

Vergaderjaar 2022–2023

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3578**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 21 december 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over het Fiche: Herziening richtlijn betreffende op afstand afsluiten van overeenkomsten inzake financiële diensten (Kamerstuk 22 112, nr. 3456).

De vragen en opmerkingen zijn op 5 juli 2022 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 19 december 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Schukking

## Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van het fiche: Herziening richtlijn betreffende op afstand afsluiten van overeenkomsten inzake financiële diensten<sup>1</sup>. Onderstaand wordt bij de beantwoording de volgorde van het verslag aangehouden.

*De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het fiche «Herziening richtlijn betreffende op afstand afsluiten van overeenkomsten inzake financiële diensten». Zij onderschrijven de doelstelling van het voorstel: het stimuleren van verlenen van financiële diensten in de interne markt met een hoge mate van consumentenbescherming. De leden delen de kritische vragen van het kabinet. Ook hebben de leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre crypto's en cryptodiensten onder de reikwijdte van de richtlijn vallen en hoe dit voorstel zich verhoudt tot het voorstel voor een verordening voor Markten in Crypto-Activa (MiCA). Het voorstel heeft het karakter van een vangnetregeling, wat inhoudt dat de nieuwe regelgeving gaat gelden voor financiële diensten die (nog) niet onder een product- of sectorspecifieke richtlijn vallen en waarvoor nog geen specifieke regels zijn opgenomen ten aanzien van de precontractuele informatie en/of het herroepingsrecht van de consument. Dit betekent dat op het moment dat MiCA in werking treedt, de crypto's en cryptodiensten die binnen de reikwijdte van MiCA vallen en waarvoor in MiCA regels zijn opgenomen met betrekking tot de precontractuele informatie en het herroepingsrecht daaronder zullen vallen. De artikelen uit Richtlijn 2002/65/EG betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten (hierna: de «DMFSD») die met het voorstel worden gemoderniseerd en worden overgeheveld naar Richtlijn 2011/83/EU betreffende consumentenrechten (hierna: de «Consumer Rights Directive») zijn dan niet (langer) van toepassing op die crypto's en cryptodiensten.*

*Tevens onderschrijven zij het belang van een zorgvuldige afweging tussen de additionele consumentenbescherming en de toename van de regeldruk. De leden zien de antwoorden tegemoet. Het kabinet onderschrijft dat het belangrijk is dat deze afweging op zorgvuldige wijze wordt gemaakt. De verwachting van het kabinet is dat de regeldruk niet of slechts minimaal zal toenemen.*

*De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/83/EU betreffende op afstand gesloten overeenkomsten inzake financiële diensten. Door de (relatief) sterk gedigitaliseerde Nederlandse economie achten deze leden de wetgeving op dit terrein in het bijzonder van belang voor Nederland en hebben de leden van de D66-fractie nog enkele vragen bij dit voorstel en het fiche hierover van de het kabinet. Naast het voorliggende voorstel begrijpen de leden van de D66-fractie dat er ook wordt gewerkt aan (Europese) wetgeving op het gebied van cryptovaluta. Daarom vragen deze leden naar de gevolgen van het voorliggende voorstel inzake financiële diensten voor het aanbod van cryptovaluta, de bescherming van consumenten en de samenhang tussen beide voorstellen en delen deze leden de vraag van het kabinet om opheldering aan de Commissie over in hoeverre cryptovaluta onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Graag verwijst ik naar het antwoord op de eerdere vraag over dit onderwerp van de VVD-fractie. Op het moment dat MiCA in werking treedt, gelden voor de crypto's en cryptodiensten die binnen de reikwijdte*

<sup>1</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 3456

van MiCA vallen de in MiCA opgenomen regels, waaronder de regels met betrekking tot de precontractuele informatie en het herroepingsrecht.

*Omdat het kabinet in het fiche schrijft dat het voorliggende voorstel de informatie die verschaft moet worden reguleert en beschrijft hoe dit moet worden verstrekt, vragen de leden van de D66-fractie naar de samenhang tussen het voorliggende voorstel inzake het op afstand afsluiten van overeenkomsten inzake financiële diensten en de actieve provisie transparantie over schadeverzekeringen.*

De DMSFD reguleert (onder meer) de informatie die verstrekt moet worden en hoe dit moet worden verstrekt bij financiële diensten waarvoor in product- of sectorspecifieke richtlijnen (nog) geen regels zijn opgenomen. De DMSFD functioneert daarbij als een «vangnet». Regelgeving voor de informatieverstrekking bij schadeverzekeringen vindt zijn basis in onder andere de richtlijn verzekeringsdistributie (Richtlijn 2016/97/EU). De invulling daarvan is geregeld op nationaal niveau. De DMSFD heeft dan ook geen invloed op de voorgenomen regels inzake actieve provisie transparantie bij schadeverzekeringen.

*Op welke andere terreinen kunnen consumenten volgens het kabinet beter worden geïnformeerd over de kosten die zij betalen bij het afsluiten van een financieel product, zo vragen deze leden.*

Het kabinet hecht veel waarde aan een goede informatievoorziening aan consumenten. Het onderhavige voorstel versterkt de (precontractuele) informatiepositie van consumenten in die gevallen waarin er geen regels zijn opgenomen in een product- of sectorspecifieke richtlijn. In gevallen waarin een product- of sectorspecifieke richtlijn bestaat, gelden in veel gevallen eisen aan de informatievoorziening aan consumenten over kosten, bijvoorbeeld bij het verstrekken consumptief krediet. Daarbuiten kent de nationale financiële regelgeving ook al de nodige waarborgen. Voor producten die niet onder een product- of sectorspecifieke richtlijn vallen, stellen de artikelen die worden overgeheveld naar de Consumer Rights Directive eisen aan de precontractuele informatie.

Momenteel onderzoekt het kabinet, naar aanleiding van het burgerinitiatief «Tijd voor Transparantie» en de motie van het lid Heijnen c.s.<sup>2</sup> de informatievoorziening met betrekking tot onder andere kosten ten aanzien van financiële producten. Daarbij wordt bijzondere aandacht gegeven aan de zogenaamde beleggingsverzekeringen.

*Het gebruik van online instrumenten om eerlijke en transparante dienstverlening te bevorderen wordt gesteund door de leden van de D66-fractie. Deze leden begrijpen de noodzaak van adequate uitleg aan de consument over het financieel product, maar vragen hoe een aanbieder ervoor kan zorgen dat de informatie die wordt verschaft adequaat is voor de consument.*

In het onderhavige voorstel wordt ook voorgeschreven aan welke eisen de informatieverstrekking moet voldoen. Zo wordt in het voorstel gesproken over het uitlichten van belangrijke informatie in de precontractuele fase. Ook worden regels opgenomen over layering van informatie, namelijk het presenteren van belangrijke informatie, waarbij na doorklikken ook extra informatie zichtbaar wordt.

Overigens leidt het verstrekken van informatie niet per definitie tot een adequate informatiepositie van een consument, omdat het kan leiden tot een zogeheten *information overload*. De wijze waarop de informatie verstrekt wordt, speelt daar een belangrijke rol bij. Het kabinet zet zich daarom onder meer in voor behoud van de algemene bepaling ten

<sup>2</sup> Kamerstuk 35 862, nr. 2

aanzien van online-interfaces. Deze houdt in dat online keuzeomgevingen in het belang van consumenten moeten worden ingericht, zodat zij verstandige keuzes kunnen maken. De bepalingen hieromtrent komen voort uit de door de gedragswetenschappen verkregen inzichten. Het kabinet is voorstander van het toepassen van dergelijke inzichten om het doel van adequate informatieverstrekking te bereiken.

*Welke stappen zet het kabinet om de financiële geletterdheid van consumenten te vergroten zodat de informatie over een financieel product dat iemand wil afsluiten voor iedereen helder is?*

Het Ministerie van Financiën werkt, samen met partners in de publieke en private sector, via het platform Wijzer in geldzaken aan de financiële geletterdheid van Nederlanders. Onderwijs speelt een belangrijke rol in het ontwikkelen van financiële geletterdheid. Jong geleerd is immers oud gedaan. Daarom organiseert Wijzer in geldzaken al meer dan tien jaar de Week van het geld. In het basisonderwijs deed 27 procent van de bovenbouw (groepen 6, 7 en 8) mee aan de Week van het geld. Binnen de nieuwe doelgroep MBO deed 22 procent van docenten Burgerschap mee. Met de website [www.geldlessen.nl](http://www.geldlessen.nl) biedt Wijzer in geldzaken de rest van het jaar kant-en-klare themalessen voor het basisonderwijs en een overzicht van overige lesprogramma's en materialen over omgaan met geld. Consumenten kunnen daarnaast op de website van Wijzer in geldzaken terecht voor informatie die kan helpen bij het maken van geldkeuzes. Zo werden in 2021 allerlei instrumenten en informatie over geldzaken op de website [Wijzeringeldzaken.nl](http://Wijzeringeldzaken.nl) 2,3 miljoen keer bezocht.

Financiële educatie is verder onderdeel van de plannen van het kabinet om geldzorgen, armoede en schulden aan te pakken, zoals toegelicht in de brief<sup>3</sup> van 23 november jl. van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Het kabinet wil ervoor zorgen dat alle kinderen en jongeren via school, maar ook daarbuiten, financiële basiskennis krijgen waardoor op de lange termijn geldzorgen en armoede worden tegengegaan.

Duidelijke en compacte informatie helpt consumenten om helder te krijgen hoe het financieel product werkt. Het onderhavige voorstel is in lijn met dit streven.

*Daarom zijn de leden van de D66-fractie ook voorstander van de mogelijkheid voor de consument om menselijke tussenkomst te vragen. Welke eisen aan deze interactie, bijvoorbeeld ten aanzien van de vorm, locatie en duur, kan de consument stellen, zo vragen deze leden.*

Als de overeenkomst online wordt afgesloten, moet de financieel dienstverlener de belangrijkste informatie en belangrijkste karakteristieken van het af te sluiten contract aan de consument geven. Het onderhavige voorstel bepaalt vervolgens dat de consument menselijke tussenkomst kan vragen en dat de financieel dienstverlener verplicht is daaraan tegemoet te komen, maar laat de vorm, locatie en duur daarvan vrij. Het kabinet is van mening dat de consument van de financieel dienstverlener mag verwachten dat die adequate menselijke tussenkomst biedt, zodat de consument goed geïnformeerd is over de inhoud van de overeenkomst. Het kabinet zet zich ervoor in dat consumenten in de taal van de precontractuele informatie kunnen communiceren met de financieel dienstverlener.

*Aangezien de leden van de D66-fractie begrijpen dat het voorstel meer slagkracht biedt aan bevoegde autoriteiten om te handhaven, vragen deze leden naar de gevolgen voor de capaciteit van de handhaving in*

<sup>3</sup> Kamerstuk 24 515 nr. 654

*Nederland. Hoe verhoudt de handhavingscapaciteit in Nederland zich tot andere lidstaten en hoe is de verhouding in het aantal uitgedeelde boetes, zo vragen deze leden.*

Het is nog niet mogelijk in te schatten wat de precieze impact zal zijn van het voorstel op de capaciteit van de handhaving in Nederland, omdat de onderhandelingen nog gaande zijn. Aangezien het onderhavige voorstel slechts betrekking heeft op een modernisering en overheveling van de relevante artikelen uit de DMFSD naar de Consumer Rights Directive, is de verwachting dat er weinig directe gevolgen zijn voor de capaciteit van de handhaving. In de toelichting bij het voorstel spreekt de Commissie de verwachting uit dat steeds minder diensten onder het voorstel vallen, aangezien steeds meer financiële diensten in product- of sectorspecifieke richtlijnen worden gereguleerd. Volgens de impact assessment van de Commissie neemt de relevantie van het vangnet daarmee af, maar blijft deze bestaan voor producten die (nog) geen eigen richtlijn hebben (zoals nieuw ontwikkelde financiële diensten).

Handhaving van de huidige richtlijn is op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming belegd bij de AFM. Binnen de AFM is geen specifieke capaciteit voor de handhaving van deze richtlijn geoormerkt. Het valt onder de bredere taak van toezicht op de naleving van regels voor consumentenbescherming in de financiële sector.

*De positieve effecten (volgens de Commissie) op het reduceren van de benadeling van consumenten en het consumentenvertrouwen in verhouding tot de kosten voor financiële dienstverleners en nationale autoriteiten lijkt volgens de leden van de D66-fractie proportioneel te zijn. Deze leden vragen naar de specifieke baten en lasten van het voorliggende voorstel voor de Nederlandse markt.*

De specifieke baten en lasten van het voorliggende voorstel zijn lastig in te schatten voor de Nederlandse markt. De richtlijn is van toepassing op door consumenten op afstand gesloten overeenkomsten die zien op (veelal ongereguleerde) diensten op het gebied van bankieren, kredieten, verzekeringen, pensioenen, investeren en betalingsmiddelen die op dit moment niet gereguleerd zijn in product of sectorspecifieke richtlijnen. Op dit moment bestaat geen inzicht in de volledige omvang van het aanbod van dergelijke diensten in Nederland, zodat ook de nationale baten en kosten niet gekwantificeerd kunnen worden. De totale kosten van het voorstel worden in het Impact Assessment voor de gehele EU geschat op € 117,1 miljoen, waarvan € 13,7 miljoen aan doorlopende kosten. De totale geschatte baten van het voorstel worden geschat op ongeveer € 292,8 miljoen.

*Ook de leden van de D66-fractie steunen de modernisatie op het gebied van consumentenbescherming bij het afsluiten op afstand van contracten voor financiële diensten, gezien de digitalisering die sinds 2002 heeft plaatsgevonden. Juist omdat er steeds vaker sprake is van grensoverschrijdende dienstverlening, vragen deze leden naar de manier waarop het grensoverschrijdende toezicht vormgegeven gaat worden. Hoe wordt geborgd dat toezichthouders in verschillende lidstaten de regels op dezelfde manier interpreteren, zo vragen deze leden. Is hier een rol voor een Europese toezichthouder, zoals het Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFS), vragen deze leden voorts.*

Onderdeel van het voorstel is maximumharmonisatie om hetzelfde hoge niveau van de consumentenbescherming in de gehele EU te bewerkstelligen. Het kabinet zet zich in om het niveau van consumentenbescherming in de nieuwe artikelen te verhogen en als minimum standaard te zetten voor alle lidstaten, met de mogelijkheid voor lidstaten om aanvullende regelgeving in te voeren.

Toezicht op de naleving zal (in beginsel) plaatsvinden door de toezicht- houder van de zogenaamde «home state», dat wil zeggen de toezicht- houder van het land waar de aanbieder van de financiële dienst is gevestigd. De Nederlandse toezichthouders hebben in Europa nauw contact met de andere toezichthouders.

*Naast het ontbreken van een evaluatiebepaling in de richtlijn, vragen de leden van de D66-fractie naar een evaluatie van de implementatie van de richtlijn op nationaal niveau. Is het kabinet voornemens om de effecten van de richtlijn op de financiële dienstverlening en bescherming van consumenten na een aantal jaar te evalueren, zo vragen deze leden.* Het onderhavige voorstel kent geen evaluatiebepaling. Bij de implemen- tatie van de richtlijn in onze nationale wetgeving zal het kabinet beoor- delen of een nationale evaluatiebepaling wenselijk is.

*De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het fiche «Herziening richtlijn betreffende op afstand afsluiten van overeenkomsten inzake financiële diensten». De leden vragen de Minister wat de relatie is tussen de kapitaalmarktunie en dit fiche.*

Het voorstel draagt bij aan de versterking van de interne markt, onder meer op het gebied van harmonisatie van regelgeving voor consumenten- bescherming. Ook bij de ontwikkeling van de kapitaalmarktunie wordt middels harmonisatie van regelgeving een sterkere interne markt nagestreefd, waar consumenten ook bij grensoverschrijdende dienstver- lening goed beschermd zijn, en voor aanbieders van producten en diensten dezelfde regels gelden binnen de hele EU.

*De leden vragen de Minister of consumentenbescherming ook los gezien kan worden van de kapitaalmarktunie.*

Consumentenbescherming is een belangrijke pijler binnen het regel- gevend kader voor financiële dienstverlening, ongeacht of herziening van bepaalde regelgeving onderdeel is van de ontwikkeling van de kapitaal- marktunie. De relevantie van consumentenbescherming op Europees niveau is toegenomen, vanwege het door de ontwikkeling van de interne markt toegenomen grensoverschrijdend digitale aanbod van financiële producten, onder meer in het kader van de kapitaalmarktunie.

*De leden willen weten van de Minister of crypto's en cryptodiensten onder de reikwijdte van deze richtlijn vallen. De leden willen voorts weten welke consequenties de Minister hieraan verbindt.*

Graag verwijs ik naar het antwoord op de eerdere vraag van de VVD-fractie op dit onderwerp. Op het moment dat MiCA in werking treedt, gelden voor de crypto's en cryptodiensten die binnen de reikwijdte van MiCA vallen de in MiCA opgenomen regels, waaronder de regels met betrekking tot de precontractuele informatie en het herroepingsrecht.