

Vergaderjaar 2024–2025

36 664

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de economische delicten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2021/2167 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2021 inzake kredietsevicers en kredietkopers en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2014/17/EU (PbEU 2021, L 438) (Implementatiewet richtlijn kredietsevicers en kredietkopers)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 juli 2024 en het nader rapport d.d. 25 november 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juni 2024, nr. 2024001357, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2024, nr. W06.24.00122/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 juni 2024, no. 2024001357, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de economische delicten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2021/2167 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2021 inzake kredietsevicers en kredietkopers en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2014/17/EU (PbEU 2021, L 438) (Implementatiewet richtlijn kredietsevicers en kredietkopers), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn inzake kredietsevicers en kredietkopers. De richtlijn voorziet in een Uniebreed kader

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

voor zowel kopers als servicers van niet-renderende, door kredietinstellingen afgesloten kredietovereenkomsten, waarbij kredietsevicers een vergunning moeten aanvragen bij en onder het toezicht vallen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de toelichting niet ingaat op de gevolgen van het overschrijden van de implementatietermijn. Het is wenselijk dat de toelichting hier aandacht aan besteedt, in het bijzonder aan de gevolgen voor in Nederland gevestigde kredietsevicers. De Afdeling adviseert daarnaast de reikwijdte te verduidelijken van de informatieverplichting bij een voorgenomen wijziging van de voorwaarden van de kredietovereenkomst.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

Op 24 november 2021 is Richtlijn (EU) 2021/2167 inzake kredietsevicers en kredietkopers en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2014/17/EU (hierna: de richtlijn) vastgesteld. De richtlijn voorziet in een regelgevend kader voor de overdracht en het beheer van niet-renderende, door kredietinstellingen afgesloten kredietovereenkomsten, dan wel de rechten op grond van dergelijke overeenkomsten. Dit moet de ontwikkeling van secundaire markten voor niet-renderende kredietovereenkomsten stimuleren en daarmee opeenhoping van dergelijke kredietovereenkomsten op de balansen van kredietinstellingen, zoals banken, voorkomen.²

Ter implementatie van de richtlijn voorziet het wetsvoorstel hoofdzakelijk in wijziging van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft). Onder meer wordt geregeld dat er een vergunningplicht geldt voor kredietsevicers.³ Dit zijn partijen die namens een kredietkoper niet-renderende kredietovereenkomsten beheren en de nakoming ervan afdwingen en daarbij kredietsevicingactiviteiten verrichten. Ook worden specifieke gedragsvoorschriften opgenomen voor kredietsevicers en voor kredietkopers.⁴ Dit zijn partijen die niet-renderende kredietovereenkomsten, of de rechten op grond daarvan, overnemen van kredietinstellingen. De Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) wordt aangewezen als de bevoegde autoriteit die belast is met de vergunningverlening en het toezicht op de naleving.

In een aantal gevallen implementeert het wetsvoorstel alleen de hoofdnorm uit de richtlijn in de Wft. De nadere uitwerking daarvan zal in lagere regelgeving worden opgenomen.⁵ Van de verschillende lidstaatopties in de richtlijn wordt in twee gevallen gebruik gemaakt.⁶ Van de overige lidstaatopties wordt gemotiveerd afgezien.

2. Overschrijden implementatietermijn

De richtlijn bepaalt dat implementatiemaatregelen uiterlijk op 29 december 2023 moeten zijn vastgesteld en vanaf 30 december 2023 moeten worden toegepast. Entiteiten die op 30 december 2023 volgens het nationale recht kredietsevicingactiviteiten verrichten, mogen deze activiteiten in hun lidstaat van herkomst zonder vergunning voortzetten

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, 2.2.

³ Voorgestelde paragraaf 2.2.6A.1. van de Wft.

⁴ Voorgestelde afdeling 4.3.6A van de Wft.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3. Zie ook de transponeringstabel.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

tot 29 juni 2024.⁷ Omdat de implementatietermijn inmiddels is verstreken, heeft de Europese Commissie Nederland in gebreke gesteld.⁸

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de gevolgen van de overschrijding van de implementatietermijn. Zo volgt uit de richtlijn dat na het verstrijken van de overgangsperiode van zes maanden alleen kredietsserviciers met een vergunning op grond van het nationale recht tot omzetting van deze richtlijn, op de markt mogen opereren.⁹ Dit zou betekenen dat kredietsserviciers momenteel niet (meer) in Nederland actief mogen zijn, terwijl uit de toelichting blijkt dat ongeveer tien vergunning-aanvragen worden verwacht en dat Nederland een relatief hoog volume heeft aan transacties van kredietovereenkomsten.¹⁰ Ook kan de AFM nu formeel geen uitvoering geven aan haar toezichthoudende en handhavende taken, ook niet in situaties waarin sprake is van grensoverschrijdende activiteiten vanuit een andere lidstaat in Nederland. Tot slot wijst de Afdeling er in dit verband op dat de richtlijn tevens enkele consumentenrechten na overdracht van niet-renderende kredietovereenkomsten harmoniseert.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de gevolgen van de termijnoverschrijding voor de praktijk.

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de gevolgen van het overschrijden van de implementatietermijn en het verstrijken van de overgangsperiode is paragraaf 9 (Inwerkingtreding van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast. De gevolgen van de niet tijdige implementatie van de richtlijn zijn beperkt aangezien het in Nederland diensten van niet-renderende kredietovereenkomsten momenteel een ongereguleerde bedrijfsactiviteit is. Personen die de bedrijfsactiviteit van kredietsservicer in Nederland verrichten, kunnen deze blijven verrichten tot het tijdstip waarop dit voorstel van wet kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden. Vanaf dat tijdstip dienen personen die in Nederland niet-renderende kredietovereenkomsten diensten te beschikken over een ingevolge de richtlijn kredietsservicer en kredietsserviciers verleende vergunning. Dit geldt zowel voor personen met zetel in Nederland als voor personen met zetel in een andere lidstaat die in Nederland niet-renderende kredietovereenkomsten diensten door middel van dienstverrichting vanuit de andere lidstaat of via een bijkantoor in Nederland.

Het belangrijkste gevolg voor de praktijk van het niet tijdig implementeren van de richtlijn kredietsservicer en kredietkopers is dat personen met zetel in Nederland niet kunnen overgaan tot het op basis van een Europees paspoort diensten van niet-renderende kredietovereenkomsten in een andere lidstaat. Immers, dat Europees paspoort is verbonden aan een door de AFM op basis van artikel 2:64a Wft verleende vergunning voor het in Nederland diensten van niet-renderende kredietovereenkomst. De AFM is pas vanaf het tijdstip waarop dit voorstel van wet kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden bevoegd om een dergelijke vergunning op aanvraag te verlenen.

Een ander gevolg van de niet tijdige implementatie van de richtlijn kredietsservicer en kredietsserviciers is dat de AFM, in haar hoedanigheid van toezichthoudende instantie van de lidstaat van ontvangst, pas vanaf het tijdstip waarop dit voorstel van wet kracht van wet heeft verkregen en

⁷ Artikel 32, tweede lid, eerste alinea, van de richtlijn. Zie ook overweging 24 van de richtlijn.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 21 109, nr. 265.

⁹ Zie overweging 24 van de richtlijn.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 7, 8.

in werking is getreden op adequate wijze kan voldoen aan de in de richtlijn neergelegde verplichtingen tot samenwerking met toezichthoudende instanties uit andere lidstaten in het kader van het toezicht op kredietsevicers met zetel in een andere lidstaat die grensoverschrijdend diensten in Nederland verlenen.

3. Informatieverplichting bij wijziging voorwaarden kredietovereenkomst

De richtlijn bevat ook enkele wijzigingen van de richtlijn consumentenkrediet en de richtlijn hypothecair krediet.¹¹ Een van de wijzigingen betreft de introductie van een verplichting voor kredietgevers om consumenten in kennis te stellen van een voorgenomen wijziging van de voorwaarden van de kredietovereenkomst.¹² Deze informatieverplichting wordt met het wetsvoorstel toegevoegd aan Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.¹³

De Afdeling merkt op dat in de praktijk onduidelijkheid kan bestaan over de reikwijdte van de nieuwe informatieverplichting. Zo komt in de internetconsultatie de vraag naar voren of de informatieverplichting ook ziet op een wijziging van de algemene voorwaarden die van toepassing zijn verklaard op de kredietovereenkomst.¹⁴ De toelichting besteedt hieraan geen aandacht. In het licht van de hier beoogde consumentenbescherming adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de reikwijdte van de informatieverplichting voor kredietgevers.

3. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is paragraaf 10 (Openbare consultatie) van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast. De richtlijn gaat niet uitdrukkelijk in op deze kwestie, maar op grond van het Nederlandse civiele recht maken de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op een kredietovereenkomst deel uit van die overeenkomst. Omdat de hiervoor bedoelde informatieverplichtingen geen specifieke uitzonderingen voor de op een kredietovereenkomst toepasselijke algemene voorwaarden bevatten, is er geen aanleiding om aan te nemen dat deze informatieverplichtingen niet op wijzigingen van dergelijke algemene voorwaarden zien. Ter verduidelijking wordt nog in de memorie van toelichting opgemerkt dat het toepassingsbereik van de door middel van dit voorstel van wet aan Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) toegevoegde bepalingen ruimer is dan enkel niet-renderende kredietovereenkomsten in de zin van de richtlijn, omdat deze bepalingen strekken ter implementatie van enige artikelen uit de (herziene) richtlijn consumentenkrediet (Pb EU 2008, L 133) en de richtlijn hypothecair krediet (Pb EU 2014, L60/34). Voor een wijziging van een renderende kredietovereenkomst geldt dus tevens de verplichting om informatie inzake de wijziging te verstrekken aan een consument.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
L.F.M. Verhey*

¹¹ Richtlijn 2008/48/EG respectievelijk Richtlijn 2014/17/EU.

¹² Zie artikel 27 en 28 van de richtlijn.

¹³ Voorgestelde artikelen 7:61a en 7:125a van het BW.

¹⁴ Zie de consultatiereactie van de Nederlandse Vereniging van Banken.

4. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de in het voorstel van wet opgenomen artikelen 1:14a en 2:64b Wft aan te passen door enige aanvankelijk in laatstgenoemd artikel opgenomen reikwijdtebepalingen met betrekking tot het servicen van niet-renderende kredietovereenkomsten over te hevelen naar artikel 1:14a. Hierdoor zijn de reikwijdtebepalingen met betrekking tot het servicen van dergelijke overeenkomsten niet langer over deze beide artikelen verspreid.

Met de wijziging van artikel 4:1, tweede lid, wordt een verzuim bij de implementatie van de artikelen 1, derde lid, en 35, achtste lid, van de richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014 (MiFID II) in de Wft herstelt. De in artikel 4:1, tweede lid, onderdeel a, opgenomen wijziging ziet op het toezicht door de AFM op de naleving van de in de aanhef van dat artikel genoemde artikelen uit de Wft door banken met zetel in een andere lidstaat met een bijkantoor in Nederland, voor zover zij vanuit het bijkantoor beleggingsdiensten verlenen of beleggingsactiviteiten verrichten.

Via artikel 4:35a Wft en de artikelen 7:70a BW en 7:128aa BW worden alsnog de artikelen 27, tweede lid, en 28, tweede lid, van de richtlijn geïmplementeerd in plaats van in de AMvB. De artikelen bevatten namelijk belangrijke waarborgen om de bescherming van de consument te bevorderen, net als de enkele andere richtlijnartikelen die in het BW zijn geïmplementeerd. Implementatie op wetsniveau is daarmee gepast. Op grond van artikel 4:35a dienen aanbieders van krediet over beleid en procedures te beschikken teneinde op adequate wijze om te gaan met betalingsachterstanden voortvloeiende uit kredietovereenkomsten voor consumenten. Voorts bepaalt artikel 4:35a dat een aanbieder van krediet bij betalingsachterstanden, indien passend, respijtmategelen dient te treffen die een consument in de gelegenheid om alsnog aan zijn betalingsverplichtingen te voldoen. Artikel 4:35a Wft ziet op overeenkomsten voor consumptief krediet en overeenkomsten voor hypothecair krediet. Het gaat daarbij niet uitsluitend om niet-renderende overeenkomsten in de zin van de richtlijn. Het nieuwe artikel 7:70a BW, dat evenals artikel 4:35a Wft strekt tot implementatie van artikel 27, tweede lid, van de richtlijn, bepaalt dat een kredietgever bij betalingsachterstanden met betrekking tot een overeenkomst inzake consumptief krediet waar passend eerst respijtmategelen dient te treffen voordat hij een incasso- of invorderingsprocedure ten aanzien van een consument inleidt. Verder bepaalt het nieuwe artikel 7:128aa BW, dat evenals artikel 4:35a Wft strekt tot implementatie van artikel 28, tweede lid, van de richtlijn, dat een kredietgever bij betalingsachterstanden met betrekking tot een overeenkomst inzake hypothecair krediet waar passend eerst respijtmategelen dient treffen voordat hij een incasso- of invorderingsprocedure of een procedure tot executoriale verkoop van een onroerend goed van een consument inleidt.

In artikel 4:81f Wft zijn alsnog de onderdelen c en d van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn geïmplementeerd. Deze twee onderdelen zijn in de eerdere versie van de implementatiewet per abuis niet meegenomen.

In verband met de hiervoor beschreven wijzigingen van het voorstel zijn ook de memorie van toelichting en de transponeringstabel aangepast.

Voorts is de in paragraaf 8 (Gevolgen van het wetsvoorstel) opgenomen berekening van de uit het wetsvoorstel voortvloeiende regeldrukkosten voor kredietproviders aangepast. Nader overleg met de AFM heeft ertoe geleid dat bij die berekening niet langer wordt uitgegaan van de regel-

drukkosten waarmee kredietbemiddelaars worden geconfronteerd, maar met de regeldrukkosten waarmee aanbieders van krediet rekening moeten houden. De reden hiervoor is dat de uit dit voorstel van wet voortvloeiende verplichtingen voor kredietproviders – bijvoorbeeld in kader van de vergunningverlening – meer gelijkenis vertonen met de ingevolge die Wft geldende verplichtingen voor aanbieders van krediet dan die welke voor kredietbemiddelaars gelden. Deze aanpassing leidt tot een verhoging van de regeldrukkosten voor kredietproviders. Een voorontwerp van dit voorstel van wet waarin de aangepaste tekst van paragraaf 8 van de memorie van toelichting is opgenomen, is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De aanpassing gaf het ATR geen aanleiding om het wetsvoorstel (alsnog) te selecteren voor advisering.

Ten slotte zijn in het voorstel en de memorie van toelichting nog enige verbeteringen van redactionele en wetstechnische aard doorgevoerd. Met deze verbeteringen is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Ik verzoek U, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
E. Heinen