

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE HET BNC-FICHE HERZIENING RICHTLIJN CONSUMENTENKREDIET

II Reactie van de minister

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, D66, CDA en de groep Van Haga inzake het BNC-fiche Herziening richtlijn consumentenkrediet. Bij de volgorde van de beantwoording is de volgorde van de inbreng van het schriftelijk overleg aangehouden, waarbij indien gepast vragen gezamenlijk zijn beantwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie constateren dat Nederland reeds relatief strenge regels kent en dat het voorstel van de Europese Commissie bijdraagt aan zowel een gelijkere speelveld voor Nederlandse kredietverstrekkers op de Europese markt als aan een betere consumentenbescherming. Beide zaken vinden deze leden een goede ontwikkeling. Deze leden constateren dat het kabinet positief is over het voorstel om het huren of leasen van een object onder de reikwijdte van de richtlijn te brengen. Wat zijn de gevolgen hiervan voor consumenten?

Huur en lease vallen niet onder de huidige reikwijdte van de Europese richtlijn voor consumentenkrediet 2008/48/EG. Ook in Nederlandse wetgeving is lease en huur uitgezonderd van de toepassing van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de regels met betrekking tot consumptief krediet in het Burgerlijk Wetboek (titel 2a van Boek 7). Wettelijk gezien gelden nu de regels omtrent de huurovereenkomst uit Boek 7 (art. 7:201 Burgerlijk Wetboek). Naast specifieke regels voor huurovereenkomsten, zijn ook de algemene regels van het overeenkomstenrecht van toepassing. Zo wordt de consument beschermd als de algemene voorwaarden onredelijk bezwarend zijn en mag een aanbieder zich niet schuldig maken aan agressieve of misleidende handelspraktijken. De Europese Commissie heeft voorgesteld om de uitzondering van huur en lease te schrappen. Private lease komt dan onder de reikwijdte van de Europese richtlijn consumentenkrediet ('de richtlijn') te vallen. Dit zou tot gevolg hebben dat de wettelijke waarborgen zoals die nu al gelden voor consumptief krediet ook voor privateleasecontracten gaan gelden. Aanbieders van zulke producten zullen zich dan moeten houden aan onder meer informatieverplichtingen en zich moeten inzetten om overkreditering bij consumenten te voorkomen door middel van het uitvoeren van een kredietwaardigheidstoets. Het gevolg van het onder de reikwijdte brengen van huren of leasen van een object is dat consumenten meer bescherming genieten, zodat zij een huur- of leaseovereenkomst op verantwoorde wijze af kunnen sluiten.

Deze leden wijzen erop dat risico's voor consumenten uiteraard beperkt moeten worden, zeker bij overeenkomsten met een lange looptijd en significante maandbedragen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat niet elk huur- of leasecontract per definitie problematisch is. Hoe maakt het kabinet dit onderscheid? Kijkt het kabinet daarbij alleen naar de voorwaarden voor afsluiting van dergelijke overeenkomsten of ook naar de voorwaarden voor ontbinding, bijvoorbeeld in het geval van het verlies van inkomen door ontslag?

Met het richtlijnvoorstel plaatst de Europese Commissie alle vormen van leaseovereenkomsten onder de reikwijdte van de richtlijn. Het kabinet is in beginsel positief om huren en leasen onder de reikwijdte van de richtlijn te plaatsen. Wel vindt het kabinet het belangrijk dat er een op risico's gebaseerde afbakening is met oog voor consumentenbescherming enerzijds en proportionaliteit en toegankelijkheid tot leasing anderzijds. Dat betekent dat het kabinet ernaar streeft om leasecontracten met weinig risico's niet onder het regime van de richtlijn te brengen en leasecontracten met hoge risico's voor consumenten onder het regime te laten vallen. De risico's zien daarbij op het 'vast komen te zitten' van de consument, door bijvoorbeeld een lange opzegtermijn, een forse beëindigingsboete of een ontstane mate van afhankelijkheid bij de consument aan de aanbieder. Aan de andere kant is een leaseovereenkomst waarbij het de consument vrij staat om, met inachtneming van een korte opzegtermijn, vrijwel kosteloos en gedurende de looptijd de overeenkomst te kunnen ontbinden, minder risicovol. Ik ben daarom van mening dat zowel naar de voorwaarden voor afsluiting van dergelijke overeenkomsten alsmede naar de voorwaarden voor ontbinding kan worden gekeken.

Uit de eerste raadsonderhandelingen blijkt dat een meerderheid van de lidstaten geen voorstander is om leaseovereenkomsten onder de reikwijdte van de richtlijn te plaatsen omdat zij huren en leasen niet zien als een kredietvorm en de richtlijn consumentenkrediet dus ook niet als een

geschikt instrument zien om eventuele risico's voor consumenten te mitigeren. Verder is er nog geen eenduidige Europese definitie van leaseovereenkomsten, wat het vraagstuk complex maakt.

Deze leden constateren dat de Europese Commissie tevens voorstelt om lidstaten te verplichten een kostenplafond voor krediet vast te stellen. Hoe kan worden voorkomen dat plafonds door kredietverstrekkers zijn te omzeilen door bijvoorbeeld extra, separate kosten in rekening te brengen die buiten het rentetarief vallen?

In het richtlijnvoorstel zijn in artikel 31 drie typen plafonds opgenomen voor de kosten van krediet: een plafond voor de rentevoet, een plafond voor het jaarlijks kostenpercentage (JKP) en een plafond voor de totale kosten van krediet. Het voorstel schrijft de lidstaten voor om een van deze plafonds in te voeren, voor zover een lidstaat nog geen wettelijk plafond heeft. Bij de twee laatstgenoemde plafonds bestaat er geen risico dat het plafond door kredietverstrekkers wordt omzeild omdat voorgeschreven is dat alle kosten voor de consument binnen het plafond moeten vallen. Dat risico bestaat wel bij een renteplafond; een kredietverstrekker zou – naast de rente – (eenmalig) extra kosten in rekening kunnen brengen. Het kabinet zal er daarom tijdens de onderhandeling voor pleiten dat een plafond voor de rentevoet niet een toereikende optie is.

Voorts lezen deze leden dat de Europese Commissie voorstelt om lidstaten te verplichten schuldadviesdiensten beschikbaar te stellen voor mensen met financiële problemen. Geeft het kabinet met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening hieraan in voldoende mate invulling?

Ja, dat is hoe ik de voorgestelde tekst interpreteer.

Op basis van het voorstel van de Europese Commissie is het mogelijk dat er budgettaire gevolgen zijn voor de toezichthouder, de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De kosten die de AFM maakt voor het toezicht worden verdeeld tussen de onder toezicht staande instellingen. De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet hoe hoog deze kosten zijn. Hoe verhouden de totale doorbelaste kosten van het financiële toezicht zich tot de totale (doorbelaste) toezichtlasten in andere lidstaten? Wat zijn de gevolgen van deze verschillen voor het concurrentievermogen van kredietverstrekkers die in Nederland zijn gevestigd?

Op dit moment kan er nog geen inschatting worden gemaakt van de precieze omvang van de budgettaire gevolgen voor de AFM. De kosten die de AFM maakt voor het toezicht worden middels de bestaande systematiek verdeeld tussen de onder toezicht staande instellingen. Hierbij hoort een goede afweging van de risico's gecombineerd met de daarbij horende inspanningen. Een dergelijke afweging moet leiden tot proportionele toezichtkosten.

De toezichtkosten van de AFM in 2020 waren 97 miljoen euro waarbij de toezichtkosten voor de categorie aanbieders van krediet, 4,4 miljoen euro bedroegen. De bekostigingssystematiek verschilt per lidstaat. Zo is de wijze van financiering per lidstaat anders en worden toezichtinspanningen niet altijd op eenzelfde manier toegerekend. Daarnaast speelt ook de aard en omvang van de financiële sector in de lidstaten een rol. Afhankelijk daarvan verschilt het per land op welk gebied bijvoorbeeld sneller efficiëntieslagen gemaakt kunnen worden in het toezicht.

Een goed Nederlands vestigingsklimaat met een gelijk speelveld en innovatie is belangrijk. Bij de afweging in welk land een financiële instelling zich vestigt, spelen veel verschillende factoren een rol. Hierbij kan gedacht worden aan infrastructuur, gekwalificeerd personeel, vraag naar het product, etc. Toezichtkosten zijn hierbij ook een factor. Het is mij niet bekend in hoeverre de toezichtkosten een doorslaggevende rol spelen bij de keuze van kredietverstrekkers om zich wel of niet te vestigen in Nederland.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk voor kredietverstrekkers omvangrijk zijn. Deze leden steunen de inzet van het kabinet om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken waar extra regels niet of beperkt leiden tot verbeterde consumentenbescherming. Hoeveel kan hiermee worden bespaard?

Het richtlijnvoorstel bevat diverse nieuwe bepalingen om consumenten beter te beschermen. Ook wordt het toepassingsbereik ten opzichte van de huidige richtlijn sterk verruimd, om zo consumenten te beschermen bij kredietvormen die nu nog buiten het toepassingsbereik vallen. Het kabinet vindt dit een positieve ontwikkeling, maar bekijkt per kredietvorm of het wenselijk en proportioneel is om deze geheel of gedeeltelijk onder het toepassingsbereik te laten vallen. Het kabinet zal aandacht vragen voor een duidelijke afbakening in de richtlijn; het is bijvoorbeeld zaak

dat de richtlijn geen onnodige belemmeringen met zich meebrengt voor consumenten om producten bij (web)winkels achteraf te betalen met een korte termijn, voor zover de risico's hiervan voor consumenten beperkt zijn. Een andere manier waarop het kabinet een toename in de regeldruk beoogt te voorkomen is door informatieverplichtingen uit het voorstel te beperken en te stroomlijnen. Op dit moment kan geen inschatting worden gemaakt van de precieze besparing van het op deze manier beperken van de regeldruk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de herziening van de richtlijn consumentenkrediet en het BNC-fiche daarover van het kabinet. Deze leden hebben daarover nog enkele vragen. De leden van de D66-fractie lezen dat consumenten op dit moment leningen kunnen afsluiten die schadelijk voor hen zijn. De herziening van de richtlijn beoogt dit met goede beschermingsmaatregelen te voorkomen. Deze leden onderschrijven het belang van de bescherming van consumenten tegen ongewenste of schadelijke kredieten. De leden van de D66-fractie zien echter dat er ook veel consumenten zijn die bewust leningen afsluiten. Een voorbeeld is een lening voor de aanschaf van een telefoontoestel gekoppeld aan een telefoonabonnement. Een dergelijke lening is niet per definitie ongewenst of schadelijk voor hen. Deze leden vragen het kabinet daarom hoe met het voorstel wordt voorkomen dat ook niet-schadelijke consumentenkredieten worden voorkomen.

Het richtlijnvoorstel beoogt goede randvoorwaarden te scheppen zodat consumenten op verantwoorde wijze krediet kunnen afsluiten. Het kabinet streeft naar een balans tussen enerzijds adequate regelgeving voor relatief risicovolle kredietvormen omwille van verantwoorde kredietverlening, en anderzijds het voorkomen van onnodig belemmerende regelgeving voor relatief minder risicovolle kredietvormen. Dit laatste zou tot een onevenredig grote belasting van de sector kunnen leiden en daarmee ook de toegang van consumenten tot krediet kunnen beperken. Ook voor de telecomsector neemt het kabinet het proportionaliteitsbeginsel in acht.

Het uitgangspunt van de herziening van de richtlijn is niet zozeer dat er universeel schadelijke en niet-schadelijke kredieten bestaan. Eén consument zou bijvoorbeeld de lasten van een betrekkelijk risicovol krediet door bijvoorbeeld een hoge rente goed kunnen dragen, terwijl een andere consument door het afsluiten van (een opeenstapeling van) een ogenschijnlijk niet-schadelijke (rentevrij) krediet financieel in de problemen zou kunnen komen. Een krediettoets is een voorbeeld van een goed instrument om te voorkomen dat consumenten door het afsluiten van krediet in de problemen komen (overkreditering); kredietwaardige consumenten die de lasten van het krediet goed kunnen dragen kunnen het krediet bewust en verantwoord afsluiten, terwijl de toets voorkomt dat niet-kredietwaardige consumenten die waarschijnlijk te maken krijgen met een betalingsachterstand het krediet niet kunnen afsluiten. Het Bureau Krediet Registratie (BKR) ziet dat betalingsachterstanden vaker voorkomen bij kredieten kleiner dan 1.000 euro dan bij kredieten groter dan 1.000 euro. Dit is opmerkelijk, want juist bij deze kleine kredieten is het maandbedrag laag; je zou juist verwachten dat mensen vaker in de problemen komen bij grotere kredieten met hogere maandbedragen.¹

De leden van de D66-fractie constateren dat de Europese Commissie beoogt om de uitzondering voor huur- en leasingovereenkomsten zonder verplichting tot aankoop van het object te schrappen. Dit om de risico's voor consumenten te verkleinen vanwege ondoorzichtige kostenstructuren en onvoldoende informatieverstrekking. Deze leden zetten daar vraagtekens bij. Is het niet eerder nodig om deze problemen aan te pakken in plaats van het beëindigen van deze gehele markt, omdat er een probleem is met ondoorzichtige kostenstructuren en onvoldoende informatieverstrekking? Hoe weegt de regering proportionaliteit van deze maatregel af in het licht van de afweging tussen de bescherming en de vrijheid van consumenten?

Consumenten die op dit moment producten willen huren of leasen worden niet beschermd door de wettelijke regels zoals deze gelden voor het aanbieden van consumptief krediet. Met het richtlijnvoorstel beoogt de Commissie niet om de markt voor leasing te beëindigen, maar om de randvoorwaarden voor consumenten om op verantwoorde wijze een leaseovereenkomst af kunnen sluiten te verbeteren. Als leaseovereenkomsten onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen dan zijn aanbieders bijvoorbeeld verplicht om informatie te verstrekken die aan bepaalde eisen voldoet en een kredietwaardigheidstoets uit te voeren. Zoals ik in het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie schrijf, is het kabinet in beginsel positief om huren en leasen onder de

¹ Kamerstukken II 2020/21, 24515, nr. 579.

reikwijdte van de richtlijn te plaatsen, maar wel op basis van een op risico's gebaseerde afbakening.

De leden van de D66-fractie lezen daarnaast dat de Europese Commissie de zogenaamde "Buy now, pay later"-diensten wil beëindigen omdat er ook hier risico's bestaan voor slechte informatievoorziening. Deze leden erkennen dat dit risico bestaat en zijn positief over de bestrijding ervan door de Europese Commissie. Deze leden zien echter ook het risico dat deze diensten voor goed geïnformeerde consumenten niet langer beschikbaar zijn. Ziet het kabinet dit risico ook?

Met het richtlijnvoorstel streeft de Commissie er niet naar om *Buy now, pay later* diensten te beëindigen, maar om de juiste randvoorwaarden te scheppen zodat consumenten op verantwoorde wijze van deze diensten gebruik kunnen maken. Deze diensten vallen op grond van een uitzondering nu buiten de reikwijdte van de bestaande richtlijn en de Wet financieel toezicht (Wft). Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om *Buy now, pay later* dienstverleners onder het toepassingsbereik van de richtlijn te laten vallen. Deze dienstverlening kan volgens de Commissie risico's en hoge kosten voor kwetsbare consumenten met zich meebrengen. Het kabinet kijkt daarbij wel of het noodzakelijk en proportioneel is om alle bepalingen uit het richtlijnvoorstel van toepassing te verklaren op deze dienstverlening. Het kabinet deelt de zorg niet dat toegang tot *Buy now, pay later* verdwijnt. Ondanks dat in Nederland reeds relatief strenge regels gelden ten aanzien van verantwoorde kredietverlening, blijft deze vorm van dienstverlening toegankelijk voor kredietwaardige huishoudens.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd over het voorstel van de Europese Commissie voor een kostenplafond voor kredieten. Deze leden zien in het beperken van de hoogte van het consumentenkrediet op bijvoorbeeld creditcards en postorderkredieten als een belangrijke stap om consumenten te beschermen tegen oplopende kosten. Wat zijn de ervaringen met de tijdelijke verlaging van maximale kredietvergoeding? Wat is het oordeel van het kabinet over de twee andere opties die door de Europese Commissie worden voorgesteld?

Per 10 augustus 2020 is de opslag op de wettelijke rente tijdelijk verlaagd naar 8 procentpunten. De maximale kredietvergoeding wijzigde daarmee van 14 naar 10 procent op jaarbasis. De tijdelijke verlaging is eenmalig verlengd tot 1 juli 2022. Doel van deze aanpassing is te zorgen dat consumenten tegen lagere maandlasten geld kunnen lenen voor consumptieve uitgaven vanwege de economische gevolgen van de coronacrisis.

In het kader van een mogelijke structurele verlaging van de maximale kredietvergoeding heb ik een onderzoek laten uitvoeren door SEO Economisch Onderzoek naar de effecten van een verlaging van de maximale kredietvergoeding. Hierin werd benadrukt dat verlaging van de maximale kredietvergoeding ook ongewenste negatieve effecten kan veroorzaken. Gesteld werd dat voor een deel van het aanbod van klein consumptief krediet de winst waarschijnlijk licht negatief is bij een maximale kredietvergoeding van 10 procent. Dit zou er toe kunnen leiden dat een deel van het aanbod wegvalt, wat volgens het onderzoek vervolgens potentieel enkele (negatieve) neveneffecten tot gevolg kan hebben. Hierbij kan gedacht worden aan verschuiving naar kredietvormen waarmee de consument uiteindelijk duurder uit is, zoals *Buy now, pay later* en leasen. Monitoring van de markt voor consumptief krediet wijst uit dat inderdaad enkele aanbieders van klein consumptief krediet hun aanbod hebben gestaakt, en er sprake lijkt van een toename van mogelijkheden tot uitgesteld betalen. Deze verschuiving was echter al gaande voorafgaand aan het inwerkingtreden van de tijdelijke verlaging. Een directe koppeling tussen de verlaging en deze trend is daarom lastig te leggen. Ik zal de gevolgen van de tijdelijke verlaging van maximale kredietvergoeding nauw blijven monitoren, en neem op korte termijn een besluit over het eventueel structureel verlagen van de maximale kredietvergoeding.

Een kostenplafond is een effectief instrument om relatief hoge rentes te voorkomen die er voor zorgen dat consumenten in de problemen kunnen komen. Het kabinet is dan ook positief over het voorstel voor een verplicht kostenplafond voor krediet in alle lidstaten. Bij een kostenplafond voor de rentevoet bestaat de mogelijkheid dat het kostenplafond omzeild kan worden door additionele kosten in rekening te brengen. Het kabinet zal er daarom tijdens de onderhandelingen voor pleiten dat deze optie ontoereikend is. Een JKP-plafond en een plafond voor de totale kosten van krediet zijn beide wel effectief om de kosten voor het afnemen van krediet te beperken, waarmee de consumentenbescherming gewaarborgd wordt.

De leden van de D66-fractie ondersteunen het kabinet in het vragen om aandacht bij de Europese Commissie voor de afbakening van de richtlijn aangaande huren en leasen. Deze leden onderschrijven het belang van het tegengaan van excessen in deze markt, maar hebben eerder vragen gesteld over de toegang tot deze dienstverlening voor goed geïnformeerde consumenten. Deze leden vragen het kabinet aan te geven welke afbakening aan de Europese Commissie wordt overgebracht.

In de reactie op het *Marktonderzoek Private Lease* door onderzoeksbureau Decisio heeft mijn voorganger aan uw kamer geschreven het zorgelijk te vinden dat een groep consumenten uit financiële noodzaak een leasecontract afsluit.² Tegelijkertijd heeft het kabinet er ook oog voor dat deze groeiende markt invulling geeft aan de behoeften van consumenten zoals flexibiliteit en ontzorging. Daarom streeft het kabinet, zoals ook in de beantwoording op de vragen van de VVD-fractie omtrent dit onderwerp staat, naar een duidelijke op risico gebaseerde afbakening van huur- en leaseovereenkomsten in de richtlijn.

De leden van de D66-fractie zijn positief over het informatiedocument waarmee consumenten in één oogopslag de essentiële informatie kunnen zien. Deze leden zien de juiste informatievoorziening als een belangrijke eerste stap, voordat andere maatregelen worden genomen. Is het kabinet met deze leden van mening dat er eerst moet worden gezorgd voor een adequate informatievoorziening voordat elementen op de kredietmarkt worden verboden?

Het kabinet vindt goede informatievoorziening belangrijk, maar meer informatie is niet altijd beter. Uit gedragswetenschappelijk onderzoek blijkt dat informatieverstrekking een beperkt effect heeft omdat consumenten vaak intuïtief keuzes maken door een gebrek aan tijd, motivatie of parate kennis.³ Betere informatievoorziening is niet altijd de oplossing om consumenten beter te beschermen tegen de risico's van het afsluiten van een krediet. Andere instrumenten, zoals een kredietwaardigheidstoets, kunnen in veel gevallen voor betere bescherming zorgen. Het voorstel van de Commissie beoogt niet om kredietvormen of elementen op de kredietmarkt te verbieden, maar om goede randvoorwaarden te scheppen zodat consumenten op verantwoorde wijze krediet kunnen afsluiten.

De leden van de D66-fractie onderstrepen het belang van een gelijk Europees speelveld en het voorkomen van schulden voor mensen die daardoor ernstig in de problemen komen. Tegelijkertijd hebben deze leden zorgen over de proportionaliteit van de voorgestelde regel om ook kredieten van onder de 200 euro onder de reikwijdte van de richtlijn te brengen. Kan het kabinet gekwantificeerd aangeven wat het effect zal zijn op het terugdringen van schulden? Kan het kabinet daarnaast gekwantificeerd aangeven wat de kosten van deze maatregel voor de uitvoerders?

De huidige richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om ook kredieten van onder de 200 euro onder de reikwijdte van wetgeving te laten vallen. In Nederland vallen kredieten van onder de 200 euro reeds onder de Wft. Voor Nederlandse kredietverstrekkers heeft dit voorstel dan ook geen impact, terwijl het voorstel wel bijdraagt aan een gelijk Europees speelveld.

Uit de impact assessment van de Commissie volgt dat het schrappen van de minimale grens (200 euro) en maximale grens (75.000 euro) voor 276 miljoen euro aan directe voordelen oplevert, waaronder het terugdringen van voor de consument schadelijke kredieten.⁴ De eenmalige kosten voor kredietverstrekkers bedragen volgens de Commissie 23 miljoen euro en de vaste kosten 123 miljoen euro per jaar.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het fiche over de herziening van de richtlijn consumentenkrediet. Hoewel consumptief krediet een nuttige rol kan spelen in de samenleving, zien de leden van de CDA-fractie dat de schuldenindustrie met name slachtoffers maakt aan de onderkant van de samenleving. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de overheid hier een schild dient te vormen om hen te beschermen tegen de verlokking van snel, maar duur, geld. De leden van de CDA-fractie merken op dat het kabinet zich

² Zoals blijkt uit het recente onderzoek naar privatelease. Zie Kamerstukken II 2020/21, 32013, nr. 249.

³ WRR-rapport nr. 97: Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

⁴ Zie 'Impact assessment report accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits'.

uitspreekt als voorstander van de maatregelen die worden voorgesteld in de herziene richtlijn, maar dat er tegelijkertijd telkens ook wordt gesproken over het gevaar dat de herziene richtlijn tot onnodige belemmeringen kan leiden. Wat bedoelt het kabinet met "onnodig" wanneer er wordt gesproken over onnodige belemmeringen? Kan het kabinet aangeven wat nodige belemmeringen (kunnen) zijn? Welk belang weegt wanneer het erop aankomt voor het kabinet het zwaarst in de afweging tussen enerzijds de bescherming van de consument en anderzijds het vermijden van het opwerpen van belemmeringen?

De Commissie heeft een omvangrijk voorstel gedaan, onder andere door diverse kredietvormen onder het toepassingsbereik van de richtlijn te laten vallen. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover dit voorstel, maar wil ook voorkomen dat kredietvormen met een relatief laag risico onder dezelfde regels vallen als kredietvormen met een relatief hoog risico. Het is bijvoorbeeld zaak dat de richtlijn geen onnodige belemmeringen met zich meebrengt voor consumenten om producten bij (web)winkels achteraf te betalen met een korte termijn, voor zover de risico's hiervan voor de consument beperkt zijn. Het kabinet vindt dat achteraf betalen een lager risico kent dan bijvoorbeeld kleine kortlopende kredieten, en dat het voor 'onnodige belemmeringen' zou zorgen als voor beide kredietvormen dezelfde regels gelden. Onder 'nodige belemmering' verstaat het kabinet regelgeving die wordt toegepast op relatief risicovolle kredietvormen om daarmee te voorkomen dat consumenten in de problemen komen.

Het kabinet streeft naar een balans tussen enerzijds adequate regelgeving om consumenten te beschermen tegen risico's, en anderzijds het voorkomen van bovenmatige regelgeving voor relatief minder risicovolle kredietvormen. Per geval bekijkt het kabinet welk belang hierin het zwaarst weegt. In welke mate (kwetsbare) consumenten in de problemen kunnen komen door de kredietvorm in kwestie speelt altijd een belangrijke rol bij deze afweging.

De leden van de CDA-fractie vragen welke regels en verplichtingen er van toepassing worden verklaard op crowdfundingdiensten indien de richtlijn in haar huidige vorm wordt aangenomen. Deze leden vragen of het kabinet daaraan nog regels en/of verplichtingen toe wil voegen.

Bij *peer-to-peer lending*, een vorm van crowdfunding, faciliteert een digitaal platform kredietverlening tussen consumenten. Hiervoor bestaat (Europees) nog geen duidelijk en passend juridisch kader. Het commissievoorstel bepaalt dat de verlener van zogenoemde crowdfundingkredietdiensten zich aan nagenoeg alle bepalingen moet houden die gelden voor aanbieders van krediet. Het gaat hierbij om onder meer de eisen omtrent reclame, informatieverstrekking, koppelverkoop, aanbieden van nevendiensten, verlenen van adviesdiensten, bepalen kredietwaardigheid, inhoud overeenkomst en herroeping. Deze vereisten hebben tot doel de consument-kredietnemer te beschermen. Bij crowdfunding in de zin van onderhavig voorstel is de kredietgever echter ook een consument. Het voorstel bevat echter geen maatregelen ter bescherming van de consument-kredietgever, in tegenstelling tot de verordening betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven die wel voorziet in regels wat betreft onder meer informatievoorziening en het in kaart brengen van kennis en ervaring ten aanzien van de consument-kredietgever.⁵ Het kabinet is van mening dat er geen redenen zijn om bij crowdfundingkredietdiensten de rol van de consument-kredietgever te veronachtzamen. Het kabinet pleit er daarom ook voor om ten aanzien van voornoemde groep consumenten bepaalde waarborgen in te bouwen.

Op dit moment ziet het er naar uit dat het voorstel van de Commissie bij veel lidstaten niet op steun kan rekenen. Regulering van *peer-to-peer lending* is juridisch uiterst complex omdat – in tegenstelling tot kredietverlening waarbij een consument krediet afneemt bij een onder toezicht staande kredietverstrekker – kredietverlening plaatsvindt tussen consumenten. Op dit moment wordt door het voorzitterschap onderzocht of regels voor crowdfundingkredietdiensten in een separaat hoofdstuk van de richtlijn belegd kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet waarom er niet in één keer wordt gekozen voor de meest effectieve beleids optie zoals bedoeld in het impact assessment dat is opgesteld door de Europese Commissie. Hoe worden kosten en baten vastgesteld bij het maken van een dergelijke belangenafweging? Zou het belang van mensen niet in de schulden werken niet altijd zwaarder

⁵ Verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937 (PbEU 2020, L 347).

moeten wegen dan het belang van consumenten om via consumptief krediet sneller of gemakkelijker producten te kopen?

De Commissie weegt verschillende factoren bij het bepalen van de meest geschikte beleidsoptie.⁶ De mate van effectiviteit om de doelstellingen van de beleidsoptie te bereiken is één van deze factoren. Daarnaast wordt ook de impact op bedrijven en consumenten meegewogen (mate van efficiëntie) en de samenhang met bestaande EU-wetgeving (mate van coherentie). De leden van de CDA-fractie verwijzen met 'meest effectieve beleidsoptie' naar beleidsoptie 3b in de impact assessment: een ingrijpende herziening waarbij bepalingen worden opgenomen die verder gaan dan het bestaande EU-recht. Uiteindelijk is door de Commissie gekozen voor beleidsoptie 3a: een ingrijpende herziening waarbij de nieuwe bepalingen in lijn zijn met het bestaande EU-recht. Ondanks het feit dat optie 3b het hoogst scoort op effectiviteit, scoort deze beduidend lager dan optie 3a op het gebied van efficiëntie en coherentie. Zo leidt optie 3b ook tot relatief hoge nalevingskosten voor de industrie.

De Commissie rangschikt de verschillende beleidsopties op basis van effectiviteit, efficiëntie en coherentie. Voornamelijk bij het evalueren van de mate van efficiëntie worden kosten en baten tegen elkaar afgewogen. Onder kosten vallen onder andere kosten voor de industrie, en voor Europese en nationale overheden. De baten zijn onderverdeeld in consumentenbescherming, consumentenvertrouwen en een gelijk speelveld. De totale baten hebben eenzelfde weging gekregen als de totale kosten. Ook worden de nalevingskosten voor bedrijven even zwaar gewogen als de baten voor consumenten (beiden 80% van respectievelijk de kosten en de baten).

De leden van de CDA-fractie vragen of het beschermen van consumenten tegen problematische schulden niet altijd zwaarder moet wegen dan het belang van consumenten om via consumptief krediet gemakkelijker producten te kopen. Het kabinet is zich continu bewust van deze afweging maar hecht ook veel waarde aan het proportionaliteitsbeginsel. Dit beginsel schrijft voor dat de Europese Unie niet verder dient te gaan dan nodig is bij het uitvoeren van nieuwe regelgeving. Ook leidt een toename in de regeldruk voor kredietverstrekkers tot kosten die, zoals blijkt uit de impact assessment van de Commissie, waarschijnlijk (grotendeels) aan consumenten worden doorberekend.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet of de ontwikkelingen rondom spaarrentes en de daaruit voortvloeiende ontmoediging van sparen bijdragen aan de toename van de vraag naar consumentenkrediet. Deze leden achten het voorstelbaar dat gebrek aan liquide middelen bij mensen onder meer veroorzaakt kan worden doordat men niet meer ervaart dat sparen loont. Hoe ziet het kabinet deze ontwikkeling?

Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat de vraag naar consumptief krediet naar aanleiding van de gedaalde spaarrentes is toegenomen. Recentelijk stuurde mijn ambtsvoorganger uw Kamer een brief over het onderwerp negatieve spaarrente, met in de bijlage een geactualiseerde analyse van de Nederlandsche Bank (DNB) over het lage renteklimaat.⁷ DNB geeft aan in haar analyse dat de ervaringen tot nu toe suggereren dat de impact van negatieve spaarrente op de stabiliteit van deposito's beperkt is: de geaggregeerde besparingen zijn toegenomen, ondanks de daling van rentes.⁸ Daarnaast schrijft DNB dat het leeuwendeel van de spaarders op dit moment niet met een negatieve rente geconfronteerd wordt: op ruim 97% van de spaarrekeningen bij Nederlandse banken staat een saldo van minder dan 100.000 euro, terwijl veel banken vanaf dit saldo een negatieve rente rekenen. De negatieve spaarrente raakt vooralsnog vooral (middel)grote bedrijven en relatief vermogende particuliere klanten.

Alhoewel de data uitwijzen dat spaarbuffers niet zijn afgenomen, kan ik mij de zorgen van gewone spaarders over de dalende rente goed voorstellen. Voldoende spaarbuffers vormen een belangrijke basis voor huishoudens om financiële zorgen te vermijden. En sparen is nog steeds een goede manier om met weinig risico een reservepotje op te bouwen. In lijn met eerdere toezeggingen van mijn ambtsvoorganger zal ik de situatie zorgvuldig blijven monitoren.

De leden van de CDA-fractie delen de analyse van het kabinet dat maatregelen gericht op bewustwording, zoals informatieverstrekking, een beperkt effect hebben op consumenten. Deze

⁶ Zie 'Impact assessment report accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits'.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 32013, nr. 251.

⁸ <https://www.dnb.nl/statistieken/dashboards/spaargeld-huishoudens/>

leden zijn van mening dat naast het kijken of bestaande informatieverplichtingen kunnen worden beperkt er ook gekeken dient te worden naar op welke wijze kredieten überhaupt worden aangeboden. De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet dan ook om in te zetten op regels voor de wijze waarop consumentenkredieten worden aangeboden die verder strekken dan enkel een goede informatievoorziening.

Het kabinet is het eens met de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat ook gekeken dient te worden naar de manier waarop krediet wordt aangeboden aan consumenten. Onder aanbieden verstaat het kabinet zowel reclame-uitingen over krediet als de wijze waarop een consument - vaak in een online omgeving - een keuze maakt voor bijvoorbeeld betalen met krediet, kredietbedrag en looptijd. Het kabinet is bekend met inzichten uit de gedragswetenschappen waaruit blijkt dat dit gebruikt kan worden om consumenten bewuster keuzes te laten maken en zet zich er toe in dat kredieten worden aangeboden op een wijze die niet schadelijk is voor de consument.⁹

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet of koppelverkoop en ongevraagde verkoop van krediet, zoals bedoeld in de herziene richtlijn, al verboden zijn in Nederland en zo nee, waarom niet.

Ja, koppelverkoop is in Nederland reeds verboden op grond van artikel 7:77 lid 1 en 7:121 lid 1 BW, en consumenten worden al beschermd tegen ongevraagde verkoop van krediet op grond van artikel 7:7 BW en 6:193i onderdeel f jo. 6:193b BW.

De leden van de CDA-fractie achten het zeer onwenselijk dat de nu voorgestelde uitzondering dat bij een langdurige relatie tussen kredietverstrekker en klant krediet verstrekt mag worden ondanks een negatieve beoordeling van de kredietwaardigheid van de consument, daadwerkelijk zal worden ingevoerd. Deze leden vragen naar het standpunt van andere EU-lidstaten op dit punt en of het kabinet mogelijkheden ziet om met andere EU-lidstaten gezamenlijk op te trekken om deze uitzondering te laten schrappen uit de definitieve richtlijn.

Het voorstel van de Commissie is om in specifieke en gerechtvaardigde omstandigheden, zoals bij een langdurige relatie tussen kredietverstrekker en klant, krediet te verstrekken ondanks een negatieve beoordeling van de kredietwaardigheid van de consument. Het kabinet pleit in de onderhandelingen voor het niet invoeren van deze uitzondering omdat het kabinet het niet wenselijk vindt dat juist deze kwetsbare mensen (nog meer) krediet afsluiten. Op dit moment steunt een kleine groep lidstaten de door de Commissie voorgestelde uitzondering. De grote meerderheid van de lidstaten wil de uitzondering duidelijker definiëren en op een potentieel kleinere groep van toepassing verklaren om te voorkomen dat consumenten door deze uitzondering in de problemen komen, of wil de uitzondering schrappen. Het kabinet is op dit moment in contact met andere lidstaten om te verkennen op welke onderwerpen samen opgetrokken kan worden.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verschillende manieren om een verplicht kostenplafond voor krediet in te voeren. Kan het kabinet aangeven welk plafond het meest effectief blijkt in de praktijk? Deze leden vragen voorts wat de beweegredenen zijn om EU-lidstaten verschillende plafonds te laten hanteren.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik reeds geschreven dat in het richtlijnvoorstel drie typen plafonds zijn opgenomen en dat aan elk van deze drie plafonds voor- en nadelen kleven. Naast Nederland kennen ook diverse andere lidstaten al een vorm van een (wettelijk) plafond. Dat kan een van de drie voorgestelde plafonds zijn of een plafond vastgesteld door middelen van jurisprudentie. De Commissie heeft de mogelijkheid voor lidstaten gecreëerd om diverse typen plafonds vast te stellen zodat lidstaten een reeds bestaand wettelijk plafond kunnen behouden. Zo hoeft Nederland op basis van het richtlijnvoorstel de maximale kredietvergoeding niet te wijzigen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Groep Van Haga

De leden van de Groep Van Haga hebben kennisgenomen van het fiche over de herziening richtlijn consumentenkrediet en hebben hierover enkele vragen en opmerkingen. Ten aanzien van de financiële consequenties, de gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32013 nr. 224.

merken de leden van de Groep Van Haga op dat kredietverstrekkers nu al bezwijken onder de druk op de compliance afdelingen. Deze leden constateren dat consumentenkredieten vaak kleine leningen met de daarbij behorende vaste kosten zijn. De leden van de Groep Van Haga zien het risico dat kredietverstrekkers liever geen kleine bedragen zullen uitlenen, zoals ook terug te zien is bij de gevestigde banken die liever geen kleine leningen meer verstrekken aan ondernemers. De potentiële kosten voor deze banken zijn namelijk veel hoger dan de verdiensten uit de rente. Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn voor de markt van consumentenkredieten als dit fenomeen zich ook in deze markt voltrekt?

Voor diverse lidstaten zal het richtlijnvoorstel zorgen voor een significante toename van regeldruk, zoals ook blijkt uit het impact assessment van de Commissie.¹⁰ De baten van het voorstel wegen volgens het impact assessment wel ruimschoots op tegen de kosten. Kredietverstrekkers zullen deze kosten naar verwachting (deels) doorberekenen aan de consument. Omdat Nederland al een relatief hoge mate van consumentenbescherming kent met strengere regels ten opzichte van de minimale vereisten die voortvloeien uit de huidige richtlijn consumentenkrediet, verwacht het kabinet dat de impact van het voorstel op Nederlandse kredietverstrekkers die reeds onder toezicht staan relatief beperkt zijn. Ondanks het feit dat de Nederlandse regels op dit moment relatief uitgebreid zijn, ziet het kabinet nog steeds voldoende aanbod van consumentenkrediet op de markt, ook voor relatief kleine kredieten. Het kabinet deelt daarom niet de zorg van de Groep Van Haga dat de richtlijn zou kunnen zorgen voor het opdrogen van het aanbod van kleine kredieten voor consumenten.

De leden van de Groep Van Haga lezen dat de voordelen voor de consument en samenleving groter zijn dan de negatieve gevolgen van regeldruk voor kredietverstrekkers. Deze leden wijzen erop dat regeldruk zich uiteindelijk vertaalt in meer kosten. Deze kosten worden verwerkt in de kredietverstrekking. In het geval dat de kredietwaardigheidstoets strenger wordt, betekent dat in de ogen van deze leden dat de groep mensen die overblijft en in aanmerking komt voor een krediet steeds kleiner wordt. Deze groep moet zowel de kosten dragen voor zichzelf als de kosten van de afgewezen personen. Dit leidt in de visie van deze leden alleen maar tot duurdere en moeilijker kredietverstrekking voor consumenten. De groep die dan nog wel door de kredietwaardigheidstoets komt, kan in de ogen van de leden van de Groep Van Haga minder lenen of hetzelfde bedrag lenen tegen hogere kosten. Heeft het kabinet goed onderzocht wat de precieze kostenverhogingen zijn voor een gemiddelde consumentenkredietbedrag?

De Commissie heeft een uitvoerige impact assessment uitgevoerd. Daaruit volgt dat de kosten van de gekwantificeerde maatregelen voor kredietverstrekkers in de Europese Unie in de periode 2021 – 2030 worden geraamd op 1,4 à 1,5 miljard euro. Deze kosten zullen inderdaad naar verwachting (deels) worden doorberekend aan de consument, maar niet beoordeeld kon worden in welke mate. Daar staat tegenover dat de gekwantificeerde maatregelen in de voorkeursoptie de benadeling van consumenten in de Europese Unie met ongeveer 2 miljard euro inperken over dezelfde periode. Daar komen de voordelen van het instellen van kostenplafonds voor krediet nog bij, omdat die niet gekwantificeerd konden worden. Deze plafonds worden bijzonder gunstig geacht voor consumenten en voor de samenleving. Ook het indirecte effect op de samenleving wordt bijzonder positief geacht, dankzij maatregelen om overmatige schuldenlasten te voorkomen en aan te pakken.

Het klopt dat in algemene zin een strengere kredietbeoordeling een opwaarts effect heeft op de kosten van krediet omdat een kredietverstrekker de vaste kosten verdeelt over een kleinere populatie. Tegelijk heeft een strengere kredietbeoordeling ook een neerwaarts effect op de kosten van krediet omdat de kans kleiner is dat een consument een krediet niet terug kan betalen. De risico-opslagen die kredietverstrekkers hanteren kunnen zodoende omlaag. Deze beide krachten werken tegen elkaar in en maken het ingewikkeld om vast te stellen hoe de totale kosten zich vertalen naar de precieze kostenverhogingen voor een gemiddeld kredietbedrag. Dit is voor het kabinet dan ook niet bekend.

¹⁰ Zie 'Impact assessment report accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits'.