
[28] Zie bijvoorbeeld Ziegler et al. (2019)[28], *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry*.

Alleen Finland heeft aangegeven dat het gebruik heeft gemaakt van de in artikel 3, lid 3, punt a), geboden optie om bepaalde gewaarborgde kredietovereenkomsten van het toepassingsgebied uit te sluiten.

Alleen het Verenigd Koninkrijk heeft gebruik gemaakt van de optie om huurkoopkredietovereenkomsten uit te sluiten van de richtlijn (artikel 3, lid 3, punt b)).

Toegang tot kredietgegevensbanken

Krachtens artikel 21 van de richtlijn hypothecair krediet moeten de lidstaten op niet-discriminerende wijze toegang verschaffen tot kredietgegevensbanken van kredietgevers die zijn gevestigd in andere landen, met het oog op de beoordeling van de kredietwaardigheid van consumenten. Moeilijkheden in verband met de toegang tot kredietgegevensbanken kunnen een belemmering vormen voor de grensoverschrijdende verstrekking van hypotheken.

In de RPA-studie werd geconstateerd dat de voorwaarden voor niet-discriminerende toegang tot kredietgegevensbanken doorgaans worden toegelicht en er zijn geen bewijzen van discriminatie. De studie toont echter wel aan dat kredietgever, om daadwerkelijk toegang te krijgen tot de gegevensbank, verzocht worden om overeenkomstige gegevens te verstrekken voor de gegevensbank (wederkerigheidsbeginsel[29]). Maar kredietgevers in lidstaten die alleen toestaan dat "negatieve" gegevens (gegevens over wanbetaling) worden verwerkt voor de kredietwaardigheidsbeoordeling mogen geen "positieve" gegevens (bv. over lopende financiële verbintenissen) verstrekken aan gegevensbanken in andere lidstaten en zijn bijgevolg benadeeld ten aanzien van concurrenten die zowel negatieve als positieve gegevens verwerken. Verdere complicaties vloeien voort uit de verschillen in de inhoud van de kredietgegevensbanken en het ontbreken van een gemeenschappelijke terminologie, zoals een definitie van "wanbetaling"[30].

Klantenmobiliteit/wisselen van kredietgever

De bepalingen van de richtlijn hypothecair krediet over precontractuele informatie, het verbod op koppelverkoop, een bedenktijd/herroepingsperiode, en in het bijzonder het recht op vervroegde aflossing van het krediet, maken het eenvoudiger voor consumenten om over te stappen naar een andere kredietgever. Klantenmobiliteit is zeer belangrijk om mededinging te stimuleren en ervoor te zorgen dat consumenten gebruik kunnen maken van het beste aanbod dat beschikbaar is op de markt.

Consumenten stappen niet vaak over naar een andere kredietgever. Volgens een studie die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd[31], kunnen de totale besparingen voor consumenten van het overstappen in de hele steekproef van 14 lidstaten oplopen tot 1,7 miljard EUR per maand ofwel meer dan 20 miljard EUR per jaar. Volgens de enquête bij hypotheekconsumenten die voor deze studie werd uitgevoerd verschilt het percentage van alle consumenten die momenteel houder zijn van een hypotheeklening en die voordeel zouden

[29] Zie ook ICF, 2020, *Evaluation of the CCD*; Europese Commissie, 2009, *Report of the Expert Group on Credit Histories*.
[30] ICF, 2020, *Evaluation of the CCD*; Europese Commissie, 2009, *Report of the Expert Group on Credit Histories*.
[31] Zie *Study on switching of financial services and products*, ICF, 2019, nog niet gepubliceerd.

kunnen halen uit de omschakeling van hun hypotheek aanzienlijk tussen de lidstaten (bv. 22 % in Zweden ten opzichte van 78 % in Portugal)[32].

Een in opdracht van de Commissie uitgevoerde gedragsstudie[33] heeft aangetoond dat er niet één enkele reden bestaat waarom consumenten niet van hypotheek wisselen, meer wel een combinatie van redenen, zoals tevredenheid met de huidige kredietgever, de marktsituatie (bv. lage rentevoeten), zich niet bewust zijn van de mogelijkheid om over te stappen of van de potentiële voordelen ervan. Andere significante factoren zijn het hebben van andere prioriteiten, te veel informatie om te verwerken en de wijze waarop die informatie is gepresenteerd, een gevoel van angst om de verkeerde keuze te maken, en de tijd, kosten en rompslomp die het zoeken naar een beter aanbod met zich meebrengen. Zoals is vermeld in punt 2.1 kan de bezorgdheid over de voorwaarden die een invloed kunnen hebben op het recht op vervroegde aflossing, consumenten ervan weerhouden van hypotheek te wisselen[34].

Beide bovenstaande studies over omschakeling wijzen ook op een mogelijk marktfalen dat verband houdt met een aantal praktijken van kredietgevers die het omschakelen belemmeren. De ICF-studie heeft met name aangetoond dat het ontbreken van een specifiek rechtskader voor de omschakeling van hypotheken[35] een belemmering voor omschakeling kan vormen, aangezien kredietinstellingen gebruik kunnen maken van lacunes in de wetgeving om verschillende handelspraktijken aan te houden die de omschakeling van financiële producten voor consumenten bemoeilijken of zelfs voorkomen. Voor dergelijke handelspraktijken kan een toetsing aan het EU-mededingingsrecht worden uitgevoerd.

EU-paspoort voor kredietbemiddelaars

Een van de grootste uitdagingen die de richtlijn met zich heeft meegebracht, was de ontwikkeling van een EU-paspoort voor kredietbemiddelaars en de regulering van hun activiteiten om deze op één lijn te brengen met die van kredietgevers. Dit biedt kredietbemiddelaars de gelegenheid om hun diensten in andere lidstaten aan te bieden, terwijl consumenten kunnen genieten van een eenvoudiger proces om een hypotheek te verkrijgen, in het bijzonder wanneer men op zoek is naar een hypotheek in andere lidstaten.

Overeenkomstig de richtlijn hypothecair krediet moeten de lidstaten een register van erkende kredietbemiddelaars opstellen. Deze registers zijn echter niet altijd gemakkelijk toegankelijk[36] en er bestaan verschillen wat de beschikbare informatie betreft. Om die reden is het totale aantal kredietbemiddelaars dat momenteel actief is in de hele EU niet bekend.

Al bij al spelen kredietbemiddelaars een kleine rol bij hypothecaire kredietverstrekking (zie de bijlage). Toch vertoont een groot aantal lidstaten een matige (en Ierland[37] zelfs een hoge) activiteitsgraad[38]. Volgens de resultaten van de consumentenenquête die door RPA werd

[32] Deze ramingen hebben betrekking op de omschakeling bij een bestaande kredietgever ("interne omschakeling") en naar een nieuwe kredietgever ("externe omschakeling") en zijn gebaseerd op een steekproef van 14 lidstaten.
[33] *Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products* van G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, nog niet gepubliceerd.
[34] Die voorwaarden moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van het EU-mededingingsrecht.
[35] Alleen in Italië en Spanje bestaat een rechtskader voor omschakeling. Ierland, Portugal en Denemarken beschikken slechts over enkele bepalingen om de omschakeling van hypotheken te bevorderen.
[36] De EBA verstrekt een link naar de beschikbare nationale registers.
[37] 452 geregistreerde kredietbemiddelaars.
[38] België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal en Tsjechië.

uitgevoerd, deed vóór de inwerkingtreding van de richtlijn minder dan een kwart van de consumenten (24 %) een beroep op een kredietbemiddelaar. Voor tussen 2016 en 2019 verstrekte hypotheken steeg dit percentage tot 36 %. Deze wijziging kan echter niet uitsluitend aan de richtlijn worden toegeschreven, aangezien het gebruik van kredietbemiddelaars ook verband lijkt te houden met andere factoren, zoals de nationale praktijken en cultuur, die aanzienlijk verschillen tussen de lidstaten. Sommige verschillen lijken zich door te zetten in de manier waarop de definitie van kredietbemiddelaar wordt uitgelegd door de lidstaten. Zo worden vergelijkingswebsites en onlineplatformen die consumenten helpen om een hypotheek te kiezen in sommige lidstaten beschouwd als bemiddelaars, en in andere lidstaten niet.

Weinig kredietbemiddelaars bieden hun diensten aan over de grenzen heen en het beperkte bewijs dat voorhanden is, wijst erop dat de richtlijn weinig effect heeft gehad op dat aspect. Zoals werd opgemerkt door een aantal belanghebbenden, onder wie vertegenwoordigers van de sector en overheidsinstanties die door RPA zijn geraadpleegd, is een mogelijke reden hiervoor de zeer geringe vraag naar kredietbemiddelaars die grensoverschrijdende diensten aanbieden.

Daarentegen is een van de belangrijkste voordelen van de richtlijn hypothecair krediet dat hiermee nieuwe minimale regelgevingsvereisten voor kredietbemiddelaars voor de hele EU zijn ingevoerd. Dit heeft bijgedragen aan de totstandbrenging van een gelijk speelveld tussen kredietgevers en kredietbemiddelaars en heeft de lat hoger gelegd op het gebied van consumentenbescherming, door kwaliteitsnormen voor de verspreiding en verstrekking van hypotheken te stellen.

Hypothecaire kredietverstrekking door niet-kredietinstellingen

Overeenkomstig de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat niet-kredietinstellingen zijn onderworpen aan een passende toelatingsprocedure, die onder meer inschrijving van de niet-kredietinstelling in een register omvat, alsook aan een regeling voor toezicht door een bevoegde autoriteit. In de richtlijn wordt een niet-kredietinstelling louter gedefinieerd als *een kredietgever die geen kredietinstelling is*. Dit kan verzekeringsmaatschappijen en andere financiële instellingen omvatten, zoals vastgoedbeleggingsfondsen, financiële intermediairs zoals effectenmakelaars en financiële leasing.

De beschikbare gegevens (zie de bijlage) wijzen erop dat het aandeel hypotheken dat door niet-kredietinstellingen wordt verstrekt, beperkt blijft. Uit de resultaten van de RPA-consumentenenquête blijkt dat het aandeel consumenten dat een hypotheek heeft verkregen via een niet-bancaire instelling in de hele EU niet is gewijzigd sinds de richtlijn in werking is getreden. Nochtans werd in Nederland in 2017 ongeveer 35 % van de nieuwe hypotheken verstrekt door pensioenfondsen, verzekeraars of hypotheekfondsen, wat een stijging is ten opzichte van 2016. België en Oostenrijk vertonen eveneens een niet-verwaarloosbaar activiteitsniveau en in België lijkt het toe te nemen (momenteel bedraagt het meer dan 10 %).

De meeste in de RPA-studie bevraagde belanghebbenden zijn van mening dat de richtlijn geschikt is om de doelstelling van toezicht op niet-kredietinstellingen te bereiken. De belanghebbenden wezen er hoofdzakelijk op dat dezelfde regels zouden moeten gelden voor alle kredietgevers op de hypotheekmarkt en dat de richtlijn hypothecair krediet op dit gebied een gelijk speelveld heeft helpen creëren.

In haar verslag van 2017[39] heeft de Europese Centrale Bank (ECB) aangegeven dat de groeiende rol van niet-kredietinstellingen in de hypotheekmarkt een aantal uitdagingen inzake financiële stabiliteit met zich heeft meegebracht. In het ECB-verslag werd uitgelegd dat het groeiende aandeel van niet-bancaire kredietgevers de doeltreffendheid van bepaalde macroprudentiële maatregelen die alleen op banken van toepassing zijn, kan beperken. Zo kan een stijging in de risicoweging die op hypotheekleningblootstellingen wordt toegepast voor de berekening van kapitaalratio's van banken, die tot doel had een opeenstapeling van kwetsbaarheden op de hypotheekmarkt te verhelpen, leiden tot een toename in de hypothecaire kredietverstrekking van verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen[40].

De heersende opvatting bij de door RPA geraadpleegde belanghebbenden (brancheverenigingen en bevoegde autoriteiten) is dat de regels van de richtlijn hypothecair krediet hebben bijgedragen tot een gelijk speelveld op dit gebied.

Handhaving

De lidstaten moeten de regels vaststellen inzake de sancties die gelden voor inbreuken op de nationale uitvoeringsbepalingen (artikel 38) en moeten voorzien in de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen consumenten en kredietgevers en kredietbemiddelaars (artikel 39).

De meeste belanghebbenden uit de sector en leden van FIN-NET[41] die in de RPA-studie zijn bevraagd, waren van mening dat het niveau van naleving van de richtlijn hypothecair krediet hoog was. Aansluitend bij deze bevinding hadden de door de Commissie ontvangen klachten voornamelijk betrekking op hypotheken die waren toegekend voordat de richtlijn in werking was getreden. De naleving heeft geleid tot een betere consumentenbescherming, terwijl de sector voornamelijk heeft geprofiteerd van de totstandbrenging van een gelijker speelveld, meer juridische duidelijkheid en lagere gerechtskosten. Overheidsinstanties gaven voornamelijk aan dat de regelingen voor de openbaarmaking van sancties (artikel 38, lid 2) in hun land voldoende transparant zijn. Bovendien zal de nieuwe richtlijn betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten de consumentenbescherming verder stimuleren.

Daarentegen hebben sommige consumentenorganisaties aangegeven dat de handhavingsinstanties zich proactiever zouden moeten opstellen. Zij beschouwden het gebrek aan een strikte handhaving van de richtlijn als een belemmering voor “de ontwikkeling van grensoverschrijdende aanbiedingen” en voor een eengemaakte markt voor hypotheken.

Conclusie over aspecten van de eengemaakte markt

Tot besluit heeft de richtlijn een gelijker speelveld gecreëerd tussen de lidstaten door minimumvereisten vast te stellen voor kredietgevers en kredietbemiddelaars in de hele EU.

Op grotere schaal is er echter nog geen eengemaakte markt voor hypotheken tot stand gebracht, noch voor hypotheekverstrekkers, noch voor kredietbemiddelaars. Er blijven

[39] Zie https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Idem.
[41] Het Netwerk voor financiële geschillenbeslechting (FIN-NET) is een netwerk van nationale organisaties die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van klachten van consumenten in verband met financiële diensten.

belangrijke belemmeringen bestaan voor de grensoverschrijdende verstrekking van hypotheken, die voornamelijk verband houden met verschillen in nationale wetgeving op gebieden die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. De overregulering van de bepalingen van de richtlijn hypothecair krediet heeft ook obstakels gecreëerd voor grensoverschrijdende handel. Hoewel er slechts weinig gegevens voorhanden zijn over kredietverstrekking door niet-kredietinstellingen, lijkt hun aandeel op de hypotheekmarkt beperkt te zijn gebleven, al is het in sommige lidstaten licht toegenomen (bv. Nederland en België). Er is geen sprake van discriminatie bij de toegang tot kredietgegevensbanken voor kredietgevers, maar deze wordt wel belemmerd door het wederkerigheidsbeginsel en door verschillen met betrekking tot de inhoud van de kredietgegevensbanken.

Een grotere benutting van het recht om van hypotheek te wisselen kan aanzienlijke besparingen opleveren voor consumenten en tegelijkertijd de mededinging voor hypotheken vergroten.

Wat het toepassingsgebied van de richtlijn betreft, zijn sommige aspecten mogelijk overbodig geworden. In de toekomst kan de toenemende digitalisering uitdagingen met zich meebrengen. Peer-to-peerleningen hebben het potentieel om te groeien (hoewel deze momenteel niet gebruikelijk zijn voor hypotheken) en hiervoor moeten de regels die erop van toepassing zijn verder worden beoordeeld. Er lijkt ruimte te zijn om de handhaving van de richtlijn hypothecair krediet door nationale bevoegde autoriteiten te verbeteren, met name wat grensoverschrijdende aspecten betreft.

2.3 Effect op de financiële stabiliteit

Verkeerde beslissingen inzake het verstrekken/opnemen van leningen en de eruit voortvloeiende wanbetaling en overmatige schuldenlast kunnen ernstige gevolgen hebben voor de betrokken personen en voor de stabiliteit van het gehele financiële stelsel. In een in 2019 gepubliceerd verslag van het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) wordt het belang van de residentiële vastgoedmarkten en hypotheekkredieten voor de financiële stabiliteit benadrukt[42]. Baisses op de residentiële vastgoedmarkten zijn een veelvoorkomende oorzaak van bankencrisissen en doen zich relatief vaak voor.

De EU-wetgevers hebben in de richtlijn hypothecair krediet verschillende bepalingen opgenomen die erop gericht zijn een verantwoorde kredietverstrekking/-opneming te waarborgen en bij te dragen tot financiële stabiliteit. Daarbij gaat het onder meer om:

- een verplichte kredietwaardigheidsbeoordeling die voornamelijk is gebaseerd op de terugbetalingscapaciteit en niet op de waarde van de hypotheek in verhouding tot de waarde van het voor bewoning bestemde onroerende goed of een vermoedelijke stijging van de waarde van het onroerend goed (artikel 18, lid 3), in combinatie met een vereiste waarmee wordt voorkomen dat de kredietgever krediet beschikbaar stelt aan consumenten die deze lening mogelijk niet kunnen terugbetalen (artikel 18, lid 5, punt a)) (zie punt 2.1);
- een vereiste om gebruik te maken van betrouwbare normen voor de waardebepaling van onroerende goederen (artikel 19);
- vereisten inzake leningen in vreemde valuta (artikel 23) om ervoor te zorgen dat consumenten zich bewust zijn van het risico dat zij nemen (waarschuwingen) en dat de

[42] ESRB (2019): *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html

consument de mogelijkheid heeft zijn blootstelling aan het wisselkoersrisico tijdens de looptijd van het krediet te beperken;

- een vereiste om ervoor te zorgen dat elke voor de berekening van hypotheken met variabele rentevoet gebruikte index of referentierentevoet duidelijk, begrijpelijk, objectief en controleerbaar is (artikel 24) en dat de consument wordt ingelicht over de namen van de benchmarks en de beheerders daarvan, alsmede de mogelijke gevolgen voor de consument (artikel 13, lid 1, tweede alinea)[43];
- nieuwe bepalingen om ervoor te zorgen dat kredietgevers een redelijke tolerantie betrachten en redelijke pogingen ondernemen om een oplossing voor de situatie te vinden alvorens een procedure tot gedwongen verkoop in te leiden (artikel 28) (zie punt 2.1).

De standpunten van de voor de RPA-studie geraadpleegde belanghebbenden waren verdeeld over de vraag in hoeverre de richtlijn hypothecair krediet heeft bijgedragen tot financiële stabiliteit. De opvatting die de overhand had, was dat de richtlijn in de eerste plaats is toegespitst op consumentenbescherming en niet op financiële stabiliteit en dat andere wetteksten (met name de verordening kapitaalvereisten en de richtlijn kapitaalvereisten) beter geschikt zijn om de stabiliteit van de markt te reguleren. Er werd ook aangevoerd dat de richtlijn hypothecair krediet alleen maar diende om de bestaande wetgeving in de lidstaten te versterken.

Niettemin hebben belanghebbenden erop gewezen dat de richtlijn de financiële stabiliteit heeft helpen waarborgen doordat zij verhindert dat consumenten kredieten opnemen die zij niet kunnen terugbetalen en doordat zij de vereisten voor de verschillende soorten kredietgevers harmoniseert. Belanghebbenden hebben ook aangehaald dat de richtlijn voor een betere bescherming van de financiële belangen van de consument heeft gezorgd door de activiteiten van kredietbemiddelaars te reguleren.

Er werd ook opgemerkt dat de mogelijkheid voor consumenten om hun hypotheek vervroegd af te lossen, hen heeft gemotiveerd om hun schuldenlast te verminderen, wat een sterk effect heeft op de marktstabiliteit.

Volgens de informatie die werd verzameld bij de lidstaten[44] en andere belanghebbenden, bieden kredietgevers als gevolg van de richtlijn hypothecair krediet in de meeste landen niet langer leningen in vreemde valuta aan. Vóór de aanneming van de richtlijn hypothecair krediet zijn dergelijke leningen zeer nadelig uitgevallen voor de consument (zie punt 2.1). Toch kan de crisis ten gevolge van de COVID-19-pandemie een belangrijke test blijken van het effect van de richtlijn op de financiële stabiliteit, met name de mate waarin zij grootschalige gedwongen verkopen met ontwrichtende gevolgen voor de woningmarkt en de financiële sector helpt voorkomen.

Conclusie over aspecten inzake financiële stabiliteit

Tot slot blijkt uit het beschikbare bewijsmateriaal dat belanghebbenden financiële stabiliteit niet als een van de hoofddoelen van de richtlijn beschouwen. Zij heeft er echter toe

[43] Zoals gewijzigd bij artikel 58 van Verordening (EU) 2016/1011 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten.

[44] Raadpleging van de groep van regeringsdeskundigen inzake financiële diensten voor consumenten van de Commissie.

bijgedragen dat consumenten geen kredieten opnemen die zij niet kunnen terugbetalen, zij heeft consumenten de gelegenheid geboden om hun schuldenlast te verminderen en zij heeft de wisselkoersrisico's voor consumenten bij toegang tot leningen in vreemde valuta beperkt – allemaal factoren die de financiële stabiliteit helpen bevorderen. Door de crisis ten gevolge van de COVID-19-pandemie zal het effect van de richtlijn op de financiële stabiliteit verder kunnen worden getest.

3. TOEZICHT OP DE KREDIETREGISTERS

Alle lidstaten beschikken over kredietgegevensbanken/-registers, die doorgaans worden geraadpleegd door hypotheekverstrekkers om de kredietwaardigheid van de consument te beoordelen.

Deze kredietgegevensbanken kunnen publiek of particulier van aard zijn, afhankelijk van de lidstaat. In sommige lidstaten wordt in kredietregisters in particulier bezit en beheer financiële informatie uit de bankensector bijeengebracht, maar ook informatie van andere organisaties in de economie die krediet verlenen (bv. nutsbedrijven en telecombedrijven). In andere, publieke kredietregisters die bij de centrale bank of het agentschap voor banktoezicht zijn ondergebracht, wordt zeer gedetailleerde informatie verzameld over de leningen die consumenten opnemen, voornamelijk met het oog op statistische analyses en economisch toezicht. Sommige publieke kredietregisters staan toe dat banken hun kredietgegevensbank raadplegen.

De activiteiten van die gegevensbanken of kredietinformatiebureaus moeten in overeenstemming zijn met (talrijke) nationale wettelijke vereisten. Aangezien de verwerking van persoonsgegevens een onderdeel vormt van hun kernactiviteiten en met risico gepaard gaat, staan alle kredietgegevensbanken onder toezicht van de nationale autoriteiten voor gegevensbescherming voor alle aangelegenheden in verband met de naleving van de algemene verordening gegevensbescherming en de nationale wetgeving die deze verder specificeert[45]. Dit betekent dat deze entiteiten onder scherp toezicht staan van de gegevensbeschermingsautoriteiten voor kwesties die verband houden met de handhaving van de rechten van de betrokkenen en het verantwoordingsbeginsel, met inbegrip van de verplichtingen om gegevensbeschermingseffectbeoordelingen uit te voeren, inbreuken in verband met persoonsgegevens te melden, de beginselen van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen na te leven, en gegevensbeschermingsfunctionarissen aan te wijzen.

Bijgevolg wordt in alle lidstaten en op EU-niveau reeds toezicht gehouden op de kredietinformatiebureaus door gegevensbeschermingsautoriteiten en door het Europees Comité voor gegevensbescherming met betrekking tot hun activiteiten voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de richtlijn hypothecair krediet. Momenteel lijkt het niet nodig te zijn dit toezicht verder uit te breiden.

4. CONCLUSIES

Op basis van de beschikbare gegevens blijkt uit de evaluatie dat de richtlijn doeltreffend is geweest om de lat hoger te leggen op het gebied van consumentenbescherming en dat zij de praktijken inzake hypotheekleningen in de lidstaten heeft helpen harmoniseren. Toch blijven er verschillen bestaan in het beschermingsniveau aangezien de richtlijn de lidstaten veel

[45] Zie artikel 51, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming.

opties biedt. Er moet op worden toegezien dat de regels inzake consumentenbescherming passend blijven voor het doel naarmate de markt zich ontwikkelt en er nieuwe uitdagingen opduiken, met name als gevolg van de digitalisering. De procedure voor de kredietwaardigheidsbeoordeling moet mogelijk ook worden bijgestuurd om gelijke tred te houden met de vooruitgang die op het gebied van kunstmatige intelligentie wordt geboekt, die ook afhangt van de ontwikkelingen in verband met het recente voorstel van de Commissie inzake kunstmatige intelligentie, en met klimaat- en milieugerelateerde beleidsdoelstellingen.

Het effect van de richtlijn op de totstandbrenging van een eengemaakte markt voor hypotheken is beperkt geweest, voornamelijk om redenen die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn hypothecair krediet vallen. De overregulering van de richtlijn door de lidstaten kan echter ook een belemmering vormen voor het bereiken van dit doel. Door de digitalisering van de financiële diensten wordt het mogelijk dat grensoverschrijdende activiteiten in de nabije toekomst toenemen. Peer-to-peerhypotheken hebben ook het potentieel om verder te groeien en dus moet ervoor worden gezorgd dat de huidige regels voor dat doel passend blijven. Verder is er ruimte om het niveau van hypotheekomschakeling door consumenten te verhogen, wat mogelijk enorme voordelen kan opleveren voor consumenten en tegelijkertijd de mededinging en innovatie op de markt kan vergroten.

Hoewel de belanghebbenden financiële stabiliteit niet aanmerken als een hoofddoel van de richtlijn, heeft deze ertoe geleid dat consumenten leningen verkrijgen die afgestemd zijn op hun financiële draagkracht, wat hun schuldenlast kan helpen verminderen. De crisis ten gevolge van de COVID-19-pandemie kan echter verdere informatie opleveren over de bijdrage van de richtlijn aan de financiële stabiliteit.

Uit deze evaluatie is gebleken dat kredietinformatiebureaus al zijn onderworpen aan een passend niveau van toezicht door nationale gegevensbeschermingsautoriteiten en het Europees Comité voor gegevensbescherming met betrekking tot hun activiteiten voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de richtlijn hypothecair krediet.