

No.W03.12.0028/II

's-Gravenhage, 10 april 2012

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.

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 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 Ruijg, 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.

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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ Uit de toelichting blijkt dat het percentage op maximaal 4,5% per maand zal worden vastgesteld.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ Het minder waardevaste karakter van gebruiksgoederen daarentegen, die grotendeels bij commerciële pandhuizen worden beleend, kan een hoger maximaal rentepercentage rechtvaardigen.

⁵ Zie, onder andere de memorie van toelichting, paragraaf 4.4.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.1.

⁷ Het voorgestelde artikel 7:137 BW.

⁸ 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.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.1. Zie ook het onderzoek, paragraaf 4.5.1.

¹⁰ Zie in het bijzonder de reactie van de Amsterdamse Stadsbank van Lening van 27 juli 2011, blz. 3-4.

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.¹¹ Het wetsvoorstel schrijft voor dat een beleentermijn minimaal twee maanden bedraagt.¹² Door te bepalen 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.¹³

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.¹⁴ 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.¹⁵

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 1910¹⁶, 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

¹¹ 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.

¹² Het voorgestelde artikel 7:135 BW.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.

¹⁴ Zie opmerkingen n.a.v. het conceptvoorstel van 4 augustus 2011, blz. 2.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

er niet aan in de weg staat dat pandhuizen de meeropbrengst uit de verkoop aan de pandbelener uitkeren.¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹ De pandbeleningsvergoeding wordt berekend in de vorm van een maandrente.²⁰ 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.

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

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,

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.2.

¹⁸ De uitvoerings- en handhavingstoets van de Consumentenautoriteit van 26 augustus 2011, blz. 7.

¹⁹ Het voorgestelde artikel 7:135 BW.

²⁰ Het voorgestelde artikel 7:137 BW.

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.