

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 31.3.2011
SEC(2011) 355 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
inzake woningkredietovereenkomsten**

(Voor de EER relevante tekst)

SEC(2011) 356 definitief
SEC(2011) 357 definitief
COM(2011) 142 definitief

1. INLEIDING

Het verantwoordelijk verstrekken van krediet houdt in dat kredietgevers en kredietbemiddelaars er zorg voor dragen dat zij bedragen verstrekken die consumenten zich kunnen veroorloven en die geschikt zijn voor hun behoeften en omstandigheden. Het verantwoordelijk opnemen van krediet betekent dan weer dat consumenten relevante, volledige en nauwkeurige informatie over hun financiële situatie moeten verstrekken en aangemoedigd worden om gefundeerde en houdbare besluiten te nemen.

2. PROBLEEMSTELLING

2.1. Problemen

Over heel Europa is sprake van een stijgende schuldenlast per huishouden. Dit hoeft op zich niet te wijzen op het onverantwoordelijk verstrekken en opnemen van krediet, zolang de schuldenlast houdbaar blijft en aflossingen kunnen worden nagekomen. De cijfers wijzen echter uit dat burgers het steeds moeilijker hebben om hun schulden af te lossen: in 2008 meldde 16% van de burgers moeite te hebben om rekeningen te betalen en meldde 10% van alle huishoudens achterstallige betalingen te hebben¹. De moeilijkheden met het nakomen van aflossingen hebben geleid tot een stijging van het aantal wanbetalingen en het aantal gedwongen verkopen². Deze gegevens kunnen zijn beïnvloed door andere factoren dan het onverantwoordelijk verstrekken en opnemen van krediet, zoals de algemene economische neergang. Uit voor deze effectbeoordeling vergaarde gegevens in combinatie met kwalitatieve informatie uit bijdragen van belanghebbenden en empirische gegevens van over heel Europa blijkt echter dat dit probleem niet louter conjunctuurgebonden is of tot een of twee lidstaten is beperkt, maar zich in de hele EU voordoet.

De beslissing om een specifiek hypothecair krediet te verlenen, de keuze van een kredietnemer voor een bepaald hypothecair product en het vermogen van de kredietnemer om de lening af te lossen, worden door allerlei factoren bepaald. Dit zijn onder meer het economisch klimaat, informatie-asymmetrieën en belangenconflicten, lacunes en inconsistenties in de regelgeving, alsook andere factoren zoals de financiële basiskennis van de kredietnemer en hypothecaire financieringsstructuren. Deze andere factoren spelen onmiskenbaar een rol, maar dat neemt niet weg dat de financiële crisis in de eerste plaats is voortgevloeid uit het onverantwoordelijke gedrag van bepaalde actoren op de markt. Het is bijgevolg duidelijk dat het onverantwoordelijk verstrekken en opnemen van krediet moet worden aangepakt om te voorkomen dat de huidige financiële crisis zich opnieuw voordoet.

De volgende problemen werden vastgesteld met betrekking tot onverantwoordelijke praktijken van kredietverstrekking en -opneming. Naast de hieronder beschreven problemen werden ook verscheidene problemen vastgesteld in verband met het vervroegd aflossen van hypothecaire leningen. Deze problemen, die het speelveld ongelijk maken, staan grensoverschrijdende activiteiten en klantenmobiliteit in de weg en hebben een negatieve

¹ *Europeans' state of mind*, Eurobarometer 69, november 2008. *Towards a Common Operational European Definition of Over-indebtedness*, Observatoire de l'épargne Européenne in samenwerking met CEPS en University of Bristol, februari 2008.

² Door de lidstaten aan de Commissie verstrekte informatie.

invloed op het consumentenvertrouwen, zoals in detail beschreven staat in de effectbeoordeling bij het *Witboek over de integratie van de EU-markt voor hypothecair krediet*³.

2.1.1. Niet-vergelijkbare, onevenwichtige, onvolledige en onduidelijke reclame en marketing

Overal in de EU komen gevallen voor van ongeschikte reclame voor hypothecaire producten. Wanneer advertenties en marketingmateriaal onvolledig en onduidelijk zijn, is het voor de consument vaak moeilijk deze onderling te vergelijken en de beste aanbieding te zoeken. Hoewel misleidende reclame door nationale wetgeving en EU-voorschriften verboden wordt, bestaan er op dat gebied inconsistenties en lacunes. Dat de voorschriften onderling verschillen, betekent ook dat kredietgevers en/of kredietbemiddelaars die grensoverschrijdend producten en diensten aanbieden, extra lasten moeten dragen.

2.1.2. Ontoereikende, niet-tijdige, complexe, niet-vergelijkbare en onduidelijke precontractuele informatie

Er is gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit en vergelijkbaarheid van precontractuele informatie, bv. dankzij de Europese gedragscode betreffende voorlichting in de precontractuele fase inzake woningkredieten. De uitvoering van de code is echter ongelijk en de handavings- en toezichtsmechanismen zijn ondoeltreffend. Zo varieert het ogenblik waarop het overeengekomen Europees gestandaardiseerd informatieblad wordt verstrekt, hetgeen het nut ervan beperkt, bijvoorbeeld voor het onderling vergelijken van aanbiedingen. Ondanks de code is nog steeds sprake van een aantal markttekortkomingen. In de eerste plaats is precontractuele informatie moeilijk te vergelijken. Door verschillen in de methodologie en de kostenbasis is ook het jaarlijkse kostenpercentage (JKP), een belangrijk onderdeel van het ESIS, niet vergelijkbaar. Ten tweede ervaren consumenten de verstrekte informatie als complex en onduidelijk. Ten derde is de verstrekte informatie vaak onvolledig. Ten slotte zijn er geen voorschriften voor het verstrekken van informatie over de banden tussen de kredietgever en de kredietbemiddelaar.

2.1.3. Het verlenen van ongeschikt advies

Wanneer bij het verlenen van advies verkeerd afgestemde prikkels worden gegeven, kan dit tot markttekortkomingen leiden. Adviesverleners kunnen ontmoedigd worden onpartijdig advies te verlenen, bijvoorbeeld omdat zij voor de verkoop van specifieke producten verschillende vergoedingen van verschillende kredietgevers krijgen. Uit beschikbare gegevens blijkt dat in sommige gevallen ongeschikt hypothecair advies is verleend, met benadeling van de consument tot gevolg. Zonder voorschriften of normen aan de hand waarvan de adviesverlening kan worden beoordeeld, is het moeilijk te bepalen of het verleende advies geschikt was.

2.1.4. Inadequate geschiktheids- en kredietwaardigheidsbeoordeling

Een belangrijke markttekortkoming op dit gebied is het gebrek aan prikkels om grondige kredietwaardigheids- en/of geschiktheidsbeoordelingen uit te voeren. Kredietgevers kunnen terugvallen op de waarde van de onderliggende zekerheid (het gehypothekeerde onroerend goed), het risico op wanbetaling overdragen of de lening aan een derde partij verkopen. Voor

³ SEC(2007) 1683.

consumenten kunnen dan weer prikkels bestaan om met het oog op het verkrijgen van de lening hun inkomen hoger op te geven dan het in werkelijkheid is. Mede door tekortkomingen van regelgevende aard in de vorm van onbestaande, onduidelijke of inconsistente regelgevingskaders worden inadequate geschiktheids- en kredietwaardigheidsbeoordelingen gemaakt. Er bestaan ook belemmeringen in de regelgeving die het voor kredietgevers moeilijker maken om via een kredietgegevensbank toegang te krijgen tot informatie over de kredietwaardigheid van een kredietnemer.

2.1.5. Ondoeltreffende, inconsistente of ontbrekende regelingen voor de registratie van, de vergunningverlening aan en het toezicht op kredietbemiddelaars en niet-kredietinstellingen die hypothecair krediet verstrekken (NKI's)

Niet alle lidstaten schrijven voor dat kredietbemiddelaars geregistreerd moeten zijn of een vergunning moeten hebben, hetgeen tot onverantwoordelijk gedrag kan leiden. Zonder voorschriften inzake registratie of vergunningverlening hebben autoriteiten ook weinig mogelijkheden om toe te zien op de activiteiten van kredietbemiddelaars of om bij wangedrag sancties op te leggen. Daardoor kan een niet-concurrerende omgeving ontstaan waarin wangedrag, het nemen van buitensporige risico's of het verlenen van ongeschikt advies niet worden bestraft. Momenteel zijn kredietbemiddelaars zeer weinig grensoverschrijdend actief: de lappendeken aan regelgeving die in de EU bestaat, kan ondernemingen ervan weerhouden grensoverschrijdende activiteiten aan te gaan.

Zes lidstaten hebben geen voorschriften inzake de registratie van en de vergunningverlening aan NKI's en de lidstaten waar wel regelgeving bestaat, hebben zeer uiteenlopende voorschriften. Zonder voorschriften inzake registratie of vergunningverlening beschikken autoriteiten slechts over een beperkte grondslag voor het toezicht op de activiteiten van NKI's of voor het opleggen van sancties bij wangedrag, met soortgelijke gevolgen als hierboven beschreven.

2.2. Gevolgen

De vastgestelde problemen hebben gevolgen voor consumenten, kredietbemiddelaars, kredietgevers en de economie in algemene zin.

2.2.1. Aanzienlijke doorwerkingseffecten voor de ruimere economie

De markten voor hypothecair krediet spelen een belangrijke rol in de EU-economie. In 2008 vertegenwoordigden de uitstaande woningkredieten in de EU27 ongeveer 50% van het bbp van de EU. Het onverantwoordelijk verstrekken en opnemen van krediet kan dan ook aanzienlijke gevolgen hebben voor de ruimere economie. Het heeft invloed op de solvabiliteit van verstrekkers van hypothecair krediet. Doordat financiële instellingen steeds grotere bedragen aan kapitaal opzij moeten zetten om grote verliezen op te vangen, is minder krediet beschikbaar voor verantwoordelijke kredietnemers en ondernemingen, hetgeen op zijn beurt de economische groei en consumptie aan banden legt. Het onverantwoordelijk verstrekken en opnemen van krediet heeft ook financiële gevolgen via de financiële reddingsprogramma's of nationalisaties van de overheid, waardoor de overheidsbegrotingen onder druk komen te staan en vaak bezuinigingen nodig zijn. Ten slotte worden de sociale vangnetten onder druk gezet vanwege de stijgende werkloosheid en toegenomen vraag naar sociale uitgaven en huisvesting.

2.2.2. Risico op consumentenbenadeling

Consumenten aan wie ongeschikte producten worden verkocht, komen vaak in financiële problemen, met overmatige schulden, wanbetaling of gedwongen verkoop tot gevolg. Consumenten kunnen worden benadeeld door belemmeringen van regelgevende aard die kredietgevers beletten hun kredietwaardigheids- en geschiktheidsbeoordelingen naar behoren uit te voeren, alsook door de meerkosten die grensoverschrijdend opererende kredietgevers moeten dragen. Dergelijke consumenten zouden een rechtstreeks financieel nadeel (bv. door een hogere prijs te betalen voor een product dat goedkoper zou kunnen zijn) of een potentieel sociaal nadeel kunnen ondervinden (bv. door geen hypothecair krediet te krijgen hoewel de consument in staat is deze af te lossen). Ten slotte kunnen consumenten ook hun vertrouwen in kredietgevers en kredietbemiddelaars verliezen.

2.2.3. Lage klantenmobiliteit

Verschillende van de hierboven vastgestelde problemen staan klantenmobiliteit in de weg. Een gebrek aan transparantie en vergelijkbaarheid kan ertoe leiden dat consumenten niet op zoek gaan naar het aanbod dat het beste in hun behoeften voorziet. Consumenten die elders dan in hun land van oorsprong een lening willen aangaan, kunnen met hogere prijzen worden geconfronteerd of hiertoe de kans niet krijgen omdat buitenlandse kredietgevers onvoldoende informatie over de kredietgeschiedenis van de consument kunnen raadplegen.

2.2.4. Lage grensoverschrijdende activiteit

Door economische belemmeringen, zoals de kosten voor toegang tot infrastructuur en voor de nodige aanpassing van reclamemateriaal, verstrekte informatie, producten, bedrijfsmodellen en prijsstrategieën, zijn aan het uitoefenen van activiteiten in een andere lidstaat hogere kosten verbonden. Deze belemmeringen schrikken nieuwe marktdeelnemers af en leggen de concurrentie aan banden. Zo dragen kredietbemiddelaars die grensoverschrijdend willen opereren, extra lasten: anders dan voor beleggings- en verzekeringsbemiddelaars geldt voor hen geen "paspoortregeling".

2.2.5. Ongelijk speelveld tussen marktdeelnemers en tussen producten

De lacunes in de regelgeving en inconsistenties in de regelgevingskaders hebben tot een situatie geleid waarin de deelnemers aan de markt voor hypothecair krediet dezelfde activiteiten uitoefenen en soortgelijke risico's dragen, maar niet noodzakelijk aan soortgelijke voorschriften onderworpen zijn. De verschillende regelgevingskaders inzake consumentenkrediet en hypothecair krediet kunnen ook aanleiding geven tot arbitrage tussen de twee verschillende kredietproducten (consumentenkrediet en hypothecair krediet).

3. BELEIDSDOELSTELLINGEN

Voor alle probleemgebieden gelden dezelfde twee algemene doelstellingen. Ten eerste moet een efficiënte en concurrerende eengemaakte markt voor consumenten, kredietgevers en kredietbemiddelaars met een hoge mate van bescherming tot stand worden gebracht door het nastreven van de volgende vier specifieke doelstellingen:

- consumentenvertrouwen;
- klantenmobiliteit;

- grensoverschrijdende activiteit van kredietgevers en kredietbemiddelaars;
- een gelijk speelveld.

Ten tweede moet de financiële stabiliteit worden bevorderd door ervoor te zorgen dat de markten voor hypothecair krediet op een verantwoordelijke manier werken.

4. ARGUMENTEN VOOR EU-OPTREDEN

Indien alleen de lidstaten maatregelen nemen, zal dit resulteren in onderling verschillende regelgevingspakketten, hetgeen een ondermijnend effect kan hebben op of nieuwe hinderpalen kan opwerpen voor de werking van de interne markt en ertoe kan leiden dat consumenten over de hele EU in ongelijke mate worden beschermd. Derhalve moeten gemeenschappelijke normen op EU-niveau worden vastgesteld om bij te dragen aan een efficiënte en concurrerende interne markt met een hoge mate van consumentenbescherming en om te voorkomen dat zich in de lidstaten uiteenlopende voorschriften en praktijken ontwikkelen. Het Verdrag voorziet in het nemen van maatregelen om te zorgen voor de totstandbrenging en werking van een interne markt met een hoge mate van consumentenbescherming en voor het vrij verrichten van diensten. Een dergelijke markt voor woningkredieten is verre van voltooid, want er bestaan nog altijd verscheidene hinderpalen voor het vrij verrichten van diensten en het tot stand brengen van een interne markt. De rechtsgrondslag voor het nemen van maatregelen is gelegen in de volgende verdragsbepaling: artikel 114 (oud artikel 95).

5. BELEIDSOPTIES

Er is een aantal beleidsopties vastgesteld. In de onderstaande tabel wordt een overzicht van deze opties gegeven. De geselecteerde opties zijn vetgedrukt. Uit de analyse blijkt dat deze opties het meest effectief en efficiënt zijn om de hierboven beschreven doelstellingen te bereiken. De beleidsopties voor vervroegde aflossing worden in detail geanalyseerd en beoordeeld in de effectbeoordeling bij het *Witboek over de integratie van de EU-markt voor hypothecair krediet*⁴ en de studie over de kosten en baten van verschillende beleidsopties voor hypothecair krediet⁵.

Reclame en marketing
1: Niets doen
2: Invoering van soortgelijke reclamevoorschriften als die van artikel 4 van de richtlijn consumentenkrediet (RCK)
3: Invoering van specifieke voorschriften voor de vorm en de inhoud van reclame- en marketingmateriaal
Precontractuele informatie
1: Niets doen
2: Ervoor zorgen dat consumenten het ESIS ontvangen
3: Ervoor zorgen dat het ESIS tijdig genoeg verstrekt wordt zodat consumenten de beste aanbieding kunnen zoeken
3.1: <i>Op principes gebaseerd voorschrift</i>
3.2: Een termijn voor het verstrekken van informatie bepalen
4: Het formaat en de inhoud van het ESIS verbeteren
5: Het JKP standaardiseren
5.1: <i>Standaardiseren op basis van een beperkte lijst van kosten</i>

⁴ SEC(2007) 1683.

⁵ *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit*, London Economics met Achim Dübeler (Finpolconsult) in samenwerking met de institute für finanzdienstleistungen (iff), november 2009, blz. 200-336.

5.2: Standaardiseren op basis van artikel 19 van de RCK
5.3: Standaardiseren op basis van een uitgebreide lijst van kosten
6: Aanvullende precontractuele informatie over de partij die het hypothecair krediet aanbiedt (bv. vergoeding)
Hypothecair advies
1: Niets doen
1.2: Het voorschrift adequate toelichting te verstrekken (artikel 5, lid 6, van de RCK)
1.3: Op principes gebaseerde normen voor adviesverlening
1.4: Het voorschrift hypothecair advies te verlenen
Vergoedingsstrategieën voor adviesverleners
2.1: Niets doen
2.2: Op principes gebaseerde leidraden voor het vergoedingsbeleid
2.3: Specifieke voorschriften inzake methodes voor en niveaus van vergoeding
Kredietwaardigheidsbeoordelingen
1.1: Niets doen
1.2: Het voorschrift dat de kredietgever de kredietwaardigheid van de kredietnemer moet beoordelen
1.3: Het voorschrift dat de kredietgever bij een negatieve kredietwaardigheidsbeoordeling het krediet moet weigeren
1.4: Toegang tot gegevensbanken voor kredietgevers op niet-discriminerende basis
1.5: De inhoud en kenmerken van gegevensbanken uniformiseren
1.6: Het voorschrift dat de kredietnemer correcte informatie over zijn/haar situatie moet verstrekken
Geschiktheidsbeoordelingen
2.1: Niets doen
2.2: Het voorschrift dat de kredietgever of de kredietbemiddelaar de geschiktheid van het aangeboden product moet beoordelen
2.3: Het voorschrift de kredietnemer te waarschuwen als het gekozen kredietproduct voor hem/haar niet geschikt is
2.4: Het voorschrift dat de kredietnemer correcte informatie over zijn/haar situatie moet verstrekken
2.5: Specifieke productregulering met inbegrip van verbodsbepalingen of maximumwaarden voor bepaalde kredietproducten
Kredietbemiddelaars: Registratie en vergunningverlening
1.1: Niets doen
1.2: Op principes gebaseerde voorschriften
1.3: Specifieke voorschriften
1.4: Een paspoort invoeren
Kredietbemiddelaars: prudentiële voorschriften en toezicht
3.1: Niets doen
3.2: Op principes gebaseerde voorschriften
3.3: Specifieke voorschriften
3.4: Toezicht op EU-niveau invoeren
NKI's: registratie en vergunningverlening
1.1: Niets doen
1.2: Op principes gebaseerde voorschriften
1.3: Specifieke voorschriften
NKI's: prudentiële voorschriften en toezicht
3.1: Niets doen
3.2: Op principes gebaseerde voorschriften
3.3: Specifieke voorschriften
3.4: Toezicht op EU-niveau invoeren

6. EFFECTEN

De aanbevolen opties zullen ertoe leiden dat consumenten minder risico lopen een ongeschikt hypothecair product aan te schaffen. Het sterke positieve effect op het consumentenvertrouwen zal naar verwachting ook bevorderlijk zijn voor de vraag naar kredietproducten en zowel de binnenlandse als, zij het in mindere mate, de grensoverschrijdende mobiliteit van consumenten aanmoedigen.

In een aantal lidstaten zal de tenuitvoerlegging van sommige van de geselecteerde opties niet leiden tot ingrijpende veranderingen in de activiteiten van marktdeelnemers aan de aanbodzijde, omdat daar reeds soortgelijke verplichtingen bestaan. De aanbevolen beleidsopties zullen evenwel een groot effect sorteren op de grensoverschrijdende activiteiten

van kredietgevers en kredietbemiddelaars. Met de toetreding van buitenlandse kredietgevers en kredietbemiddelaars tot de markt zal de concurrentie scherper worden, waardoor de consument een grotere keuze aan kredietproducten zal krijgen en de prijzen mogelijk zelfs zullen dalen.

De totale effecten van dit pakket kunnen niet worden berekend als een eenvoudige som van afzonderlijke effecten. Dit is niet alleen te wijten aan het risico van het dubbel tellen van overlappende kosten en baten, maar ook aan de synergieën tussen sommige opties die de effecten ervan moeten versterken. Volgens de berekeningen van de Commissie op basis van beschikbare actuele gegevens wordt de grootteorde van de te verwachten baten voorzichtig op 1 272–1 931 miljoen EUR geraamd. Naar verwachting zullen de totale eenmalige en lopende kosten respectievelijk tussen 383 en 621 miljoen EUR en tussen 268 en 330 miljoen EUR bedragen.

De meeste effecten van de aanbevolen opties zullen zich over de hele EU voordoen. Voor sommige opties zullen de baten en kosten echter versterkt worden in lidstaten die de bestaande voorschriften ingrijpend moeten aanpassen of een volledig regelgevingskader moeten invoeren (bv. in landen waar kredietbemiddelaars of NKI's helemaal niet gereguleerd zijn).

Er kunnen twee tegengestelde mogelijke sociale effecten worden vastgesteld: enerzijds bestaat het risico dat verantwoordelijke kredietverstrekkingssystemen kunnen resulteren in verminderde toegang tot krediet, met name voor bepaalde categorieën kredietnemers (bv. met een laag inkomen), terwijl anderzijds een verantwoordelijk kredietverstrekkingbeleid ook de houdbaarheid van kredietverstrekkingssystemen en bijgevolg van de sociale samenhang kan bevorderen.

Voor de meeste geselecteerde opties wordt geen toename van de administratieve lasten verwacht. De uitzonderingen daarop houden verband met het regelgevingskader voor kredietbemiddelaars en NKI's omdat deze marktdeelnemers een administratieve last zullen dragen vanwege de aan de vergunningverlening, registratie en continue naleving van de nieuwe wetgeving verbonden kosten.

7. CONCLUSIE

Het aanbevolen beleidsinstrument zou een EU-richtlijn zijn. Met een richtlijn kan via de mate van harmonisering rekening worden gehouden met evenredigheid. Gedetailleerde harmonisatie is niet altijd nodig of in alle gevallen passend: de structuur van de vastgoed- en hypotheekmarkten alsook de product- en vergoedingsstructuren variëren aanzienlijk over de hele EU. Het EU-optreden moet voldoende gedetailleerd zijn om doeltreffend te zijn maar ook van een voldoende hoog niveau om rekening te kunnen houden met de diversiteit in Europa.

De voorgestelde EU-richtlijn zou voorzien in een evaluatie van de geschiktheid en doeltreffendheid ervan. Deze evaluatie moet enkele jaren na de tenuitvoerlegging plaatsvinden en een openbare raadpleging inhouden.