Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2010–2011

# 32 339 Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten ter implementatie van richtlijn nr. 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 87/102/EEG van de Raad (PbEU L 133/66)

**B**

## VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE[1]

Vastgesteld 1 februari 2011

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

### 1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij sluiten zich aan bij alle vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de SP. Daarnaast hebben deze leden nog twee overige vragen.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij beoordelen het positief dat met richtlijn 2008/48/EG maximale harmonisatie in de Europese Unie van bescherming van consumenten bij het sluiten van kredietovereenkomsten beoogd wordt. Met het wetsvoorstel wordt de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel dat de EG-richtlijn kredietovereenkomsten voor consumenten implementeert. De bescherming van consumenten tegen woekerleningen zoals een flitskrediet, de informatieverplichtingen van de kredietaanbieders en de verruimde mogelijkheid om zich als consument alsnog te bedenken, lijken zonder meer een verbetering ten opzichte van de huidige regelgeving.

De leden van de **SP**-fractie juichen deze – weliswaar te late – implementatie van de richtlijn toe. Met name de bescherming van de consument inzake flitskredieten is een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige wetgeving. Deze leden hebben wel een aantal vragen, met name t.a.v. de door GMAC Nederland N.V. en de door Thuiswinkel.org aangesneden onderwerpen.[2]

[1] Samenstelling:
Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Doek (CDA), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vice-voorzitter, Staal (D66), Franken (CDA), Van Bijsterveld (CDA), Janse de Jonge (CDA), Duthler (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), De Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), (CDA), Strik (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

[2] Brieven ter inzage gelegd onder griffienummers 147548.02 resp. 147548.01.

kst-32339-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

## 2. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie wijzen op een artikel van mr. H.J. Bodifée, «Implementatie van de richtlijn inzake consumentenkrediet», *Tijdschrift voor financieel recht 2010*, nr. 4, p. 76 e.v. De auteur signaleert daarin een aantal problemen voor de rechtspraktijk. Deze leden zouden daarop graag een reactie van de regering ontvangen. Enkele gesignaleerde problemen zijn impliciet of deels aan de orde gekomen tijdens de behandeling in de Tweede Kamer en een aantal aspecten komt aan de orde in de door de andere fracties gestelde vragen. Niettemin verzoeken deze leden de regering – vanwege de onderlinge samenhang – op alle opmerkingen van mr. Bodifée in te gaan.

*Implementatiewijzen andere lidstaten EU*

Naar de leden van de **VVD**-fractie begrepen hebben, is in sommige lidstaten geregeld dat de aan de kredietovereenkomst ten grondslag liggende koopovereenkomst wél in stand blijft bij ontbinding van de kredietovereenkomst binnen veertien dagen. Kan de staatssecretaris dit bevestigen? Kan de staatssecretaris tevens een overzicht geven in welke lidstaten dit het geval is en in welke niet? Kan de staatssecretaris informatie verschaffen wat de status is van de oorspronkelijke koopovereenkomst in die lidstaten waar deze overeenkomst niet in stand blijft bij herroeping van de kredietovereenkomst, en hoe een en ander juridisch in het vat is gegoten?
Wanneer de veronderstelling van deze leden juist is dat in sommige lidstaten de oorspronkelijke koopovereenkomst wél in stand blijft bij herroeping van de kredietovereenkomst binnen veertien dagen, betekent dit een aanmerkelijke discrepantie in de bescherming van de consument in de verschillende lidstaten van de Europese Unie. De richtlijn beoogt juist maximale harmonisatie. Hoe beoordeelt de staatssecretaris dit?
In het Duitse Burgerlijk Wetboek, het BGB, is een aparte ondertitel 2 in titel 5 van Boek 2 opgenomen over overeenkomsten met bedenktijd. Overweegt de regering een vergelijkbare aparte titel voor overeenkomsten met bedenktijd in het Burgerlijk Wetboek op te nemen? Deze leden stellen deze vraag omdat het aantal overeenkomsten met bedenktijd toeneemt en een dergelijke aparte titel de transparantie en overzichtelijkheid van dit type overeenkomsten bevordert.

De leden van de **PvdA**-fractie zijn zeer geïnteresseerd in de vraag waarom andere lidstaten wel de mogelijkheid open kunnen houden dat consument en verkoper van een goed of dienst iets anders dan een «simpele» ontbinding kunnen overeenkomen. Zijn deze landen niet op dezelfde wijze aan de richtlijn gebonden als Nederland?

## 3. Juridische aspecten

*Dwingend recht*

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door de staatssecretaris onomwonden uitgesproken dat de oorspronkelijke koopovereenkomst, ter financiering waarvan een kredietovereenkomst is afgesloten, ontbonden wordt wanneer de consument binnen de hem geboden termijn van veertien dagen de kredietovereenkomst ontbindt. De staatssecretaris stelt enerzijds dat de richtlijn de gevolgen van het ontbinden van de kredietovereenkomst voor de aan die kredietovereenkomst ten grondslag liggende koopovereenkomst aan de lidstaten laat.[1] Anderzijds stelt de staatssecretaris dat over het in stand laten van de koopovereenkomst in geval van ontbinding van de kredietovereenkomst geen afspraken tussen partijen, dat wil zeggen verkoper en consument,

[1] Handelingen II 2010/11, 22, p. 64.

gemaakt kunnen worden, aangezien er sprake is van dwingend recht, zoals blijkt uit art. 7:73 BW en art. 22 van de richtlijn.[1] De leden van de **VVD**-fractie zijn het eens met de staatssecretaris dat over de mogelijkheid tot ontbinding van de kredietovereenkomst geen afspraken tussen partijen kunnen worden gemaakt, aangezien hier sprake is van dwingend recht. Maar wanneer de richtlijn het aan de lidstaten overlaat om te bepalen of de aan de kredietovereenkomst ten grondslag liggende koopovereenkomst al dan niet ontbonden wordt bij herroeping van de kredietovereenkomst binnen veertien dagen, is er naar het oordeel van deze leden geen sprake van door de richtlijn vereist dwingend recht. Het is dan aan de lidstaat zelf om te bepalen wat er gebeurt met de aan de kredietovereenkomst ten grondslag liggende koopovereenkomst en of die regeling al dan niet van dwingend recht is. Een en ander zal dienen te worden vastgelegd in de nationale wettelijke regeling. Onderschrijft de staatssecretaris die visie?

De staatssecretaris antwoordt op desbetreffende vragen in de Tweede Kamer dat de richtlijn de «gevolgen voor de koopovereenkomst bij herroeping van de daarmee gelieerde kredietovereenkomst aan de lidstaten overlaat».[1] De staatsecretaris zegt ook dat de regeling van dwingend recht is. Dit kan niet anders dan terugslaan op de stelling die hij eerder inneemt, namelijk dat de herroeping van het krediet leidt tot ontbinding van de koopovereenkomst. Hij verwijst daarmee naar de strekking van de richtlijn. De leden van de **SP**-fractie zien een tegenstrijdigheid in beide opmerkingen. Bovendien komt het deze leden voor dat de strekking van de richtlijn niet als dwingend recht kan worden betiteld. Hoe ziet de staatssecretaris dit?

*Gevolgen ontbinding kredietovereenkomst*

De staatssecretaris stelt dat bij ontbinding van de kredietovereenkomst binnen veertien dagen tevens de aan de kredietovereenkomst ten grondslag liggende koopovereenkomst ontbonden wordt en wel eenvoudig door een schriftelijke verklaring van de consument.[1] Wordt bedoeld dat de ontbinding van de oorspronkelijke koopovereenkomst onder de ontbindingsgronden valt van art. 6:265 BW jo. art. 6:267 BW, ondanks het feit dat er geen sprake is van een tekortkoming in de nakoming? Of wordt gedoeld op analogie met de koop met bedenktermijn, zoals koop van een woning (art. 7:2 BW) of koop op afstand (art. 7:46d BW)? Indien dit laatste het geval is – dat wil zeggen analogie met koop met bedenktermijn – betekent dit dan niet dat wanneer een koopovereenkomst wordt gesloten met een daaraan gelieerde kredietovereenkomst, de oorspronkelijke koopovereenkomst een koopovereenkomst met een bedenktermijn van veertien dagen is geworden? Anders gezegd: veertien dagen bedenktermijn voor de kredietovereenkomst, houdt tevens in veertien dagen bedenktermijn voor de oorspronkelijke koopovereenkomst. De leden van de **VVD**-fractie vernemen graag de visie van de staatssecretaris.
Wanneer ervan wordt uitgegaan dat de oorspronkelijke koopovereenkomst wordt ontbonden wanneer de kredietovereenkomst binnen veertien dagen wordt ontbonden en stel dat het gekochte goed – bijvoorbeeld een auto – binnen de termijn van veertien dagen reeds door de verkoper aan de koper is geleverd, wat is dan de consequentie van de ontbinding? Dient het reeds geleverde goed door middel van een terugleveringsverbintenis door de koper aan de verkoper te worden «teruggegeven» of dient de verkoper het goed te revindiceren? Een ander geval is als er bijvoorbeeld voor 50% van de koopprijs van het gekochte goed een kredietovereenkomst wordt gesloten, het goed onmiddellijk wordt geleverd en na veertien dagen de kredietovereenkomst wordt ontbonden. Conform de uitspraak daarover van de staatssecretaris wordt dus eveneens de

[1] Handelingen II 2010/11, 22, p. 64.

oorspronkelijke koopovereenkomst ontbonden en het goed moet dan terug naar de verkoper. Wat dient men te doen als de verkoper inmiddels, dus binnen de veertien dagen termijn, gefailleerd is? De oorspronkelijke koop is ontbonden omdat de kredietovereenkomst binnen de termijn van veertien dagen is ontbonden, het goed moet terug en gaat terug, maar de koper kan waarschijnlijk fluiten naar zijn geld – de door hem uit eigen zak betaalde 50% van de koopprijs – want hij is concurrent schuldeiser in de failliete boedel geworden. Kan dit de bedoeling zijn van de bescherming van de consument met betrekking tot kredietovereenkomsten?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben een vraag over de uitleg die de staatssecretaris tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer aan art. 7:66 BW heeft gegeven, namelijk dat door herroeping van de kredietovereenkomst door de consument noodzakelijkerwijs ook de hoofdovereenkomst zal zijn ontbonden ter financiering waarvan de kredietovereenkomst is afgesloten. De richtlijn zou – aldus de staatssecretaris – niet toestaan dat op een andere manier de hoofdovereenkomst kan worden afgewikkeld. VFN, DLA Piper en Thuiswinkel.org zijn te hoop gelopen tegen deze uitleg van de staatssecretaris met tal van argumenten.[1] Wil de staatssecretaris eens op deze argumenten ingaan?
Tevens zouden zij een specifieke vraag van Thuiswinkel.org onder de aandacht van de staatssecretaris willen brengen, namelijk of het wettelijk mogelijk is overeenkomsten, waarvan herroeping in art. 7:46d en 7:46i BW is uitgesloten, alsnog te herroepen via de «U-bocht» van herroeping van de bijbehorende kredietovereenkomst?

De leden van de **SP**-fractie gaan ervan uit dat de opmerking van de staatssecretaris dat de richtlijn de gevolgen van de herroeping van de krediet overeenkomst overlaat aan de lidstaten, juist is. Als dat zo is dan ligt het voor de hand om die gevolgen in de wet op te nemen nu er tot nog toe geen duidelijkheid bestaat over dit punt.
Indien er wettelijk zou worden geregeld dat bij herroeping van de kredietovereenkomst, ook de gelieerde koopovereenkomst ontbonden wordt of geacht wordt te zijn ontbonden, dan is het ook voor de lidstaten mogelijk om een uitzondering op te nemen zoals bepleit door Thuiswinkel.org. Dat komt deze leden rechtvaardig voor.
Dan is er eveneens een mogelijkheid voor partijen om afwijkende dan wel aanvullende afspraken te maken. Te denken valt aan het niet leveren voordat de 14-dagen termijn voorbij is, en aan schadevergoeding in het geval er door de ontbinding van de koopovereenkomst aantoonbaar schade is geleden. Er was bijvoorbeeld schade doordat er een andere gegadigde voor het voorwerp was en deze zich inmiddels tot de concurrent heeft gewend. Kortom, gaarne duidelijkheid over de gevolgen van de ontbinding van de kredietovereenkomst voor de gelieerde overeenkomst tot levering van een goed of het verrichten van een dienst, het spiegelbeeld van art. 67.

*Verhouding nationale regelgeving*

Met deze richtlijn wordt richtlijn 87/102/EEG van de Raad (PbEU L 133/66) ingetrokken, welke is geïmplementeerd in de Wet op het consumentenkrediet (Wck). Met wetsvoorstel 32 339 wordt richtlijn 2008/48/EG geïmplementeerd. De toezichtrechtelijke bepalingen worden geïmplementeerd in de Wft (en het daarbij behorende Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, Dgfo) en de privaatrechtelijke bepalingen in titel 2A van Boek 7 BW. De Wck wordt niet ingetrokken. Kan de staatssecretaris aan de leden van de **VVD**-fractie aangeven wat nog de betekenis is van de Wck wanneer wetsvoorstel 32 339 wordt aangenomen? Overweegt hij de Wck in te trekken? Zo ja, op welke termijn?

[1] Brieven ter inzage gelegd onder griffienummers 147548, resp. 147548.02, resp. 147548.01.

*Definitie kredietovereenkomst*

Richtlijn 2008/48/EG beoogt, naast maximale harmonisatie van de regelgeving voor consumentenkrediet in de Europese Unie, de consument bescherming te bieden bij het sluiten van kredietovereenkomsten. De consument dient beschermd te worden tegen oneerlijke of misleidende praktijken (overweging 18 van de richtlijn). Wanneer nu een consument van een leverancier een dienst afneemt, zoals de levering van kabeldiensten of de levering van gas, de consument vervolgens na verloop van tijd een betalingsachterstand oploopt en door de maatschappij die de kabeldienst of het gas levert een betalingsregeling krijgt aangeboden, is er dan sprake van een kredietovereenkomst in de zin van het wetsvoorstel? Zo ja, dan zou dit betekenen dat de leverancier van kabeldiensten, dan wel de leverancier van gas, over een vergunning als kredietgever dient te beschikken en dat overigens ook aan alle vereisten van de kredietovereenkomst in de zin van het wetsvoorstel zou moeten worden voldaan. De leden van de **VVD**-fractie achten dit een onwaarschijnlijk en overigens maatschappelijk ongewenst scenario. Zij zijn dan ook van oordeel dat een betaalregeling zoals hierboven geschetst niet gekwalificeerd kan worden en ook niet beschouwd dient te worden als een kredietovereenkomst in de zin van het wetsvoorstel. Graag ontvangen zij hiervan bevestiging door de staatssecretaris.

*Uitleg «nationale kop» en nota verzamelwetgeving*

Zoals ook door de Raad van State in zijn advies is opgemerkt, maakt de regering in het wetsvoorstel gebruik van de mogelijkheid die de richtlijn biedt om een regeling te treffen die verder gaat dan de richtlijn vereist. Zo wordt in art. 2 lid 2 van de richtlijn een aantal categorieën kredietovereenkomsten van het toepassingsbereik van de richtlijn uitgesloten. De richtlijn laat echter de mogelijkheid open dat de lidstaten in de nationale wet toch de bepalingen van de richtlijn op die kredietovereenkomsten van toepassing verklaart. In het wetsvoorstel wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt, bijvoorbeeld met betrekking tot de definitie van effectenkrediet, art 7:57 lid sub o BW (namelijk met verpanding, terwijl dit niet is voorgeschreven in de richtlijn). In antwoord op de opmerking daarover door de Raad van State merkt de regering op dat er geen sprake is van een «nationale kop», aangezien gebruik wordt gemaakt van een in de richtlijn toegestane beleidsruimte. De leden van de **VVD**-fractie zijn verbaasd over deze – naar hun oordeel beperkte – uitleg van het begrip «nationale kop». Zij zijn van mening dat deze uitleg niet strookt met hetgeen over het begrip «nationale kop» – en de onwenselijkheid daarvan – bij herhaling in de Eerste Kamer fractiebreed naar voren is gebracht. Kan de staatssecretaris zijn – beperkte – uitleg van het begrip «nationale kop» nader toelichten in het licht van de aan de regering bekende opvattingen die daarover bestaan bij de leden van de Eerste Kamer? In dit verband vragen deze leden aandacht voor de door de regering toegezegde nota over verzamelwetgeving (toezegging T01027), waarin het aspect van de «nationale koppen» zou worden meegenomen.[1] De nota laat lang op zich wachten. Wanneer kan de Kamer deze thans tegemoet zien?

## 4. Tot slot

*Definitie consument in artikel 57, eerste lid, sub a*

De leden van de **CDA**-fractie wijzen op het verschil in formulering van de definitie van een consument in het hier voorgestelde artikel – dat letterlijk de richtlijn volgt – en het bepaalde in artikel 7:5, eerste lid BW. Waarom is niet gekozen voor de ingeburgerde definitie van artikel 7:5? Kan de

[1] Te vinden op de website van de Eerste Kamer: www.eerstekamer.nl door te zoeken op «T01027».

regering bevestigen dat voor toepassing van artikel 57, eerste lid, sub a, geen andere rechtsfiguur geldt dan voorvloeit uit artikel 7:5 BW? Zo nee, waarom niet?

*Geen verplicht gebruik informatieformulier in richtlijn*

Bij de richtlijn zijn als bijlage II en III Europese standaardformulieren voor informatie ten behoeve van consumentenkredietovereenkomsten opgenomen. Wanneer de kredietgever het Europese standaardformulier inzake consumentenkrediet aan de consument heeft verstrekt, wordt hij geacht te hebben voldaan aan de voorschriften van onder andere art. 5 lid 1 van de richtlijn. Gebruik van het Europese standaardformulier wordt door de richtlijn niet verplicht gesteld. Dat vinden de leden van de **VVD**-fractie jammer, want er is voor de richtlijn en ook voor de bijlagen een gehomologeerde vertaling in alle talen van de Europese Unie. Het gebruik van het Europese standaardformulier zou het voor een consument makkelijker maken om te beoordelen of een kredietovereenkomst met een kredietgever in een andere lidstaat aan de door de richtlijn gestelde vereisten voldoet. De versie in de Nederlandse taal en die in de vreemde taal zijn per slot van rekening identiek dankzij de gehomologeerde vertaling: de consument hoeft beide versies slechts naast elkaar te leggen om precies te weten waar hij aan toe is. Kan de staatssecretaris informatie verschaffen over waarom het Europese standaardformulier niet verplicht is gesteld? Is de staatssecretaris voornemens dit alsnog aan de orde te stellen in het licht van het gemak ervan voor de consument en de kostenbesparing die het oplevert voor de kredietgever, aangezien er in voorkomende gevallen geen vertaalkosten gemaakt hoeven te worden?

De leden van de vaste commissie voor Justitie zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Van Dooren