

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 april 2009 en de reactie van de indieners d.d. 18 augustus 2009, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 april 2009 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de regels in de Wet op het financieel toezicht (Wft) met betrekking tot reclame-uitingen op televisie over geldkrediet aan te vullen door te bepalen dat (i) tussen 06.00 en 21.00 uur geen reclame-uitingen over geldkrediet op televisie worden getoond en dat (ii) een aanbieder geen goederen of diensten in beeld of ten gehore brengt die met een krediet kunnen worden aangeschaft.

De Raad van State maakt opmerkingen over het nuttig effect van het voorstel en over de verenigbaarheid van het voorstel met het EG-recht.

De indieners hebben kennisgenomen van het advies van de Raad van State van 29 april 2009, no. W06.09.0113/III, over hun wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht met betrekking tot televisiereclame over geldkrediet. Naar aanleiding van het advies hebben de indieners reden gezien om een aantal aanvullingen aan te brengen. Deze zijn verwerkt in de bijbehorende memorie van toelichting, zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies. Naar aanleiding van het advies merken de indieners het volgende op.

1. Nuttig effect van het voorstel

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de achtergrond van het wetsvoorstel is gelegen in de groeiende omvang van het aantal problematische schulden, in het bijzonder onder kwetsbare groepen (jongeren, laagopgeleiden, werklozen). Het voorstel strekt ertoe «de drempel voor het aangaan van problematische schulden te verhogen en het lenen minder vanzelfsprekend en maatschappelijk minder geaccepteerd te maken». Teneinde deze zogenoemde risico-consumenten te beschermen tegen overkreditering stellen de initiatiefnemers een aantal nieuwe beperkingen ten aanzien van reclame-uitingen over geldkrediet voor.

De Raad onderkent het belang van het tegengaan van overkreditering en onderschrijft de wens van de indieners kwetsbare groepen tegen overmatige schulden te beschermen. De Raad maakt wel op drie punten opmerkingen over het nuttig effect van de regeling. Hij wijst op het beperkte bereik, op de tijdsperiode en op het causaal verband tussen kredietreclame en het aantal problematische schulden.

De Raad merkt vooraleerst op dat het onderhavige voorstel een beperkt bereik heeft. Reclame-uitingen op televisie over goederenkrediet (een lening waarbij een relatie bestaat met de aankoop van een product of dienst)¹ vallen hier niet onder, evenmin als reclame-uitingen over geldkrediet via andere kanalen dan de televisie zoals bijvoorbeeld radio, billboards en internet.

Het voorstel verbiedt reclame-uitingen op televisie tussen 06.00 en 21.00 uur. De tijdsperiode wordt in het toelichting nader gemotiveerd met een verwijzing naar het wettelijke verbod op het tonen van alcoholreclame op televisie tussen 06.00 en 21.00 uur. De Raad wijst er echter op dat de beperking van alcoholreclame in het bijzonder is gericht op kinderen/jongeren onder de 18 jaar. De groep risicoconsumenten waarop het onderhavige voorstel ziet, heeft daarentegen in belangrijke mate een andere samenstelling. De categorie jongeren waarop het onderhavige voorstel ziet heeft immers betrekking op jongeren in de leeftijd van 20 tot 35 jaar. Het is, gegeven het verschil in doelgroep, dan ook de vraag in hoeverre een verbod op televisiereclame vanaf 06.00 tot 21.00 uur aldus een met het verbod op alcoholreclame op televisie vergelijkbaar nuttig effect sorteert.

De indieners van het voorstel leggen vervolgens een verband tussen het groeiend aantal problematische schulden en kredietreclame. Zij wijzen er op dat met name kwetsbare groepen zich laten verleiden door kredietreclames op televisie. In dat verband wijzen de indieners op het onderzoek «Overkreditering aan banden» uit 2007 (het onderzoek). Uit dit onderzoek blijkt, aldus de indieners, dat de laagdrempeligheid waarmee aanbieders zich op televisie profileren een rol speelt bij het aangaan van een lening.²

De Raad merkt daarover het volgende op. Hoewel in het onderzoek wordt verwezen naar deskundigen die van oordeel zijn dat kredietreclames leiden tot onwenselijk leengedrag³, luidt de slotconclusie van het onderzoek dat een direct verband tussen reclame en het leengedrag (in de zin van «hoe meer reclame des te meer wordt geleend») niet kan worden aangetoond. Wel kan gesteld worden dat reclame niet zozeer direct het leengedrag, maar veel meer de oriëntatie op de kredietmarkt (keuze van de kredietverstrekker) beïnvloedt.⁴ Het onderzoek concludeert ten slotte met betrekking tot de bestaande regels⁵ inzake kredietreclame, dat op basis van het leengedrag van de risicoconsument en de wijze waarop deze zich oriënteert op de kredietmarkt, dergelijke regels effectief lijken om onverantwoorde kredietverlening tegen te gaan.⁶

Gelet op het voorgaande meent de Raad dat er onvoldoende zekerheid is dat een direct en positief verband bestaat tussen het aantal reclame-uitingen op televisie en het leengedrag. Daarmee staat het nuttig effect van de nu voorgestelde bepalingen niet op voorhand vast. Het voorgaande is van belang bij de beoordeling van de proportionaliteit vanuit het oogpunt van de verenigbaarheid met het EG-recht, van de nu voorgestelde maatregelen.

De Raad beveelt aan de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

1. De Raad van State is van mening dat er onvoldoende zekerheid is dat er een direct en positief verband bestaat tussen het aantal reclame-uitingen op televisie en het leengedrag en dat daarom het nuttig effect van dit wetsvoorstel niet vast staat.

De indieners delen deze mening niet. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven is door wetenschappelijk onderzoek vastgesteld dat leenreclames op televisie in ieder geval een indirecte werking hebben op het leengedrag van mensen. Over de directe werking is op het gebied van leenreclames nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan. Op andere

¹ De Wft bevat in artikel 1:1 een definitie van geldkrediet en goederenkrediet. Geldkrediet is het aan een consument ter beschikking stellen van een geldsom, ter zake waarvan de consument gehouden is een of meer betalingen te verrichten.

² Overkreditering aan banden, Onderzoek naar de effectiviteit van beleid om overkreditering tegen te gaan, EIM 2007, p.100.

³ Overkreditering aan banden, p. 59.

⁴ Overkreditering aan banden, paragraaf 7.4 Slotconclusies, p. 102. Deze conclusie wordt door de regering gedeeld, blijkens de nota van toelichting bij het Besluit van 9 december 2008, houdende wijziging van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft met het oog op harmonisatie van voor aanbieders en bemiddelaars geldende regels inzake provisies en het Besluit boetes Wft (Staatsblad 2008, 546).

⁵ Afdeling 4.2.3 van de Wft en paragraaf 8.1.3 van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

⁶ Overkreditering aan banden, p. 92.

gebieden is door wetenschappelijk onderzoek echter wel degelijk vast komen te staan dat reclame directe invloed heeft op gedrag. Zo is in maart jl. wetenschappelijk onderzoek door een zestal wetenschappers¹ gepresenteerd aan het Alcohol and Health Forum (een adviesorgaan van de Europese Commissie) waaruit blijkt dat het maken van reclame voor alcohol en met name «het zien» drinken leidt tot meer alcoholgebruik. Net zoals de banken bij leenreclames stellig ontkennen dat leenreclames kunnen leiden tot meer en onverantwoord leengedrag, werd jarenlang door de alcoholproducenten ontkend dat reclame leidt tot meer en onverantwoord alcoholgebruik. Reclame zou volgens hen alleen de keuze voor een bepaald merk beïnvloeden. Door eerder genoemd wetenschappelijk onderzoek is echter onomstotelijk vast te stellen dat de miljardeninvesteringen in de reclame wel degelijk leiden tot meer alcoholgebruik. Uiteraard kan het wetenschappelijk onderzoek niet één op één gelijk getrokken worden met leenreclames. Wel is uit dit onderzoek duidelijk geworden dat reclames in algemene zin invloed hebben op gedrag en dat dit dus ook geldt voor leenreclames. De indieners zijn dan ook van oordeel dat dit wetsvoorstel wel degelijk een nuttig effect zal hebben in het tegengaan van meer (onverantwoord) leengedrag.

¹ Onder andere onderzoek van prof. dr. Rutger Engels (Radboud Universiteit Nijmegen).

² Zie onder meer de arresten van het EHRM van 20 november 1989, no. 10572/83, Markt Intern Verlag and Klaus Beerman, van 24 februari 1994, no. 15450/89, Casado Coca en van 23 juni 1994, no. 15088/89, Jacubowski.

³ Anders dan in de in de toelichting genoemde motie van het lid Vietsch waarin om een algeheel verbod op kredietreclames op televisie werd gevraagd. Kamerstukken II, 2006/07, 29 942, nr. 28.

⁴ Richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 87/102/EEG van de Raad (PbEG 2008 L133), Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad (PbEG 2005 L149), Richtlijn 2007/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten (PbEG 2007 L332). Artikel 4 van richtlijn nr. 2008/48/EG geeft weliswaar regels ten aanzien van op te nemen standaardinformatie in reclame waarin een rentevoet of cijfers betreffende de kosten van het krediet voor de consument worden vermeld, het artikel verbiedt als zodanig echter geen beperking van kredietreclame.

⁵ Zie onder meer de arresten van de Hof in de gevoegde zaken C-34/95 t/m C-36/95 (De Agostini) Jur. 1997 p.I-3843, en zaak C-405/98 (Gourmet International) Jur. 2001 p. I-1795.

⁶ Zie onder meer het arrest van het Hof in zaak C-384/93 (Alpine Investments) Jur. 1995, p. I-1141.

⁷ Zie onder meer het arrest van het Hof in zaak C-353/89 (Commissie – Nederland) Jur. 1991, p. I-4069.

2. Verenigbaarheid van het voorstel met het Europese recht
In de memorie van toelichting wordt aandacht besteed aan de verenigbaarheid van het voorstel met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Commerciële uitingen zijn verschillende keren onderwerp geweest van toetsing door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aan artikel 10 EVRM betreffende de vrijheid van meningsuiting.² In het geval van commerciële uitingen heeft het EHRM vastgesteld dat de nationale autoriteiten in een betere positie zijn om de verschillende relevante belangen tegen elkaar af te wegen. Het EHRM laat staten ten aanzien van die belangenafweging een ruime marge (de zogenoemde margin of appreciation). In het licht van deze ruime marge en daar het een beperkt verbod betreft³, deelt de Raad het oordeel van de indieners dat hun voorstel verenigbaar is met het in artikel 10 EVRM neergelegde recht op vrijheid van meningsuiting.

In de memorie van toelichting bij het voorstel wordt voorts aandacht besteed aan het recht van de Europese Gemeenschap. De indieners wijzen op vier EG-richtlijnen en concluderen dat deze naar hun oordeel geen belemmering vormen voor uitvoering van dit wetsvoorstel.⁴ De Raad deelt deze conclusie evenzeer.

De memorie van toelichting besteedt echter geen aandacht aan de verenigbaarheid van het voorstel met het primaire EG-recht. Daar het voorstel is beperkt tot reclame over geldkrediet, zijn primair de bepalingen inzake het vrij verkeer van diensten van toepassing. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) heeft overwogen dat regelgeving die een beperking inhoudt van de mogelijkheden om reclame te maken onder de reikwijdte van artikel 49 EG valt.⁵ Een dergelijke beperking wordt aangemerkt als een belemmering, daadwerkelijk of potentieel, van het vrij verkeer van diensten.

Het onderhavige voorstel moet aldus worden aangemerkt als een beperking van het vrij verkeer van diensten, zowel waar het gaat om financiële diensten⁶ als met betrekking tot de dienst «reclame maken»⁷. Teneinde een dergelijke maatregel te rechtvaardigen, moet een beroep worden gedaan op de excepties genoemd in de artikelen 45 en 46 van het EG-verdrag of op de in de jurisprudentie van het HvJEG onderkende «dwingende redenen van algemeen belang» (rule of reason).

Bescherming van consumenten kan worden aangevoerd als het belang dat ten grondslag ligt aan het onderhavige voorstel. Wil een dergelijk beroep slagen, dan dient aan twee cumulatieve voorwaarden te worden voldaan: een dergelijke regeling kan enkel worden toegepast zonder onderscheid naar herkomst en de maatregel dient proportioneel te zijn, hetgeen inhoudt dat deze geschikt moet zijn om het doel te bereiken en niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is.

Daar in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de verenigbaarheid van het voorstel met het primaire EG-recht komen de indieners niet toe aan de

in dat licht noodzakelijke proportionaliteitstoets. Er wordt wel gesteld dat gelet op het maatschappelijk belang de indieners het voorstel (in zijn algemeenheid) proportioneel achten, maar naar EG-recht is deze motivering onvoldoende.

Bij de beantwoording van de vraag in hoeverre aan beide hiervoor genoemde voorwaarden is voldaan, dient in beginsel te worden uitgegaan van de vermoedelijke verwachting van een gemiddelde consument die redelijk goed geïnformeerd is, en redelijk oplettend en omzichtig.¹ Het HvJEG heeft echter geaccepteerd dat er groepen consumenten kunnen zijn die extra bescherming nodig hebben.² Het feit dat het onderhavige voorstel beoogt een groep consumenten te beschermen die een hoger dan gemiddeld risico op overkreditering loopt is als zodanig niet voldoende om de maatregel te rechtvaardigen, maar speelt wel een rol bij de waardering van de proportionaliteit van de maatregel. Daarbij dienen minder beperkende alternatieven uitdrukkelijk te worden meegewogen.

De Raad heeft er, in het licht van de conclusie dat er onvoldoende zekerheid is dat een direct en positief verband bestaat tussen het aantal reclame-uitingen op televisie en het leengedrag, reeds op gewezen dat het nuttig effect van de nu voorgestelde bepalingen niet vast staat.

Thans zijn in afdeling 4.2.3 van de Wft en in paragraaf 8.1.3 van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (hierna Bgfo) bepalingen opgenomen met betrekking tot reclame-uitingen over financiële producten. Het betreft onder meer een aantal verboden ten aanzien van mededelingen die in de reclame-uiting kunnen worden gedaan (onder meer over het gemak en de snelheid waarmee het krediet wordt verstrekt, de consequenties van reeds lopende kredietovereenkomsten en de consequenties van een negatieve uitkomst van een BKR-toets). Op 1 april 2009 is een wijziging van het Bgfo in werking getreden als gevolg waarvan een aanbieder van krediet in iedere reclame-uiting een waarschuwing dient op te nemen met betrekking tot de gevolgen die aan het krediet zijn verbonden.³ Deze bepaling is nader uitgewerkt in een aanpassing van de door Autoriteit Financiële Markten vastgestelde Nadere regeling gedragstoezicht financiële ondernemingen (Nrgfo). Deze aanpassing bevat de regels voor het opnemen van een waarschuwingszin en -symbool in reclame-uitingen voor krediet. Deze waarschuwing is verplicht voor alle kredietreclames op televisie, radio, internet en in gedrukte media.

De indieners merken op dat deze beide initiatieven steun verdienen, maar niettemin onvoldoende zijn.⁴

Naast de regels betreffende reclame-uitingen is het ingevolge artikel 4:34, tweede lid, van de Wft voor aanbieders van krediet verboden een overeenkomst met een consument aan te gaan indien dit met het oog op overkreditering van de consument onverantwoord is. Voorafgaand aan de totstandkoming van een overeenkomst dient de aanbieder ingevolge artikel 4:34, eerste lid, in het belang van een consument informatie in te winnen over diens financiële positie en beoordeelt hij, ter voorkoming van overkreditering, of het aangaan van de overeenkomst verantwoord is (kredietwaardigheidstoets). De kredietwaardigheidstoets, die aldus geschiedt naar aanleiding van een concrete kredietaanvraag door een consument, gaat overigens verder dan een enkele controle ter zake van een eventuele registratie bij het Bureau Kredietregistratie. Er dient immers evenzeer een weging van de kredietrisico's ten opzichte van de inkomens- en vermogensbestanddelen plaats te vinden.

Deze kredietwaardigheidstoets wordt in de toelichting wel genoemd maar wordt niet expliciet besproken als mogelijk alternatief. Het eerdergenoemde onderzoek concludeert dat deze toets een effectief middel is om te voorspellen of een consument zijn betalingsverplichtingen zal kunnen nakomen, ook waar de aanvraag betrekking heeft op risicoconsumenten. Daarbij wordt aangekend dat de effectiviteit van de huidige wijze van toetsing slechts gebaseerd is op de zichtbare inkomensgegevens en registratie van de consument.⁵ Gelet op de zachtheid van de informatie waarop de toets wordt gebaseerd, formuleert het onderzoek met betrekking tot de kredietwaardigheidstoets een aantal aandachtspunten. Met name de berekening van het rekenkundig minimum voor de beoordeling van de kredietwaardigheid en het persoonlijk

¹ Zie het arrest van het Hof in zaak C-210/96 (Gut Springenheide) Jur. 1998, p. I-4657.

² Zie het arrest van het Hof in zaak C-382/87 (Buet) Jur. 1989, p. I-01235.

³ Staatsblad 2008, 546.

⁴ De resultaten van deze aanscherping van de reclameregels op 1 april 2009 kunnen thans nog niet worden vastgesteld.

⁵ Overkreditering aan banden, p. 97.

*contact tussen de consument en de kredietverstrekker, waarbij bijvoorbeeld de inschatting die de consument van zijn eigen financiële capaciteit maakt aan bod kan komen, behoeven aandacht.*¹

2. De Raad van State maakt terecht de opmerking dat in het wetsvoorstel niet is ingegaan op de mogelijke strijdigheid van het gedeeltelijke verbod op leenreclames met het primaire EG-recht, neergelegd in artikel 49 EG (vrij verkeer van diensten). De memorie van toelichting is naar aanleiding van deze opmerking aangepast en aangevuld. De indieners zijn het met de Raad eens dat het beperken van de mogelijkheid om reclame te maken een belemmering kan vormen voor het vrij verkeer van diensten. Aan deze Europeesrechtelijke belemmering kan juridisch niet lichtvaardig voorbij worden gegaan, vandaar dat de indieners hieronder uitgebreid uiteenzetten waarom die belemmering in het geval van dit wetsvoorstel volgens hen te rechtvaardigen is. Kort samengevat is die te rechtvaardigen, omdat er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang, de belemmering proportioneel is (niet verder gaat dan strikt noodzakelijk) en geen onderscheid maakt naar herkomst.

De indieners maken in dit verband, n.a.v. het advies van de Raad, de volgende opmerkingen. Allereerst over de dwingende reden van algemeen belang. Die is nadrukkelijk gelegen in het beschermen van kwetsbare consumenten tegen het gemakkelijk aangaan van (risicovolle) leningen. Allereerst ligt hierin besloten dat het aangaan van geldkredieten in sommige gevallen tot grote problemen leidt. Het gaat dan om financiële problemen. Over de reclameverboden voor alcohol en sigaretten kan worden opgemerkt dat zich gezondheidsrisico's kunnen voordoen in geval van overmatig, onverstandig gebruik. In dit wetsvoorstel gaat het erom te voorkomen dat mensen door overmatig, onverstandig gebruik teveel financiële risico's lopen. Dat is het onderliggende probleem dat dit wetsvoorstel beoogt aan te pakken. Vervolgens is van belang, ook in het kader van de term «dwingend», te bepalen welke omvang dat probleem heeft. Volgens de indieners is die omvang aanzienlijk. Er is een grote, groeiende omvang van het aantal problematische schulden, in het bijzonder onder jongeren, laagopgeleiden en werklozen. Die omvang kan de komende jaren alleen maar verder toenemen als gevolg van de economische crisis, waardoor het aantal kwetsbare groepen vermoedelijk verder zal stijgen.

Buiten kijf staat derhalve dat sprake is van een groot maatschappelijk probleem. De indieners merken op dat dit wetsvoorstel een belangrijke bijdrage kan leveren aan het oplossen hiervan. Allereerst omdat van het deels verbieden van leenreclames op de televisie een preventieve werking uitgaat. Zie hieromtrent wat door de indieners is opgemerkt over het nuttig effect. Verder is de maatregel wat de indieners betreft een belangrijke aanvullende maatregel om het aangaan van risicovolle kredieten tegen te gaan, naast de al bestaande maatregelen. Ook is voor de indieners van belang dat het wetsvoorstel kan zorgen voor een mentaliteitsverandering. Geld lenen moet in de hoofden van mensen minder vanzelfsprekend worden.

Deze aspecten van het wetsvoorstel zijn ook van belang bij de beoordeling of de maatregel van het deels verbieden van leenreclames Europeesrechtelijk gezien proportioneel is (en daarmee dus: of de inbreuk op het vrij verkeer van diensten proportioneel is). In dit verband wijzen de indieners erop dat zij van mening zijn dat het wetsvoorstel een geschikt middel is om de genoemde doelen te bereiken en bovendien niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is. De preventieve werking van het voorstel zit erin dat kwetsbare consumenten minder snel in de verleiding worden gebracht leningen af te sluiten. Voor de indieners staat vast dat gerichte reclame een verleidende werking heeft, en dat, hoe minder mensen aan die verleiding worden blootgesteld, hoe kleiner de kans is dat zij (risicovolle) leningen aangaan. Ook zijn de indieners van mening dat het wetsvoorstel een bijdrage levert aan een mentaliteitsverandering. Van het gedeeltelijke verbod gaat een signaal uit dat teveel lenen niet verstandig is, en dat je maximaal moet oppassen bij het aangaan van een lening. Het is allemaal niet zo onschuldig als de reclames voorspiegelen. Dit gedeeltelijke verbod zorgt ervoor dat dit langzaam in de hoofden van mensen doordringt, hetgeen er uiteindelijk weer voor zorgt dat mensen minder snel risicovolle leningen aangaan.

¹ Overkreditering aan banden, p. 93–94.

Ook gaat het voorstel niet verder dan strikt noodzakelijk is. Het gaat hier om een verbod dat heel gericht slechts geldt voor televisiereclame, enkel geldt voor reclame voor geldkrediet en specifiek geldt tussen 06.00 uur en 21.00 uur. Met deze kenmerken van het wetsvoorstel wordt heel gericht het probleem van het aangaan van risicovolle geldleningen door kwetsbare consumenten aangepakt. Het wetsvoorstel gaat niet verder dan dat, en pleegt daarom ook geen grotere inbreuk op het vrije verkeer van diensten dan noodzakelijk is. Daarbij is het een zeer beperkt verbod op het maken van reclame en het aanbieden van financiële diensten, omdat dit op velerlei andere wijzen nog voldoende mogelijk blijft.

De Raad geeft aan dat ook minder beperkende alternatieven dan het deels verbieden van leenreclames op televisie nadrukkelijk moeten worden meegewogen. Allereerst merken de indieners hierover op dat dit wetsvoorstel al zo min mogelijk beperkend is. Daarbij merkt de Raad weliswaar terecht op dat er recent andere maatregelen zijn genomen om het aangaan van risicovolle geldleningen tegen te gaan, zoals de regels voor reclame-uitingen en de kredietwaardigheidstoets, maar de indieners wijzen erop dat dit voorstel als een aanvullende maatregel naast deze maatregelen is bedoeld, en dat die ook andersoortige effecten beoogd. Dan gaat het over de preventieve werking en de mentaliteitsverandering. De kredietwaardigheidstoets is volgens de indieners inderdaad een belangrijke toets achteraf, als mensen al hebben besloten een lening te willen aangaan, maar deze toets werkt niet preventief, en zorgt er niet voor dat kwetsbare consumenten minder in de verleiding worden gebracht om een lening af te sluiten. De waarschuwingen werken weliswaar ook preventief, maar zorgen niet voor een mentaliteitsverandering. Bovendien wordt de reclameboodschap met waarschuwingen gewoon uitgezonden, zodat de kwetsbare consument nog steeds met de verleiding wordt geconfronteerd.

Het laatste aspect dat de Raad noemt in haar advies, en dat van belang is bij de beoordeling of het wetsvoorstel geen ongerechtvaardigde inbreuk is op het vrij verkeer van diensten, is of de maatregel geen onderscheid naar herkomst maakt. De indieners wijzen erop dat hiervan geen sprake is. Overigens zijn er momenteel amper buitenlandse aanbieders van geldkredieten die op de Nederlandse televisie adverteren.

Gelet op het bovenstaande achten de indieners, in reactie op het advies van de Raad, het wetsvoorstel goed verenigbaar met het Europese recht. Wat de indieners betreft staat derhalve het nuttig effect van het wetsvoorstel vast en is het voorstel juridisch voldoende houdbaar. De indieners danken de Raad voor de gemaakte opmerkingen.

3. Conclusie

De Raad heeft opgemerkt dat, in het licht van de conclusie dat er onvoldoende zekerheid is dat een direct en positief verband bestaat tussen het aantal reclame-uitingen op televisie en het leengedrag, het nuttig effect van de nu voorgestelde bepalingen niet vast staat. Voorts vraagt hij aandacht voor de mogelijkheid de kredietwaardigheidstoets nader in te vullen als alternatief voor een tijdgebonden verbod op kredietreclame.

Gelet op het bovenstaande is de Raad er niet van overtuigd dat de voorgestelde maatregelen voldoen aan de gestelde eisen inzake geschiktheid en evenredigheid die in het vizier komen nu artikel 49 EG van toepassing is. De Raad beveelt aan het voorstel op dit punt te voorzien van een dragende motivering.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

De indieners,
Blanksma-van den Heuvel
Spekman