

Vergaderjaar 2008–2009

31 911

Voorstel van wet van de leden Blanksma-van den Heuvel en Spekman tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht met betrekking tot televisiereclame over geldkrediet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In Nederland wordt de laatste jaren veel en voor steeds grotere bedragen geleend voor consumptieve doeleinden. Zolang het consumptief lenen verantwoord gebeurt is er niets aan de hand. Steeds vaker blijkt dit echter niet het geval te zijn. Het aantal mensen dat door onverantwoord leen-gedrag in een uitzichtloze problematische schuldsituatie terecht komt is de laatste jaren sterk gegroeid. Het precieze aantal mensen in een problematische schuldsituatie is weliswaar niet bekend, maar dat er sprake is van een groeiend probleem kan onder andere worden afgeleid uit het jaarlijkse aantal uitgesproken schuldsaneringen. Ter vergelijking: in 1999 werden er in totaal 6351 schuldsaneringen uitgesproken, in 2007 was dit aantal meer dan verdubbeld en ging het om 14 944 schuldsaneringen! Uit onderzoeken van verschillende organisaties blijkt dat 2% tot 4% van de Nederlandse huishoudens te maken heeft met problematische schulden. De schattingen lopen uiteen van 250 000 tot 500 000 huishoudens. Zeker is dat het aantal geregistreerde huishoudens met problematische schulden inmiddels 140 000 bedraagt. Hiervan worden 110 000 huishoudens geholpen via een minnelijk traject en 30 000 via de schuldsanerings-regeling natuurlijke personen in de Faillissementswet.

In het najaar van 2006 debatteerde de Tweede Kamer over een verbod op reclames voor consumptief krediet. Inzet van het debat was een voorstel van het kamerlid Vietsch (Kamerstukken II 2006/07, 29 942, nr. 28) om reclame voor persoonlijke leningen te verbieden. Naar aanleiding van de discussies rond dit debat is in opdracht van het ministerie van Financiën (najaar 2007) een onderzoek verricht naar de effectiviteit van kredietregels. Uit dit onderzoek, getiteld «Overkreditering aan banden» (EIM, Zoetermeer, september 2007) blijkt dat bijna zeventig procent van de onder-vraagde kredietconsumenten vindt dat de overheid tv-commercials voor consumptief krediet moet verbieden. De irritatiegraad is kennelijk vrij groot, maar alleen irritatie is geen reden om tot een verbod over te gaan. Uit dit onderzoek komt verder naar voren dat er in Nederland 5,8 miljoen mensen zijn met een (consumenten)krediet. Opmerkelijk en tegelijkertijd

verontrustend hierbij is dat aangegeven wordt dat bijna de helft van deze lenende consumenten een risico blijkt te hebben op overkreditering of mogelijk al is overgekrediteerd. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat kredietconsumenten in de leeftijd van vijftientig tot vijfendertig jaar sterk zijn oververtegenwoordigd. Van de mensen die in de schuldsanering zitten is ruim 40% jonger dan 35 jaar. Het zijn veelal mensen met een netto-maandinkomen dat ligt tussen de 1200 en 2000 euro (het inkomen van deze huishoudens is meestal hoger, omdat het vaak gaat om huishoudens met twee kostwinners). Mensen boven de 65 hebben nauwelijks schulden.

Om de groei van problematische schulden tegen te gaan is het van groot belang dat er maatregelen worden genomen waardoor het risico op overkreditering en problematische schulden wordt verkleind. Het kabinet heeft hiertoe reeds een aantal goede initiatieven genomen zoals het beperken van roodstanden, de versterking van de kredietwaardigheidstoets, het opzetten van een centrale schuldenregistratie en het inzetten op meer financiële bewustwording door CentiQ. Met ingang van 1 april 2009 worden er bovendien waarschuwingssymbolen en -symbolen bij televisie-reclames geplaatst.

Deze initiatieven verdienen steun, maar ze zijn onvoldoende. De eerder genoemde motie Vietsch, waarin werd gepleit voor een verbod op tv-kredietreclames had als doel de laagdrempeligheid waarmee aanbieders zich profileren terug te dringen, zodat kwetsbare groepen zoals jongeren en laagopgeleiden minder worden verleid om een (onverantwoorde) lening aan te gaan. De motie is door de Tweede Kamer met een ruime meerderheid aangenomen maar wordt door het kabinet niet uitgevoerd met als argument dat een algeheel verbod mogelijk in strijd zou kunnen zijn met het Europese verdrag voor de rechten van de mens, waarin het kunnen maken van handelsreclame onder de vrijheid van meningsuiting valt.

Rekening houdend met dit argument wordt in onderhavig wetsvoorstel geen voorstel gedaan tot een algeheel verbod op tv-kredietreclames, maar wordt voorgesteld om te komen tot een beperkende werking van de tv-reclames.

2. Doelstelling wetsvoorstel

Doel van onderhavig wetsvoorstel is om de drempel voor het aangaan van problematische schulden te verhogen en het lenen minder vanzelfsprekend en maatschappelijk minder geaccepteerd te maken. Voorkomen moet worden dat kwetsbare groepen, waaronder zoals uit onderzoek blijkt veel jonge gezinnen, een schuldenlast opbouwen waar ze hun hele leven lang last van blijven houden.

Het zijn met name kwetsbare groepen die zich laten verleiden door geldkredietreclames op televisie. Uit het eerder genoemde onderzoek «Overkreditering aan banden» blijkt dat de laagdrempeligheid waarmee aanbieders zich (op tv) profileren een rol speelt voor het aangaan van een lening. Consumenten met een risico op overkreditering zijn bang voor een afwijzing aan de balie van hun eigen lokale bank en hebben de voorkeur voor anonimiteit van de gespecialiseerde kredietverstrekkers. Naarmate de consument minder financieel draagkrachtig is, neemt de voorkeur voor financieringsmaatschappijen of gespecialiseerde kredietverstrekkers dus toe. Consumenten die zich tot gespecialiseerde kredietverstrekkers wenden, doen dit vanwege (het idee van) een lagere rente of omdat zij bij hun eigen bank geen lening (denken te) kunnen krijgen.

Voor veruit de meeste kredietconsumenten is kredietreclame op televisie niet een directe, maar wel een indirecte aanleiding voor het aangaan van een krediet. De directe aanleiding ligt in de materiële wens: de behoefte aan een bepaald product. Kredietreclame geeft hen vooral het idee dat lenen «een normale zaak» is. Dit wordt bevestigd door de constatering uit het onderzoek «Overkreditering aan banden» dat jongeren in toenemende mate een consumptiegedreven mentaliteit en een neiging tot overbesteding hebben. Gesteld wordt dat «in het veld van maatschappelijke en financiële instellingen het beeld bestaat dat met name jongeren steeds minder sparen en steeds minder bezwaren hebben tegen lenen» (blz. 69). Reclame verlaagt de drempel tot het aangaan van een lening en is dus wel degelijk, zij het indirect, van invloed op het leenedrag.

3. Voorstellen

Een algeheel verbod op tv-reclame voor het aangaan van persoonlijke leningen zoals in de motie Vietsch verwoord, zal naar alle waarschijnlijkheid in strijd zijn met artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In dit wetsvoorstel wordt daarom afgezien van een algeheel verbod. Het wetsvoorstel bevat een tweetal voorstellen die geldkredietreclames op televisie beperken.

3.1 Verbod op het in beeld of ten gehore brengen van goederen of diensten die met het in de reclame-uiting aangeboden geldkrediet kunnen worden aangeschaft

Reclame heeft tot doel consumenten te verleiden goederen of diensten aan te schaffen. Daar is niks mee, zolang de verleiding niet overgaat in misleiding. Misleidende reclame is volgens de wet verboden (wet van 25 september 2008, Stb. 397, tot aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek en andere wetten aan de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt). Toch zijn er nog steeds reclames, waarvan volgens de letter van de wet niet vastgesteld kan worden dat ze misleidend zijn, maar er wel heel dicht bij in de buurt komen. Zo wordt in veel tv-kredietreclames het lenen van geld in verband gebracht met het tonen van bepaalde producten of diensten die kunnen worden aangeschaft, zoals een nieuwe keuken, een nieuwe auto of een vakantie. De bedoeling is om potentiële kredietconsumenten te verleiden tot het nemen van een lening met behulp van het tonen van een mogelijk met de lening aan te schaffen product. Dit gebeurt op een zodanige manier dat in de ogen van de indieners sprake is van misleiding. Het huidige verbod op misleidende reclame willen de indieners daarom uitbreiden met een verbod op dergelijke verleidende geldkredietreclames. Ingevolge dit wetsvoorstel wordt het verboden om in een televisiereclame voor geldkrediet tegelijkertijd goederen of diensten in beeld of ten gehore te brengen, die met het aangeboden geldkrediet zouden kunnen worden aangeschaft. Een reclame mag voortaan alleen informatie bevatten waarmee de kredietconsument zich kan oriënteren op de kredietmarkt. Dit betekent dat in geldkredietreclames op televisie geen goederen en diensten meer in beeld mogen worden gebracht, ook niet op de achtergrond. Met het stellen van deze eisen houdt de kredietconsument de mogelijkheid om zich via tv-kredietreclames te oriënteren op de aanbieders op de kredietmarkt, maar wordt hij beter beschermd tegen misleiding en verleiding.

3.2 Tijdverbod tv-kredietreclame

Voorgesteld wordt om een tijdverbod in te voeren voor kredietreclame tussen 6.00 uur en 21.00 uur. Tijdstippen waarop veel kwetsbare groepen

(jongeren, jonge gezinnen, werklozen) tv kijken. In een aantal landen in de Europese Unie geldt zo'n tijdverbod bijvoorbeeld reeds voor alcoholreclame. Ook in Nederland is inmiddels in artikel 2.94 van de nieuwe Mediawet 2008 geregeld dat er een tv-reclameverbod komt voor alcohol tussen 6.00 en 21.00 uur. Uit de gegevens van de Autoriteit Financiële Markten blijkt dat de kredietreclames (ruim driekwart van het totaal) met name overdag worden uitgezonden. Dit is geen toeval, dan zitten veel kwetsbare (doel)groepen thuis. De indieners van dit wetsvoorstel willen daarom met een tijdverbod voor tv-kredietreclame aansluiten bij het tijdverbod dat via de nieuwe Mediawet 2008 gaat gelden voor alcoholreclame.

4. Noodzaak tot overheidsinterventie in relatie tot eigen verantwoordelijkheid

Het lenen van geld en het daarmee aangaan van schulden is een eigen verantwoordelijkheid van ieder individu. Een ieder moet deze eigen verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk kunnen nemen, het is niet aan de overheid om deze verantwoordelijkheid over te nemen. Anders wordt het als blijkt dat mensen deze verantwoordelijkheid niet aankunnen en daardoor in grote financiële en maatschappelijke problemen terecht (dreigen) te komen.

Met name onder jongeren is de schuldenproblematiek groot. De indieners hebben grote zorgen over het grote aantal jongeren (30% Nibud april 2008) dat geld leent zonder van te voren te hebben bekeken of ze in staat zijn de lening terug te betalen en over het feit dat 40% van de mensen die in de schuldsanering zit, jonger is dan 35 jaar!

Het is dan ook van groot belang een breed pakket aan maatregelen door te voeren om dit complexe probleem aan te pakken. Het kabinet heeft dit belang onderkend en al veel goede maatregelen genomen. Maar naast beperkingen van de inhoud van een reclame-uiting, is met name de beperking van de hoeveelheid kredietreclame waaraan jongeren en andere kwetsbare groepen ongevraagd worden blootgesteld van belang. De kredietinstellingen die weloverwogen overdag hun reclames op televisie uitzenden, doen dit bewust omdat de kwetsbare groepen dan thuis zitten. De indieners van dit wetsvoorstel denken met een beperking van kredietreclame op tv een belangrijke preventieve maatregel te nemen die jongeren en andere kwetsbare groepen kan beschermen tegen het idee dat lenen «de gewoonste zaak van de wereld» is en dat «je een dief van je eigen portemonnee bent als je niet leent». Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een mentaliteitsverandering en financiële bewustwording. De indieners achten dit voorstel dan ook proportioneel gelet op het maatschappelijk belang.

5. Adviezen

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel is gesproken met de Nederlandse Vereniging van Banken, de Nederlandse Vereniging van Financieringsadviseurs, het Leger des Heils, de Nederlandse Vereniging voor schuldhulpverlening, het FNV en de AFM.

Met name de NVB en de NVF zijn geen voorstander van een reclameverbod van kredietreclames op tv. De NVF heeft een alternatief voorstel gedaan. Dit voorstel houdt in dat bij televisie- en radioreclames geen tarieven en/of rentepercentages meer vermeld mogen worden. Televisie en radio zijn volgens de NVF niet geschikt om (in enkele seconden) een volledig, transparant en betrouwbaar beeld te geven over de daadwerkelijke kosten die aan een lening zijn verbonden. De verplichting tot het opnemen van een «tabel» in andere media is niet voor niets door de

wetgever in het leven geroepen en dient volgens de NVF dus ook op tv- en radioreclame van toepassing te worden verklaard. De huidige regelgeving maakt nu in artikel 53 van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen onderscheid tussen reclame-uitingen op tv en radio enerzijds en overige reclame-uitingen anderzijds. Dit is volgens de NVF een ongewenste situatie en zou daarom gelijk getrokken moeten worden. De indieners zijn het hiermee eens. Echter om op dit punt tot wetwijziging over te gaan is het nog te vroeg. Beter is het te wachten totdat de nieuwe richtlijn inzake kredietovereenkomsten voor consumenten (2008/48/EG, PbEU L 133) is geïmplementeerd (uiterste implementatiedatum: 11 mei 2010). Reden hiervoor is dat de opheffing van het verschil in regels voor tv-reclame en overige media mogelijk in strijd is met de regel dat vooruitlopend op de implementatie van een richtlijn geen regels mogen worden ingevoerd die van de te implementeren regels afwijken. Daarnaast moet worden voorkomen dat de sector twee maal in korte tijd wordt geconfronteerd met een wijziging.

6. Europese regelgeving

In de Europese regelgeving wordt in een viertal richtlijnen gesproken over kredietregelgeving en reclame. De nieuwe richtlijn kredietovereenkomsten voor consumenten (2008/48/EG, PbEU L 133) vormt naar het oordeel van de indieners geen belemmering voor het indienen van onderhavig wetsvoorstel. Ditzelfde geldt voor de richtlijn over oneerlijke handelspraktijken (2005/29/EG, PbEU L 149), waarin in artikel 6 misleidende handelingen aan de orde worden gesteld. Ook de richtlijnen over televisieomroepactiviteiten (2007/65/EG, PbEU L 332) en de richtlijn inzake vergelijkende reclame (1997/55/EG, PbEG L 290) vormen naar het oordeel van de indieners geen belemmering voor uitvoering van dit wetsvoorstel.

Het kabinet heeft in een eerdere reactie op de motie Vietsch over een reclameverbod op persoonlijke leningen aangegeven dat er mogelijk sprake zou kunnen zijn van strijdigheid met het EVRM (vrijheid van meningsuiting).

Hiervan zou inderdaad sprake kunnen zijn als in onderhavig wetsvoorstel een totaal verbod voor kredietreclame zou worden voorgesteld. Van een totaal verbod is om deze reden echter bewust afgezien. Het gaat hier alleen om een verbod voor één medium (dus niet radio, internet of gedrukte media) en om een verbod voor een bepaalde tijd. Er blijven dus nog genoeg alternatieven over voor het maken van reclame.

Wat verder van belang is, is dat het Europese Hof van de Rechten van de Mens weliswaar heeft geoordeeld dat de vrijheid van meningsuiting ook reclameboodschappen omvat (Verlag t. Duitsland, 1989, appl. 10 572/83), maar daarbij tegelijkertijd heeft aangegeven dat het soepeler dan gewoonlijk zal zijn als de overheid restricties aanbrengt.

Mocht de rechter desverzocht een uitspraak moeten doen over strijdigheid met het EVRM dan is het naar oordeel van de indieners goed te verdedigen dat onderhavig wetsvoorstel een legitiem doel dient, namelijk het beschermen van kwetsbare groepen (zie art. 10 EVRM, tweede lid, «de bescherming van de rechten van anderen»).

7. Financiële effecten

Het wetsvoorstel heeft voor de Rijksbegroting geen gevolgen.

8. Uitvoerings- en handhavingsaspecten van de regeling

Het tijdsverbod zal niet tot noemenswaardige uitvoerings- en/of handhavingsproblemen leiden. Het voorstel om «koppelverkoop» te verbieden, waarbij reclame gemaakt wordt voor het aangaan van een

lening door deze lening te koppelen aan de aanschaf van een product, zoals een auto of een keuken, moet om onduidelijkheden te voorkomen volgens de AMF heel precies in het wetsvoorstel worden omschreven. Bij de artikelsgewijze toelichting is hierover een passage opgenomen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Artikel 4:33a, onderdeel a

Op grond van het voorgestelde artikel 4:33a, onderdeel a, mag een aanbieder van krediet in een reclame-uiting over krediet via de televisie geen goederen en diensten in beeld of ten gehore brengen die met krediet kunnen worden aangeschaft.

Deze nieuwe regel geldt alleen voor reclame-uitingen over geldkrediet en niet voor reclame-uitingen over goederenkrediet via televisie, omdat daarmee het maken van reclame voor goederenkrediet op televisie onmogelijk zou worden gemaakt. Voor reclames over goederenkrediet via televisie, gelden wel de overige reclameregels. De overige kredietregels zijn opgenomen in artikel 53 van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen (Bgfo).

Vanwege het voorgestelde artikel 4:33a zal artikel 53 van het Bgfo moeten worden aangepast. In dat artikel is de verplichting opgenomen tot het noemen van het effectief kredietvergoedingspercentage indien reclame wordt gemaakt voor het met het krediet aan te schaffen goederen en diensten. Op deze verplichting zal een uitzondering worden opgenomen voor reclame-uitingen over geldkrediet via de televisie, omdat daarvoor het voorgestelde artikel 4:33a zal gaan gelden. Daartoe zal in artikel 53, vijfde lid, van het Bgfo na «maakt» worden toegevoegd: anders dan via de televisie tenzij het goederenkrediet betreft.

Artikel 4:33a, onderdeel b

Op grond van het voorgestelde artikel 4:33a, onderdeel b, is het verboden om geldkredietreclames uit te zenden tussen 06.00 uur en 21.00 uur. In de Mediawet 2008 is een dergelijk verbod geregeld voor alcoholreclames. De indieners hebben overwogen om hierbij aan te sluiten door het tijdsverbod voor kredietreclames ook te regelen in de Mediawet 2008. Uiteindelijk is echter gekozen voor regelgeving via een wijziging van de Wet op het financieel toezicht, omdat het financieel toezicht een specifiek en omvangrijk gebied omvat, waarbij de algemene maatregel van bestuur nadrukkelijk aandacht besteedt aan reclame-uitingen via televisie.

Artikel 4:74a

Dit artikel strekt ertoe de nieuwe regels voor kredietreclames via de televisie ook van toepassing te laten zijn op bemiddelaars van krediet.

Bijlagen bij de artikelen 1:79 en 1:80

Aanpassing van deze bijlagen is nodig voor de toezichthouder om een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te kunnen leggen terzake van een overtreding van de nieuwe regels voor kredietreclame via de televisie door aanbieders van krediet en bemiddelaars in krediet. Op grond van artikel 1:81 van de Wet op het financieel toezicht zal bij algemene maatregel van bestuur het bedrag van de bestuurlijke boete worden

bepaald. Dit zal in overeenstemming zijn met de bedragen die zijn bepaald voor overtreding van de in artikel 53 van het Bfgo opgenomen regels voor kredietreclame.

ARTIKEL II

De datum van inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit worden vastgesteld. De indieners beogen inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2010. Mocht die datum niet worden gehaald, dan zal de inwerkingtreding worden bepaald op het eerstvolgende vaste verandermoment (de vaste verandermomenten zijn de data 1 januari en 1 juli van het kalenderjaar).

Blanksma-van den Heuvel
Spekman