

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Husholdningsgældsætning«

(2002/C 149/01)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 13. juli 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om: »Husholdningsgældsætning«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Manuel Ataíde Ferreira til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 24. april 2002, med 78 stemmer for, 6 imod og 8 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Gældsætning — et meget aktuelt tema

1.1. Rådet placerede den 13. juli 1992 i en resolution om de fremtidige prioriteter for udviklingen af forbrugerbeskyttelsespolitikken for første gang en undersøgelse af gældsætning blandt disse prioriteter.

1.2. Selv om det konstateres, at gældsætningen har antaget stigende proportioner på nationalt niveau i medlemsstaterne, hvilket har ført til vedtagelse af særlove og administrative foranstaltninger i de fleste af disse lande, er der på EU-plan ikke truffet nogle foranstaltninger af politiske kanaler. Dette skal ses på baggrund af professor Nick Huls' ⁽¹⁾ bredt omtalte undersøgelse og på trods af, at tjenestegrenene i det nuværende generaldirektorat for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse i øvrigt meget professionelt og kompetent har fulgt dette emne.

1.3. Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 27. maj 1999 at pålægge Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug at udarbejde en informationsrapport om »Husholdningsgældsætning«, og som ved plenarforsamlingens beslutning blev fremsendt til samtlige EU-institutioner.

1.4. Under det portugisiske formandskab og medens informationsrapporten var under udarbejdelse, kom Rådet (forbrugerministre) på mødet i Luxembourg den 13. april 2000 ind på emnet igen og henledte Kommissionens og medlemsstaternes

opmærksomhed på behovet for at behandle dette emne på EU-plan.

1.5. ØSU's informationsrapport sluttede med en henstilling til Kommissionen om »at tage et første skridt i den retning ved snarest at udarbejde en grønbog om europæiske husholdningers gældsætningsproblemer. Den skal heri redegøre for de allerede foreliggende undersøgelser af spørgsmålet og for de gældende juridiske ordninger og de disponible statistiske oplysninger fra de forskellige medlemsstater og ansøgerlandene. Endvidere skal den søge at give en klar definition af gældsætningsbegrebet samt udstikke kursen for en yderligere indsats til realisering af de mål, der er anført i denne informationsrapport«.

1.6. Det er en kendsgerning, at Kommissionen i kølvandet på denne henstilling udbød to undersøgelser i licitation, som skulle gennemføres i medlemsstaterne, én om de statistiske aspekter og en anden om de forskellige juridiske ordninger i forbindelse med gældsætning.

Det er imidlertid oplyst, at Kommissionen ikke har accepteret undersøgelsen om de juridiske aspekter og har hævet den pågældende aftale. Kommissionen er i færd med at analysere undersøgelsen om de statistiske aspekter og er konfronteret med vanskelighederne med at sammenligne de formidlede oplysninger, hvilket man naturligvis kunne forvente på baggrund af den forskelligartede opfattelse af og tilgang til fænomenet i de forskellige medlemsstater. Kommissionen har

⁽¹⁾ »Overindebtedness of consumers in the member states: facts and search for solutions«, Nick Huls et al., in Collection Droit et Consommation, n^o 29, 1994.

til dato ikke officielt oplyst, hvilken fremgangsmåde den vil benytte i forbindelse med emnet og det kan konstateres, at det ikke er medtaget i arbejdsprogrammet. Man kan dog konstatere nogle positive om end sporadiske foranstaltninger, der skal indgå i revisionen af direktivet om forbrugerkredit.

1.7. Som led i forarbejdet til denne initiativudtalelse besluttede ØSU at afholde en offentlig høring i Stockholm den 18. juni 2001 med støtte fra det svenske formandskab med det formål at indsamle ajourførte oplysninger og sammenligne de forskellige erfaringer på dette område i Norden — et aspekt, som helt klart manglede i ovennævnte informationsrapport.

1.7.1. Den svenske statssekretær i Justitsministeriet benyttede høringen til at fremhæve, hvor vigtigt den svenske regering fandt det at vedtage en EU-tilgang til dette spørgsmål med det formål at løse de problemer, der følger både af de meget forskelligartede nationale indfaldsvinkler på dette område og de forskellige løsninger, de enkelte medlemsstater har lagt sig fast på med meget ulige resultater ⁽¹⁾.

1.8. Den 2. juli 2001 afholdt »Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti« (det italienske landsråd af forbrugere og brugere) en stor konference sammen med Europa-Kommissionen om »Konkurrenceregler i EU og banksystemer — en sammenligning«, hvor kontorchefen for finanstjenesten i Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse præsenterede retningslinjerne i forslaget til det nye forbrugerkreditdirektiv, hvorefter der var en drøftelse af EU-aspekterne af gældsætningsproblemet ⁽²⁾.

1.8.1. Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse tog også initiativet til afholdelse af en høring med regeringsekspert i Bruxelles den 4. juli 2001 med henblik på at drøfte foreslåede ændringer til forbrugerkreditdirektivet, hvor visse aspekter blev fremhævet i relation til forebyggelse af gældsætning.

1.9. Under det belgiske formandskab blev der afholdt et stort kollokvium i Charleroi den 13.-14. november 2001 om »Forbrugerkredit og fællesskabsharmonisering«, hvor bl.a. den belgiske minister for økonomiske anliggender og videnskabelig forskning stærkt fremhævede problemets sociale og økonomiske aspekter, og hvorledes disse står i forbindelse med udviklingen af finansielle tjenester og grænseoverskridende handel i det indre marked ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Et udsagn fra statssekretærens tale, der bør fremhæves, er hans kommentar om, at »der er en reel risiko for, at de nuværende meget forskelligartede ordninger i EU kan føre til et øget antal tekniske hindringer for den fri bevægelighed for varer og tjenester i det indre marked«.

⁽²⁾ I Italien slog ADICONSUM (forbrugerforening) sammen med andre NGO'ere og nogle kreditinstitutioner til lyd for et lovforslag om foranstaltninger til afhjælpning af husholdningers gældsætning.

⁽³⁾ Den belgiske regering vedtog den 25.1.2002 et lovforslag om forbrugerkredit, hvori reklamer, der kan ansøre til gældsætning, forbydes.

1.10. Det nyligt afholdte rådsmøde (det indre marked, forbrugerpolitik og turisme) den 26. november 2001 fortjener særlig opmærksomhed. Blandt erklæringer og henstillinger formuleret af ministrene var der en fornemmelse af, at »forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvordan en uforholdsmæssigt stor gældsætning behandles såvel forebyggende som socialt, juridisk og økonomisk, kan stille de europæiske forbrugere og kreditgiverne meget forskelligt«, samt at man »i betragtning af dels det europæiske fællesskabs ønske om at udvikle grænseoverskridende virksomhed for så vidt angår finansielle tjenesteydelser dels det stigende omfang af fænomenerne gældsætning og uforholdsmæssig stor gældsætning — på fællesskabsplan kunne overveje at træffe foranstaltninger, som skal forebygge uforholdsmæssig stor gældsætning under hele den egentlige kredittcyklus som supplement til de foranstaltninger, der skal fremme denne udvikling af grænseoverskridende kredit«.

2. Husholdningsgældsætning — EU-dimensionen

2.1. Gældsætning er et fænomen, der omfatter sociale, økonomiske, finansielle, juridiske, i civil- og procesretlig henseende, og naturligvis politiske aspekter, som alle bør tackles på EU-plan.

2.1.1. Ud fra den synsvinkel, der anlægges i denne initiativudtalelse, er juridiske aspekter med direkte effekt på de politikker, der bidrager til at gøre det indre marked til en realitet, af afgørende betydning.

2.2. De gennemførte undersøgelser og høringer har alle utvetydigt påvist, at dette at udvikle et marked for grænseoverskridende finansielle tjenester kræver tillid fra producenterne, de handlendes, de liberale erhvervs og forbrugernes side.

2.2.1. Et afgørende element med henblik på at sikre denne tillid er fra kreditgiverens side gennemsigtighed i de regler, der regulerer markedet, selv i tilfælde af misligholdte betalinger.

2.3. Skønt det er en kendsgerning, at et stort antal sager om manglende betaling — manglende betaling udgør det første skridt på vej mod uforholdsmæssig stor gældsætning — kan behandles i henhold til reglerne omkring bevilling af kredit herunder navnlig i forbindelse med forbrugertilån, så findes der en lang række foranstaltninger til forebyggelse og behandling af uforholdsmæssig stor gældsætning, som mere falder under området retlige anliggender og det indre marked.

2.4. Med subsidiaritetsprincippet og den nye formulering af artikel 153 i Rom-traktaten og artikel 34 i Amsterdam-traktaten er en EU-tilgang til de primært juridiske aspekter af husholdningers gældsætning ikke kun mulig, men absolut afgørende for det indre markeds effektive funktion.

2.5. Denne påstand er baseret på tre afgørende argumenter.

2.5.1. Det første argument er, at der bør være en vis konvergens mellem konkurrencebetingelserne mellem dem, der yder kredit til privatpersoner, lige fra kreditinstitutter og andre finansielle operatører til handlende og leverandører af tjenesteydelser, der yder kredit.

2.5.2. Det andet argument vedrører den måde, hvorpå selve det indre marked fungerer. Selv om der er tale om et »indre« marked i henseende til muligheder for grænseoverskridende transaktioner, er det opsplittet mellem forskellige nationale retssystemer, når der er tale om spørgsmål, der er genereret af dette marked. I lyset af de seneste retningslinjer vedrørende ehandel og fjernsalg af finansielle produkter og tjenester, er det særdeles relevant at sikre, at ordningerne for husholdningers gældsætning harmoniseres, hvilket allerede er sket i relation til handlendes insolvens. Ellers vil der opstå nye konkurrencemæssige hindringer og yderligere forvriddninger i virksomhedernes konkurrenceevne

2.5.3. Det tredje argument er direkte knyttet til forbrugerbeskyttelsen og hidrører fra bestemmelserne i traktatens artikel 153. Det fremgår eksplicit af artikel 3, litra b), at EU skal bidrage til realiseringen af de mål, der er omtalt i stk. 1, som ubestrideligt omfatter behandlingen af sager om gældsætning — via »foranstaltninger som støtter, supplerer og overvåger den politik, medlemsstaterne fører«. Dette fjerner enhver resterende tvivl om behovet for, at husholdningsgældsætning bør indgå i en EU-politik, der sikrer harmoniseringen af nationale initiativer på dette område. Ellers vil der opstå uacceptabel diskrimination, enten i relation til de erhvervsdrivende, eller i relation til forbrugerne.

2.6. Tre andre omstændigheder peger på behovet for øjeblikkelig handling fra Kommissionens side.

2.6.1. Den første omstændighed er den fysiske indførelse af den fælles mønt og det incitament, dette vil give til grænseoverskridende handel, og i konsekvens heraf til kredit i den forbindelse, og hermed er en af de vigtigste erkendte hindringer for grænseoverskridende transaktioner fjernet.

2.6.2. Den anden omstændighed knytter sig til det øgede omfang af elektronisk handel og fjernsalg på baggrund af de relevante direktiver til fjernelsen af geografiske og logistiske hindringer og til styrkelsen af tilliden, hvilket kommer både de erhvervsdrivende og forbrugerne til gavn i lige mål. Den snarlige godkendelse af direktivforslaget om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser vil supplere den juridiske ramme, der er nødvendig for at sætte skub i grænseoverskridende kredit.

2.6.3. Endelig nødvendiggør den kommende udvidelse som minimum en øjeblikkelig harmonisering, før den juridiske ramme bliver endnu mere kompleks og vanskelig at forvalte.

3. Konklusioner og henstillinger

3.1. ØSU konkluderer at:

- (a) Gældsætning er et fænomen, der er blevet vidt udbredt i alle EU-medlemsstaterne, og som allerede er et problem i ansøgerlandene. Denne tendens skærpes, når grænserne åbnes, og der opstår grænseoverskridende handel;
- (b) De fleste lande i EU har udformet og gennemført nationale ordninger til forebyggelse og behandling af en lang række gældsætningssager. Disse ordninger er meget forskelligartede og kolliderer undertiden med hinanden, både for så vidt angår de grundlæggende love og de juridiske og administrative procedurer, der gælder;
- (c) Disse forskelle udgør hindringer for udviklingen af grænseoverskridende kredit og for realiseringen af selve det indre marked og bidrager ikke til at skabe den nødvendige tillid blandt de økonomiske operatører til det indre markeds potentiale og nytte;
- (d) Der bør derfor sættes ind på at harmonisere de juridiske aspekter i forbindelse med uforholdsmæssig stor gældsætning. En sådan harmonisering er mulig på baggrund af bestemmelserne i artikel 2 og 34 af EU-traktaten og den nuværende artikel 3, litra t) og 153 i Rom-traktaten.

3.2. ØSU henstiller således,

3.2.1. at Kommissionen:

- (a) øjeblikkeligt og officielt offentliggør resultaterne af de undersøgelser, den bestilte om de statistiske aspekter og iværksætter en ny udbudsrunde med henblik på udarbejdelsen af en undersøgelse af den komparative ret vedrørende gældsætning i EU;
- (b) udarbejder en grøn bog hurtigst muligt, som analyserer følgerne af den aktuelle situation med henblik på gennemførelsen af det indre marked;
- (c) foreslår foranstaltninger til harmonisering af de juridiske rammer for forebyggelse og behandling af gældsætning i relation til sager, der både angår substans og procedure i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne og under hensyntagen til bestemmelserne i artikel 2 og 34 i EU-traktaten og artikel 3 og 153 i Rom-traktaten;
- (d) definerer og etablerer et netværk til informationsudveksling mellem medlemsstaterne og Kommissionen med henblik på at følge udviklingen i husholdningernes gældsætning i medlemsstaterne og ansøgerlandene med det formål at oprette et EU-observatorium for gældsætningsproblemer;

(e) er særlig opmærksom på de potentielle virkninger af vedtagelsen af foranstaltninger på en lang række EU-politiske områder — navnlig forbrugerkredit og hypoteklån, kommerciel kommunikation, reklame og marketing og handelspraksis — idet disse kan anspore til eller forværre husholdningernes gældsætning.

3.2.2. ØSU henstiller, at medlemsstaterne:

- (a) går videre ad den vej, de slog ind på med resolutionen af 13. juli 1992, som blev taget op igen på forbrugerrådsmøderne den 13. april 2000 og den 26. november 2001, indtil der er udformet en juridisk ramme for EU's tilgang til husholdningsgældsætning;
- (b) overvejer muligheden for, at visse juridiske aspekter af gældsætning kan behandles i forordninger ligesom de forordninger, der omhandler ordninger for virksomheders insolvens;
- (c) appellerer til Kommissionen om, på baggrund af udvekslinger af erfaringer og oplysninger med medlemsstaterne, at se nærmere på og præsentere harmoniseringsforslag vedrørende de oplysninger, forbrugerne bør modtage i kreditaftaler, anvendelsen af data om deres betalingssevne,

kreditformidlers og finansielle selskabers rolle, procedu-remæssige ordninger i relation til misligholdelse og særlige procedurer for betalingsinddrivelse;

- (d) overvejer muligheden for at fastlægge adfærdskodekser på frivillig basis via medregulering med henblik på at finde en løsning i sager om gældsætning;
- (e) overvejer samarbejdsmuligheder med henblik på at styre multi-gældsætningssager hidrørende fra grænseoverskridende lån via udenomsretlige metoder;
- f) fremmer adgang — fra skolealderen — til informationer om og undervisning i forebyggelse af gældsætning.

3.2.3. ØSU henstiller, at Rådet og Europa-Parlamentet

- a) klart og utvetydigt erkender behovet for initiativer på EU-plan med henblik på harmonisering af de juridiske aspekter af ordningerne vedrørende gældsætning på de i punkt 3.2.2 litra c) anførte områder;
- b) afsætter og stiller de nødvendige budgetmidler til rådighed for at sætte Kommissionen i stand til fortsat at følge gældsætningsfænomenet op og gennemføre de initiativer, der er nødvendige for at vedtage de ovenfor nævnte lovgivningsharmoniseringer.

Bruxelles, den 24. april 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg