

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Överskuldssättning hos hushållen"

(2002/C 149/01)

Den 13 juli 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Överskuldssättning hos hushållen".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2002. Föredragande var Manuel Ataíde Ferreira.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 78 röster för, 6 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Överskuldssättning – en aktuell fråga

1.1. I rådets resolution av den 13 juli 1992 om de framtida prioriteringarna för utvecklingen av konsumentskyddspolitikens togs överskuldssättning för första gången upp som en av de prioriterade frågorna.

1.2. Trots att problemet med överskuldssättning har tillmätts allt större betydelse inom de olika medlemsstaterna och åtgärder av rättslig och administrativ karaktär har antagits nationellt, har inga politiska initiativ tagits på gemenskapsnivå. Detta är förvånande med tanke på de högkvalitativa och sakkunniga bidragen i form av den studie som genomfördes av professor Nick Huls⁽¹⁾ och det arbete i frågan som bedrivs inom kommissionens GD Hälsa och konsumentskydd.

1.3. Den 27 maj 1999 gav Ekonomiska och sociala kommittén i uppdrag åt sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion att utarbeta en informationsrapport om "Överskuldssättning hos hushållen", som i enlighet med plenarförsamlingens beslut översändes till alla de andra gemenskapsinstitutionerna.

1.4. Under utarbetandet av rapporten, i samband med det portugisiska ordförandeskapet, tog rådet (konsumentfrågor) åter upp denna fråga vid sitt sammanträde i Luxemburg den 13 april 2000, och framhöll för kommissionen och

medlemsstaterna hur viktigt det är att frågan behandlas på gemenskapsnivå.

1.5. I informationsrapporten rekommenderar ESK kommissionen att "som ett första steg i denna riktning snarast börja utarbeta en grönbok om överskuldssättning hos hushållen i Europa. I denna grönbok bör man redogöra för tillgängliga studier i frågan, informera om situationen beträffande de olika rättsordningarna, tillhandahålla statistiska uppgifter om olika medlemsstater och kandidatländer, nå fram till en entydig definition av begreppet överskuldssättning samt fastställa riktlinjer för de ytterligare insatser som erfordras i syfte att nå de målsättningar som ställs upp i denna rapport".

1.6. Efter denna rekommendation begärde kommissionen in anbud på genomförande av två studier; den ena skulle behandla överskuldssättning i medlemsstaterna ur statistisk synvinkel, den andra hur frågan hanteras i de olika medlemsstaternas rättssystem.

Kommissionen godtog dock inte studien om de rättsliga aspekterna och annullerade kontraktet. För närvarande arbetar kommissionen med att analysera den statistiska studien, varvid man stött på svårigheter med att jämföra de uppgifter som presenteras, vilket naturligtvis var att vänta med tanke på skillnaderna i hur man uppfattar och hanterar problemet i de olika medlemsstaterna. Kommissionen har ännu inte officiellt meddelat hur man avser att behandla ämnet, och det kan

(1) "Overindebtedness of consumers in the EC member states: facts and search for solutions", Nick Huls et al., in Collection Droit et Consommation, nr 29, 1994.

hända att det kommer att avföras från kommissionens arbetsprogram. Man kan dock notera vissa positiva, om än minimala, separata åtgärder inom ramen för översynen av direktivet om konsumentkrediter.

1.7. Med stöd av det svenska ordförandeskapet beslutade ESK att anordna en offentlig hearing i Stockholm den 18 juni 2001 inom ramen för detta initiativyttrande, för att ta del av aktuell information och de olika erfarenheter som finns av problemet i de nordiska länderna. Detta var information som saknades i den tidigare nämnda informationsrapporten.

1.7.1. Under denna hearing redovisade statssekreteraren vid det svenska justitiedepartementet den svenska regeringens uppfattning i frågan, nämligen att gemenskapen bör angripa denna fråga gemensamt för att finna en lösning på de problem som uppstår på grund av att olika medlemsstater hanterar frågan på olika sätt, med olika lösningar och resultat som följd (1).

1.8. Den 2 juli 2001 genomförde "Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)" i samarbete med Europeiska kommissionen en bred konferens om EU:s konkurrensregler och banksystem, där enhetschefen för finansiella tjänster i GD Hälsa och konsumentskydd fick tillfälle att presentera riktlinjerna för förslaget till det nya direktivet om konsumentkrediter, och där man diskuterade problemen med överskuldssättning ur ett gemenskapsperspektiv (2).

1.8.1. Även GD Hälsa och konsumentskydd anordnade den 4 juli 2001 i Bryssel en hearing med regeringarnas sakkunniga för att diskutera ändringsförslag till direktivet om konsumentkrediter, och där togs också frågan om att förebygga överskuldssättning upp.

1.9. Under det belgiska ordförandeskapet hölls den 13–14 november 2001 en viktig debatt i Charleroi på temat "Konsumentkrediter och EU-harmonisering", där Belgiens minister för ekonomi och forskning fokuserade på överskuldssättningens sociala och ekonomiska aspekter samt dess samband med utvecklingen av finansiella tjänster och gränsöverskridande handel på inre marknaden (3).

(1) Statssekreteraren sade i sitt anförande att "det finns risk för att de många olika system som för närvarande finns i EU för att förhindra överskuldssättning hos hushållen ger upphov till tekniska hinder för fri rörlighet för varor och tjänster på inre marknaden".

(2) I Italien har konsumentorganisationen Adiconsum tillsammans med andra icke-statliga organisationer och några kreditinstitut ställt sig bakom ett lagförslag för att angripa problemet med överskuldssättning hos hushållen.

(3) Den belgiska regeringen antog den 25 januari 2002 ett lagförslag om konsumentkrediter som innehåller förbud mot reklam som kan locka till överskuldssättning.

1.10. En annan särskilt viktig händelse var rådets (inre marknaden konsumentfrågor och turism) möte den 26 november 2001, där ministrarna bland annat framhöll att "skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller såväl förebyggande som sociala, juridiska och ekonomiska åtgärder i samband med för hög skuldsättning kan ge upphov till stora olikheter både mellan europeiska konsumenter och mellan kreditgivare". Därför ansågs det att man på gemenskapsnivå skulle kunna överväga att i syfte att komplettera de åtgärder som främjar utvecklingen av gränsöverskridande krediter tillföra åtgärder som syftar till att förebygga för hög skuldsättning längs hela kreditkedjan.

2. Överskuldssättning hos hushållen ur ett gemenskapsperspektiv

2.1. Problemet med överskuldssättning har sociala, ekonomiska, finansiella, civil- och processrättsliga och naturligtvis också politiska aspekter, vilka alla bör beaktas på gemenskapsnivå.

2.1.1. De aspekter som är av grundläggande betydelse för detta initiativyttrande är de rättsliga aspekter som direkt påverkar politiken för genomförandet av inre marknaden.

2.2. Det framkom med all tydlighet i samband med de genomförda studierna och hearingarna att utvecklingen av en marknad med gränsöverskridande finansiella tjänster måste bygga på förtroende hos såväl producenter som näringsidkare, fria yrkesutövare och konsumenter.

2.2.1. För att säkerställa detta förtroende är det av avgörande betydelse för kreditförmedlarna att de bestämmelser som gäller på marknaden är tydliga, även i samband med betalningssvårigheter.

2.3. Vissa fall av betalningssvårigheter, vilket är det första steget mot överskuldssättning, kan visserligen regleras inom ramen för kreditförmedlingen, i synnerhet vid konsumentkrediter, men en hel rad förebyggande och sanerande åtgärder i fråga om överskuldssättning faller också inom ramen för rättsliga frågor och inre marknaden.

2.4. Mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen och den nya formuleringen av EG-fördragets artikel 153 och EU-fördragets artikel 34 är kommittén övertygad om att en gemenskapsinsättning hos hushållen inte bara är möjlig utan också nödvändig, i syfte att effektivt genomföra den inre marknaden på ett enhetligt sätt.

2.5. Följande tre argument talar för detta:

2.5.1. Det första gäller behovet av att likställa konkurrensförhållandena mellan dem som beviljar privatpersoner kredit, såväl kreditinstituten som andra ekonomiska aktörer, samt säljarna och tjänsteleverantörerna själva vid tjänsteleveranser och kreditköp.

2.5.2. Det andra gäller hur själva inre marknaden fungerar. Den är att betrakta som en "inre marknad" med avseende på möjligheterna till gränsöverskridande transaktioner, men är däremot indelad i olika nationella rättsordningar när det gäller att lösa de problem som uppstår på denna marknad. I ljuset av de nya riktlinjerna för bland annat elektronisk handel och distansförsäljning av finansiella varor och tjänster är det möjligt, på samma sätt som i fråga om företagskonkurser, att harmonisera insatserna avseende hushållens överskuldssättning för att undvika att företagen drabbas av nya konkurrenshinder och konkurrenssnedvridningar.

2.5.3. Det tredje argumentet är direkt kopplat till konsumentskydd och bestämmelserna i EG-fördragets nya artikel 153. Det fastställs klart i artikel 153.3 b) att gemenskapen genom "åtgärder som understöder, kompletterar och övervakar medlemsstaternas politik" skall bidra till att förverkliga de mål som uppställs i artikel 153.1 och som obestriddligen omfattar insatser avseende överskuldssättning. Det finns alltså ingen anledning att tveka när det gäller att låta frågan om överskuldssättning hos hushållen ingå inom ramen för en gemenskapspolitik som säkerställer en harmonisering av de nationella insatserna på detta område för att förhindra att diskriminerande situationer uppstår, såväl när det gäller näringsidkare som konsumenter.

2.6. Det finns ytterligare tre omständigheter som talar för att kommissionen bör agera snarast.

2.6.1. Den första omständigheten är det konkreta införandet av den gemensamma valutan och de följer detta kommer att få för den gränsöverskridande handeln, och följaktligen för därtill relaterade krediter, i och med att ett av de främsta hindren för gränsöverskridande transaktioner avlägsnats.

2.6.2. Den andra omständigheten är utvecklingen av elektronisk handel och distansförsäljning och hur direktiv om dessa företeelser kan bidra till att avlägsna de geografiska och logistiska hindren samt öka näringsidkarnas och konsumenternas förtroende. Förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster som skall antas inom kort fullbordar den nödvändiga rättsliga ramen för att öka den gränsöverskridande kreditförmedlingen.

2.6.3. Slutligen utgör den kommande utvidgningen av Europeiska unionen ett skäl att genomföra en omedelbar minimiharmonisering, innan den rättsliga ramen blir ännu mer komplex och svårhanterlig.

3. Slutsatser och rekommendationer

3.1. ESK:s slutsatser blir följande:

- a) Överskuldssättning är ett problem som förekommer i alla Europeiska unionens medlemsstater och även i kandidatländerna – ett problem som tenderar att förvärras i och med att gränserna öppnas och den gränsöverskridande handeln ökar.
- b) För att förebygga överskuldssättning och för skuldsanering tillämpas i de flesta medlemsstater olika nationella system som skiljer sig åt och till och med är motstridande, såväl när det gäller materiell rätt som rättsliga och administrativa förfaranden.
- c) Dessa skillnader utgör hinder för utvecklingen av gränsöverskridande kreditförmedling och för förverkligandet av inre marknaden, vilket knappast bidrar till att öka de ekonomiska aktörernas förtroende för den inre marknadens möjligheter och fördelar.
- d) Därför behövs det en harmonisering av de rättsliga aspekter som rör överskuldssättning, vilket är fullt möjligt mot bakgrund av bestämmelserna i artiklarna 2 och 34 i EU-fördraget och artiklarna 3 t) och 153 i EG-fördraget.

3.2. ESK:s rekommendationer blir följande:

3.2.1. Rekommendationer till kommissionen:

- a) Kommissionen bör snarast presentera de studier om statistiska aspekter på överskuldssättning som beställts och utlysa ett nytt anbudsförfarande för utarbetandet av en studie som jämför rättsystemen med avseende på överskuldssättning i EU.
- b) Kommissionen bör snarast utarbeta en grönbok där den aktuella situationen analyseras mot bakgrund av förverkligandet av inre marknaden.
- c) Kommissionen bör föreslå åtgärder för att harmonisera den rättsliga ramen för förebyggande av överskuldssättning och för skuldsanering, både när det gäller materiell rätt och processrätt, i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och vad som föreskrivs i artiklarna 2 och 34 i EU-fördraget och artiklarna 3 t) och 153 i EG-fördraget.
- d) Kommissionen bör bilda ett nätverk där medlemsstaterna och kommissionen kan utbyta information och följa upp problemet med överskuldssättning hos hushållen i medlemsstaterna och kandidatländerna, något som kan utvecklas till ett europeiskt observationsorgan för överskuldssättning.

- e) Kommissionen bör särskilt uppmärksamma om åtgärder som vidtas på olika områden inom gemenskapspolitiken, i synnerhet avseende konsumentkrediter, bostadslån, affärskommunikation, reklam och säljfrämjande åtgärder samt handel, kan ge upphov till eller öka en eventuell överskuldssättning hos hushållen.

3.2.2. Rekommendationer till medlemsstaterna:

- a) Medlemsstaterna bör fortsätta arbetet i den riktning som angavs i rådets resolution av den 13 juli 1992 och som följdes under rådsmötena (konsumentfrågor) den 13 april 2000 och 26 november 2001 för att fastställa en rättslig ram för hur frågan om överskuldssättning skall hanteras på gemenskapsnivå.
- b) Medlemsstaterna bör undersöka om vissa rättsliga aspekter av överskuldssättning skulle kunna hänföras till bestämmelser liknande dem som gäller för insolventa företag.
- c) I ljuset av informationsutbytet med medlemsstaterna bör medlemsstaterna uppmana kommissionen att utarbeta och presentera förslag på harmonisering avseende kraven på information till konsumenterna vid ingående av låneavtal, användning av uppgifter om konsumentens

kreditvärdighet, kreditförmedlarnas och finansföretagens roll, förfaranden vid betalningssvårigheter och särskilda system för skuldsanering.

- d) Medlemsstaterna bör utvärdera möjligheten att genom samreglering utarbeta uppförandekoder på frivillig grund för att komma till rätta med överskuldssättning.
- e) Medlemsstaterna uppmanas att om möjligt samarbeta för att finna lösningar utanför de rättsliga förfarandena för hur man kan hantera "multiskuldssättning" i samband med gränsöverskridande krediter.
- f) Medlemsstaterna bör redan i skolorna främja informationskampanjer och utbildning som förebygger överskuldssättning.

3.2.3. Rekommendationer till rådet och Europaparlamentet:

- a) Det bör stå klart för Europaparlamentet och rådet att det är nödvändigt att vidta åtgärder på EU-nivå för att harmonisera de rättsliga aspekter som avser bestämmelser för överskuldssättning och täcker de områden som nämns under punkt 3.2.2 c) ovan.
- b) Europaparlamentet och rådet bör ställa nödvändiga budgetmedel till kommissionens förfogande för det fortsatta arbetet på området för överskuldssättning samt för att genomföra sådana initiativ som kan bidra till att de åtgärder för att harmonisera lagstiftningen som nämnts ovan kan genomföras.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS