

Per e-mail verstuurd

De minister van Financiën
T.a.v. mevrouw S.A.M. Kaag
Korte Voorhout 7
2500 EE DEN HAAG

| | |
|-------------|---|
| Datum | 22 augustus 2023 |
| Uw kenmerk | 2023-0000144873 |
| Ons kenmerk | FnVi-23083094 |
| Pagina | 1 van 6 |
| Kopie aan | Directeur Financiële Markten Verzoek om uitvoerbaarheids en handhaafbaarheidstoets inzake |
| Betreft | Implementatiewet richtlijn kredietservicers en kredietkopers |

Geachte mevrouw Kaag,

Op 20 juni 2023 verzocht u de Autoriteit Financiële Markten (AFM) om een uitvoeringstoets van het voorstel voor de Implementatiewet richtlijn kredietservicers en kredietkopers. Het wetsvoorstel betreft de implementatie van Richtlijn (EU) 2021/2167 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2021 inzake kredietservicers en kredietkopers en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2014/17/EU (PbEU 2021, L 438) (hierna: Implementatiewet).

1. Inleiding

De Implementatiewet resulteert voor de AFM in nieuwe taken, voor het toezicht op kredietservicers, kredietservicingaanbieders, kredietkopers en banken. Kredietservicers worden vergunningplichtig onder dit wetsvoorstel en vallen vanaf dat moment onder het gedragstoezicht van de AFM. Kredietservicers beheren en vorderen nakoming van niet-renderende kredietovereenkomsten die verkocht zijn door een bank in de Europese Unie, en voeren tevens één of meerdere van de in de Implementatiewet gedefinieerde kredietservicingactiviteiten uit. Kredietservicingaanbieders en kredietkopers vallen eveneens onder (een deel van) het gedragstoezicht van de AFM. Kredietservicingaanbieders verrichten één of meerdere kredietservicingactiviteiten namens de kredietservicer. Kredietkopers kopen niet-renderende (vorderingen uit) kredietovereenkomsten van een bank. Daarnaast worden voor verkopende banken en kredietkopers rapportage- en meldingsplichten in het leven geroepen.

De Implementatiewet treedt op 30 december 2023 in werking en bestaande kredietservicers hebben tot 1 juli 2024 de tijd om een vergunning te verkrijgen.

| | |
|-------------|------------------|
| Datum | 22 augustus 2023 |
| Ons kenmerk | FnVi-23083094 |
| Pagina | 2 van 6 |

Deze brief bevat het resultaat van de uitvoeringstoets. Uit de toets volgt dat de Implementatiewet nieuwe taken oplegt aan de AFM. De meeste taken zijn uitvoerbaar, mits daarvoor de benodigde capaciteit ter beschikking wordt gesteld. Eén nieuwe taak acht de AFM niet goed uitvoerbaar. Dit betreft het toezicht op ondernemingen die niet-renderende zakelijke leningen servicen. Ook geeft de AFM enkele aandachtspunten mee om de Implementatiewet op onderdelen te verduidelijken en daarmee de uitvoerbaarheid te vergroten.

2. Inhoud nieuwe taken

Als gevolg van de implementatiewet krijgt de AFM nieuwe taken, die hieronder zijn toegelicht:

Vergunningverlening

De AFM zal de aangewezen toezichthouder zijn om de vergunningaanvragen van kredietsservicers te behandelen aan de hand van artikel 2:64c Wft. De AFM dient voor vergunningverlening onder andere na te gaan of de wijze waarop de kandidaat vergunninghouder haar bedrijfsvoering heeft ingericht in lijn is met de vereisten. Ook gaat zij na of er sprake is van robuuste governance regelingen en adequate interne controlemechanismen.

Het is op voorhand moeilijk om in te schatten hoeveel partijen een vergunning als kredietsservicer zullen aanvragen. Doordat de Implementatiewet een nieuwe rechtsfiguur (kredietsservicer) introduceert, moeten alle partijen die al kredietsservicing activiteiten (voor niet-renderende leningen) verrichten onder het overgangsregime een vergunning als kredietsservicer aanvragen, ondanks dat ze mogelijk al een vergunning als kredietbemiddelaar¹ hebben. Een bemiddelingsvergunning in krediet volstaat dus niet langer, ondanks de overlap van de kredietsservicingactiviteiten met de definitie van bemiddelen in de Wft.

Onder de kredietsservicers bevinden zich ook ondernemingen die niet-renderende zakelijke leningen servicen. Zakelijke kredietverlening door banken valt op dit moment niet onder toezicht van de AFM. Dit leidt waarschijnlijk tot nieuwe vergunningplichtige partijen. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de uitvoerbaarheid van deze taak.

De vergunningverlening vergt een intensieve voorbereiding op de inwerkingtreding van de Implementatiewet, zoals het ontwikkelen en beschikbaar maken van een nieuw vergunningaanvraagformulier, het kunnen verwerken van dergelijke aanvragen middels een ingekaderd en reproduceerbaar proces, het inrichten en kunnen publiceren van een openbaar register, het kunnen uitvoeren van personentoetsingen en het opzetten van kanalen via welke de meldingen en rapportages kunnen verlopen.

De AFM schat in dat zij (in eerste instantie) 10 tot 20 vergunningen zal moeten behandelen in de overgangsfase van 30 december 2023 tot 1 juli 2024. Dit aantal is mede afhankelijk van mogelijk nog te

¹ Tenzij er een vrijstelling van toepassing is, zoals bijvoorbeeld het geval is voor incassobureaus, zie art. 6, eerste lid, onder c Vrijstellingsregeling Wft.

Datum 22 augustus 2023
Ons kenmerk FnVi-23083094
Pagina 3 van 6

creëren vrijstellingen en gebaseerd op de impactanalyse van de Europese Commissie, informatie-uitvragen aan een selectie banken en brancheverenigingen en een inschatting van de huidige ontwikkelingen in de markt. Dit betreft een conservatieve inschatting. De huidige markt (unie)omstandigheden zijn namelijk onaantrekkelijk voor de verkoop van niet-renderende kredietovereenkomsten. Wanneer de NPLD het mogelijk maakt om binnen de gehele Unie op efficiënte en transparante secundaire markten niet-renderende-leningen te verkopen en te servicen, kan dit leiden tot een groter aantal spelers op dit gebied dan vooralsnog is ingeschat. Ook op het moment dat de economische omstandigheden verslechteren en het aantal niet-renderende-leningen groeit is het aannemelijk dat het aantal spelers op dit gebied zal toenemen.

Europese paspoorten

Naast het behandelen van vergunningaanvragen zal de AFM ook inkomende (op grond van artikel 2:64d Wft) en uitgaande (op grond van artikel 2:121f Wft) notificaties verwerken ten behoeve van het grensoverschrijdend verlenen van diensten als kredietservicer (de Europese paspoorten). Dit geldt voor kredietservicers die in een andere EU-lidstaat een vergunning hebben en in Nederland actief willen zijn, en vice versa. De aantallen van de te verwachten notificaties zijn nog lastiger te bepalen, maar zal waarschijnlijk een veelvoud zijn van het aantal vergunningaanvragen.

Personentoetsingen AFM

Op basis van artikel 4:10 Wft en artikel 4:81b Wft moet de AFM beoordelen of de betrouwbaarheid van dagelijks beleidsbepalers, medebeleidsbepalers, leden van het toezichthoudend orgaan en de houders van een gekwalificeerde deelneming buiten twijfel staat. Daarnaast moet de AFM op grond van artikel 4:9 Wft beoordelen of de dagelijks beleidsbepalers en leden van het toezichthoudend orgaan geschikt zijn voor de uitoefening van hun functie. Aangezien een kredietservicer een rechtspersoon moet zijn houdt de AFM rekening met ongeveer 4 personentoetsingen per aanvraag. Dit aantal kan aanzienlijk hoger liggen afhankelijk van de eigendomsstructuur, gezien alle personen met een gekwalificeerd belang getoetst moeten worden (boven 10% aandelenbelang).

Doorlopend toezicht AFM

Naast een vergunningplicht, legt de Implementatiewet doorlopend toezicht van de AFM op aan kredietservicers. De Implementatiewet introduceert ook gedragsregels voor kredietkopers en kredietservicingsaanbieders waar de AFM doorlopend op zal moeten toezien. Ook voorziet de Implementatiewet in rapportage- en meldingsverplichtingen voor verkopende banken en kredietkopers die verwerkt en bijgehouden moeten worden.

Het doorlopend toezicht van de AFM op kredietservicers en kredietservicingsaanbieders zal zich onder meer richten op eisen met betrekking tot een zorgvuldige omgang en communicatie met kredietnemers. Er zal door de AFM onderzoek gedaan moeten worden naar de mate van compliance en risico's in de markt. De AFM moet daarbij kunnen reageren en acteren in het geval van signalen en meldingen over naleving van de Implementatiewet. De AFM zal het toezicht risicogestuurd inrichten en kan een mix inzetten van preventief

| | |
|-------------|------------------|
| Datum | 22 augustus 2023 |
| Ons kenmerk | FnVi-23083094 |
| Pagina | 4 van 6 |

en repressief toezicht. Preventief toezicht houdt in dat de AFM de dialoog aangaat en richting aan de markt geeft. Bij repressief toezicht treedt de AFM handhavend op.

Het toezicht op kredietsevicers is een nieuwe toezichttaak waarbij, naast de servicing van niet-renderende kredieten aan consumenten, ook de servicing van niet-renderende kredieten aan ondernemingen (zakelijk krediet) onder het toezicht van de AFM komt te vallen. De zakelijke kredietverlening door banken valt op dit moment niet onder toezicht van de AFM. Zoals eerder benoemd zal in paragraaf 3 verder worden ingegaan op de uitvoerbaarheid van deze taak.

Verder verplicht de Implementatiewet banken met een zetel in Nederland om halfjaarlijks gegevens te verstrekken aan de AFM ten aanzien van overgedragen niet-renderende kredietovereenkomsten. De AFM moet deze gegevens vervolgens delen met De Nederlandsche Bank (DNB). Voor kredietkopers wordt een vergelijkbare rapportageverplichting ingesteld. Voor beide rapportages zal de AFM een systeem inrichten om deze gegevens op de juiste wijze te verwerken.

Binnen het huidige kostenkader is er momenteel onvoldoende ruimte voor het ontwikkelen van de benodigde kennis en het uitvoeren van de nieuwe toezichttaken. Voor de uitvoering van deze toezichttaken is daarom aanvullende capaciteit noodzakelijk. Paragraaf 4 gaat hier nader op in.

3. Uitvoerbaarheid

De AFM beoordeelt de meeste nieuwe taken als uitvoerbaar, mits daarvoor aanvullende capaciteit ter beschikking wordt gesteld. Eén nieuwe taak acht de AFM niet goed uitvoerbaar. Dit betreft het toezicht op ondernemingen die niet-renderende zakelijke leningen servicen.

De zakelijke kredietverlening door banken valt op dit moment niet onder toezicht van de AFM. Door de Implementatiewet ontstaat de situatie dat de AFM enkel verantwoordelijk wordt gemaakt voor toezicht op 'de achterkant' van deze markt; na het doorverkopen van niet-renderende kredietovereenkomsten. Als specifieke wettelijke normen uit deze Implementatiewet worden overtreden kan de AFM hierop handhaven, maar bredere beïnvloeding van de markt is niet mogelijk. Daardoor kan niet worden gestuurd op het voorkomen van problemen bij het verlenen van het krediet of het beheren daarvan, zoals de AFM dit bij kredietverlening aan consumenten doet. Hiermee ontstaat een situatie waarbij de opgelegde taak niet goed uitvoerbaar is. Een zorgvuldige omgang met zakelijke kredietnemers die in betalingsproblemen zijn gekomen is niet te waarborgen met het beperkte toezichtmandaat dat volgt uit de implementatiewet. Ten aanzien van dit punt gaat de AFM graag met het ministerie in gesprek om samen tot een passende oplossing te komen.

Naast bovenstaande zorg heeft de AFM in haar uitvoeringstoets twee aandachtspunten geconstateerd. Deze aandachtspunten licht de AFM hieronder toe.

Het doorlopend toezicht van de AFM op kredietsevicers en kredietsevicingaanbieders zal zich onder meer richten op eisen met betrekking tot een zorgvuldige omgang en communicatie met kredietnemers. Dit

| | |
|-------------|------------------|
| Datum | 22 augustus 2023 |
| Ons kenmerk | FnVi-23083094 |
| Pagina | 5 van 6 |

houdt volgens de Implementatiewet ook in dat een kredietservicier de privacy van kredietnemers moet beschermen. Het is voor de AFM onduidelijk hoe deze verplichting zich verhoudt tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), die (ook) van toepassing is op kredietserviciers. Gegeven de onduidelijkheid omtrent de overlap van artikel 4:81c met de AVG, merkt de AFM op dat het toezicht op dit onderdeel van het nieuwe artikel logischerwijs binnen het takenpakket van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zou moeten vallen.

Op kredietservicieaanbieders rust geen vergunning- of registratieplicht. Bovendien is een kredietservicier op basis van de richtlijn niet verplicht om de AFM te informeren als zij een kredietservicieaanbieder aanwijst. Dit heeft tot gevolg dat de populatie van kredietservicieaanbieders voor de AFM niet zichtbaar is, wat het toezicht op kredietservicieaanbieders bemoeilijkt. De Implementatiewet stelt namelijk wel verschillende verplichtingen aan kredietservicieaanbieders waar de AFM op zal moeten toezien. De AFM acht het om die reden wenselijk dat de wetgever kredietserviciers verplicht om de AFM te informeren als zij een kredietservicieaanbieder aanwijst, net zoals een kredietkoper op grond van artikel 4:81j verplicht is de AFM te informeren als zij een kredietservicier aanwijst.

4. Bekostiging

De AFM onderscheidt voor wat betreft de impact van de inwerkingtreding van de NPLD op de benodigde toezichtcapaciteit twee fasen. Voorafgaand aan de “**reguliere situatie**” is sprake van een “**overgangsfase**” waarin bestaande kredietbemiddelaars en nieuwe toetreders een vergunning als kredietservicier zullen aanvragen en de betrokken beleidsbepalers en houders van gekwalificeerde deelnemingen getoetst dienen te worden. De overgangsfase loopt grofweg van 1 januari 2024 tot 1 juli 2024. Daarna is sprake van de reguliere situatie waarin naar verwachting een beperkter aantal partijen jaarlijks een vergunning zal aanvragen en de nadruk meer komt te liggen op wijzigingen en het doorlopende toezicht. De AFM volgt uiteraard de ontwikkelingen in de sector en kan haar toezichtcapaciteit bijstellen en doelmatig inzetten waar nodig.

Reguliere situatie

De AFM schat in dat er structureel 2 fte extra benodigd zal zijn. Dit betreft capaciteit voor het doorlopende toezicht, aangezien het toezicht gericht zal zijn op een uitgebreider wettelijk kader met nieuwe normen in combinatie met een uitbreiding van de toezichtpopulatie, zoals hierboven beschreven in paragraaf 2. Daarnaast betreft het een structurele toename van capaciteit voor werkzaamheden gerelateerd aan markttoegang in verband met nieuwe toetreders, Europese paspoortnotificaties en doorlopende wijzigingen en toetsingen. Mocht de nieuwe taak ten aanzien van het toezicht op ondernemingen die niet-renderende zakelijke leningen diensten ongewijzigd blijven in de Implementatiewet dan zal de benodigde capaciteit groter zijn dan de huidige inschatting van 2 fte. De uiteindelijke omvang van deze markt zal een belangrijke invloed hebben op de hoeveelheid extra benodigde capaciteit.

Overgangsfase

De AFM schat in dat in het eerste jaar, waarin de overgangsfase valt in totaal tenminste 3,5 fte benodigd zal zijn. Dit is noodzakelijk om de verwachte bulk van vergunningaanvragen te kunnen verwerken binnen de

Datum 22 augustus 2023
Ons kenmerk FnVi-23083094
Pagina 6 van 6

daartoe geldende wettelijke termijn van 90 dagen (artikel 1:102, derde lid, Wft). Deze schatting is gebaseerd op een inschatting van 20 vergunningaanvragen en circa 80 personentoetsingen (gemiddeld 4 per vergunningaanvraag). Daarnaast zal in de overgangsfase ook de eerste bulk inkomende Europese paspoortregistraties moeten worden verwerkt en zullen de nodige voorbereidingen getroffen moeten worden. In de overgangsfase zal er tevens ingezet moeten worden op kennisontwikkeling van toezichthouders.

De AFM voorziet in de overgangsfase een mogelijk knelpunt ten aanzien van de begroting. De AFM zal overwegen om ten behoeve van het NPL-toezicht een aanvraag te doen om gebruik te maken van de post 'onvoorzien' in het vastgestelde kostenkader.

Toezicht op servicing van niet-renderende zakelijke leningen

Zoals eerder genoemd in deze uitvoeringstoets acht de AFM het toezicht op ondernemingen die niet-renderende zakelijke leningen servicen niet goed uitvoerbaar. Op dit moment heeft de AFM in haar inschatting van het benodigde aantal fte geen rekening gehouden met het toezicht op ondernemingen die niet-renderende zakelijke leningen servicen. De AFM schat in dat tenminste één additionele fte benodigd zal zijn om dit toezicht uit te voeren. Tegelijkertijd benadrukt de AFM dat de uitvoerbaarheid niet enkel samenhangt met capaciteit, maar voornamelijk met de vormgeving van het mandaat in deze implementatiewet.

Doorberekening aan de markt

De kosten voor het doorlopend toezicht zullen worden gedekt door de marktpartijen waarop toezicht wordt ingesteld middels deze Implementatiewet. Dit zal worden uitgewerkt in het Besluit bekostiging financieel toezicht (Bbft). De kosten voor vergunningverlening, personentoetsingen en wijzigingen worden gedekt door een eenmalige verrichtingentarief.

5. Tot slot

Indien u vragen heeft naar aanleiding van de uitvoeringstoets dan horen wij dat graag.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

drs. J.R. Heuvelman MSc
Bestuurslid

[persoonsgegevens]
Hoofd Strategie, Beleid en Internationale Zaken