

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet handhaving consumentenbescherming ter implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2673 tot wijziging van Richtlijn 2011/83/EU wat betreft op afstand gesloten overeenkomsten inzake financiële diensten, en tot intrekking van Richtlijn 2002/65/EG (Implementatiewet richtlijn op afstand gesloten overeenkomsten inzake financiële diensten)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inleiding

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Ik zal de vragen, mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, beantwoorden in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Implementatiewet richtlijn op afstand gesloten overeenkomsten inzake financiële diensten. Deze leden benadrukken de beperking van regeldruk, ruimte voor digitale innovatie en uitvoerbaarheid voor bedrijven. Deze leden hebben nog meerdere vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot implementatie van de richtlijn op afstand gesloten overeenkomsten inzake financiële diensten. Deze leden zien de meerwaarde van de daarin voorgestelde toevoegingen aan de consumentenbescherming inzake financiële diensten, namelijk een eenvoudige ontbindingsfunctie bij online afgesloten overeenkomsten (click-to-cancel), betere precontractuele informatie zoals een gericht e-mailadres, het verbod op misleidende websites en het recht op menselijke tussenkomst bij geautomatiseerd advies. Deze leden zien dit als logische toevoegingen in een steeds sterker gedigitaliseerd advieslandschap. Deze leden hebben enkele vragen ter verduidelijking en bij de implementatiekeuzes die Nederland maakt.

De leden van de JA21-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zien af van het stellen van vragen.

Algemeen

§ 4. Gebruik lidstaatopties

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering ervoor kiest om bestaande taalvoorschriften voor precontractuele informatie te handhaven. Kan de regering nader motiveren waarom deze voorschriften worden gehandhaafd, terwijl dit mogelijk een belemmering vormt voor grensoverschrijdende dienstverlening?

De regering heeft ervoor gekozen om de taalvoorschriften in de precontractuele fase te handhaven, omdat precontractuele informatie duidelijk en begrijpelijk moet zijn voor consumenten. De precontractuele informatie moet de consument in staat stellen om met kennis van zaken een weloverwogen keuze te maken over het aangaan van een overeenkomst inzake een financieel product of financiële dienst. De meeste consumenten kunnen de voorgeschreven precontractuele informatie het

beste tot zich nemen in hun eigen taal. Voor Nederlandse consumenten is dat meestal de Nederlandse taal. Informatie in het Engels of een andere taal maakt het mogelijk voor consumenten lastiger om de informatie te begrijpen. De artikelen 49, tweede lid, en 49a, derde lid, BGfo bepalen in welke situaties de informatie ook in een andere taal kan worden verstrekt.

Deze leden lezen ook dat de consument recht heeft op menselijke tussenkomst in dezelfde taal. Welke kaders worden hier gesteld?

Het recht op menselijke tussenkomst wordt verder uitgewerkt en toegelicht in het implementatiebesluit ter omzetting van de richtlijn. Daarin wordt geregeld dat een financiëddienstverlener, beheerder van beleggingsinstellingen, beheerder van icbe's of een beleggingsonderneming die gebruik maakt van online instrumenten (zoals een chatbot) op verzoek van een consument voorafgaand aan de totstandkoming van een overeenkomst op afstand menselijke tussenkomst (via telefoon of een live-chat) dient aan te bieden. Ook wordt geregeld dat de consument recht heeft op menselijk contact in dezelfde taal als waarin de precontractuele informatie is verstrekt. Dat is in het beginsel het Nederlands. Hiernaast heeft de consument in bepaalde gevallen na de precontractuele fase ook het recht op menselijke tussenkomst wanneer dat gerechtvaardigd is, bijvoorbeeld bij verlenging van de overeenkomst, financiële problemen of verandering van contractvoorwaarden.

Ten aanzien van de lidstaatopties lezen de leden van de CDA-fractie dat Nederland geen gebruik maakt van de optie om een overeenkomst via de telefoon alleen bindend te verklaren nadat de consument de overeenkomst schriftelijk heeft aanvaard. Als voorbeeld wordt genoemd een reisverzekering of autoverzekering, die direct in werking treedt, maar deze leden vragen de regering waarom schriftelijke bevestiging tegenwoordig nog een drempel zou zijn. Dat kan doorgaans direct op de telefoon via welke de overeenkomst wordt afgesloten, bijvoorbeeld via een bevestigingslink via de mail met het aanbod. Deze leden vragen of de regering dit niet een extra bescherming zou vinden van de consument, ook om simpelweg fouten te voorkomen door de opgegeven informatie nog een keertje schriftelijk te kunnen controleren.

De regering heeft gekozen om een schriftelijke bevestiging niet verplicht te stellen voor overeenkomsten inzake financiële diensten die telefonisch worden aangegaan. Een schriftelijkheidsvereiste zou aanvullende regeldruk voor het bedrijfsleven met zich mee meebrengen. Bij bepaalde financiële diensten of producten komt telefonisch contact met regelmaat voor, bijvoorbeeld als een consument via de telefoon een order doorgeeft een bepaald aandeel te kopen voor een bepaalde prijs. Een schriftelijkheidsvereiste zou ervoor zorgen dat elk bedrijf dat telefonisch financiële diensten of producten afsluit zijn werkwijze moeten veranderen. Dit zou aanvullende lasten voor het bedrijfsleven met zich brengen. Mede gelet op het belang van een lastenluwe implementatie is hier niet voor gekozen.

Bovendien kan het snel afsluiten van een financiële dienst of product in het belang van de consument zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als een consument een order doorgeeft om een bepaald aandeel te kopen. De consument wil dan snel dat aandeel tegen de dan geldende prijs kopen. Een schriftelijkheidsvereiste zou deze werkwijze vertragen.

Nederland maakt ook geen gebruik van de lidstaatoptie om een financiële onderneming niet toe te staan te staan een vergoeding te vragen voor gebruik van de financiële dienst aan de consument indien deze gebruik maakt van zijn ontbindingsrecht. De leden van de CDA-fractie vragen of er voorwaarden zijn of een maximum is aan een dergelijke vergoeding.

De leden van de CDA-fractie doelen vermoedelijk op de lidstaattoptie om te bepalen dat van consumenten in het geheel geen betaling kan worden verlangd in geval van ontbinding van een verzekeringsovereenkomst.¹ Voor andere overeenkomsten biedt de richtlijn namelijk geen ruimte om te regelen dat geen vergoeding mag worden verlangd. Deze lidstaattoptie bestond ook al onder Richtlijn 2002/65/EG. Bij de implementatie van Richtlijn 2002/65/EG is van deze lidstaattoptie geen gebruik gemaakt en dit wordt gehandhaafd. Het kan voorkomen dat ter uitvoering van de overeenkomst al bepaalde diensten zijn verricht voordat de overeenkomst wordt ontbonden, zoals het verlenen van dekking bij een verzekeringsovereenkomst. Het is redelijk dat de consument voor deze diensten een vergoeding betaalt. Er zijn wel voorwaarden verbonden aan de vergoeding voor deze reeds geleverde diensten.² Zo kan enkel een vergoeding worden gevraagd voor de daadwerkelijk reeds voor de ontbinding geleverde diensten. Verder is bepaald dat de vergoeding voor een reeds geleverd financieel product of dienst niet hoger mag zijn dan een bedrag dat evenredig is aan de verhouding tussen het reeds geleverde product en de volledige uitvoering van de overeenkomst op afstand of buiten de verkoopprijsruimte én in geen geval zo hoog mag zijn dat deze als een boete kan worden opgevat

De leden van de CDA-fractie lezen dat er geen gebruik wordt gemaakt van de optie om te specificeren en te bepalen wat de reikwijdte is van toelichtingen over overeenkomsten inzake financiële diensten aan de hand waarvan een consument kan beoordelen of een dergelijke overeenkomst aansluit op de behoefte en de financiële situatie van de consument.

Deze leden begrijpen dat de regering nalevingskosten niet wil verhogen. Toch vragen deze leden of het, in het kader van financiële weerbaarheid van consumenten bij financiële producten, niet juist goed zou zijn om ook informatie over mogelijke consequenties voor bepaalde persoonlijke situaties te geven. Een paar voorbeelden schetsen zou al volstaan. Deze leden vragen de regering of beter begrip bij consumenten over de implicaties van hun keuzes niet juist tot meer zekerheid en vertrouwen in financiële producten kan leiden.

De regering onderschrijft het belang dat een consument de persoonlijke gevolgen van een overeenkomst inzake financiële diensten begrijpt. De richtlijn voorziet hier onder andere in door te verplichten een adequate toelichting te verstrekken die informatie bevat over de specifieke gevolgen die de voorgestelde overeenkomst kan hebben voor de consument. Die toelichting dient voor zover relevant onder meer in te gaan op de gevolgen van wanbetaling of een betalingsachterstand door de consument.

Het verder specificeren welke toelichting in welk geval gepast is, acht de regering niet wenselijk. Een algemene toelichting op de gevolgen van de overeenkomst voor de consument, inclusief de gevolgen bij wanbetaling of een betalingsachterstand, acht de regering afdoende. Het verplicht verstrekken van meer informatie zou tot meer lasten voor financiële ondernemingen leiden. De regering meent dat er een passend evenwicht is gevonden tussen het voldoende informeren van consumenten en het beperken van lasten voor het bedrijfsleven.

§ 5. Toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie lezen dat de ACM opmerkt dat zij geen proactief toezicht kan uitvoeren op de zichtbaarheid en toegankelijkheid van de ontbindingsfunctie. Hoe wordt gecontroleerd of de ontbindingsfunctie op websites daadwerkelijk goed zichtbaar en toegankelijk is?

¹ Zie artikel 16quater, tweede lid, Richtlijn 2011/83/EU (richtlijn consumentenrechten).

² Zie de aanwijzingen in artikel 6:230y lid 2 BW.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is de relevante toezichthouder voor de onderdelen van het wetsvoorstel die van toepassing zijn op een handelaar die een overeenkomst, niet zijnde een overeenkomst inzake een financiële dienst, aangaat met een consument. Dat betreft met name de verplichting voor de handelaar om consumenten die een overeenkomst hebben gesloten via een online-interface de mogelijkheid te bieden om de gesloten overeenkomst op afstand te ontbinden door gebruik te maken van een ontbindingsfunctie. De handelaar moet deze ontbindingsfunctie gedurende de ontbindingstermijn duidelijk zichtbaar en makkelijk toegankelijk op de online-interface aanbieden. De ACM bepaalt zelf hoe zij het toezicht inricht. De ACM geeft aan dat zij reactief en risico-gestuurd toezicht zal houden op de ontbindingsfunctie. Dat houdt in dat de ACM kan besluiten een mogelijke overtreding van de verplichting te onderzoeken en aan te pakken in reactie op signalen die zij ontvangt. Startpunt van zo'n onderzoek kunnen bijvoorbeeld schermopnames van de online interface zijn die signaalindieners aan de ACM verstrekken. Deze signalen kan de ACM vervolgens voor wederhoor aan de onderneming voorleggen.

Deze leden constateren dat de ACM het ontbreken van een ontbindingsfunctie bij telefonisch afgesloten overeenkomsten ziet als een gemiste kans. Waarom is ervoor gekozen om geen ontbindingsfunctie verplicht te stellen bij telefonisch afgesloten overeenkomsten?

De richtlijn biedt lidstaten geen ruimte om de ontbindingsfunctie ook te verplichten voor overeenkomsten die niet op afstand zijn gesloten via een online-interface.³ De richtlijn consumentenrechten, waar de ontbindingsfunctie in wordt geregeld, gaat uit van volledige harmonisatie (maximumharmonisatie). Dat betekent dat het lidstaten niet is toegestaan om binnen het toepassingsbereik van de richtlijn bepalingen in te voeren of te handhaven die afwijken van de richtlijn, tenzij dat expliciet anders wordt vermeld. Dat geldt zowel voor bepalingen die minder consumentenbescherming als voor bepalingen die meer consumentenbescherming bieden. In dit geval betekent dat dat lidstaten de verplichting voor handelaren om een ontbindingsfunctie aan te bieden niet mogen uitbreiden naar overeenkomsten op afstand die niet via een online-interface zijn gesloten.

Tenslotte lezen de leden van de VVD-fractie dat de AFM in haar uitvoerbaarheidstoets aangeeft dat zij extra capaciteit en expertise nodig heeft voor toezicht op misleidende websites en menselijke tussenkomst bij geautomatiseerd advies. Hoeveel extra middelen worden beschikbaar gesteld aan de AFM en hoe wordt dit gefinancierd?

De AFM verwacht structureel 1 fte nodig te hebben om toezicht te houden op misleidende websites en het recht op menselijke tussenkomst bij geautomatiseerd advies. Deze toezichttaken zijn niet voorzien in het kostenkader 2025-2028 van de AFM. De AFM zal eerst nagaan of de benodigde capaciteit kan worden opgevangen binnen haar begroting en het bijbehorende kostenkader. Als dit niet lukt, zal het ministerie van Financiën in gesprek gaan met de AFM om een passende oplossing te vinden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de ACM vraagt waarom de online ontbindingsfunctie ook niet wordt verplicht bij overeenkomsten die op afstand via telemarketing worden gesloten. De ACM ziet dit als gemiste kans. De regering geeft aan dat dit niet verplicht is onder de richtlijn. Deze leden vragen waarom er volgens de regering een verschil is met colportage, waarop de richtlijn wel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, terwijl daartoe ook geen verplichting toe is. De regering schrijft hiervoor te hebben gekozen met het oog op consumentenbescherming en

³ De ontbindingsfunctie wordt opgenomen in het nieuwe artikel 11bis van de richtlijn consumentenrechten.

coherentie. Deze leden vragen of het vanuit die twee doelen dan ook niet verstandig is om wel een click-to-cancel optie voor telefonisch gesloten contracten in te voeren. Deze leden zien immers nauwelijks een verschil tussen een overeenkomst die wordt gesloten aan de deur of via de telefoon: voor beide is het in het belang van de klant deze gemakkelijk binnen de gestelde ontbindingstermijn te kunnen ontbinden.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hierboven is toegelicht dat de richtlijn de lidstaten geen ruimte biedt om de ontbindingsfunctie te verplichten bij overeenkomsten die telefonisch zijn gesloten. De verplichting een ontbindingsfunctie aan te bieden geldt dus alleen als de overeenkomst op afstand via een online-interface is gesloten. De verplichting gaat dus ook niet gelden voor overeenkomsten inzake financiële diensten die buiten de verkoopruimte worden gesloten (bijvoorbeeld bij verkoop aan de deur).⁴ De ontbindingsfunctie wordt ingevoerd om ervoor te zorgen dat consumenten een overeenkomst net zo makkelijk kunnen ontbinden als dat zij deze zijn aangegaan. Daar past bij dat de ontbindingsfunctie, die het mogelijk maakt een overeenkomst eenvoudig via een functie op een online-interface te ontbinden, is beperkt tot de overeenkomsten die ook daadwerkelijk via een online-interface zijn aangegaan.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de AFM aangeeft aanvullende expertise nodig te hebben om effectief toezicht te kunnen houden op misleidende websites. Deze leden vragen of er ook een mogelijkheid is voor consumenten, consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond of zelfs het Kifid om signalen door te geven over misleidende websites.

Iedereen kan signalen doorgeven aan de AFM over overtredingen, zo ook het Kifid of de Consumentenbond. De AFM benut deze signalen in haar toezicht.

§ 6.1.2. Betrokken ondernemingen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de implementatie van de richtlijn leidt tot aanzienlijke eenmalige regeldrukkosten voor handelaren en financiële dienstverleners, onder meer door het verplicht aanbieden van een ontbindingsfunctie en het aanpassen van websites. Hoe beoordeelt de regering de proportionaliteit van deze regeldrukkosten, met name voor het MKB en welke maatregelen worden genomen om deze lasten te beperken?

De implementatie van de richtlijn leidt onder andere tot regeldrukkosten doordat het aanbieden van een ontbindingsfunctie verplicht wordt. Deze verplichting volgt direct uit de richtlijn. De proportionaliteit van de richtlijn is op Europees niveau beoordeeld, met inachtneming van het belang van consumentenbescherming en het beperken van regeldruk. Waar de regering de keuze had om de regeldruk te beperken, heeft zij oog gehad voor de lasten voor het bedrijfsleven. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van een lastenluwe implementatie.

§ 7.1 Ontbindingsfunctie

De leden van de VVD-fractie lezen dat brancheorganisaties zoals NVF twijfelen aan de toegevoegde waarde van een ontbindingsfunctie bij financiële diensten, gezien de specifieke aard van deze producten. Kan de regering toelichten waarom ervoor is gekozen om de verplichting tot een ontbindingsfunctie ook van toepassing te verklaren op overeenkomsten inzake financiële diensten? Thuiswinkel.org en NVF uiten zorgen dat de

⁴ Zie het voorgestelde artikel 6:230w lid 2 BW. Door de zin "Op een via een online-interface gesloten overeenkomst op afstand is tevens artikel 230oa van toepassing." wordt duidelijk dat de ontbindingsfunctie enkel verplicht is voor overeenkomsten op afstand gesloten via een online-interface en daarmee dus niet voor andere overeenkomsten die op afstand of buiten de verkoopruimte worden gesloten.

ontbindingsfunctie kan leiden tot meer impulsaankopen en een toename van ontbindingen. Hoe wordt voorkomen dat de verplichting tot een ontbindingsfunctie leidt tot onbedoelde gedragsprikkels bij consumenten?

Uit de richtlijn volgt dat de ontbindingsfunctie ook van toepassing is op overeenkomsten inzake financiële diensten die op afstand via een online-interface worden gesloten. De richtlijn consumentenrechten gaat uit van volledige harmonisatie (maximumharmonisatie) en biedt lidstaten geen ruimte om de verplichting om een ontbindingsfunctie aan te bieden te beperken tot bepaalde soorten diensten of producten. Op Europees niveau is reeds de afweging gemaakt dat het wenselijk is dat consumenten toegang hebben tot een ontbindingsfunctie in alle gevallen waarin een overeenkomst via een online-interface is gesloten en de consument het recht heeft om de overeenkomst te ontbinden. Dat is in lijn met het doel van de ontbindingsfunctie: het ontbinden van een overeenkomst moet net zo makkelijk zijn voor de consument als het aangaan van die overeenkomst. Wel is het zo dat een handelaar geen ontbindingsfunctie hoeft aan te bieden als de overeenkomst inzake een financieel product niet kan worden ontbonden. Een voorbeeld daarvan is de overeenkomst inzake een financieel product waarvan de waarde afhankelijk is van schommelingen op de financiële markt of bij verzekeringen met een looptijd korter dan een maand.⁵

De leden van de VVD-fractie wijzen voorts op de zorgen van Thuiswinkel.org en NVF dat de ontbindingsfunctie kan leiden tot meer impulsaankopen en een toename van ontbindingen. In reactie hierop geeft de regering aan dat de ontbindingsfunctie slechts een aanvullende wijze is waarop de consument zijn ontbindingsrecht kan uitoefenen. Het BW kent, onder invloed van Europees recht, reeds bepalingen die erop gericht zijn de uitoefening van het ontbindingsrecht te vergemakkelijken, zoals het modelformulier. De richtlijn past de reikwijdte van het ontbindingsrecht niet aan. Het doel is dat de uitoefening van het ontbindingsrecht voor een consument niet belastender is dan het aangaan van een overeenkomst. De mogelijkheid om van een online ontbindingsfunctie gebruik te maken voor overeenkomsten die via een online-interface zijn afgesloten sluit daar ook bij aan.

§ 7.3 Implementatietermijn

De leden van de VVD-fractie lezen dat VodafoneZiggo vraagt of de implementatiedatum van 19 juni 2026 haalbaar is. Kan de regering bevestigen dat deze datum haalbaar is en welke stappen worden genomen om vertraging te voorkomen?

De implementatiedatum van 19 juni 2026 is haalbaar. Als deze datum niet wordt gehaald, zal de wet zo snel mogelijk na deze datum in werking treden. Het tijdig implementeren van deze en andere richtlijnen heeft prioriteit en de regering zet zich in voor een zo spoedig mogelijke afronding van het implementatietraject.

§ 7.5 Citeertitel

De leden van de CDA-fractie lezen dat VodafoneZiggo de titel van het wetsvoorstel onduidelijk vindt omdat deze ziet op overeenkomsten inzake financiële diensten, terwijl het wetsvoorstel ook voorschriften bevat die relevant zijn voor andere producten en diensten. Deze leden vragen of de regering kan toelichten wat precies de scope is van producten en diensten die onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen.

De richtlijn bevat regels voor handelaren, financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen en beheerders van beleggingsinstellingen of icbe's, aanbieders van cryptoactivadiensten en crowdfundingdienstverleners. De regering

⁵ Zie artikel 6:230x lid 4 BW.

heeft gekozen om de citeertitel toe te spitsen op financiële diensten. Zo sluit de citeertitel aan bij de titel van de richtlijn. Hiermee wordt duidelijk dat het wetsvoorstel strekt ter implementatie van de richtlijn. Een citeertitel zonder verwijzing naar de richtlijn die wordt geïmplementeerd zou verwarring oproepen over de inhoud en het doel van het wetsvoorstel.

§ 7.6 Overig

De leden van de VVD-fractie lezen dat naar aanleiding van opmerkingen van ING opgemerkt wordt bij de verdere behandeling van onderhavig wetsvoorstel en het ontwerp-Implementatiewetsvoorstel herziene richtlijn consumentenkrediet rekening wordt gehouden met samenloop van de wetsvoorstellen. Op welke manier wordt er rekening gehouden met de samenloop van de wetsvoorstellen?

Beide wetten wijzigen artikel 1:20 van de Wet op het financieel toezicht. Het onderhavige wetsvoorstel zal naar verwachting eerder in werking treden en daarom zal het ontwerp-implementatiewetsvoorstel herziene richtlijn consumentenkrediet op dit punt worden aangepast.

De Minister van Financiën,

E. Heinen