

Vergaderjaar 2011–2012

33 334

Aanvulling van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek met een nieuwe titel 2D (regels met betrekking tot pandbeleningen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 april 2012 en het nader rapport d.d. 5 juli 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 februari 2012, no. 12.000198, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot aanvulling van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek met een nieuwe titel 2D (regels met betrekking tot pandbeleningen), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de verouderde Pandhuiswet uit 1910 in te trekken en de regels omtrent pandbeleningen te moderniseren. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de consequenties van de marktregulering, het bepalen van de beleentermijn op minimaal twee maanden, over de uitkering van de winst uit de verkoop aan de pandbelener en over het begrip maand(rente). Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 februari 2012, nr. 12.000198 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 april 2012, nr. W03.12 0028/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de marktregulering en de voorwaarden bij pandbelening, daarnaast heeft de afdeling advisering van de Raad van State enkele redactionele opmerkingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. Consequenties marktregulering

De huidige Pandhuiswet dateert van 1910. Deze wet is verouderd, waardoor, zo stelt de toelichting,¹ de sector niet gebonden is aan een passende regeling en consumenten onvoldoende worden beschermd. Op de huidige markt voor pandbeleningen zijn twee soorten spelers actief: gemeentelijke pandhuizen en commerciële (particuliere) pandhuizen.² Tussen beide spelers bestaan wezenlijke verschillen wat de voorwaarden betreft waarop de pandbeleningen aan consumenten die veelal behoeftig zijn worden verstrekt. De gemeentelijke pandhuizen hebben geen winstoogmerk en de voorwaarden die zij bij pandbeleningen hanteren zijn gunstiger voor de consument dan de voorwaarden die thans door de commerciële pandhuizen worden gehanteerd. De gemeentelijke pandhuizen domineren de markt met naar schatting 70 tot 95% van de totale omzet.³

De Afdeling constateert dat door het nastreven van de legitieme doelstelling van de bescherming van de consument, met het voorstel tegelijkertijd marktregulering plaatsvindt. Deze regulering komt tot uitdrukking in o.a. een minimum beleentermijn en een maximum rentepercentage. De ter zake gemaakte keuzes beogen enerzijds het voortbestaan van commerciële pandhuizen niet in gevaar te brengen en anderzijds de consument te beschermen. Daarbij wijst de Afdeling op de mogelijkheid dat de gemeentelijke pandhuizen, die in tegenstelling tot commerciële pandhuizen maatschappelijke taken hebben en daarom ook geen winstoogmerk, bij de voorwaarden die zij hanteren bij pandbeleningen kunnen verschuiven richting de voorwaarden die de commerciële pandhuizen in de toekomst mogen hanteren.⁴ De Afdeling adviseert in de toelichting daarop in te gaan.

1. Consequenties marktregulering

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de toelichting in te gaan op de mogelijkheid dat als gevolg van de voorgestelde marktregulering de gemeentelijke pandhuizen, die in tegenstelling tot commerciële (particuliere) pandhuizen maatschappelijke taken hebben en daarom ook geen winstoogmerk, bij de voorwaarden die zij hanteren bij pandbeleningen kunnen verschuiven richting de voorwaarden die de commerciële pandhuizen in de toekomst mogen hanteren, wordt het volgende opgemerkt.

Voor een groot deel voldoen de twee gemeentelijke pandhuizen al aan de voorwaarden van het wetsvoorstel. Hun maatschappelijke taak brengt voorts mee dat deze pandhuizen thans meer bescherming aan de pandbeleners bieden dan waartoe zij straks wettelijk zullen zijn verplicht. Noch de consultaties noch het overleg met deze pandhuizen duiden erop dat zij hun voorwaarden op dit punt aan de nieuwe wet zullen aanpassen. Op dit moment is deze sector immers ook niet gebonden aan de Pandhuiswet 1910. Daarvan is men zich bewust, maar men verkiest om niet te verschuiven in de richting van de voorwaarden die de particuliere pandhuizen hanteren. Uit het feit dat de wet de gemeentelijke pandhuizen vrij laat dit wel te doen, kan niet worden afgeleid dat zij, in weerwil van hun maatschappelijke taak, ervan zullen afzien aan de pandbelener gunstiger voorwaarden te bieden. Daarbij moet worden bedacht dat de gemeentelijke pandhuizen – anders dan de particuliere pandhuizen – geen winstoogmerk hebben.

De omstandigheid dat de twee gemeentelijke pandhuizen gunstiger voorwaarden bieden, neemt niet weg dat het in het belang van de consument is, dat de markt voor particuliere pandhuizen blijft bestaan en dat de consument, net als nu, ook bij particuliere pandhuizen terecht kan, uiteraard mits ook deze pandhuizen zich aan de regels van de nieuwe wet houden.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

² Dit blijkt uit recent onderzoek naar de markt en de maximale vergoeding voor pandbelening uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën (hierna: het onderzoek), L.S. de Ruig, C.M. van Ommeren en A. Vennekens, *Pandhuizen in Nederland. Onderzoek naar de markt en maximale vergoeding voor belening*, Zoetermeer 2009.

³ Het onderzoek, blz. 25.

⁴ Verwacht kan worden dat commerciële pandhuizen de voorgestelde maxima en minima zullen hanteren, zie bijvoorbeeld de reactie van de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren van 5 augustus 2011.

De memorie van toelichting is onder Algemeen onderdeel 4.1 aangevuld met een passage in voorgaande zin.

2. Voorwaarden bij pandbelening

Zoals hiervoor gesteld, is met de voorgestelde regels gezocht naar een balans zodat enerzijds de commerciële pandhuizen winstgevend kunnen opereren en anderzijds de pandbelener wordt beschermd.¹ In de afweging tussen de bescherming van de pandbelener en het belang van de vrije markt voor deze dienstverlenende sector, heeft het belang van de pandbelener voorrang, aldus de toelichting.² Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over de voorgestelde maatregelen.

a. Rentepercentage

Met het voorstel wordt beoogd grenzen te stellen aan de toegestane pandbeleningsvergoeding per maand. De pandbeleningsvergoeding wordt berekend aan de hand van het maximale percentage van de beleensom. Dit maximale percentage wordt vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur.³ Uit de toelichting blijkt dat het percentage op maximaal 4,5% per maand zal worden vastgesteld.⁴ Dit voorgestelde maximale percentage verschilt wezenlijk van het percentage dat de gemeentelijke pandhuizen in rekening brengen, namelijk circa 1,33% per maand, ongeveer 16% op jaarbasis. Dit is gelijk aan de huidige rentevergoeding voor geldkrediet op grond van de Wet op het Consumentenkrediet. In de toelichting wordt ingegaan op het verschil met het rentepercentage met betrekking tot het geldkrediet. Daarbij wordt gesteld dat de reden voor een hoger percentage gelegen is in het feit dat het belenen van zaken een hogere kostenstructuur kent dan het uitlenen van geld (taxatiekosten, de opslagruimte, mogelijke waardedaling van de beleende goederen). Een maximale pandbeleningsvergoeding van 1,33% van de beleensom per maand zou betekenen dat vrijwel alle particuliere pandhuizen verlies zullen draaien en dat zij deze dienst mogelijk niet langer zullen aanbieden, aldus de toelichting.⁵

Bij het voorgestelde rentepercentage rijst de vraag of andere mogelijkheden zijn overwogen zodat enerzijds de commerciële pandhuizen winstgevend kunnen opereren en anderzijds de pandbelener voldoende wordt beschermd. In dit verband wijst de Afdeling op de mogelijkheid van differentiatie. Voorstelbaar is dat een lager maximaal rentepercentage wordt vastgesteld voor goud en zilver (sieraden). Het grootste gedeelte van deze goederen wordt in de huidige praktijk beleend bij gemeentelijke pandhuizen. Uit reacties van deze pandhuizen op het concept van het onderhavige voorstel blijkt dat het rentepercentage van 1,33% dat zij hanteren als een toereikend rentepercentage wordt gezien.⁶ Het minder waardevaste karakter van gebruiksgoederen daarentegen, die grotendeels bij commerciële pandhuizen worden beleend, kan een hoger maximaal rentepercentage rechtvaardigen.

De Afdeling adviseert in de toelichting de keuze voor een (uniform) maximaal rentepercentage in het licht van het voorgaande nader te onderbouwen en in dit kader daarbij in te gaan op de mogelijkheid van een gedifferentieerd rentetarief.

b. Beleentermijn

In de toelichting wordt gesteld dat het merendeel van de pandhuizen een beleentermijn van een maand hanteert.⁷ Het wetsvoorstel schrijft voor dat een beleentermijn minimaal twee maanden bedraagt.⁸ Door te bepalen

¹ Zie, onder andere de memorie van toelichting, paragraaf 4.4.

² Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.1.

³ Het voorgestelde artikel 7:137 BW.

⁴ Opgemerkt dient te worden dat de maximale pandbeleningsvergoeding stapsgewijs wordt ingevoerd om de sector de mogelijkheid te geven het bedrijfsmodel aan te passen aan de nieuwe situatie, zo stelt de toelichting in paragraaf 4.4.1. Na het van kracht worden van de wet wordt de maximale pandbeleningsvergoeding vastgesteld op 9%. Vanaf het tweede jaar zal de maximale pandbeleningsvergoeding 4,5% bedragen.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.1. Zie ook het onderzoek, paragraaf 4.5.1.

⁶ Zie in het bijzonder de reactie van de Amsterdamse Stadsbank van Lening van 27 juli 2011, blz. 3–4.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3. Zie ook het onderzoek, blz. 9. De Afdeling wijst erop dat met het merendeel van de pandhuizen commerciële pandhuizen worden bedoeld. Er zijn circa zestig commerciële pandhuizen en slechts twee gemeentelijke pandhuizen. Toch is het marktaandeel van de commerciële pandhuizen beperkt, zie opmerking 1 van dit advies.

⁸ Het voorgestelde artikel 7:135 BW.

dat de beleentermijn minimaal twee maanden bedraagt wordt enerzijds de pandbelener voldoende in de gelegenheid gesteld om zijn zaak terug te halen en wordt anderzijds rekening gehouden met het niet-waardevaste karakter van sommige beleende zaken, aldus de toelichting.¹

De Afdeling is er niet op voorhand van overtuigd dat de minimale beleentermijn van twee maanden, zoals in de toelichting wordt gesteld, de pandbelener voldoende bescherming biedt. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de gemeentelijke pandhuizen een termijn van drie (met een verlenging) of zes maanden hanteren en deze termijn als optimaal voor de klant noemen. Volgens de gemeente Den Haag wordt meer dan 90% van de goederen binnen deze termijn teruggehaald.² Tegen die achtergrond valt niet in te zien waarom het wetsvoorstel uitgaat van twee maanden. Deze korte termijn houdt potentieel een verkorting in ten opzichte van de thans in de gemeentelijke pandhuizen gehanteerde termijn. Niet uitgesloten is dat dit zal leiden tot het afnemen van bezit bij de doelgroep, omdat de pandbeleners veelal niet in staat zullen zijn om de beleende goederen binnen deze korte beleentermijn op te halen.³

De Afdeling adviseert de voorgestelde minimale beleentermijn van twee maanden dragend te motiveren vanuit het doel van de bescherming van de pandbelener en het voorstel zo nodig aan te passen.

c. Winst uit verkoop

In het voorstel worden, in tegenstelling tot de Pandhuiswet 1910⁴, geen regels gesteld met betrekking tot de winst uit de verkoop. Dit betekent dat de meeropbrengst bij de verkoop van de zaak niet hoeft te worden uitgekeerd aan de pandbelener. Hiervoor wordt in de toelichting een aantal redenen aangevoerd waaronder het feit dat het stellen van regels aan de winst uit de verkoop van het beleende goed zou betekenen dat de pandhuissector op dit specifieke onderdeel aan stringenter regels zou zijn gebonden dan de markt voor tweedehands zaken of winkels die tegen «dumpprijzen» hun zaken aanbieden. Volgens de toelichting is het inherent aan het principe van in- en verkoop dat de ondernemer bij het doorverkopen van een zaak een hogere prijs in rekening brengt dan bij de inkoop. Ten slotte wordt in de toelichting gesteld dat de wet er niet aan in de weg staat dat pandhuizen de meeropbrengst uit de verkoop aan de pandbelener uitkeren.⁵

De Afdeling wijst in dit verband op de uitvoering- en handhavingstoets van de Consumentenautoriteit. Deze wijst erop dat in deze sector (pandbeleningen) de consument vaak afhankelijker is van de aanbieder dan consumenten in andere sectoren. De Consumentenautoriteit wijst op het risico dat door het geheel vrijlaten van de in- en verkoopprijzen, in combinatie met het afbouwen van de hoge rentevergoedingen, de pandhuizen in verleiding kunnen komen om de inkoopbedragen voor de beleende goederen aanzienlijk te verlagen om op deze manier toch de winst uit de verkoop hoog te houden.⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de hiervoor geschetste neveneffecten en in dat licht te overwegen om in het voorstel de verplichting om de winst uit de verkoop aan de pandbelener uit te keren op te nemen.

d. Maand(rente)

In het voorstel wordt het begrip maand(rente) gehanteerd. De beleentermijn bedraagt volgens het voorstel minimaal twee maanden.⁷ De pandbeleningsvergoeding wordt berekend in de vorm van een

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.

² Zie opmerkingen n.a.v. het conceptvoorstel van 4 augustus 2011, blz. 2.

³ Zie in deze zin ook opmerkingen van de gemeentelijke Stadsbank van Lening in Amsterdam naar aanleiding van het conceptvoorstel van 27 juli 2011, blz. 2. Deze wijst er op dat een termijn van zes maanden ook in België en Frankrijk wordt gehanteerd.

⁴ De huidige Pandhuiswet 1910 kent een verplichting om de winst uit de verkoop aan de pandbelener uit te keren, zie artikel 8 van de Pandhuiswet 1910.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.2.

⁶ De uitvoerings- en handhavingstoets van de Consumentenautoriteit van 26 augustus 2011, blz. 7.

⁷ Het voorgestelde artikel 7:135 BW.

maandrente.¹ Uit het voorstel blijkt niet of onder «maand» de lengte van een kalendermaand wordt verstaan, of dat voor "maand» een andere, vaste termijn van bijvoorbeeld 30 dagen of 1/12 deel van een jaar wordt bedoeld. Dit is van belang, omdat de vraag hoe de beleentermijn wordt berekend doorwerkt in de vraag hoeveel de maandrente voor de pandbelener bedraagt. De Afdeling adviseert de manier waarop de beleentermijn en de maandrente worden berekend te verduidelijken.

2. Voorwaarden bij pandbelening

a. Rentepercentage

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in de memorie van toelichting de keuze voor een (uniform) maximaal rentepercentage nader te onderbouwen en in dit kader nader in te gaan op de mogelijkheid van een gedifferentieerd rentetarief, wordt het volgende opgemerkt. Er is gekozen voor het instellen van één maximum pandbeleningsvergoeding in de vorm van een maandrente. Dit maximum geldt voor alle categorieën zaken, omdat dit de meest eenvoudige en minst belastende maatregel voor pandhuizen is. Het staat pandhuizen echter vrij om te differentiëren tussen productcategorieën, zolang voor elke categorie het maximum gerespecteerd wordt. Een pandhuis kan bijvoorbeeld voor waardevaste zaken zoals goud en zilver een lagere vergoeding vragen dan voor gebruiksgoederen zoals elektronica. Ook blijven de gemeentelijke pandhuizen vrij uit hoofde van hun maatschappelijke taak een lagere vergoeding te bedingen dan het wettelijk toegestane maximum. In een nieuwe zevende alinea van onderdeel 4.4.1 is in voorgaande zin gevolg gegeven aan het advies van de Afdeling.

b. Beleentermijn

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling de voorgestelde minimale beleentermijn van twee maanden dragend te motiveren vanuit het doel van de bescherming van de pandbelener en het voorstel zonodig aan te passen, wordt het volgende opgemerkt.

Met name gebruiksgoederen kennen een snelle waardedaling. Indien de minimum beleentermijn langer dan twee maanden is, zullen pandhuizen minder snel geneigd zijn om niet-waardevaste zaken te accepteren. Dit is niet in het belang van pandbeleners. Uit het onderzoek van Research voor Beleid en IOO (Pandhuizen in Nederland, Onderzoek naar markt en maximale vergoeding voor belening) komt naar voren dat het merendeel van de pandbeleners binnen deze termijn in staat is zijn zaak terug te halen (p. 30 jo p. 11). Het staat pandhuizen vrij om pandbeleners een langere beleentermijn aan te bieden, hetzij uit hoofde van hun maatschappelijke taak, zoals de gemeentelijke pandhuizen, hetzij ten einde met betrekking tot op dit aspect te concurreren met andere pandhuizen. Nadere overweging heeft dan ook niet tot aanpassing van het voorstel geleid, maar wel is in de memorie van toelichting in onderdeel 4.3 de eerste alinea aangevuld in voorgaande zin, zodat het voorstel beter wordt onderbouwd en ook uitkomt waarom aanpassing niet nodig is geacht.

c. Winst uit verkoop

Nadere overweging naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in het voorstel de verplichting om de winst uit verkoop aan de pandbelener uit te keren heeft er niet toe geleid om in het wetsvoorstel die verplichting op te nemen. Dit punt blijft dus overgelaten aan de contractsvrijheid. Naar aanleiding van de door de Afdeling geschetste neveneffecten van het ontbreken van regels met betrekking tot de winst op verkoop wordt opgemerkt, dat er geen risico bestaat dat pandhuizen lagere beleen-

¹ Het voorgestelde artikel 7:137 BW.

sommen aan de pandbelener zullen uitkeren om zodoende meer winst uit verkoop te kunnen realiseren. Ten eerste betekent een lagere beleensom in de praktijk dat de pandbelener eerder in staat is het bedrag terug te betalen en zijn zaak dus op te halen. In dat geval kan het pandhuis geen winst uit verkoop realiseren. Ten tweede weet een pandhuis niet van te voren of een pandbelener zijn zaak wel of niet zal komen ophalen. Gelet daarop heeft het pandhuis baat bij het geven van een hoge beleensom; de pandbeleningsvergoeding uitgedrukt in een percentage wordt dan immers over een hoger bedrag berekend. Het slot van onderdeel 4.4.2 van de memorie van toelichting is in overeenstemming met het voorgaande aangepast.

d. Maand(rente)

Met de Afdeling wordt ingestemd dat het begrip maand(rente) nadere uitwerking behoeft. In artikel 131 is daarom onder d alsnog een definitie van «maand» toegevoegd.

In de memorie van toelichting bij artikel 131 wordt aangegeven dat dit van belang is zowel voor de beleentermijn als voor de rentebepaling.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de memorie van toelichting onder Algemeen onderdeel 3.1 aan te passen aan een nagekomen opmerking van de Afdeling doordat daarin tot uitdrukking wordt gebracht dat de Pandhuiswet van 1910 in zoverre nog enige praktische betekenis heeft dat de gemeentelijke pandhuizen enkele bepalingen daarvan nog vrijwillig toepassen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.12.0028/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Artikel 134, tweede lid, aanhef en onderdeel g zodanig redigeren dat duidelijk is dat de pandbelener niet altijd de pandbeleningsvergoeding voor de gehele beleentermijn moet betalen wanneer hij de zaak eerder ophaalt en het voorstel op die manier in overeenstemming brengen met de toelichting.
- In artikel 136 de woorden «van rechtswege de zaak herkrijgt» vervangen door: de eigendom van de zaak van rechtswege opnieuw verkrijgt.