

Vergaderjaar 2025–2026

36 924

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek ter implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2225 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten (Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet)

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2026

Met deze brief informeer ik, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uw Kamer over de versterking van de consumentenbescherming bij het gebruik van «Buy Now, Pay Later» (hierna: BNPL)-diensten. Hierbij staat de implementatie van de herziene Europese richtlijn consumentenkrediet (Consumer Credit Directive II, CCDII)¹ centraal, die vanaf november van dit jaar van kracht wordt en een breed, stevig en uniform beschermingskader biedt bij het gebruik van BNPL-diensten en andere vormen van consumentenkrediet.

In het kader van deze implementatie heb ik, naar aanleiding van verschillende Kamermoties, de mogelijkheden onderzocht voor aanvullende regulering van BNPL, waaronder beperkingen in fysieke winkels, uitsluiting van digitale wallets zoals de «Apple Wallet», aanbod via webshopplatforms, verdere regulering van reclame en een verbod op gebruik door jongeren onder de 21 jaar. In deze brief licht ik de uitkomsten hiervan toe. Ook ga ik in op de inzet van andere Europese lidstaten op dit terrein, de werking en naleving van de Gedragscode BNPL en de verkenning van een zogenoemd zelfuitsluitingsregister. Tot slot schets ik de stand van zaken en het vervolg van de implementatie van de CCDII in nationale wetgeving.

Met deze brief geef ik uitvoering aan de toezegging die is gedaan tijdens het tweeminutendebat Financiële Markten op 30 januari 2025, en ook aan de verschillende moties die zijn aangenomen tijdens het debat over de aanpak van de incasso-industrie op 6 februari 2025 en het tweeminuten-

¹ Richtlijn (EU) 2023/2225 van het Europees Parlement en de Raad, 18 oktober 2023 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2008/48/EG (Consumer Credit Directive, CCDII).

debat Armoede- en schuldenbeleid op 19 juni 2025. Gezien de nauwe samenhang met de Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet bied ik deze brief gelijktijdig met het wetsvoorstel aan uw Kamer aan (Kamerstuk 36 924).

BNPL in een stevig Europees kader

BNPL is een kredietvorm waarbij consumenten aankopen direct kunnen ontvangen en de betaling uitstellen. BNPL-diensten hebben de afgelopen jaren sterk aan populariteit gewonnen en maken samen met andere moderne betaalvormen inmiddels onderdeel uit van het dagelijkse aankoopgedrag en betaalverkeer van veel mensen. Het kabinet hecht eraan dat deze ontwikkelingen hand in hand gaan met een hoog niveau van consumentenbescherming en verantwoord kredietgebruik.

De implementatie van de CCDII is een belangrijke stap in het versterken van die bescherming. Voorheen was BNPL uitgezonderd van regulering, terwijl andere vormen van krediet wel aan regelgeving moesten voldoen. De CCDII brengt BNPL voor het eerst volledig onder het Europese regelgevend kader voor consumentenkrediet. Daarmee worden consumenten die gebruikmaken van BNPL voortaan op een vergelijkbare manier beschermd als bij andere vormen van krediet.

De nieuwe regels zorgen voor een samenhangend en toekomstbestendig pakket aan waarborgen. BNPL-aanbieders worden vergunningplichtig bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en moeten onder meer een kredietwaardigheidstoets uitvoeren, passende informatie verstrekken aan consumenten en verantwoord reclamebeleid voeren. Daarnaast komen er regels voor registratie bij het Bureau Krediet Registratie (BKR), het maximeren van kosten voor invordering en het nemen van respijtmateregelen bij betalingsproblemen. Ook moeten aanbieders consumenten met financiële problemen verwijzen naar schuldadviesdiensten en wordt het aanbieden van BNPL aan minderjarigen verboden. BNPL-aanbieders komen met de inwerkingtreding van de CCDII onder het toezicht te staan van de AFM.

Mogelijkheden aanvullende nationale regulering BNPL

Door de leden van uw Kamer zijn verschillende moties ingediend die verzoeken om aanvullende nationale regulering van BNPL boven op de CCDII, waaronder beperkingen van BNPL in fysieke winkels^{2, 3}, het uitsluiten van BNPL van digitale wallets zoals de Apple Wallet⁴, het reguleren van BNPL via webshopplatforms⁵, verdere regulering van reclame voor BNPL⁶ en een verbod op het gebruik van BNPL door jongeren onder de 21 jaar⁷.

Het kabinet heeft de verschillende mogelijkheden voor aanvullende nationale regulering van BNPL zorgvuldig onderzocht en beoordeeld. Uit onderzoek blijkt dat de mogelijkheden in belangrijke mate worden begrensd door het Europese kader van de CCDII. De CCDII reguleert BNPL expliciet als een vorm van consumentenkrediet en heeft een maximum-harmonisatiekarakter, waardoor lidstaten in beginsel geen strengere of aanvullende nationale maatregelen mogen treffen voor producten en

² Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 780.

³ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 786.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 786.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 787.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 810.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 809.

diensten die onder de richtlijn vallen. De richtlijn maakt daarbij geen onderscheid naar de wijze of omgeving waarin BNPL wordt aangeboden. Selectieve nationale verboden of uitsluitingen – bijvoorbeeld gericht op specifieke verkoopkanalen of betaalomgevingen – zijn daarom juridisch niet verenigbaar met dit kader. De ruimte voor aanvullende nationale maatregelen is beperkt tot gevallen waarin de richtlijn daar expliciet in voorziet, zoals bij toezicht, handhaving en specifieke lidstaatopties. Dit betekent dat nationale koppen zoals het beperken van BNPL in fysieke winkels, het uitsluiten van BNPL van digitale wallets, het verder reguleren van BNPL-reclame of een nationaal verbod op het gebruik van BNPL door jongeren onder de 21 jaar volgens het kabinet binnen het huidige Europese kader niet mogelijk zijn. Voor een nadere toelichting op de verschillende Kamer moties die betrekking hebben op de mogelijkheden voor aanvullende nationale regulering van BNPL verwijs ik u naar de bijlage.

Het kabinet zet zich maximaal in om de bescherming van consumenten bij het gebruik van BNPL zo stevig en effectief mogelijk vorm te geven. Daarbij wordt nadrukkelijk gebruikgemaakt van de ruimte die de richtlijn wel biedt om op nationaal niveau aanvullende waarborgen te introduceren.

Allereerst en als belangrijkste bevat het wetsvoorstel, aanvullend op de CCDII, een verbod op het aanbieden van uitstel van betaling aan minderjarigen. Ook wordt leeftijdsverificatie verplicht. Verder gaat in Nederland voor grote webshops in de vorm van platforms (online marktplaatsen waarop de aanbieder van het platform niet alleen eigen producten of diensten verkoopt, maar waarop ook derden producten of diensten aanbieden) gelden dat elke vorm van uitstel van betaling onder de consumentenbescherming van de CCDII valt. Dit geldt ongeacht of het platform uitstel van betaling aanbiedt voor *eigen* producten of diensten, of voor producten of diensten van *derden*. Dit is een nationaal aanvullende maatregel die Nederland neemt. Daarnaast maakt Nederland gebruik van de lidstaatoptie ten aanzien van reclame, waardoor het verboden wordt om reclame te maken voor krediet, waaronder BNPL, waarin bijvoorbeeld de snelheid of het gemak waarmee krediet kan worden verkregen wordt benadrukt, of waarin wordt vermeld dat een korting uitsluitend geldig is bij het afsluiten van krediet.

Inzet andere lidstaten aanvullende regulering BNPL

In het tweeminutendebat Financiële Markten van 30 januari 2025 heb ik toegezegd om per brief te reageren op de vraag van het Kamerlid Van Dijk (CDA) over welke inzet andere lidstaten hanteren ten aanzien van aanvullende nationale regulering van BNPL-diensten, boven op de CCDII. Daartoe is een uitvraag gedaan bij de buurlanden en enkele grote Europese lidstaten, te weten België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië en Zweden.

Uit deze inventarisatie blijkt dat België voornemens is het verstrekken van consumentenkrediet aan minderjarigen volledig te verbieden. Dit gaat verder dan het voorgenomen Nederlandse verbod, dat zich uitsluitend richt op krediet in de vorm van uitstel van betaling, waaronder BNPL-diensten. Voor andere vormen van consumentenkrediet geldt in Nederland dat dit krediet slechts aan minderjarigen kan worden verleend met toestemming van een wettelijke vertegenwoordiger. Uit onderzoek en signalen van onder meer schuldhulpverlening en toezichthouders blijkt dat de risico's op financiële problemen bij minderjarigen zich op dit moment met name voordoen bij BNPL. Daarom is het Nederlandse

verbod hierop gericht. Buiten deze maatregel neemt België geen aanvullende maatregelen voor BNPL-diensten.

Spanje voert, in aanvulling op de richtlijn, een maximumrente in voor consumptief krediet – waaronder BNPL-diensten – van 22%. In Nederland komt BNPL met de implementatie van de CCDII onder het bestaande renteplafond voor consumentenkrediet, ook wel bekend als de maximale kredietvergoeding, te vallen. Daarbij mogen kredietverstrekkers maximaal 8 procentpunt boven de wettelijke rente (thans 4%) in rekening brengen. Daarmee zal de toegestane rente op consumptief krediet in Nederland aanzienlijk lager liggen dan het in Spanje voorgenomen maximum.

De aanvullingen van België en Spanje zijn mogelijk onder de CCDII. Zo staat de CCDII het toe dat lidstaten voorwaarden stellen aan de toegang tot krediet. Op grond daarvan is het mogelijk om leeftijd als voorwaarde voor de toegang tot krediet te stellen, zolang dit onderscheid op grond van leeftijd door objectieve criteria wordt gerechtvaardigd. Verder regelt de CCDII dat lidstaten een debetrenteplafond moeten bepalen, maar schrijft de richtlijn niet voor hoe hoog dat plafond moet zijn.

In Frankrijk, Duitsland, Italië en Zweden worden naar verwachting geen aanvullende maatregelen voor BNPL getroffen. Frankrijk en Italië zijn daarnaast voornemens gebruik te maken van de lidstaatoptie van artikel 2, achtste lid, van de CCDII, die een lichter regime mogelijk maakt voor bepaalde vormen van krediet, waaronder BNPL.

Gedragscode BNPL

Voormalig Kamerlid Welzijn (NSC) en Kamerlid Ceder (CU) verzochten in een motie de regering om (1) in aanloop naar de verplichtingen uit de CCDII te monitoren in hoeverre aanbieders van BNPL-dienstverlening, inclusief ketens die BNPL zelfstandig aanbieden, voldoen aan de gedragscode en aan de aankomende richtlijn, (2) blijvend in gesprek te zijn over de naleving van de gedragscode en aankomende richtlijn en de Kamer hierover te informeren en (3) de winkelketens die zelfstandig BNPL-dienstverlening aanbieden nogmaals met klem te verzoeken zich aan te sluiten bij de gedragscode en te handelen conform deze gedragscode.⁸

Naleving Gedragscode BNPL

In de Gedragscode BNPL legden de aangesloten BNPL-aanbieders (Klarna, Riverty, Billink en in3) vast dat zij periodiek een zelfevaluatie uitvoeren en jaarlijks in overleg treden over de uitkomsten daarvan. De koepelorganisatie Vereniging van Financieringsondernemingen (VFN) heeft de gegevens verzameld en geaggregeerd namens de aanbieders. In december jl. presenteerden de VFN en de bij de gedragscode aangesloten BNPL-aanbieders de resultaten van de jaarlijkse zelfevaluatie die betrekking heeft op de periode van 1 september 2024 tot en met 31 augustus 2025. Deze resultaten geven inzicht in de naleving van de gedragscode en bieden een belangrijk ijkpunt in de aanloop naar de inwerkingtreding van de CCDII.

De BNPL-aanbieders rapporteren dat in de evaluatieperiode circa 59 miljoen BNPL-transacties zijn verricht. Bij 2,59% van de transacties zijn incassokosten in rekening gebracht (tegenover 4% in 2024) en 0,75% van de transacties is doorgezet naar een incassobureau (tegenover 0,84% in 2024). Wel nam het gewogen gemiddelde incassobedrag iets toe

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 785.

(van € 11,75 naar € 12,98). Conform de gedragscode worden geen nieuwe BNPL-diensten verleend aan consumenten die een ingebrekestelling hebben ontvangen. Dit heeft afgelopen jaar geleid tot circa 1,8 miljoen afgewezen transacties, een duidelijke toename ten opzichte van de circa 0,9 miljoen afwijzingen in 2024.

Op klantniveau zijn de cijfers zorgelijk. In totaal maakten circa 5,5 miljoen klanten gebruik van BNPL-diensten, met gemiddeld tien transacties per klant. Van deze klanten ontving 40,8% minimaal één kosteloze betalingsherinnering en 26,4% een ingebrekestelling met uitstel van betaling. Bij 13,5% van de klanten zijn incassokosten in rekening gebracht en 4,45% is doorgezet naar een incassobureau. Deze cijfers op klantniveau bevatten mogelijk dubbeltellingen, vanwege overlap in klantbestanden. Daarnaast zijn de cijfers gebaseerd op een gemiddeld aantal van tien transacties per klant. Indien één van deze transacties van een klant heeft geleid tot een herinnering, ingebrekestelling, incassokosten of overdracht naar een incassobureau, wordt de klant in zijn geheel meegeteld in de statistieken van geconstateerde betalingsafwijkingen. Dit betekent niet dat alle transacties van deze klant een dergelijke afwijking vertoonden.

Daarnaast hebben leden van uw Kamer vragen gesteld over de samenloop tussen de bepalingen van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) en de werkzaamheden van BNPL-aanbieders.^{9, 10} Het kabinet blijft, mede in het licht van deze uitkomsten, met de sector in gesprek over de naleving van de Gedragscode BNPL en de voorbereiding op de verplichtingen uit de CCDII. Daarbij wordt specifiek aandacht gevraagd voor het terugdringen van betalingsachterstanden en incassotrajecten, in het bijzonder onder jongere consumenten.

Aansluiting webshopplatforms bij de gedragscode

Het Ministerie van Financiën heeft meerdere gesprekken gevoerd met webshopplatforms die zelfstandig BNPL-dienstverlening aanbieden en hen opgeroepen zich aan te sluiten bij de Gedragscode BNPL en conform deze gedragscode te handelen. In dat kader heeft Bol aangegeven inmiddels in gesprek te zijn met de VFN over aansluiting bij de gedragscode. Dit zou wat het kabinet betreft een positieve stap zijn in de bescherming van consumenten binnen de sector, mede in het licht van de implementatie van de CCDII.

Register zelfuitsluiting voor BNPL

Het Kamerlid Ceder (CU) verzocht in een motie de regering om met de financiële sector en BNPL-partijen in overleg te treden om een soortgelijk register als het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) te ontwikkelen voor het aangaan van consumptieve kredieten, leningen en achteraf betalen, en de Kamer hierover te informeren.¹¹

Binnen de sector zijn reeds zulke initiatieven ontwikkeld. Zo beschikt BNPL-aanbieder Billink over een zogenoemd «Schulden Preventie Register», dat voorziet in de mogelijkheid tot individuele zelfuitsluiting, zowel op verzoek van de consument als op verzoek van een hulpverlener.¹² BNPL-aanbieders Riverty, Klarna en in3 hebben aangegeven positief te staan tegenover deelname aan dit register en zijn hierover in gesprek met Billink. Klarna beschikt daarnaast over een eigen

⁹ *Aanhangsel Handelingen II 2025/26*, nr. 1015.

¹⁰ *Aanhangsel Handelingen II 2025/26*, nr. 1017.

¹¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 24 515, nr. 781.

¹² <https://schuldenpreventieregister.nl/>

«opt-outfunctionaliteit», waarmee consumenten via de Klarna-app kunnen kiezen om geen gebruik (meer) te maken van de kredietproducten «Betaal binnen 30 dagen» of «Betaal in 3 delen» en alleen de optie «Betaal nu» mogelijk blijft.¹³ De sector zet hiermee zelf concrete stappen, waardoor het kabinet op dit moment geen noodzaak ziet hier aanvullende maatregelen te nemen. Wel zal het kabinet de ontwikkelingen blijven monitoren en met de partijen in gesprek blijven hierover.

Vervolg implementatie CCDII en wettelijke maatregelen

Deze brief wordt gelijktijdig aan uw Kamer aangeboden met de indiening van de Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet. Met deze implementatiewet komt BNPL onder een streng en uniform Europees kader te vallen. De implementatie van de CCDII in Nederlandse wetgeving heeft door zijn omvang en complexiteit vertraging opgelopen, waardoor de implementatietermijn van 20 november 2025 is verstreken. Op 29 januari jl. heeft de Europese Commissie een standaardingebrekestelling gestuurd en is daarmee een inbreukprocedure gestart. Op grond van de CCDII dienen de regels uiterlijk 20 november 2026 van toepassing te zijn. Om tijdige invoering te waarborgen, wordt alles in het werk gesteld om het implementatietraject zo spoedig af te ronden en wil ik uw Kamer vragen de behandeling van het implementatiewetsvoorstel met voorrang ter hand te nemen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

¹³ <https://www.klarna.com/international/press/klarna-lanceert-als-eerste-vrijwillige-credit-opt-out-in-nederland/>

1. BNPL in fysieke winkels en via digitale wallets

Het Kamerlid Ceder (CU) verzocht in een motie de regering om er alles aan te doen om BNPL-dienstverlening in fysieke winkels tegen te houden, hiervoor ten minste in gesprek te gaan met de bedrijven die BNPL-dienstverlening reeds aanbieden, het gesprek te voeren met vertegenwoordigers van de detailhandelsector over deze ontwikkelingen en hierover aan de Kamer te rapporteren.¹⁴ Daarnaast verzochten de Kamerleden Van Dijk (CDA) en Ceder (CU) in een motie de regering om in samenwerking met experts breed te kijken naar mogelijkheden om onder de CCDII toch aanvullende maatregelen te nemen voor het verbieden of op zijn minst sterk ontmoedigen van BNPL-betaling in fysieke winkels, zowel via de pinautomaat als via de Apple Wallet.¹⁵ In het tweeminuten-debat Financiële Markten van 30 januari 2025 heb ik daarnaast toegezegd per brief te reageren op de inbreng van het Kamerlid Van Dijk (CDA) over onder meer het toevoegen van BNPL aan de Apple Wallet.

Mogelijkheden wettelijke beperkingen

Bij de beoordeling van deze moties en verzoeken is het juridische kader van de CCDII doorslaggevend. De CCDII reguleert BNPL-dienstverlening expliciet en heeft het karakter van een maximumharmonisatie-richtlijn (overweging 13 van de preambule van de richtlijn). Dit betekent dat lidstaten geen strengere of aanvullende nationale regels mogen stellen voor kredietvormen die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen, tenzij de richtlijn daar uitdrukkelijk ruimte voor laat. Dit is het geval als een dienst of product buiten het toepassingsbereik van de richtlijn valt, bij de invulling van toezicht en handhaving of bepaalde consumentenbeschermende verplichtingen die niet onder de richtlijn vallen. De uiteindelijke beoordeling van de rechtmatigheid van nationale regels ligt bij de nationale rechter of het Hof van Justitie van de EU.¹⁶ Daarover kan niet vooraf uitsluitel worden gegeven. Onderstaande lezing is de interpretatie van het kabinet voor implementatie van de CCDII.

Fysieke winkels

BNPL wordt onder de CCDII expliciet gereguleerd als een vorm van consumentenkrediet. De richtlijn kiest daarmee bewust voor regulering in plaats van een totaalverbod of gedeeltelijk verbod. De CCDII maakt geen onderscheid tussen online en offline aanbod van BNPL. BNPL-diensten vallen onder de richtlijn ongeacht of zij via webwinkels of in fysieke winkels worden aangeboden. De CCDII erkent tegelijkertijd wel dat BNPL zowel fysiek als digitaal kan worden aangeboden.¹⁷ Een nationaal (gedeeltelijk) verbod op BNPL in fysieke winkels, terwijl BNPL online wel toegestaan blijft, zou neerkomen op een selectieve beperking van diensten die onder de richtlijn zijn gereguleerd. Een dergelijk verbod gaat verder dan de richtlijn toestaat en is volgens het kabinet daarom juridisch niet verenigbaar met het maximumharmonisatiekarakter van de CCDII.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 780.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 786.

¹⁶ Tevens in het geval waarin de Europese Commissie in het kader van een infractieprocedure een zaak aanhangig maakt bij het Hof van Justitie van de EU vanwege onjuiste toepassing van het recht.

¹⁷ Dit volgt uit de bewoordingen van artikel 2, tweede lid, onderdeel h, van de richtlijn waar voor het toepassingsbereik onder meer onderscheid wordt gemaakt tussen overeenkomsten op afstand en overeenkomsten die dat niet zijn.

Een verbod op BNPL in fysieke winkels zou daarnaast op gespannen voet staan met het vrije dienstenverkeer binnen de Europese Unie (artikel 56 VWEU). BNPL-aanbieders hebben het recht om hun diensten grensoverschrijdend aan te bieden. Een nationale maatregel die het gebruik van BNPL verbiedt, terwijl deze dienst op andere manieren wel mag worden aangeboden, vormt een beperking van dat recht, die aan proportionaliteit wordt getoetst. Gelet op het bestaan van uitgebreide Europese consumentenbeschermingsregels voor BNPL zou een dergelijk vergaand verbod naar verwachting niet proportioneel zijn.

Digitale wallets

Het voorgaande geldt ook grotendeels voor beperkingen op het gebruik van digitale wallets, zoals de Apple Wallet. Een nationaal verbod op het aanbieden of gebruiken van BNPL via dergelijke wallets zou neerkomen op een verdergaande beperking van een gereguleerd kredietproduct en lijkt daarmee niet verenigbaar met de CCDII. Bovendien zou een selectief verbod dat zich richt op één specifieke betaalomgeving, zoals een dergelijke wallet, in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. Tevens lijkt een verbod op het gebruik van zo'n wallet niet in lijn met de strategie van de Europese Commissie voor een concurrerende betalingsmarkt waar alle marktdeelnemers onder eerlijke en gelijke voorwaarden kunnen concurreren.¹⁸

Gelet op deze Europese kaders concludeert het kabinet dat het op dit moment niet mogelijk is om het toevoegen van BNPL aan de Apple Wallet te verbieden. Het kabinet blijft zich daarom inzetten voor een zorgvuldige implementatie van de CCDII om consumenten ook binnen digitale betaalomgevingen zo goed mogelijk te beschermen.

Ontmoediging BNPL in fysieke winkels

Naast deze juridische beoordeling zijn door het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de detailhandelsector over de mogelijkheden om BNPL in fysieke winkels te ontmoedigen. De brancheorganisaties binnen de detailhandel hebben daarbij aangegeven dat zij niet in de positie zijn om het ontmoedigen van BNPL als betaalmethode in fysieke winkels te faciliteren, onder meer omdat dit de keuze is van individuele winkeliers en winkelketens. Wel hebben de brancheorganisaties toegezegd de aankomende implementatie van de CCDII actief onder de aandacht te brengen bij hun leden, waaronder de nieuwe regels voor BNPL en het verbod op het aanbieden van BNPL aan minderjarigen.

Gelet op het maximumharmonisatiekarakter van de CCDII en de uitkomsten van de gesprekken met de detailhandelsector, ziet het kabinet geen juridische of praktische mogelijkheden om BNPL in fysieke winkels te verbieden of verdergaand te ontmoedigen dan reeds volgt uit de Europese regelgeving. Het kabinet blijft zich inzetten voor een zorgvuldige implementatie van de CCDII, met bijzondere aandacht voor de bescherming van minderjarigen en het voorkomen van problematische schulden, ongeacht of BNPL online of in de fysieke winkelomgeving wordt aangeboden. Daarom blijft het kabinet in gesprek met BNPL-aanbieders, vertegenwoordigers van de detailhandel en toezichthouders over de praktische uitwerking van de nieuwe regels en de naleving daarvan.

¹⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een strategie voor retailbetalingen voor de EU, 24 september 2020, COM(2020) 592.

2. Regulering BNPL aangeboden op webshopplatforms

Het Kamerlid Van Dijk (CDA) verzocht in een motie de regering om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat ook bij webshops die achteraf betalen aanbieden, eenzelfde niveau van consumentenbescherming gegarandeerd wordt als onder de CCDII.¹⁹

Met de implementatie van de CCDII wordt het beschermingsniveau voor consumenten bij achteraf betalen aanzienlijk uitgebreid. De richtlijn brengt het merendeel van de BNPL-producten onder het kredietregime, waardoor strengere eisen gaan gelden voor BNPL-aanbieders.

Voor webshops die gebruikmaken van een derde BNPL-aanbieder (zoals gespecialiseerde betaaldienstverleners) geldt dat deze aanbieders volledig onder het toepassingsbereik van de CCDII vallen. Voor deze gevallen wordt met de implementatiewetgeving het door de motie beoogde beschermingsniveau gerealiseerd.

Voor webshops die zelf achteraf betalen aanbieden – dus zonder tussenkomst van een derde BNPL-aanbieder – gelden verschillende regels, afhankelijk van de situatie. Allereerst geldt voor grote webshops in de vorm van platforms (online marktplaatsen waarop de aanbieder van het platform niet alleen eigen spullen of diensten verkoopt, maar waarop ook derden spullen of diensten verkopen) dat elke vorm van uitstel van betaling onder de consumentenbescherming van de CCDII valt. Dat geldt ongeacht of het platform voor *eigen* producten of diensten uitstel van betaling biedt, of voor producten of diensten *van derden*. Het betreft een aanvullende nationale maatregel ter bescherming van de consument en ter opvolging van bovengenoemde motie. De CCDII lijkt hiervoor ruimte te bieden. In die gevallen gelden dus straks voor platforms dezelfde regels als voor andere kredietaanbieders, zoals een verplichte vergunning en de verplichting om een kredietwaardigheidsbeoordeling uit te voeren.

Voor webshops die geen platform zijn en zelf uitstel van betaling verlenen, geldt de CCDII niet, mits aan strikte voorwaarden wordt voldaan. Het gaat daarbij om situaties waarin:

- i. de webshop geen rente of andere kosten in rekening brengt (behoudens redelijke incassokosten);
- ii. de betaling binnen een korte, wettelijk vastgelegde termijn moet plaatsvinden (50 dagen voor een mkb-webshop en 14 dagen voor een grote, niet-mkb-webshop); en
- iii. voor grote webshops geldt daarbij dat er niet alleen geen sprake is van een derde, er mag ook geen sprake zijn van het overkopen van een krediet aan een derde.

Indien een webshop aan al deze voorwaarden voldoet, kwalificeert de aangeboden achteraf-betalen-optie niet als krediet in de zin van de CCDII en zijn de kredietverplichtingen uit de richtlijn niet van toepassing. Deze afbakening volgt rechtstreeks uit de richtlijn en laat op grond van het maximumharmonisatiekarakter van de CCDII geen ruimte voor nationale aanscherping.

Daar staat tegenover dat webshops die zelf achteraf betalen aanbieden, maar niet (meer) aan deze voorwaarden voldoen – bijvoorbeeld doordat zij langere betaaltermijnen hanteren of aanvullende kosten in rekening brengen – op grond van de implementatiewet wél onder de nieuwe regels vallen. Dit volgt uit de CCDII.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 787.

Na implementatie van de CCDII en de nationale maatregel om ook platforms te reguleren, wordt de consument ook bij online aankopen beschermd tegen overkreditering bij vormen van uitstel van betaling.

3. Reguleren reclame voor BNPL

Voormalig Kamerlid Welzijn (NSC) verzocht in een motie de regering om maatregelen te nemen om de reclame voor BNPL-diensten te reguleren en indien mogelijk te verbieden.²⁰

Ook deze motie raakt aan de vraag in hoeverre nationale beperkingen op BNPL-reclame verenigbaar zijn met het Europese kader voor consumentenkrediet. De CCDII bevat specifieke en gedetailleerde bepalingen over reclame voor krediet, waaronder BNPL-diensten voor zover deze onder de richtlijn vallen. In de artikelen 7 en 8 van de richtlijn zijn zowel inhoudelijke eisen aan kredietreclame opgenomen als expliciete verboden, bijvoorbeeld ten aanzien van misleidende of agressieve reclame en reclame die suggereert dat krediet de financiële situatie van de consument zal verbeteren. Hiermee beoogt de richtlijn consumenten te beschermen tegen onverantwoorde kredietprikkelers, terwijl ruimte blijft voor feitelijke en evenwichtige informatievoorziening.

Zoals toegelicht, heeft de CCDII het karakter van een maximumharmonisatie-richtlijn. Dit betekent dat lidstaten in beginsel geen verdergaande of strengere nationale regels mogen stellen dan de richtlijn toestaat. De richtlijn biedt geen ruimte om alle reclame voor kredietproducten zoals BNPL volledig te verbieden. Een algeheel reclameverbod zou verder gaan dan het Europese kader toestaat en is daarmee een nationale kop die juridisch niet is toegestaan voor BNPL-diensten die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Wel biedt de richtlijn een lidstaatoptie om extra reclameregels in te stellen. Nederland maakt hierbij gebruik van de lidstaatoptie, waardoor het verboden wordt om reclame te maken voor krediet, waaronder BNPL, waarin bijvoorbeeld de snelheid of het gemak waarmee krediet kan worden verkregen wordt benadrukt, of waarin wordt vermeld dat een korting uitsluitend geldig is bij het afsluiten van krediet. Dit betekent dat het kabinet geen mogelijkheden ziet om een volledig nationaal verbod op reclame voor BNPL in te voeren. Wel blijft het kabinet zich inzetten voor strikte naleving en effectieve handhaving van de reclamevoorschriften uit de CCDII, zodat consumenten en in het bijzonder jongeren en andere kwetsbare groepen, beter worden beschermd tegen de risico's van problematische schulden.

4. Verbod op gebruik BNPL onder de 21 jaar

Voormalig Kamerlid Welzijn (NSC) verzocht in een motie de regering om te onderzoeken of het mogelijk is om bedrijven te verbieden om jongeren onder de 21 jaar te laten betalen via BNPL-constructies.²¹

In het voorstel voor de Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet is een publiekrechtelijk verbod opgenomen voor onder meer BNPL-aanbieders om krediet in de vorm van uitstel van betaling aan te bieden aan minderjarigen, dus personen jonger dan 18 jaar.²² Voor dergelijke kredietovereenkomsten geldt bovendien dat zij op grond van

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 810.

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 809.

²² Raad van State Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet, <http://www.wetgevingskalender.overheid.nl>

het Burgerlijk Wetboek ook niet met toestemming van de wettelijk vertegenwoordiger mogen worden aangegaan.²³

Naar aanleiding van de motie heeft het kabinet onderzocht of een verbod tot 21 jaar mogelijk is. In beginsel kan de leeftijdsgrens worden verhoogd, mits dit voldoende kan worden gemotiveerd. Op dit moment vindt het kabinet een dergelijke verhoging van de leeftijdsgrens echter onvoldoende te onderbouwen. Daarom ziet het kabinet vooralsnog geen grond om een verbod tot 21 jaar in te voeren. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Allereerst zou een dergelijke maatregel een uitzondering vormen op de handelingsbekwaamheid die in Nederland vanaf 18 jaar geldt. Op grond van artikel 1 van de Grondwet moet een onderscheid naar leeftijd proportioneel en noodzakelijk zijn om te kunnen worden gerechtvaardigd. Voor de grens van 18 jaar is in de memorie van toelichting bij de Implementatiewet herziene richtlijn consumentkrediet uiteengezet waarom een verbod gerechtvaardigd is: minderjarigen zijn in beginsel niet handelingsbekwaam om dergelijke overeenkomsten aan te gaan en leeftijdscontroles op basis van zelfregulering blijken in de praktijk niet altijd afdoende.

Voor jongvolwassenen tussen de 18 en 21 jaar ligt dit anders. Zij zijn wel handelingsbekwaam. Bovendien is het onzeker of een verbod tot 21 jaar proportioneel en noodzakelijk is om het doel – het voorkomen van problematische schulden op individueel en maatschappelijk niveau – te bereiken. Na inwerkingtreding van de implementatiewetgeving gaan immers al diverse verplichtingen gelden voor kredietaanbieders. Zo moeten zij onder meer een kredietwaardigheidsbeoordeling uitvoeren, het BKR raadplegen en onder voorwaarden het krediet registreren bij BKR. Naar verwachting beperken deze maatregelen al de belangrijkste risico's van BNPL voor jongvolwassenen.

Daarnaast spelen praktische overwegingen een rol. Jongvolwassenen die zich (langere tijd) in het buitenland bevinden, hebben bijvoorbeeld vaak een creditcard nodig voor uiteenlopende betalingen.²⁴ Een algemeen verbod zou hen daarin kunnen belemmeren. Ook zou een minimumleeftijd van 21 jaar afwijken van de gebruikelijke Europese norm, waar lidstaten uitgaan van handelingsbekwaamheid vanaf 18 jaar.

²³ Artikel 1:234 BW.

²⁴ BNPL valt juridisch onder krediet in de vorm van uitstel van betaling. Hieronder valt niet alleen BNPL maar ook creditcards. Het is niet mogelijk apart een verbod op BNPL tot 21 jaar te realiseren zonder ook creditcards tot die leeftijd te verbieden. Een mogelijk verbod op uitstel van betaling tot 21 jaar moet dus in dat licht worden bekeken.