



Regeling van de Minister van Financiën van 30 september 2019, 2019-0000158813, directie Financiële Markten, tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Wft in verband met het invoeren van een maximum kredietvergoedingspercentage bij het via internet aanbieden van flitskredieten door in andere lidstaten gevestigde financiële ondernemingen aan consumenten in Nederland (Regeling aanpak flitskrediet)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 1:16, tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Uitvoeringsregeling Wft wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 vervalt de definitie van 'hypothecair krediet'.

B

Na hoofdstuk 1 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 1a. Consumptief krediet

Bepaling ter uitvoering van artikel 1:16, tweede lid, van de wet

Artikel 1a

Artikel 115a van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft is tevens van toepassing op het in Nederland aanbieden van krediet, niet zijnde hypothecair krediet, aan consumenten door een financiële onderneming vanuit een vestiging in een andere lidstaat dat kan worden aangemerkt als de verlening van diensten van de informatiemaatschappij als bedoeld in artikel 2 van Richtlijn 2000/31/EG van het Europees parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (PbEG 2000, L 178).

ARTIKEL II

Artikel 1a van de Uitvoeringsregeling Wft is niet van toepassing op overeenkomsten inzake krediet die zijn gesloten voor 1 januari 2020.

ARTIKEL III

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

ARTIKEL IV

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling aanpak flitskrediet.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra*



TOELICHTING

Algemeen

1. Doel en noodzaak van deze regeling

Deze regeling heeft tot doel het beperken van het aanbieden van flitskredieten aan consumenten in Nederland. Flitskredieten zijn kortlopende leningen van geringe omvang die aan consumenten worden verstrekt tegen zeer hoge kosten. Die kosten kunnen bijvoorbeeld rente en 'leenkosten' omvatten. Afnemers van flitskredieten zijn doorgaans financieel kwetsbare consumenten, die op andere manieren niet meer aan krediet kunnen komen. Mensen die financiële problemen ervaren zijn geneigd beslissingen te nemen die op korte termijn verlichting bieden, en minder geneigd om de gevolgen van het aangaan van een flitskrediet voor de langere termijn te doorgronden en het voordeel op de korte termijn te laten prevaleren.¹ Door de hoge kosten kunnen zij (verder) in de financiële problemen komen.

Kortlopende (flits)kredieten vallen sinds 2011 onder de reikwijdte van de Wet op het financieel toezicht (Wft). In dat jaar is de Autoriteit Financiële Markten (AFM) gestart met toezichtonderzoek naar flitskredietaanbieders. Tussen 2011 en 2014 is veel toezichtcapaciteit ingezet om illegale flitskredietaanbiedingen van de markt te weren. Dat heeft geleid tot tientallen maatregelen, waaronder boetes voor aanbieders en feitelijk leidinggevend en het intrekken van vergunningen. Aanbieders van flitskrediet richten zich als gezegd voornamelijk op een groep consumenten die kwetsbaar zijn doordat zij een acute behoefte aan geld hebben. De kans relatief groot dat deze consumenten hun terugbetalingsverplichting niet kunnen nakomen. Het verdienmodel is mogelijk door een zeer hoge kredietvergoeding te vragen. Doordat in 2011 de maximum kredietvergoeding in Nederland van toepassing werd en dit actief werd gehandhaafd, kwam het verdienmodel onder druk. De meeste aanbieders van flitskrediet hebben sindsdien hun activiteiten gestaakt. Door de afname van het aantal flitskredietaanbieders daalde het aanbod van dure kortlopende leningen in Nederland.

In de jaren daarna bleek echter dat consumenten (opnieuw) werden gedupeerd door aanbieders die vanuit het buitenland flitskredieten aanbieden. Enkele van deze aanbieders waren eerder van de Nederlandse markt geweerd en hebben de zetel van waaruit zij hun activiteiten uitvoeren verplaatst naar andere EU-lidstaten.

Gelet op de risico's van het aanbieden van flitskredieten voor consumenten, is het nemen van maatregelen ter beperking van flitskredietverlening in Nederland aan consumenten noodzakelijk. Daarom heeft ondergetekende bij brief van 12 december 2018 aangekondigd in het kader van een verantwoorde consumptiefkredietverlening maatregelen te nemen tegen flitskredieten.² Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan een uitdrukkelijke wens van de AFM.³

2. Regulering aanbieder flitskrediet via internet vanuit het buitenland

2.1 Algemeen

Het aanbieden van krediet, waaronder flitskrediet, is momenteel in Nederland onderworpen aan een vergunningplicht (artikel 2:60, eerste lid, Wft). Dit betekent dat kredietverlening in Nederland in beginsel niet kan plaatsvinden zonder vergunning van de AFM. De AFM verleent die vergunning uitsluitend indien aan de toepasselijke wettelijke eisen is voldaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de integriteit van de bedrijfsvoering. Ook na het verkrijgen van toegang tot de Nederlandse markt moeten kredietverleners voldoen aan strenge eisen, waaronder de eisen die zijn opgenomen in paragraaf 4.3.1.3 van de Wft over het aanbieden van krediet en de eisen die zijn opgenomen in het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft over de maximale kredietvergoeding.

Indien het flitskrediet vanuit een andere lidstaat (en) via het internet in Nederland wordt aangeboden, geldt de vergunningplicht niet. Immers, op grond van artikel 1:16, eerste lid, Wft, is de Wft niet van toepassing op financiële diensten die kunnen worden aangemerkt als 'dienst van de informatiematenschap' als bedoeld in artikel 1:16, eerste lid, Wft en die worden verleend door een financiële onderneming vanuit een vestiging in een andere lidstaat. Aanbieders in verschillende lidstaten hebben de afgelopen jaren gebruik gemaakt van deze route. Momenteel groeit het aantal flitskredieten dat vanuit het Verenigd Koninkrijk wordt verstrekt aan Nederlandse consumenten. Na de aangekon-

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017. *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.*

² Kamerstukken II 2018/19, 32 013, nr. 200, p. 4.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 32 545, nr. 81.



digde uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, is de verwachting dat de activiteit verplaatst zal worden naar een andere lidstaat, aangezien een dergelijke verplaatsing eerder waargenomen is. Deze regeling biedt daarvoor een oplossing omdat zij betrekking heeft op het via internet aanbieden van (flits)kredieten aan Nederlandse consumenten, ongeacht in welke lidstaat de kredietaanbieder is gevestigd.

Artikel 1:16, tweede lid, Wft, geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid om ter bescherming van consumenten te bepalen dat het Deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen van de Wft en de daarop gebaseerde bepalingen geheel of gedeeltelijk van toepassing zijn op een bepaalde financiële dienst. Van die grondslag wordt in deze regeling gebruik gemaakt. Hierdoor wordt het mogelijk om de flitskredietproblematiek in Nederland duurzaam aan te pakken.

Op grond van artikel V, zesde lid, van de Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel (*Stb. 2004, 210*) moet de regeling noodzakelijk en proportioneel zijn. Bovendien gelden procedurele vereisten, waaronder de eis dat de betreffende lidstaat van waaruit de dienst wordt aangeboden (tevergeefs) is verzocht maatregelen te nemen (zie paragraaf 2.2 van deze toelichting).

Deze regeling is uitsluitend van toepassing op het in Nederland aanbieden van krediet aan consumenten door een financiële onderneming vanuit een vestiging in een andere lidstaat voor zover die kredietaanbieding tevens kan worden aangemerkt als de verlening van diensten van de informatiemaatschappij. Dat wordt gedefinieerd als 'elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten wordt verricht'.⁴ Hieronder moet ook worden verstaan het aanbieden van een (flits)krediet via internet.⁵ Het Hof van Justitie van de EU heeft in zijn jurisprudentie nadere duiding gegeven over welke uitgangspunten onder meer van belang zijn bij het bepalen of een aanbieder zijn 'activiteiten richt op' (de markt van) een lidstaat.⁶ Uit deze jurisprudentie kan worden afgeleid dat meerdere factoren relevant kunnen zijn in het bepalen of een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt, zoals het aanbieden in de Nederlandse taal.

Om het doel van deze regeling te bereiken wordt voorgeschreven dat de aanbieders van (flits)kredieten met vestiging in andere lidstaten van de Europese Unie, indien zij een dergelijk krediet in Nederland aanbieden aan consumenten, geen hogere effectieve kredietvergoeding op jaarbasis mogen vragen dan de kredietvergoeding die geldt voor in Nederland gevestigde aanbieders van kredieten. Dat wordt gerealiseerd door in het nieuw ingevoegde artikel 1a van de Uitvoeringsregeling Wft te bepalen dat artikel 115a van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft van toepassing is. Zo wordt voorkomen dat voor het ontvangen van een krediet ongerechtvaardigd hoge kosten in rekening worden gebracht bij de consument. De kredietvergoeding wordt overeenkomstig artikel 4 van het Besluit kredietvergoeding bepaald door bij de wettelijke rente 12 procentpunten op te tellen.

2.2 Europeesrechtelijk kader

Zoals hierboven is besproken moet het via internet aanbieden van flitskredieten worden aangemerkt als een dienst van de informatiemaatschappij (artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van Richtlijn 2015/1535). Op grond van Richtlijn 2000/31/EG mogen lidstaten het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij die vanuit een andere lidstaat worden geleverd, niet beperken 'om redenen die vallen binnen het gecoördineerde gebied'.⁷ Onder dat gebied worden begrepen eisen aan de aanbieder van krediet ten aanzien van het starten en uitvoeren van de aangeboden dienst (artikel 3, tweede lid). Hiervan kan worden afgeweken indien dat noodzakelijk is ter bescherming van consumenten en de voorgenomen maatregelen proportioneel zijn (artikel 3, vierde lid, onderdeel a).

Aan deze eisen wordt met de nu voorliggende regeling voldaan. Allereerst vormt de maximale kredietvergoeding, waarin deze regeling voorziet, een cruciale maatregel tegen het in Nederland aanbieden van flitskredieten aan consumenten tegen zeer hoge kosten. Vanuit het perspectief van consumentenbescherming zijn immers de zeer hoge kosten die bij de verlening van kredieten in rekening worden gebracht bij veelal financieel kwetsbare consumenten zeer schadelijk. Door voor de

⁴ Richtlijn 2015/1535 van het Europees parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241). De begripsomschrijving uit deze richtlijn is bepalend voor de toepassing van Richtlijn 2000/31/EG, ook al is Richtlijn 2015/1535 niet van toepassing is op financiële diensten die worden gereguleerd op EU-niveau (artikel 1, vierde lid, van laatstgenoemde richtlijn).

⁵ College van Beroep voor het bedrijfsleven 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:112, r.o. 4.3.

⁶ HvJEU 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08, *Pammer* en C-144/09, *Alpenhof*, ECLI:EU:C:2010:740, r.o. 75, 76 en 80.

⁷ Richtlijn 2000/31/EG van het Europees parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel”) (PbEG 2000, L 178).



aanbieding van (flits)kredieten aan consumenten in Nederland vanuit andere lidstaten dezelfde maximum kredietvergoeding voor te schrijven als voor in Nederland gevestigde aanbieders, wordt het risico dat deze schade zich verwezenlijkt weggenomen. Daarnaast is van belang dat kredietaanbieding (die tevens kan worden aangemerkt als een dienst van de informatiemaatschappij) vanuit andere lidstaten aan consumenten in Nederland verder volledig mogelijk blijft. Kortom, deze regeling is noodzakelijk om de Nederlandse financiële consument te beschermen tegen onrechtvaardig hoge kosten voor leningen, maar strekt niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken.

Alvorens de in deze regeling opgenomen maatregel mag worden genomen, moeten eerst de betrokken lidstaten verzocht worden om maatregelen te nemen. Indien daarop niet of onvoldoende wordt ingegaan, mogen lidstaten, onder voorafgaande notificatie aan de Europese Commissie en aan de betrokken lidstaten en behoudens spoedgevallen, de voorgenomen maatregelen invoeren (artikel 3, vierde lid, onderdeel b, en vijfde lid). Aan dit vereiste is voldaan. De hier genoemde Europeesrechtelijke bepalingen zijn, zoals hierboven werd besproken, geïmplementeerd in artikel V, zesde lid, van de Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel en in artikel 1:16, tweede lid, van de Wft.

Vanuit Europeesrechtelijk perspectief is daarnaast Richtlijn 2008/48/EG van belang, die regels bevat over consumentenkredietovereenkomsten.⁸ Kredieten als bedoeld in het ingevoegde artikel 1a van de Uitvoeringsregeling Wft zullen doorgaans binnen de reikwijdte van deze richtlijn vallen, aangezien die richtlijn slechts niet van toepassing is op kredieten die binnen drie maanden moeten worden afgelost en waarbij slechts onbetekenende kosten worden aangerekend (artikel 2, tweede lid, onderdeel f). De richtlijn is evenmin van toepassing op kredieten van minder dan € 200,-, maar de Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen om de implementatiewetgeving óók op die groep kredieten van toepassing te laten zijn. Richtlijn 2008/48 moet worden aangemerkt als een vorm van volledige harmonisatie (zoals kan worden opgemaakt uit de negende inleidende overweging). Uit die overweging en uit artikel 22, eerste lid, van de richtlijn kan daarnaast worden afgeleid dat lidstaten de vrijheid houden om nationale wetgeving in te voeren ten aanzien van onderwerpen die niet in de richtlijn zijn geharmoniseerd. De maximaal toegestane kredietvergoeding is een onderwerp dat niet is geharmoniseerd in Richtlijn 2008/48/EG. Daaruit moet worden afgeleid dat de lidstaten dus de bevoegdheid hebben om deze norm te stellen en toe te passen op de kredieten die op de Nederlandse markt worden aangeboden. Al met al is deze regeling in overeenstemming met Richtlijn 2008/48/EG.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de Wft geheel van toepassing is op (flits)kredieten die vanuit staten die geen lidstaat zijn, worden aangeboden aan consumenten in Nederland.

2.3 Notificatieverplichtingen

Er is voldaan aan het in artikel 3, vierde lid, onderdeel b, van Richtlijn 2000/31/EG opgenomen vereiste, waaronder het vereiste ten aanzien van de kennisgeving aan de Europese Commissie over het voornemen tot het nemen van deze maatregel. Er heeft geen notificatie op grond van Richtlijn 2015/1535 plaatsgevonden, vanwege de in artikel 1, vierde lid, opgenomen uitzonderingsgrond.

3. Toezicht en handhaving

De AFM is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van deze regeling en heeft hierover positief geadviseerd. De AFM zal op grond van artikel 1:25, tweede lid, van de Wft, toezicht houden op de naleving van deze regeling. Ter handhaving van eventuele overtredingen is de AFM bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete (artikelen 1:79, eerste lid, onderdeel a, en 1:80, eerste lid, onderdeel a, Wft), waarbij de hoogte van de bestuurlijke boete is vastgesteld op ten hoogste € 5 mln (artikel 1:81, tweede lid, Wft). De oplegging van deze sancties wordt voorts openbaar gemaakt (artikel 1:97 Wft) door middel van pers- en twitterberichten en op de website van de AFM. Het doel van die openbaarmaking is het waarschuwen van consumenten, zodat de vraag naar flitskredieten kleiner zal worden.

4. Regeldruk

Deze regeling bevat geen regeldrukgevolgen voor burgers en bedrijven in Nederland. Daarom is een ontwerp van de regeling, in overeenstemming met artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) (*Stcrt.* 2017, 29814), niet aan dit college voorgelegd.

⁸ 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, L 133).



5. Consultatie

Een ontwerp van deze regeling is tussen 22 juli 2019 en 2 september 2019 ter internetconsultatie aangeboden. De consultatie heeft geleid tot enkele reacties, die de vaststelling van deze regeling aanmoedigen. Eén van de consultatiereacties is ingezonden door de Vereniging van Financieringsondernemingen Nederland (VFN), die niet alleen de noodzaak van de regeling heeft onderschreven, maar ook heeft gesteld dat de regeling een belangrijke bijdrage zal leveren aan de verbetering van de consumentenbescherming. De VFN heeft daarnaast gesuggereerd om de regeling aan te passen en daarin ook een verwijzing naar artikel 4:34 van de Wft op te nemen, zodat aanbieders van krediet via internet een kredietwaardigheidstoetsing moeten verrichten. Hiervan wordt afgezien, omdat de kredietwaardigheidstoets reeds deel uitmaakt van Richtlijn 2008/48/EG en daarmee in beginsel al van toepassing is op aanbieders van krediet die in een EU-lidstaat zijn gevestigd.

Om redenen van wetssystematiek is er na de afsluiting van de internetconsultatie voor gekozen om het invoeren van het maximum kredietvergoedingspercentage door middel van de nu voorliggende wijzigingsregeling op te nemen in de Uitvoeringsregeling Wft en niet in een aparte regeling. Dat heeft geleid tot een aanpassing van de vorm van de regeling. Die aanpassing is uitsluitend wetgevingstechnisch van aard. Daarnaast is ervoor gekozen om overgangsrecht op te nemen. Voor de toelichting daarop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

Artikelsgewijs

ARTIKEL I

Onderdeel A

Dit onderdeel voorziet in het vervallen van de begripsomschrijving van 'hypothecair krediet' in artikel 1 van de Uitvoeringsregeling Wft. In die begripsomschrijving was een verouderde verwijzing opgenomen naar artikel 1 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft. Voor de betekenis van 'hypothecair krediet' in van de Uitvoeringsregeling Wft wordt verwezen naar de in artikel 1:1 van de Wft opgenomen definitiebepaling.

Onderdeel B

Dit onderdeel voorziet in het invoegen van een nieuw hoofdstuk 1a in de Uitvoeringsregeling Wft. Dat hoofdstuk bestaat uit één artikel, artikel 1a, waarin wordt verwezen naar artikel 115a van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft. In artikel 115a van dat besluit is bepaald dat een aanbieder van krediet geen hogere kredietvergoeding in rekening brengt dan is toegestaan op grond van het Besluit kredietvergoeding. Artikel 4 van het laatstgenoemde besluit, dat is vastgesteld op grond van artikel 4:35 van de Wft, stelt het effectieve kredietvergoedingspercentage op jaarbasis vast op de wettelijke rente verhoogd met 12 procentpunten. Daarbij wordt opgemerkt dat het voor de toepassing van deze regeling niet relevant is of de vergoeding door de aanbieder wordt aangemerkt als 'rente', 'leenkosten', een garantstelling (al dan niet met een externe partij) of anderszins. Onder kredietvergoeding vallen immers alle beloningen en vergoedingen, in welke vorm ook, die de kredietgever of de leverancier van de goederen of diensten ter zake van een kredietovereenkomst bedingt, in rekening brengt of aanvaardt.⁹ In alle gevallen mag de vergoeding het effectieve kredietvergoedingspercentage niet overschrijden.

Voor de betekenis van het begrip 'diensten van de informatiemaatschappij' wordt verwezen naar artikel 2 van Richtlijn 2000/31/EG van het Europees parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ('Richtlijn inzake elektronische handel') (PbEG 2000, L 178). In dat artikel wordt overigens verwezen naar Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

Voor de betekenis van de begrippen 'aanbieden', 'consument', 'financiële onderneming', 'krediet' en 'lidstaat' wordt aangesloten bij hetgeen daarover in artikel 1:1 van de Wft is bepaald. Omdat blijkens de in artikel 1:1 van de Wft opgenomen definitie van 'krediet' het aanbieden van krediet ook aan anderen dan consumenten kan geschieden en dergelijke kredietverstrekking geen onderdeel is van de nu voorliggende regeling, is de reikwijdte van het nieuwe artikel 1a uitdrukkelijk beperkt tot aanbidding aan consumenten. Daarnaast is hypothecair krediet uitgesloten van de werkingssfeer van deze

⁹ College van Beroep voor het bedrijfsleven 3 februari 2017. ECLI:NL:CBB:2017:49.



regeling; het gaat uitsluitend om consumptief krediet.

ARTIKEL II

Dit artikel bevat het overgangsrecht, op grond waarvan het nieuwe artikel 1a van de Uitvoeringsregeling Wft niet van toepassing is op overeenkomsten inzake krediet die vóór de datum van inwerkingtreding van de nu voorliggende wijzigingsregeling, namelijk 1 januari 2020, zijn gesloten. Daarmee wordt duidelijk dat het moment waarop de overeenkomst inzake krediet wordt gesloten, bepalend is voor het antwoord op de vraag of artikel 1a van de Uitvoeringsregeling Wft van toepassing is. Met het begrip 'overeenkomst inzake krediet' wordt aangesloten bij het gebruik daarvan in het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, bijvoorbeeld bij de begripsomschrijving van 'kredietvergoeding' in artikel 1 van dat besluit.

ARTIKEL III

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Het tijdstip van inwerkingtreding is, in overeenstemming met het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten, vastgesteld op 1 januari 2020. Daarmee heeft de doelgroep van deze regeling, namelijk kredietverstrekkers, voldoende tijd om hun wijze van kredietverstrekking aan te passen aan de nieuwe regels.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra*