

Vergaderjaar 2023–2024

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2023

In de eerste helft van 2023 hebben leden van het kabinet veelvuldig met uw Kamer gesproken over «Buy now, pay later»-diensten (hierna: BNPL) in het mondelinge vragenuur, commissiedebatten en de behandeling van de initiatiefnota van het lid Kat (D66) (Kamerstuk 36 260). Zoals toegezegd geef ik u in deze brief, mede namens de Minister van Financiën en de Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen, een stand van zaken over welke stappen er zijn gezet op het gebied van BNPL-diensten, zoals de gedragscode die door partijen is opgesteld.

Introductie BNPL

BNPL is een dienstverlening waarmee een consument producten online of in een winkel kan kopen, maar de betalingsverplichting uitgesteld kan worden in maximaal 3 termijnen. BNPL is juridisch mogelijk omdat de eigenaar van een vordering deze vordering mag verkopen aan een derde en daarnaast de mogelijkheid van achteraf betalen onder bepaalde voorwaarde mag aanbieden. Een (web)winkel die een vordering tot betaling heeft op een consument kan deze tijdens en na de verkoop van een product of dienst verkopen aan een aanbieder van BNPL-diensten.

Bij de verkoop van een vordering hoeft de vordering niet direct bij het aangaan van een overeenkomst overgedragen te worden, dit kan op elk moment in het proces: bijvoorbeeld als de consument niet tijdig betaalt, of als er een vonnis is gewezen waarbij de schuldeiser een titel verkrijgt om zijn recht op betaling uit te oefenen. Het verschil tussen BNPL en verkoop van vorderingen is dat de consument zelf kiest voor BNPL bij het aangaan van de overeenkomst. De mogelijkheid om vorderingen door te verkopen grijpt terug op een kernbeginsel van het privaatrecht, namelijk dat een eigenaar of rechthebbende binnen de grenzen van de wet vrij is om naar eigen inzicht over zijn of haar eigendom of vordering te beschikken.

De doorverkoop van vorderingen aan aanbieders van BNPL-diensten biedt retailers verschillende voordelen, zoals omzetstijging en groter consumentenvertrouwen als de aanbieder van BNPL-diensten bekendheid geniet. Het voordeel voor consumenten is dat zij pas hoeven te betalen wanneer ze het product daadwerkelijk hebben ontvangen. In ruil voor deze voordelen betaalt de retailer de aanbieder een vergoeding. Naast de vergoeding die wordt ontvangen vanuit de retailers genereren bepaalde aanbieders van BNPL-diensten inkomsten met het in rekening brengen van incassokosten aan consumenten die te laat betalen en de verplichting uit de overeenkomst niet nakomen, waarvoor de aanbieders zelf doorgaans het woord «herinneringskosten» of «aanmaningskosten» gebruiken. De Autoriteit Financiële Markt (AFM) geeft in haar verkenning aan dat bij alle aanbieders van BNPL-diensten de vergoeding van de retailers de belangrijkste inkomstenbron is.¹ Tegelijk signaleert de AFM dat een aantal aanbieders een substantieel deel van hun inkomsten halen uit de incassokosten, namelijk tot 40% van de totale omzet.

Huidige wettelijke regels

BNPL kwalificeert als een kredietovereenkomst maar is voornamelijk uitgezonderd van de Europese Richtlijn consumentenkrediet,² zolang de uitgestelde betaling tegen onbetekenende kosten wordt aangeboden en binnen drie maanden moet worden afgelost.³ Deze uitzonderingsgrond betekent concreet dat de regels voor verantwoorde kredietverlening in beginsel niet van toepassing zijn op aanbieders van BNPL-diensten, waarmee deze aanbieders buiten het toezicht op kredietregels van de AFM vallen. Wanneer een consument een geschil met een aanbieder heeft, dient de consument zelf naar de burgerlijke rechter te stappen. Dat geldt ook voor de aanbieders van BNPL-diensten: als een consument niet of niet tijdig betaalt, dan volgt de invordering volgens het civiele recht.

Momenteel is een zaak aanhangig bij de Hoge Raad waarin de vraag speelt of de Nederlandse wetgeving ter uitvoering van de Richtlijn consumentenkrediet van toepassing is op BNPL-diensten. Toen ik in april van dit jaar met uw Kamer tijdens het vragenuur sprak over BNPL, was het kabinet nog in afwachting van het arrest van de Hoge Raad om duidelijkheid op dit punt te verschaffen. Op 26 mei jl. heeft de Hoge Raad tussenarrest gewezen en prejudiciële vragen gesteld aan het EU-Hof.⁴ In zijn tussenarrest stelt de Hoge Raad vast dat een BNPL-dienst valt onder de definitie van kredietovereenkomst in de zin van de Richtlijn consumentenkrediet. De Hoge Raad twijfelt echter of BNPL-diensten buiten de richtlijn vallen op grond van de daarin neergelegde uitzonderingen. Voor het antwoord op die vraag is van belang of niet-nakomingskosten meetellen als «kosten» in de zin van die uitzonderingen. Deze vraag ligt nu voor aan het EU-Hof. Naar verwachting doet het Hof over ongeveer een jaar uitspraak in deze zaak. De Nederlandse regering heeft in de procedure bij het Hof een zienswijze ingediend. Samengevat is de regering van mening dat aanbieders van BNPL-diensten die niet-nakomingskosten in rekening brengen in beginsel van de richtlijn zijn uitgezonderd, tenzij niet-nakomingskosten deel uitmaken van het verdienmodel van de aanbieder en dus winstgevend zijn. In die situatie hebben deze marktpartijen namelijk een economische prikkel om het consumentenbelang niet

¹ <https://www.afm.nl/~profmedia/files/rapporten/2022/rapport-buy-now-pay-later.pdf>

² 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 (*Consumer Credit Directive*, CCD).

³ Onbetekenende kosten houdt in dat er slechts een kleine vergoeding gevraagd mag worden.

⁴ <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2023/juni/hoge-raad-stelt-vragen-uitleg-europees-hof-justitie-afterpay/>

centraal te stellen. Het kabinet is van mening dat in deze situatie een BNPL-overeenkomst dan ook niet van de richtlijn is uitgezonderd. Dit betekent dat in die situatie de BNPL-dienstverlener de EU-regels over verantwoorde kredietverstrekking in acht moet nemen.

Daarnaast zal de Wet kwaliteit incassodienstverlening (hierna: Wki) na inwerkingtreding van toepassing zijn wanneer op een BNPL-dienst wanneer de aanbieder geen eigenaar van de vordering is maar wel voor de eigenaar van de vordering buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verricht, zoals ik reeds heb aangegeven in het vragenuur van 4 april 2023 (Handelingen II 2023/23, nr. 69, item 4). Het kan in een aantal gevallen zo zijn dat BNPL in zijn geheel onder de Wki valt; dat is afhankelijk van hoe de overdracht van de vordering in individuele gevallen is ingeregeld. Op dit moment wordt het advies van de Raad van State op het bijbehorende besluit verwerkt. De beoogde inwerkingstredingsdatum was 1 januari 2024. Er wordt nog gewerkt aan de laatste details, maar ik vind het ook belangrijk dat partijen tijdig kennis kunnen hebben van het Besluit kwaliteit incassodienstverlening. Daarom is inwerkingtreding op 1 januari 2024 niet mogelijk, maar streef ik ernaar dat deze wet uiterlijk 1 maart 2024 in werking treedt.

Nieuwe wettelijke Europese regels

De Minister van Financiën heeft uw Kamer in een Commissiedebat d.d. 7 december 2022 (Kamerstuk 32 545, nr. 186) toegezegd om de Kamer te informeren wanneer er in Brussel een definitief akkoord is bereikt over een herziening van de eerdergenoemde Europese Richtlijn consumenten-krediet en hoe het vervolgproces er dan uit ziet. De Raad en het Europees Parlement hebben recent een akkoord bereikt over een herziening van de richtlijn.⁵ Onderdeel van het akkoord is dat aanbieders van BNPL-diensten onder de reikwijdte van de richtlijn komt te vallen, ook wanneer zij geen of beperkte niet-nakomingskosten in rekening brengen. In de praktijk betekent dit dat aanbieders van BNPL-diensten straks onder andere een kredietwaardigheidstoets moeten uitvoeren (waaronder een BKR-toets) en moeten voldoen aan regels ten aanzien van informatieverstrekking en reclame-uitingen. Ook wordt de maximale kredietvergoeding van toepassing op BNPL. De AFM zal straks toezicht houden op de aanbieders van BNPL-diensten. Het kabinet is zeer positief over dit behaalde resultaat. De herziene richtlijn schept de randvoorwaarden waarmee consumenten op verantwoorde wijze gebruik kunnen maken van BNPL. Een krediettoets is bijvoorbeeld een goed instrument om te voorkomen dat consumenten door de uitgestelde betaling in de problemen komen (overkreditering); kredietwaardige consumenten die de uitgestelde betaling op korte termijn kunnen voldoen kunnen gebruik maken van de diensten, terwijl de toets voorkomt dat niet-kredietwaardige consumenten die waarschijnlijk te maken krijgen met achterstanden de uitgestelde betaling niet kunnen voldoen.

De herziene richtlijn wordt naar verwachting op korte termijn gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. Vervolgens hebben de lidstaten twee jaar de tijd om de richtlijn om te zetten naar nationale wetgeving en de lidstaten passen de regels drie jaar na het vaststellen van de richtlijn toe. Het kabinet zal hiermee voortvarend aan de slag gaan.

⁵ Council and European Parliament agree to improve protection for consumers applying for credit – Consilium (Europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/02/council-and-european-parliament-agree-to-improve-protection-for-consumers-applying-for-credit>

Voorlopige inzet op zelfregulering

In afwachting van de inwerkingtreding van de aangepaste richtlijn in de Nederlandse wetgeving, heb ik met de Minister voor Armoedebelid, Participatie en Pensioenen en ambtenaren van het Ministerie van Financiën de afgelopen maanden gesproken met vertegenwoordigers van in Nederland actieve aanbieders van BNPL-diensten, die gezamenlijk meer dan de helft van de BNPL markt in Nederland vertegenwoordigen. In dit gesprek hebben wij onze zorgen naar aanleiding van onder meer de verkenning van de AFM overgebracht en hebben wij besproken wat deze partijen zelf kunnen doen om kwetsbare consumenten te beschermen. Deze partijen hebben naar aanleiding van dit gesprek toegezegd dat zij onder begeleiding van de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) een gedragscode zullen opstellen.

Vandaag hebben de aanbieders de gedragscode vastgesteld en gepubliceerd.⁶ Dat partijen in staat zijn gebleken om binnen een relatief kort tijdsbestek onderling afspraken te maken, geeft er blijk van dat de oproep van het kabinet serieus is opgepakt. Het kabinet vindt het positief dat de aanbieders collectief stappen zetten om consumenten beter te beschermen, en we zien een aantal goede, concrete voorstellen in de gedragscode terug. De aanbieders stoppen bijvoorbeeld met het verstrekken van nieuwe BNPL-overeenkomsten aan consumenten met een achterstallige betaling bij hen zodra de eerste herinneringstermijn verstreken is. Daarnaast gaan partijen een extra kosteloze herinnering versturen, naast de verplichte ingebrekestelling. Tegelijk zien we ook ruimte voor verbetering. De gedragscode komt qua beschermingsniveau niet in de buurt van het toekomstig Europees wettelijk kader voor verantwoorde kredietverstrekking waaraan de aanbieders over ca. drie jaar moeten voldoen. We roepen de partijen dan ook op om de komende tijd stappen te blijven zetten om de zelfregulering aan te scherpen. De aanbieders spreken deze intentie ook uit in de gedragscode. Ook roept het kabinet andere aanbieders van BNPL-diensten en webwinkels die zelf BNPL aan hun klanten aanbieden op om zich ook aan de regels in deze gedragscode te committeren.

Tot slot

Het kabinet blijft de ontwikkelingen van de gedragscode van de BNPL-partijen strikt volgen. Daarnaast zetten we voortvarend in op de implementatie van de herziene richtlijn consumentenkrediet.

Tijdens de voortzetting van het debat over de Wet tot wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp) op 18 januari 2023 (Handleidingen II 2022/23, nr. 41, item 4), heb ik uw Kamer op verzoek van het lid Ceder (CU) toegezegd in te gaan op de doorverkoop van civiele vorderingen en het tegengaan van het verdienmodel daarvan. Ik ben over doorverkoop van civiele vorderingen in gesprek met betrokken departementen en partijen. Het is niet mogelijk gebleken de door mij toegezegde brief over het

⁶ https://cdn.klarna.com/1.0/shared/content/legal/terms/nl-NL/1.0.0/NLcodeofconduct?_gl=1*1udd3ue*_gcl_au*MTU5ODkzNzAzMS4xNjk4MzE4MDIz

verdienmodel van de verschillende aspecten van doorverkoop van vorderingen toe te sturen.⁷ Op de vraag over het verdienmodel van de verkoop van vorderingen kom ik daarom eind dit jaar terug.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁷ Kamerstuk 35 733, nr. 12; Kamerstuk 36 200 XV, nr. 38.