

Regeling aanpak flitskrediet

Regeling van de Minister van Financiën van 20xx-0000000000, directie Financiële Markten, houdende regels over 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 1

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 2

Deze regeling treedt in werking met ingang van **[pm]**.

Artikel 3

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling aanpak flitskrediet.

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

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

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

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

² Kamerstukken II 2018/19, 32013, nr. 200, p. 4.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 32545, nr. 81.

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 informatiemaatschappij' 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 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.

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.

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 artikel 1 van deze regeling 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 aanbidding 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 kredietaanbidding (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.

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).

Vanuit Europeesrechtelijk perspectief is daarnaast Richtlijn 2008/48/EG van belang, die regels bevat over consumentenkredietovereenkomsten.⁸ Kredieten als bedoeld in artikel 1 van deze regeling 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

De lidstaten en de Europese Commissie is op **[datum]** vooraf geïnformeerd over deze maatregel. Er is tevens voldaan aan het in artikel 3, vierde lid, onderdeel b, van Richtlijn 2000/31/EG opgenomen vereiste.

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 €5mln (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) niet aan dit college voorgelegd (*Stcrt.* 2017, 29814).

5. Consultatie

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).

Een ontwerp van deze regeling is tussen [datum] en [datum] ter internetconsultatie aangeboden. [Samenvatting internetconsultatie].

Artikelsgewijs

Artikel 1

In artikel 115a van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft 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', 'hypothecair krediet', 'krediet' en 'lidstaat' wordt aangesloten bij hetgeen daarover in artikel 1:1 van de Wft is bepaald. Omdat blijkt 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 artikel 1 van deze regeling uitdrukkelijk beperkt tot aanbidding aan consumenten. Daarnaast is hypothecair krediet uitgesloten van de werkingssfeer van deze regeling; het gaat uitsluitend om consumptief krediet.

Artikel 2

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Deze regeling zal zo spoedig mogelijk in werking treden. Bij het vaststellen van het tijdstip zal worden aangesloten bij het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten.

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

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