

Vergaderjaar 2025–2026

36 924

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek ter implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2225 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten (Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 januari 2026 en het nader rapport d.d. 30 maart 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 november 2025, nr. 2025002536, 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 28 januari 2026, nr. W06.25.00331/III, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 10 november 2025, no.2025002536, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet handhaving consumentenbescherming en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek ter implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2225 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten (Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de herziene richtlijn consumentenkrediet¹ (hierna: CCDI²). Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aanvullend verbod om bepaalde vormen van krediet aan te bieden aan minderjarigen en een aanscherping van de toestemming van de wettelijke vertegenwoordiger voor overige kredietovereenkomsten die

¹ Richtlijn (EU) 2023/2225 van het Europees Parlement en de Raad, 18 oktober 2023 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2008/48/EG.

door minderjarigen worden aangegaan. Daarbij wordt ook de verplichting tot leeftijdsverificatie door kredietgevers ingevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor het introduceren van het genoemde verbod en de aanscherping, maar merkt op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt op welke manier deze zich verhouden tot de CCDII.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat de voorgestelde bepaling voor verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens niet lijkt overeen te komen met de procedure van afscheiding van bijzondere categorieën persoonsgegevens zoals in de toelichting uiteen gezet. De voorgestelde formulering van de bepaling is bovendien strijdig met de CCDII. Daarin is geregeld dat bijzondere categorieën persoonsgegevens niet gebruikt mogen worden bij de kredietwaardigheidsbeoordeling.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Met het wetsvoorstel wordt de CCDII geïmplementeerd. De CCDII is de opvolger van de richtlijn consumentenkrediet³ (hierna: CCDI) die per 20 november 2026 zal worden ingetrokken.⁴ De CCDII beoogt net zoals de CCDI de totstandkoming van een interne markt voor krediet aan consumenten te bevorderen. Hierbij is volledige harmonisatie het uitgangspunt om te waarborgen dat alle consumenten in de Europese Unie (EU) een hoog en gelijkwaardig niveau van bescherming genieten.

De CCDII breidt het toepassingsgebied uit ten opzichte van de CCDI. Zo vallen onder meer aanbieders van «koop nu, betaal later»-diensten en aanbieders van kaarten met uitgestelde debitering onder het toepassingsbereik van de CCDII.

Het wetsvoorstel bevat naast de implementatie van de CCDII een aanvullend verbod om kredietovereenkomsten in de vorm van uitstel van betaling aan te bieden aan minderjarigen. Voor het aangaan van de overige kredietovereenkomsten door minderjarigen moet sprake zijn van duidelijke en ondubbelzinnige toestemming van de wettelijke vertegenwoordiger. Tevens voorziet het wetsvoorstel in de verplichting tot leeftijdsverificatie door kredietgevers. Volgens de toelichting zijn deze maatregelen noodzakelijk voor het behalen van de doelstellingen van de CCDII.⁵

2. Kredietverstrekking aan minderjarigen

Dit wetsvoorstel verbiedt kredietovereenkomsten in de vorm van uitstel van betaling aan minderjarige consumenten. Hieronder valt ook «koop nu, betaal later»-krediet en krediet in de vorm van kaarten met uitgesteld debiteren. Overige kredietovereenkomsten mogen wel door minderjarige consumenten worden aangegaan zolang er sprake is van duidelijke en ondubbelzinnige toestemming van de wettelijke vertegenwoordiger van de minderjarige consument.⁶

² De herziene richtlijn consumentenkrediet is ook bekend onder zijn Engelse titel als Consumer Credit Directive II.

³ 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.

⁴ Artikel 47 CCDII.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁶ Voorgesteld artikel 4:34b van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en voorgesteld artikel 7:75 van het Burgerlijk Wetboek (BW).

Deze bepalingen die de mogelijkheid voor minderjarige consumenten om kredietovereenkomsten af te sluiten, verbieden dan wel beperken, hebben de bescherming van minderjarigen tot doel. Volgens de toelichting zijn minderjarigen gevoelig voor beïnvloeding en de daaruit volgende impulsaankopen. Ook overzien minderjarigen niet altijd of zij deze aankopen kunnen betalen. Het is daarom volgens de toelichting noodzakelijk om schuldgewenning bij minderjarigen tegen te gaan. Bovenal omdat zij, bij gebrek aan financiële buffers, financieel kwetsbaar zijn.

De Afdeling begrijpt de wens om mede vanwege de financiële kwetsbaarheid van minderjarigen het aangaan van kredietovereenkomsten met uitgestelde betaling te verbieden en de toestemming van de wettelijke vertegenwoordig voor de overige kredietovereenkomsten aan te scherpen. Uit de toelichting blijkt echter onvoldoende op welke wijze het voorgestelde verbod en aanscherping zich verhouden tot de CCDII.

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel ervan uit lijkt te gaan dat minderjarigen als consumenten onder het toepassingsbereik van de CCDII vallen.⁷ Uit de transponeringstabel en de artikelsgewijze toelichting lijkt te volgen dat het voorgestelde verbod en beperking van kredietverstrekking aan minderjarige consumenten een nadere invulling betreft van de verplichting van de kredietgever in de richtlijn om een kredietwaardigheidsbeoordeling uit te voeren.⁸

De Afdeling merkt op dat de kredietwaardigheidsbeoordeling ziet op een individuele beoordeling op basis van informatie over de financiële en economische situatie van de consument.⁹ Het is de vraag of dit de juiste basis in de CCDII is voor de voorgestelde beperking van en verbod op het aangaan van kredietovereenkomsten met minderjarige consumenten. Ongeacht hun individuele kredietwaardigheid, kunnen minderjarige consumenten op basis van de voorgestelde categorale beperking en uitsluiting niet of minder gemakkelijk kredietovereenkomsten aangaan.

Dit hoeft de introductie van een verbod en de aanscherping van het toestemmingsvereiste overigens niet in de weg te staan. De Afdeling constateert dat de CCDII het ook mogelijk maakt dat lidstaten voorwaarden aan de toegang tot krediet stellen. Op grond daarvan lijkt het mogelijk te zijn om leeftijd als voorwaarde voor de toegang tot krediet te stellen zolang dit onderscheid op grond van leeftijd door objectieve criteria wordt gerechtvaardigd.¹⁰

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken wat de basis in de CCDII is voor het verbod op en de beperking van het aangaan van kredietovereenkomsten door minderjarige consumenten.

⁷ Voorgesteld artikel 4:34b Wft en voorgesteld artikel 7:75 BW verwijzen naar een minderjarige consument. Voorgesteld artikel 4:34b, tweede en derde lid, Wft heeft het over de leeftijdsverificatie van een consument.

⁸ Artikel 18, eerste lid, CCDII schrijft voor dat kredietgevers voor de sluiting van een kredietovereenkomst een grondige beoordeling van de kredietwaardigheid van de consument uitvoert. Deze beoordeling wordt uitgevoerd in het belang van de consument, om onverantwoordelijke leningspraktijken en overmatige schuldenlast te voorkomen, en bij de beoordeling wordt naar behoren rekening gehouden met factoren die relevant zijn om na te gaan of de consument de uit de kredietovereenkomst voortvloeiende verplichtingen kan nakomen.

⁹ Artikel 18, derde lid, CCDII.

¹⁰ Op grond van de eerste alinea van artikel 6 CCDII zorgen de lidstaten ervoor dat de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een krediet te krijgen, niet discriminerend in de zin van artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) zijn voor consumenten. Deze alinea doet geen afbreuk aan de mogelijkheid om verschillende voorwaarden voor toegang tot een krediet te bieden indien die verschillende voorwaarden terdege door objectieve criteria worden gerechtvaardigd (zie ook artikel 52, eerste lid, van het Handvest).

2. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is de grondslag aangepast in de toelichting. Het verbod en de beperking, zoals opgenomen in artikel 4:34b Wft en artikel 7:75, vierde lid BW, worden niet langer gebaseerd op de kredietwaardigheidsbeoordeling van artikel 18, derde lid, van de richtlijn, maar op artikel 6 van de richtlijn. De kredietwaardigheidsbeoordeling ziet namelijk op een individuele beoordeling op basis van informatie over de financiële en economische situatie van de consument, terwijl het voorgestelde verbod en de voorgestelde beperking voor alle minderjarigen gelden. Ongeacht de individuele kredietwaardigheid van een minderjarige consument kan geen enkele minderjarige consument een kredietovereenkomst in de vorm van uitgestelde betaling aangaan en geldt voor elke minderjarige consument dat bij de resterende typen kredietovereenkomsten de toestemming van de wettelijke vertegenwoordiger vereist is. Artikel 18, derde lid, van de richtlijn voorziet dan ook niet, zoals de Afdeling terecht opmerkt, in een grondslag voor het verbod op en de beperking van kredietverstrekking aan minderjarigen.

Artikel 6 van de richtlijn geeft die grondslag wel. Dit artikel maakt voor toegang tot krediet onderscheid mogelijk op grond van leeftijd, voor zover dit onderscheid door objectieve criteria is gerechtvaardigd. Dat is hier het geval. Het verbod en de beperking dienen een legitiem doel, te weten de bescherming van minderjarigen vanwege hun financiële kwetsbaarheid. Het is niet mogelijk om dit met minder vergaande maatregelen te bereiken, omdat alleen bij een verbod het risico op schulden is uitgesloten. De toelichting is op basis van het voorgaande aangepast en nader onderbouwd en ook de transponeringstabel is aangepast.

3. Verwerking bijzondere categorieën persoonsgegevens

Bij de kredietwaardigheidsbeoordeling moeten kredietgevers toetsen op basis van relevante en nauwkeurige informatie over onder meer het inkomen en de uitgaven van de consument.¹¹ Uit de toelichting volgt dat het niet uit te sluiten valt dat bij het opvragen van gegevens door de kredietgever ten behoeve van deze kredietwaardigheidsbeoordeling de kredietnemer bijzondere persoonsgegevens verstrekt.

Om te voorkomen dat deze bijzondere persoonsgegevens bij de kredietwaardigheidsbeoordeling worden betrokken, wordt voorgesteld deze door de consument aangeleverde gegevens af te scheiden. Met afscheiding wordt bedoeld: het nemen van technische of organisatorische maatregelen om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld de reden van de betaling, zoals een betaling aan een religieuze instelling, niet wordt betrokken bij de kredietwaardigheidsbeoordeling.¹²

In het voorstel wordt echter geregeld dat een kredietgever geen bijzondere categorieën persoonsgegevens mag verwerken, tenzij verwerking noodzakelijk is voor de kredietwaardigheidsbeoordeling en de verwerking is afgescheiden van het proces van de kredietwaardigheidsbeoordeling.¹³ De Afdeling constateert dat de tekst van deze bepaling niet overeen lijkt te komen met het doel van deze bepaling, zoals in de

¹¹ Artikel 18, derde lid, CCDII.

¹² De toelichting verduidelijkt dat deze technische of organisatorische maatregelen er bijvoorbeeld uit kunnen bestaan om een aparte afdeling of een derde partij eerst de gegevens te laten verwerken en indien nodig bijzondere categorieën persoonsgegevens af te scheiden.

¹³ Voorgesteld artikel 4:34a, tweede lid, Wft.

toelichting geformuleerd en hiervoor uiteengezet. Ook is de formulering van de voorgestelde bepaling strijdig met de CCDII.¹⁴

Onverminderd het voorgaande wijst de Afdeling erop dat voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens een in de AVG genoemde uitzonderingsgrond van toepassing dient te zijn, en dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor het toepassen van de betreffende uitzonderingsgrond.¹⁵

De Afdeling adviseert om de wettekst en de toelichting hierop aan te passen.

3. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de wettekst van artikel 4:34a Wft en de toelichting daarop aangepast. Zoals de Afdeling terecht opmerkt leek de wettekst van artikel 4:34a Wft in strijd te zijn met de bedoeling van deze bepaling, zoals in de toelichting geformuleerd.

Artikel 4:34a, eerste lid, Wft is gewijzigd, zodat nu expliciet is bepaald dat een aanbieder van consumptief krediet geen bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreft bij het uitvoeren van een kredietwaardigheidsbeoordeling. Dit is in overeenstemming met artikel 18, derde lid, van de richtlijn. Om verwarring of doorkruising met AVG-terminologie te voorkomen, is gekozen voor de term «betreft» in plaats van «verwerkt».

Ook het tweede lid van artikel 4:34a Wft is gewijzigd. De formulering van het tweede lid is aangepast om de wettekst in lijn te brengen met de bedoeling van het artikel. Eerst was het tweede lid zo geformuleerd dat verwerking van bijzondere persoonsgegevens voor de kredietwaardigheidsbeoordeling onder voorwaarden mogelijk leek te zijn. Dat was niet de bedoeling. Dat is in geen geval toegestaan, wat nu expliciet is opgenomen in het eerste lid. Het tweede lid bevat – na wijziging – een verbod op verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, maar creëert een wettelijke grondslag voor verwerking indien voldaan is aan twee voorwaarden.

De eerste voorwaarde is dat de verwerking ertoe dient de bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwijderen van de informatie die door de consument is verschaft ten behoeve van de beoordeling.

In het kader van een kredietwaardigheidsbeoordeling kunnen immers, bij wijze van bijvangst, bijzondere categorieën van persoonsgegevens deel uitmaken van de door de kredietgever opgevraagde informatie. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer een kredietgever rekeningafschriften opvraagt van de consument om het inkomen en de uitgaven van de consument te kunnen verifiëren. Op die rekeningafschriften kan bijvoorbeeld een contributie staan opgenomen aan een kerkgenootschap, waaruit een religieuze overtuiging blijkt. Deze gegevens mogen in beginsel niet worden verwerkt, maar het is tegelijkertijd van belang dat de consument niet zelf onderdelen van het opgevraagde rekeningafschrift lakt, om te voorkomen dat de betrouwbaarheid van de beoordeling wordt aangetast. Het moet de aanbieder van krediet dan ook worden toegestaan om met bijvoorbeeld een afgescheiden afdeling of door inschakeling van een derde debijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken, zodat de aanbieder de van de consument verkregen informatie kan schonen van deze bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Deze

¹⁴ Artikel 18, derde lid, CCDII bepaalt dat kredietgevers geen bijzondere categorieën persoonsgegevens als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) mogen gebruiken bij de kredietwaardigheidsbeoordeling.

¹⁵ Artikel 9, tweede lid, AVG.

geschoonde, ook wel gelakte, informatie kan vervolgens worden gebruikt voor het uitvoeren van de kredietwaardigheidsbeoordeling.

De tweede voorwaarde is dat de verwerking noodzakelijk moet zijn om tot een beoordeling te komen. Dit houdt in dat de beoordeling niet correct of volledig genoeg kan worden uitgevoerd op basis van andere gegevens en dat om deze reden het noodzakelijk is om informatie van de consument op te vragen.

Naast de voorwaarden van artikel 4:34a, tweede, lid Wft geldt ook dat voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens sprake moet zijn van een uitzondering op het verbod daarop in de AVG. In de toelichting staat opgenomen dat het de uitzondering van artikel 9, tweede lid, onderdeel g van de AVG betreft. Dit is een uitzonderingsgrond voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens die noodzakelijk is om redenen van algemeen belang.

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 Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

4. Overige wijzigingen

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen door te voeren. Zo is het voorgestelde artikel 1:20 Wft aangepast in verband met samenloop van het onderhavige wetsvoorstel met het wetsvoorstel Implementatiewet richtlijn op afstand gesloten overeenkomsten inzake financiële diensten,¹⁶ dat naar verwachting eerder in werking zal treden. Dit laatste wetsvoorstel zal een aantal leden van artikel 1:20 Wft wijzigen, waardoor het onderhavige wetsvoorstel van deze gewijzigde versie van dit artikel moet uitgaan. Artikel 1:20 Wft is hierop aangepast. Daarnaast wordt een nieuw lid toegevoegd. Dit vierde lid bepaalt dat voor krediet in de vorm van kaarten met uitgestelde debitering (creditcards) de regels van het wetsvoorstel pas gaan gelden vanaf zes maanden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Aangezien het een lidstaattoptie betreft om aanbieders van deze kredietsoort binnen het toepassingsbereik van de wet te brengen, wordt voor deze partijen pas bij de afronding van het wetgevingsproces duidelijk of zij definitief hun organisatie moeten voorbereiden op de nieuwe wet- en regelgeving. Daarom is gekozen voor een uitgestelde werking van de implementatiewet voor deze kredietsoort. Ook de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek is op deze uitgestelde werking aangepast in artikel 211aa, derde lid.

Ter volledige implementatie van artikel 18, elfde lid, van de richtlijn, is aan artikel 4:34, eerste lid, Wft toegevoegd dat de kredietwaardigheidsbeoordeling niet uitsluitend gebaseerd mag zijn op de kredietgeschiedenis van de consument.

In de toelichting bij artikel 7:60a BW is een passage toegevoegd die verduidelijkt dat er geen sprake is van koppelverkoop van een kredietovereenkomst samen met een verzekering als het gaat om een automatische groepsverzekering bij een kredietovereenkomst waarbij de consument geen keuze heeft ten aanzien van de verzekering of de aanbieder geen

¹⁶ Richtlijn (EU) 2023/2673 van 22 november 2023 wat betreft op afstand gesloten overeenkomsten inzake financiële diensten (DMFSD).

vergoeding ontvangt voor de distributie.¹⁷ Tevens is een alinea in de consultatieparagraaf over dit onderwerp verbeterd.

Artikel 7:60b BW bevat een verbod op het gebruik van persoonsgegevens van een consument waarbij in het verleden oncologische ziekten zijn gediagnosticeerd. In dit artikel is verduidelijkt dat dit artikel ziet op situaties van koppelverkoop en gebundelde verkoop.

Ter implementatie van artikel 29, vierde lid, van de richtlijn, is een derde lid aan artikel 7:68 BW toegevoegd dat bepaalt dat indien de door de kredietgever gevorderde vergoeding bij vervroegde aflossing hoger is dan het werkelijk geleden verlies, de consument een overeenkomstige vermindering kan vorderen.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om een aantal wetstechnische punten te corrigeren die los staan van de implementatie van de richtlijn. Een voorbeeld is de wijziging van artikel 2:64c, eerste lid, onderdeel a, Wft waarmee een verwijzing wordt aangepast. Bij de implementatie van artikel 5 van de richtlijn kredietsevicers en kredietkopers (Richtlijn EU 2021/2167) is per abuis een verwijzing opgenomen naar het tweede en vierde lid van artikel 4:9 Wft, inzake verplichtingen voor financiële dienstverleners ten aanzien van vakbekwaamheid van medewerkers, terwijl de vergunningvereisten uit artikel 5 van deze richtlijn geen vakbekwaamheidseisen voorschrijven maar slechts verplichtingen ten aanzien van de geschiktheid van de dagelijkse beleidsbepalers.

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 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

¹⁷ Dit volgt uit jurisprudentie van het Hof van Justitie: HvJ-EU, 29 september 2022, C-633/20.