



Aangetekend MBVO

**Bijlage 2 - Openbare versie**  
**Leadprovider B.V.**



Datum  
Ons kenmerk  
Pagina  
Telefoon  
E-mail  
Betreft

  
1 van 20  
020 -   
@afm.nl  
Beslissing op bezwaar

Geachte heer [A],

Bij besluit van 21 maart 2012, met kenmerk , heeft de Autoriteit Financiële Markten (AFM)<sup>1</sup> aan Leadprovider B.V. (Leadprovider) een bestuurlijke boete opgelegd wegens overtreding van artikel 2:80, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht (Wft) (het Besluit).

Tegen het Besluit heeft u namens Leadprovider bij e-mail van 27 april 2012 bezwaar gemaakt. Bij e-mail van 2 juli 2012 heeft u namens Leadprovider de gronden van het bezwaar ingediend. Het bestuur van de AFM heeft bij vergadering van 19 november 2012 besloten het Besluit in stand te laten. In deze brief wordt uitgelegd hoe de AFM tot haar oordeel is gekomen.

De beslissing op bezwaar is als volgt opgebouwd. Paragraaf I bevat de (verwijzing naar de) relevante feiten en omstandigheden. In paragraaf II beschrijft de AFM kort de gronden van bezwaar, in paragraaf III geeft de AFM een beoordeling van de gronden van bezwaar. In paragraaf IV gaat de AFM in op de publicatie van het besluit, in paragraaf V wordt het besluit van de AFM op het bezwaar weergegeven en in paragraaf VI is opgenomen welk rechtsmiddel u tegen dit besluit kunt aanwenden.

Het verslag van de hoorzitting van 12 september 2012 is opgenomen in **bijlage 1** en maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. Daarnaast is een geschoonde versie van dit besluit opgenomen als **bijlage 2**.

---

<sup>1</sup> Met "de AFM" wordt in deze brief zowel de AFM zelf, als haar toezichthouder(s) bedoeld.

Datum

Ons kenmerk

Pagina

2 van 20

## I. Feiten en omstandigheden

Deze beslissing op bezwaar is gebaseerd op de feiten, zoals die zijn opgenomen in het Besluit en in de onderzoeksrapportage van 12 december 2011 met kenmerk [REDACTED] die gelijktijdig met het boetevoornemen aan Leadprovider is verstuurd. De feiten die zijn genoemd in het Besluit en de onderzoeksrapportage moeten hier als herhaald en ingelast worden beschouwd. Voor een uitgebreid overzicht van de feiten tot en met 21 maart 2012 verwijst de AFM naar het Besluit en de onderzoeksrapportage.

1. Leadprovider is in de Kamer van Koophandel ingeschreven onder nummer 11063218 en is gevestigd op het adres Toepadweg 10 g, te Zaltbommel. De "rechtsvoorganger" van Leadprovider is [REDACTED]. De bedrijfsomschrijving van Leadprovider, zoals vermeld in het register van de Kamer van Koophandel, luidt als volgt: "*E-consultancy en E-marketing ten behoeve van de financiële dienstverleners*". [REDACTED] B.V. te Zaltbommel staat vermeld als enig aandeelhouder en bestuurder van Leadprovider.
2. [REDACTED] B.V. is in de Kamer van Koophandel ingeschreven onder nummer [REDACTED]. De heer [A] staat vermeld als enig aandeelhouder en bestuurder sinds 26 februari 2008.

### *Bezwaarprocedure*

3. Bij besluit van 21 maart 2012 ([REDACTED]) heeft de AFM aan Leadprovider een bestuurlijke boete opgelegd ten bedrage van € 96.000,- (zegge: zesennegentigduizend euro) omdat Leadprovider in de periode van 21 maart 2009 tot en met 12 november 2010 werkzaamheden heeft verricht die kwalificeren als bemiddelen in de zin van artikel 1:1 van de Wft, zonder dat zij beschikte over de daarvoor vereiste vergunning. Dit is een overtreding van artikel 2:80, eerste lid, Wft.
4. Bij e-mail van 27 maart 2012 heeft de heer [A], namens Leadprovider, bezwaar gemaakt tegen het Besluit.
5. Bij brief van 6 april 2012 ([REDACTED]) heeft de AFM een ontvangstbevestiging verstuurd aan Leadprovider. De AFM heeft in deze brief tevens aangegeven dat er twee gebreken kleven aan het door Leadprovider ingediende bezwaarschrift. Het bezwaarschrift bevatte geen ondertekening en was niet naar het juiste e-mailadres verzonden. De AFM heeft Leadprovider in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op 2 mei 2012 de gebreken te herstellen en de gronden van bezwaar in te dienen.
6. Leadprovider heeft tevens om een voorlopige voorziening verzocht, verwezen wordt naar de randnummers 18 tot en met 25. Op 26 april 2012 heeft de AFM telefonisch contact opgenomen met de heer [A] en is besproken dat de AFM aan Leadprovider een termijn van vier weken na de dag van verzending van de uitspraak van de voorzieningenrechter zal geven om de gronden van bezwaar in te dienen. Bij e-mail van 26 april 2012 en bij brief van 27 april 2012 ([REDACTED]) heeft de AFM de termijn voor het aanvullen van de gronden van bezwaar aan Leadprovider bevestigd en nogmaals

aangegeven dat de twee gebreken die kleven aan het door Leadprovider ingediende bezwaarschrift uiterlijk op 2 mei 2012 dienen te zijn hersteld.

7. Bij e-mail van 27 april 2012 heeft de heer [A], namens Leadprovider, de twee gebreken hersteld.
8. Bij e-mail van 1 mei 2012 heeft de AFM een ontvangstbevestiging verstuurd aan Leadprovider.
9. Bij e-mail van 2 juli 2012 heeft de heer [A], namens Leadprovider, de gronden van het bezwaar ingediend.
10. Bij e-mail van 2 juli 2012 heeft de AFM een ontvangstbevestiging verstuurd aan Leadprovider.
11. Op 2 juli 2012 heeft de heer [A] telefonisch aan de AFM laten weten dat hij gehoord wil worden. Bij e-mail van 2 juli 2012 heeft de AFM de heer [A] verzocht om eventuele verhinderdata door te geven.
12. Bij e-mail van 5 juli 2012 heeft de heer [A] de AFM bericht in de laatste twee weken van augustus weer beschikbaar te zijn om ter hoorzitting te verschijnen. Dit heeft tot gevolg dat de hoorzitting pas na het verstrijken van de beslistermijn zal kunnen plaatsvinden. Bij e-mail van 10 juli 2012 heeft de AFM de heer [A] verzocht om ook eventuele verhinderdata in de maand september door te geven. Bij brief van 10 juli 2012 ( ) heeft de AFM de beslistermijn opgeschort met ingang van 10 juli 2012 tot de dag van de hoorzitting.
13. Bij e-mail van 23 juli 2012 heeft de heer [A] zijn verhinderdata in de maand september doorgegeven.
14. Bij e-mail van 30 juli 2012 heeft de AFM de heer [A] uitgenodigd voor een hoorzitting op woensdag 12 september 2012 om 11:00 uur. Bij e-mail van 30 juli 2012 heeft de heer [A] aangegeven dat hij, samen met mevrouw [D], aanwezig zal zijn bij de hoorzitting. Bij brief van 1 augustus 2012 ( ) heeft de AFM aan Leadprovider tevens een uitnodiging voor de hoorzitting per post verstuurd.
15. Op 12 september 2012 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt, het verslag van de hoorzitting is opgenomen in **bijlage 1** bij dit besluit.
16. Bij e-mail van 13 september 2012 heeft mevrouw [D] naar aanleiding van de hoorzitting nog een toelichting gegeven op het bezwaar.
17. Bij brief van 11 oktober 2012 ( ) heeft de AFM aan Leadprovider bericht dat zij op grond van artikel 7:10, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) de beslissing op het bezwaarschrift verdaagt met zes weken.

*Voorlopige voorziening*

18. Bij e-mail van 26 maart 2012 heeft de heer [A], namens Leadprovider, aan de AFM een verzoek om een voorlopige voorziening verstuurd.
19. Bij e-mail van 26 maart 2012 heeft de AFM een ontvangstbevestiging verstuurd aan Leadprovider. Aangezien het verzoek om een voorlopige voorziening niet is onderbouwd, heeft de AFM voorts verzocht om het verzoek alsnog toe te sturen. Tevens heeft de AFM telefonisch contact opgenomen met de heer [A] om onder meer aan te geven dat het verzoek gericht dient te worden aan de rechtbank Rotterdam.
20. Bij e-mail van 26 maart 2012 heeft de heer [A] aan de AFM bericht dat hij een medewerker van de AFM heeft gesproken en dat deze medewerker hem telefonisch heeft bevestigd dat het verzoek -zonder onderbouwing - voldoende is.
21. Bij e-mail van 26 maart 2012 heeft de AFM aan de heer [A] bericht dat tijdens het telefoongesprek onder meer aan hem is medegedeeld dat naast het verzoek om een voorlopige voorziening ook een bezwaarschrift ingediend moet worden bij de AFM tegen de aan Leadprovider opgelegde boete. Daarnaast is aangegeven dat het aan de rechtbank Rotterdam is om te beoordelen of zij een niet onderbouwd verzoek voldoende vindt om de zaak in behandeling te nemen. Voorts heeft de AFM bericht dat, zoals besproken, het verzoek door de AFM is doorgezonden aan de rechtbank Rotterdam.
22. Bij brief van 26 maart 2012 ([REDACTED]) heeft de AFM het verzoek om een voorlopige voorziening doorgezonden aan de rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht.<sup>2</sup> De AFM heeft, bij brief van gelijke datum, tevens een kopie van haar brief aan de rechtbank Rotterdam aan Leadprovider verstuurd.
23. Op 24 mei 2012 heeft de zitting plaatsgevonden.
24. Bij uitspraak van 7 juni 2012 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam (de Voorzieningenrechter) het verzoek van Leadprovider tot schorsing van het Besluit afgewezen. Er is, kort gezegd, naar het voorlopig oordeel van de Voorzieningenrechter sprake van bemiddelen. Derhalve is er volgens de Voorzieningenrechter geen reden om aan te nemen dat het bestreden Besluit in bezwaar geen stand zal houden. Ook was er volgens de Voorzieningenrechter geen grond om de publicatie in verband met de hoogte van de boete te schorsen.
25. Op 8 juni 2012 heeft de AFM het Besluit gepubliceerd op haar website.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Op grond van het bepaalde in artikel 8:81, vierde lid Awb juncto artikel 6:15, eerste lid, Awb wordt een verzoekschrift dat wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.

<sup>3</sup> De bevoegdheid daartoe is neergelegd in artikel 1:97, eerste lid, sub a, juncto artikel 1:97, derde lid, Wft.

## II. Gronden van het bezwaar

26. Samengevat en zakelijk weergegeven bevat het bezwaarschrift de volgende gronden:

- A. Leadprovider heeft nimmer bemiddeld als bedoeld in artikel 1:1 Wft;
- B. Het is voor Leadprovider niet duidelijk geweest of zij wel of geen vergunningplichtige activiteiten verrichtte;
- C. De vergunningaanvraag van Leadprovider van 4 september 2009 is ten onrechte afgewezen;
- D. Leadprovider heeft geen schade aangericht aan consumenten, dit zou invloed moeten hebben op de hoogte van de boete.

27. De AFM geeft hieronder per aangevoerde grond haar reactie weer.

## III. Beoordeling van de bezwaargronden A t/m D

A. Leadprovider heeft nimmer bemiddeld als bedoel in artikel 1:1 Wft

### Toelichting Leadprovider

- 28. Leadprovider biedt uitsluitend de infrastructuur voor data-verkeer van de consument naar (intermediairs van) geldverstrekkers en bemiddelt of adviseert niet bij het afsluiten van verzekeringen of financiële producten. Leadprovider ontvangt dan ook geen provisie of enige andere vorm van beloning die samenhangt met het tot stand doen komen van een overeenkomst tussen consumenten en financiële marktpartijen. Leadprovider heeft nimmer bemiddeld als bedoeld in de Wft.
- 29. Leadprovider heeft op 3 september 2009 een vergunning aangevraagd bij de AFM. Deze vergunning is aangevraagd met als doel het kunnen verstrekken van consumentgegevens aan financieel adviseurs, ofwel lead-provisioning. Dit houdt in dat er een platform wordt aangeboden waarop consumenten hun gegevens achterlaten en deze zelf naar de aanbieder versturen. Hierbij wordt niet geadviseerd. Tevens is er geen sprake van klantcontact.
- 30. Uit de uitspraak van de Voorzieningenrechter van 7 april 2008 (LJN BC8951) blijkt dat van bemiddelen sprake is als een 'offerteservice' is gericht op het als tussenpersoon tot stand brengen van een overeenkomst inzake een financieel product (niet zijnde een financieel instrument), waarbij de tussenpersoon inhoudelijke betrokkenheid moet hebben gehad bij het tot stand brengen van de overeenkomst. Verder volgt uit deze uitspraak dat als de bemiddelaar geen cliëntgegevens verstrekt aan de aanbieders van die financiële producten er geen sprake van bemiddelen kan zijn. Het aanvragen van

een offerte via een website maakt niet dat er sprake is van bemiddelen, omdat de consument zelf de cliëntgegevens verstrekt aan de aanbieder. Dat zij die offerte kunnen aanvragen via de website van de bemiddelaar maakt niet dat de bemiddelaar de betreffende gegevens verstrekt aan de aanbieders, doch slechts dat zij een platform biedt aan consumenten om zelf aan de hand van een door de bemiddelaar opgestelde vragenlijst gegevens door te sturen aan aanbieders met het oog op het doen van een offerte door die aanbieders. De Voorzieningenrechter heeft daarbij overwogen dat het daarbij niet uitmaakt dat op basis van 'pay-per-click' inkomsten worden gegenereerd. Op deze uitspraak heeft Leadprovider haar werkwijze gebaseerd.

#### Reactie AFM

31. De AFM is van oordeel dat Leadprovider met in ieder geval twee ([www.hypotheek-weetjes.nl](http://www.hypotheek-weetjes.nl) en [www.delaagsterente.info](http://www.delaagsterente.info)) van de 55 opgegeven websites leads heeft verworven, waarbij meer dan alleen NAW-gegevens werden ingewonnen van consumenten. Leadprovider had daarnaast overeenkomsten gesloten met aanbieders en/of bemiddelaars met de strekking dat consumenten in contact kwamen met die aanbieders en/of bemiddelaars. Leadprovider heeft hierdoor in de periode van 21 maart 2009<sup>4</sup> tot en met 12 november 2010 bemiddeld zonder te beschikken over de daartoe vereiste vergunning van de AFM. Hiermee heeft Leadprovider artikel 2:80, eerste lid, Wft overtreden. In het navolgende zal de AFM ter onderbouwing van haar standpunt nader ingaan op de reikwijdte van de definitie bemiddelen en vervolgens onderbouwen waarom de werkwijze van Leadprovider kwalificeert als bemiddelen in de zin van artikel 1:1 Wft.

#### *Reikwijdte definitie bemiddelen*

32. Ingevolge artikel 2:80, eerste lid, Wft is het verboden in Nederland zonder een daartoe door de AFM verleende vergunning te bemiddelen. De definitie van bemiddelen luidt, voor zover relevant, als volgt: *"alle werkzaamheden in de uitoefening van een beroep of bedrijf gericht op het als tussenpersoon tot stand brengen van een overeenkomst inzake krediet tussen een consument en een aanbieder (...)"*<sup>5</sup>
33. In haar "Nieuwsbrief financieel dienstverleners Wfd sept. 2006" van 5 september 2006 heeft de AFM de definitie van bemiddelen toegelicht: *"Doorverwijzen van klanten kan een financiële dienst zijn waarvoor een Wfd-vergunning nodig is. Het doorgeven van informatie van een consument aan een aanbieder of andere bemiddelaar die relevant is voor het afsluiten van een financieel product, is bemiddelen in de zin van de Wet financiële dienstverlening (Wfd). Bijvoorbeeld een bemiddelaar in autoverzekeringen met een*

---

<sup>4</sup> De AFM heeft vastgesteld dat Leadprovider vanaf 25 november 2008 heeft bemiddeld zonder te beschikken over de vereiste vergunning. Op grond van artikel 1:87 Wft (oud) geldt een verjaringstermijn van drie jaar. Met de invoering van de Vierde tranche Awb is een verjaringstermijn van vijf jaar gaan gelden (artikel 5:45, eerste lid, Awb). Gelet op de twee verschillende verjaringstermijnen is de AFM, bij het vaststellen van de periode van de overtreding die ten grondslag wordt gelegd aan de boete, uitgegaan van de voor Leadprovider meest gunstige bepaling.

<sup>5</sup> Artikel 1:1, *bemiddelen*, sub b, Wft.

*Wfd-vergunning ontvangt van een autodealer de contactgegevens van de koper, de dagwaarde van de te kopen auto en het aantal schadevrije jaren. De autodealer is daarmee aan het bemiddelen. Hiervoor heeft hij een Wfd-vergunning nodig. De bemiddelaar in autoverzekeringen mag geen zaken doen met de autodealer tenzij de autodealer zelf een Wfd-vergunning heeft. Als de autodealer alleen de contactgegevens van de koper doorgeeft aan de bemiddelaar is dat geen bemiddeling."*

34. In haar "Nieuwsbrief financiële dienstverleners maart 2009" van 3 maart 2009 heeft de AFM een nadere toelichting gegeven op het begrip bemiddelen. Overigens is, anders dan Leadprovider stelt, deze nieuwsbrief, evenals de nieuwsbrief van 5 september 2006, beschikbaar op de website van de AFM.<sup>6</sup>
35. In de nieuwsbrief van maart 2009 is onder meer toegelicht dat de wet een ruime uitleg geeft aan het begrip bemiddelen: "Activiteiten die in verband kunnen worden gebracht met het tot stand brengen van een overeenkomst tussen een aanbieder en een consument, vallen al snel onder 'bemiddelen'." "Er is sprake van bemiddelen als een persoon meer dan alleen contactgegevens inwint bij de consument, en een overeenkomst heeft met een aanbieder of bemiddelaar met de strekking dat consumenten (rechtstreeks of met tussenkomst van een derde) in contact komen met die aanbieder of bemiddelaar. Betaling door de aanbieder of bemiddelaar aan de persoon die de betreffende gegevens inwint, wijst op het bestaan van een overeenkomst.

*De overeenkomst leidt ertoe dat het inwinnen van de betreffende informatie gericht is op het tot stand brengen van een overeenkomst tussen een consument en de aanbieder of bemiddelaar. Omdat meer dan alleen contactgegevens worden ingewonnen, is sprake van werkzaamheden die gericht zijn op een inhoudelijke betrokkenheid bij het tot stand brengen van een overeenkomst.*

*Wanneer geen sprake is van een overeenkomst, en de persoon die de nadere gegevens inwint meer dan alleen contactgegevens doorgeeft aan een aanbieder of bemiddelaar, is ook sprake van bemiddelen."*

36. Uit de nieuwsbrief volgt derhalve dat een persoon bemiddelt indien die persoon meer dan alleen contactgegevens inwint van consumenten en (i) een overeenkomst heeft met aanbieders of bemiddelaars met de bedoeling dat consumenten in contact komen met die aanbieder of bemiddelaar of (ii) die ingewonnen gegevens doorgeeft aan aanbieders of bemiddelaars.
37. Dat er bij het inwinnen en doorgeven van meer dan contactgegevens sprake is van bemiddelen, volgt uit de wettekst zelf en uit de wetsgeschiedenis. In de wetsgeschiedenis ter zake van de Wet op de financiële dienstverlening (Wfd)<sup>7</sup> zijn de activiteiten van een bemiddelaar als volgt omschreven:

<sup>6</sup> Zie de "Nieuwsbrief financieel dienstverleners maart 2009" van 3 maart 2009, te downloaden op:

<http://www.afm.nl/~media/Files/nieuwsbrief-archief/fd/2009/Nieuwsbrief%20FD%20maart%202009.ashx>.

<sup>7</sup> Het begrip bemiddelen in de Wft is blijkens de wetsgeschiedenis ontleend aan de Wfd, zie Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 19, p. 363. Om die reden heeft de wetsgeschiedenis van die wet voor de uitleg van het begrip bemiddelen haar relevantie behouden, vgl.

Rb. Rotterdam, 2 september 2010, RF 2010/97, r.o. 2.4.

*“Zijn werkzaamheden kunnen zich uitstrekken van het verzamelen van gegevens over de consument ten behoeve van de te sluiten overeenkomst en het verstrekken van die gegevens aan de aanbieder die de overeenkomst uiteindelijk zal aangaan met de consument, tot het in concept opstellen van de overeenkomst tussen de consument en de aanbieder en het zorgdragen voor de ondertekening van de overeenkomst door deze twee partijen.”<sup>8</sup>*

Voor bemiddelen is derhalve niet noodzakelijk dat daadwerkelijk een contract tot stand komt. Evenmin is voor de kwalificatie van bemiddelen noodzakelijk dat de bemiddelaar daadwerkelijk de intentie heeft dat uiteindelijk tussen derden een overeenkomst tot stand komt. De zinsnede ‘gericht op het als tussenpersoon tot stand brengen van een overeenkomst’ in de definitie van bemiddelen, moet objectief worden uitgelegd. Dit is bevestigd in een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 24 maart 2011. Voldoende is volgens de rechtbank: *“dat de (voorbereidende) werkzaamheden (normaliter) als dienstig kunnen worden gekwalificeerd voor een mogelijk tussen consument en aanbieder of tussen cliënt en verzekeraar tot stand te brengen overeenkomst.”<sup>9</sup>*

38. Het enkele doorverwijzen van een consument naar een aanbieder of bemiddelaar levert geen bemiddelen op.<sup>10</sup> De reden dat het enkele doorverwijzen zonder het verstrekken van gegevens niet onder de reikwijdte van het begrip bemiddelen valt, is dat het enkele doorverwijzen geen werkzaamheid is gericht op inhoudelijke betrokkenheid bij het tot stand brengen van die overeenkomst.
39. Naast het enkele doorverwijzen, vormt ook het ‘aanbrengen’ een beperking van het begrip bemiddelen. In de wetsgeschiedenis van de Wfd is namelijk opgemerkt dat het aanbrengen geen activiteit is die in de Wfd wordt gereguleerd.<sup>11</sup> Onder dit ‘aanbrengen’ moet worden verstaan het verstrekken van contactgegevens aan een aanbieder of bemiddelaar. Zodra de bemoeienis verder gaat dan het enkel doorverwijzen of het enkel verstrekken van contactgegevens, is er sprake van bemiddelen. Hierop heeft de AFM haar nieuwsbrief van 3 maart 2009 gebaseerd.
40. Het voorgaande vindt inmiddels ook ondersteuning in de jurisprudentie. In de uitspraak van 2 september 2010 overwoog de rechtbank Rotterdam ten aanzien van de situatie dat consumenten meer gegevens dan NAW-gegevens konden achterlaten via een website, waarbij de via de website gegenereerde ‘klantcontacten/leads’ tegen betaling werden doorgestuurd aan anderen die vervolgens contact opnamen met de betrokken consumenten: *“Gelet op deze te vergaren gegevens kan niet worden staande gehouden dat het hier gaat om uitsluitend doorverwijzen of aanbrengen. A verzorgde het contact tussen consument*

<sup>8</sup> Zie Kamerstukken II 2003-04, 29 507, nr. 9, pp. 32-33.

<sup>9</sup> Rb. Rotterdam, 24 maart 2011, *RF* 2011/57, r.o. 2.5.2.

<sup>10</sup> Zie Kamerstukken II 2003-04, 29 507, nr. 9, p. 60.

<sup>11</sup> Zie Kamerstukken II 2003-04, 29 507, nr. 4, p. 30.

Datum

Ons kenmerk

Pagina

9 van 20

*en bemiddelaar of aanbieder onder het verstrekken van relevante gegevens voor het afsluiten van een product.”<sup>12</sup>*

41. In de uitspraak van 24 maart 2011 heeft de rechtbank Rotterdam zich in gelijke zin uitgelaten als in de uitspraak van 2 september 2010 en overwogen dat het verzamelen en doorgeven van gegevens die verder gaan dan enkel NAW-gegevens ook onder bemiddelen valt.<sup>13</sup>
42. De inhoudelijke betrokkenheid bestaat er bij het inwinnen en doorgeven van meer dan NAW/contactgegevens uit dat die meerdere gegevens relevant zijn voor het afsluiten van een overeenkomst in krediet en het in beginsel mogelijk maken om een offerte uit te brengen. De mogelijkheid om een offerte uit te brengen, moet ruim worden gezien. Ook indien het meerdere er ‘slechts’ uit bestaat dat naast contactgegevens ook de geboortedatum wordt ingewonnen en doorgegeven, is er sprake van bemiddelen. De geboortedatum wordt immers mede ten behoeve van de benodigde BKR-toets ingewonnen, waarmee de aanbieder van het krediet kan bepalen welke kredietlimiet hij maximaal aan de betreffende consument kan aanbieden, waarmee het mogelijk is op die wijze een offerte uit te brengen.

*De werkzaamheden van Leadprovider kwalificeren als bemiddelen in de zin van de Wft*

43. De handelwijze van Leadprovider is als volgt. Leadprovider heeft een elektronisch formulier opgesteld dat te bereiken is op haar website. Het formulier dient ertoe om een offerte aan te vragen bij verschillende aanbieders van (hypothecair) krediet. Dit formulier bevat verplichte velden, waarmee om meer dan contactgegevens wordt gevraagd die relevant zijn voor het afsluiten van een overeenkomst inzake (hypothecair) krediet. Naast contactgegevens dienen consumenten op de formulieren namelijk tevens de volgende gegevens vermelden: gewenst hypotheekbedrag, de reden voor de aanvraag, de geboortedatum van de aanvrager, het bruto jaarinkomen en of de aanvrager is geregistreerd bij het BKR. De consument kan bij het invullen van dit formulier aangeven van welke aanbieder hij een offerte wenst te ontvangen. De aanbieders hebben zich op de website van Leadprovider geregistreerd en zijn daarmee akkoord gegaan met de algemene voorwaarden van Leadprovider.
44. Indien door de consument een keuze wordt gemaakt voor een bepaalde aanbieder, worden de ingevulde gegevens (de ‘lead’) verzonden naar een digitale ruimte op een server die Leadprovider huurt van <sup>14</sup> en, volgens Leadprovider, onderverhuurt aan de betreffende aanbieder of bemiddelaar. Overigens heeft Leadprovider geen informatie overgelegd waaruit blijkt dat Leadprovider digitale ruimte onderverhuurt aan aanbieders of bemiddelaars.

<sup>12</sup> Rb. Rotterdam, 2 september 2010, *RF* 2010/97, r.o. 2.5.

<sup>13</sup> Rb. Rotterdam, 24 maart 2011, *RF* 2011/57, r.o. 2.5.1.

<sup>14</sup> Dit is de werkwijze van Leadprovider na 16 juli 2010. Voor 16 juli 2010 waren de betreffende websites eigendom van Leadprovider.

45. De aanbieder kan vervolgens tegen betaling de door de consument achtergelaten gegevens ophalen. Indien geen bepaalde aanbieder wordt gekozen door de consument, wordt de lead naar een digitale verzamelplaats verzonden. De aanbieders kunnen vervolgens op hun 'eigen', gehuurde, digitale ruimte of op de verzamelplaats inloggen om, zo zij dat verkiezen, de lead(s) tegen betaling te downloaden. Anders dan Leadprovider stelt, worden de leads dus niet door de consument zelf naar de betreffende aanbieders verzonden, maar vindt er een tussenstop plaats op de door Leadprovider gehuurde en onderverhuurde digitale ruimte (in ieder geval tot aan betaling door de afnemers van de leads). Deze inrichting van digitale ruimten wordt verder aangeduid als het Platform. Uit de door Leadprovider aan de AFM verstrekte informatie blijkt dat Leadprovider vanaf 25 november 2008 duizenden leads heeft verkocht. Via in ieder geval twee websites - [www.hypotheek-weetjes.nl](http://www.hypotheek-weetjes.nl) en [www.delaagsterente.info](http://www.delaagsterente.info) - verkocht Leadprovider leads aan aanbieders.
46. Met de hierboven beschreven activiteiten, wint Leadprovider meer gegevens in dan slechts NAW-gegevens en geeft zij deze door aan aanbieders. Leadprovider zelf heeft een formulier opgesteld, waarmee een lead wordt gegenereerd die relevante gegevens bevat voor het aanvragen van een offerte. Het initiatief tot het aanleveren van die relevante gegevens ligt derhalve bij Leadprovider. Het Platform dat Leadprovider heeft gecreëerd, heeft verder tot doel dat de leads uiteindelijk terecht komen bij de aanbieders. Dit maakt dat Leadprovider de gegevens ook doorgeeft aan de aanbieders. Leadprovider bepaalt welke gegevens relevant zijn voor het afsluiten van een overeenkomst in krediet en het in beginsel ook mogelijk maken om een offerte uit te brengen. Er is derhalve sprake van inhoudelijke betrokkenheid bij de totstandkoming van de overeenkomsten tussen de consument en de aanbieder.
47. Voorts heeft Leadprovider met verschillende aanbieders overeenkomsten gesloten om de leads tegen betaling te leveren. De werkzaamheden van Leadprovider waren dan ook gericht op het als tussenpersoon aan consumenten bieden van de mogelijkheid een offerte aan te vragen voor hypothecaire en/of consumptieve kredieten en het aan aanbieders bieden van de mogelijkheid tot het uitbrengen van een offerte aan die consumenten om een overeenkomst inzake een hypothecair en/of consumptief krediet tot stand te brengen.
48. Zoals in het voorgaande uiteengezet, kwalificeert het inwinnen (van consumenten) en doorgeven (aan aanbieders of bemiddelaars) van meer dan contactgegevens inzake krediet, als bemiddelen in de zin van artikel 1:1 Wft. Leadprovider wint meer dan contactgegevens in en zij geeft deze door aan aanbieders of bemiddelaars. Daarmee maakt Leadprovider deel uit van de distributiekolom van het krediet<sup>15</sup> en kwalificeren haar activiteiten als bemiddelen. De technische constructie van het Platform doet daaraan niets af, nu Leadprovider zelf het Platform heeft gecreëerd met het doel om leads te genereren met relevante gegevens voor het kunnen (laten) uitbrengen van een offerte. Hierin onderscheidt Leadprovider zich van bijvoorbeeld [REDACTED] die slechts de infrastructuur biedt en verder geen enkele betrokkenheid heeft met de aard en inhoud van de over die infrastructuur reizende informatie. Om

---

<sup>15</sup> Zie de consultatienota Bemiddeling in financiële diensten van het ministerie van Financiën, p. 38. Deze nota gold als uitgangspunt voor het opstellen van de Wfd, zie Kamerstukken II 2003-04, 29 507, nr. 3, p. 2.

dezelfde reden is ook de vergoedingenstructuur die Leadprovider hanteert niet relevant. Nu Leadprovider niet over een vergunning voor het bemiddelen beschikt en geen gebruik kan maken van een vrijstelling, overtreedt zij met de beschreven activiteiten artikel 2:80, eerste lid, Wft.

49. De twee uitspraken<sup>16</sup> waar Leadprovider in haar bezwaarschrift naar verwijst, zijn eveneens relevant voor het onderhavige geval. De feiten en omstandigheden die hebben geleid tot die uitspraken komen in belangrijke mate overeen met het onderhavige geval. Steeds is er sprake van een door belanghebbende opgesteld elektronisch formulier, waarmee een offerte kan worden opgevraagd van een aanbieder of via een bemiddelaar. Daarbij is het steeds belanghebbende die meer dan contactgegevens inwint en doorgeeft aan aanbieders of bemiddelaars. Bij uitspraak van 2 juli 2009 heeft de Voorzieningenrechter weliswaar zijn twijfel uitgesproken of er in een dergelijke situatie sprake was van bemiddelen, maar die twijfel is inmiddels weggenomen met de uitspraak in de beroepsprocedure in diezelfde zaak.<sup>17</sup> De rechtbank Rotterdam heeft daarbij overwogen dat er wel degelijk sprake is van bemiddelen.
50. De rechter heeft voorts, zoals hieronder nader uiteengezet, met betrekking tot Leadprovider geoordeeld dat er sprake is van bemiddeling.<sup>18</sup> Daarbij heeft de rechter expliciet overwogen dat het geval van Leadprovider afwijkt van de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 7 april 2008. In de laatstgenoemde zaak werd namelijk, anders dan in het geval van Leadprovider, door consumenten zelf rechtstreeks contact opgenomen met aanbieders.<sup>19</sup>

## *Uitspraak Voorzieningenrechter van 4 november 2010*

51. Inmiddels is het standpunt van de AFM in de onderhavige zaak bevestigd door de rechter. Op 28 september 2010 heeft de AFM aan Leadprovider een last onder dwangsom opgelegd wegens het in Nederland bemiddelen in (hypothecair) krediet zonder te beschikken over de daarvoor vereiste vergunning (het Lastbesluit). Het Lastbesluit hield kort gezegd in dat Leadprovider haar illegale bemiddelingsactiviteiten diende te staken en de AFM daarover diende te berichten. Leadprovider heeft de Voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende schorsing van het Lastbesluit.
52. In de uitspraak van 4 november 2010 oordeelde de Voorzieningenrechter onder verwijzing naar de uitspraken van 12 februari 2010 (*LJN* BL3956) en 2 september 2010 (*LJN* BN5939) dat, gelet op de wetsgeschiedenis met betrekking tot het begrip bemiddelen en de ruime definitie daarvan zoals weergegeven in artikel 1:1 Wft, in het geval van Leadprovider sprake is van werkzaamheden in de

<sup>16</sup> Leadprovider verwijst naar Rb. Rotterdam, 2 juli 2009, *LJN* BJ5693 en Rb. Rotterdam, 12 februari 2010, *LJN* BL3956.

<sup>17</sup> Zie Rb. Rotterdam, 2 september 2010, *LJN* BN5939.

<sup>18</sup> Zie Rb. Rotterdam, 4 november 2010, *LJN* BO2894.

<sup>19</sup> Zie Rb. Rotterdam, 4 november 2010, *LJN* BO2894, r.o. 2.5.3.

uitoefening van een beroep of bedrijf die gericht zijn op het als tussenpersoon tot stand brengen van een overeenkomst tussen consument en aanbieder en er derhalve sprake is van bemiddelen.<sup>20</sup>

53. De Voorzieningenrechter achtte het daarbij van belang dat consumenten niet zelf rechtstreeks contact opnemen met de aanbieders. Het was volgens de Voorzieningenrechter aan de aanbieder om contact op te nemen met de consument van zijn voorkeur, nadat de consument zijn gegevens had achtergelaten op de website en via die website automatisch 'leads' waren verzonden aan de aanbieder (de aanbieder kon tegen betaling de achtergelaten gegevens 'ophalen'). De Voorzieningenrechter vindt verder van belang dat consumenten weliswaar de mogelijkheid hadden een keuze te maken uit aanbieders, maar dat deze keuze was beperkt tot de bij Leadprovider geregistreerde aanbieders. De Voorzieningenrechter achtte voorts van betekenis dat Leadprovider door de aanbieders die zich bij haar hebben geregistreerd werd betaald voor de via de website van Leadprovider verkregen 'leads'. Ook van belang is blijkens de uitspraak dat Leadprovider het formulier heeft opgesteld waaruit blijkt dat Leadprovider de expertise heeft ten aanzien van de gegevens die voor de aanbieders nodig zijn om tot een offerte te komen en welke gegevens uiteindelijk een essentieel onderdeel gaan uitmaken van de tussen consument en aanbieder tot stand te komen overeenkomst. Daarbij neemt de Voorzieningenrechter in aanmerking dat de door de consument in te vullen gegevens meer inhielden dan alleen NAW-gegevens. Derhalve is er sprake van inhoudelijke betrokkenheid bij de tot stand gekomen overeenkomsten.<sup>21</sup>

54. De Voorzieningenrechter achtte het niet van belang dat Leadprovider de op haar website achtergelaten gegevens van consumenten niet kon inzien of kon gebruiken en dat de uiteindelijk door de consumenten en aanbieders gesloten overeenkomsten buiten het zicht van Leadprovider bleven. Evenmin achtte de voorzieningenrechter het van belang dat sprake was van een door Leadprovider geheel geautomatiseerd systeem van gegevensoverdracht tussen consument en aanbieder.<sup>22</sup>

*Uitspraak rechtbank Rotterdam van 22 december 2011 inzake de beroepsprocedure*

55. Op 3 maart 2011 heeft de AFM een besluit genomen, inhoudende de beslissing tot invordering van de verbeurde dwangsommen ter hoogte van € 8.000,-. Leadprovider heeft tegen de invorderingsbeschikking bezwaar gemaakt. Bij beslissing op bezwaar van 13 april 2011 heeft de AFM het bezwaar van Leadprovider tegen de invorderingsbeschikking ongegrond verklaard. Leadprovider heeft beroep ingesteld tegen deze beslissing op bezwaar.
56. In de beroepsprocedure heeft de rechtbank Rotterdam op 22 december 2011 wederom geoordeeld dat Leadprovider zich, ook na de uitspraak van de Voorzieningenrechter van 4 november 2010, bezig hield met bemiddelen.<sup>23</sup> Pas op 12 november 2010 heeft Leadprovider (volledig) aan het Lastbesluit voldaan.

<sup>20</sup> Rb. Rotterdam, 4 november 2012, *L/N* BO2894, r.o. 2.5.2.

<sup>21</sup> Rb. Rotterdam, 4 november 2010, *L/N* BO2894, r.o. 2.5.4.

<sup>22</sup> Rb. Rotterdam, 4 november 2010, *L/N* BO2894, r.o. 2.5.4.

<sup>23</sup> Rb. Rotterdam, 22 december 2011, *L/N* BV1290.

Eerst in de middag van 12 november 2010 werd niet meer gevraagd naar de geboortedatum van de klant, die mede wordt ingewonnen ten behoeve van de BKR-toets, terwijl ook eerst op die datum de in het Lastbesluit gevraagde schriftelijke verklaring door Leadprovider aan de AFM is verstrekt. Voorts overwoog de rechtbank dat niet zozeer maatgevend is dat Leadprovider meer dan NAW-gegevens verstrekke aan aanbieders, maar dat Leadprovider overeenkomsten met specifieke aanbieders had afgesloten met de bedoeling specifieke consumenten in contact te brengen met die aanbieders. De rechtbank wijst hier op de inhoud van die overeenkomsten, waarbij sprake was van financiële vergoedingen voor het ophalen van de nieuwe leads door de aanbieders en financiële vergoedingen voor het beschikbaar stellen van de infrastructuur aan de aanbieders. Verder staat vast dat Leadprovider op haar websites met het oog op die gesloten overeenkomsten cliëntgegevens inwon. Daarbij komt dat Leadprovider inderdaad meer gegevens opvroeg dan NAW-gegevens zoals de AFM in haar besluitvorming doorslaggevend heeft geacht.<sup>24</sup> De rechtbank oordeelt dan ook dat er sprake is van bemiddelen in de zin van artikel 1:1 Wft en verklaart het beroep ongegrond.

#### *Uitspraak Voorzieningenrechter van 7 juni 2012*

57. Op 27 maart 2012 heeft Leadprovider de Voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende schorsing van het Besluit. De Voorzieningenrechter overweegt dat hij geen reden ziet om anders te oordelen over de activiteiten van Leadprovider dan de rechtbank Rotterdam in de uitspraak van 22 december 2011 heeft gedaan. Er is naar het voorlopig oordeel van de Voorzieningenrechter sprake van bemiddelen. Derhalve is er naar het oordeel van de Voorzieningenrechter geen reden om aan te nemen dat het bestreden Besluit in bezwaar geen stand zal houden.<sup>25</sup>
58. Gelet op het voorgaande kwalificeren de werkzaamheden van Leadprovider dan ook als bemiddelen in de zin van artikel 1:1 Wft.
59. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

<sup>24</sup> Rb. Rotterdam, 22 december 2011, *LJN* BV1290, r.o. 2.8.2.

<sup>25</sup> Rb. Rotterdam, 7 juni 2012, *LJN* BW7793, r.o. 5.3.

**B. Het is voor Leadprovider niet duidelijk geweest of zij wel of geen vergunningplichtige activiteiten verrichtte**

Toelichting Leadprovider

60. Leadprovider stelt in haar bezwaarschrift dat het woord bemiddelen veel verschillende definities heeft. De AFM hanteert bijvoorbeeld een andere definitie dan de fiscus. De fiscus, een ander bestuursrechtelijk orgaan, is eveneens van mening dat Leadprovider niet bemiddeld heeft.
61. Het is voor Leadprovider niet duidelijk geweest of zij wel of geen vergunningplichtige activiteiten verrichtte. Op het moment dat zelfs de grootste overheidsorganen elkaar tegenspreken en er verschillende uitspraken worden gedaan door verschillende rechters met betrekking tot het begrip bemiddelen, kan men niet verwachten van een ondernemer dat hij de wet naleeft. Zonder duidelijke richtlijnen is het immers niet mogelijk om je werkwijze aan te passen, zodat deze in de wetgeving past.
62. De AFM heeft het aangescherpt beleid via een nieuwsbrief op 3 maart 2009 kenbaar gemaakt. Als een ondernemer geen abonnement op de nieuwsbrief heeft, ontvangt hij de nieuwsbrief niet. Tevens was dit beleid niet te vinden op de website van de AFM. Het is dan ook niet te wijten aan ondernemers als zij handelingen verrichten die inmiddels vergunningplichtig zijn geworden.

Reactie AFM

63. Ten aanzien van de stelling van Leadprovider dat het voor haar niet duidelijk is geweest of zij wel of geen vergunningplichtige activiteiten verrichtte, merkt de AFM het volgende op.
64. Reeds bij brief van 11 oktober 2007 heeft de AFM de "rechtsvoorganger" van Leadprovider – [C] – waarvan de heer [A] eveneens (indirect) bestuurder was, gewaarschuwd dat zij in overtreding was van het bemiddelingsverbod. De AFM heeft vastgesteld dat [C] in ieder geval vanaf 1 december 2006 tot en met 21 augustus 2007 bemiddelingsactiviteiten verrichtte zonder te beschikken over de daarvoor vereiste vergunning. Het ging om vergelijkbare werkzaamheden als de werkzaamheden van Leadprovider. Vanaf in ieder geval oktober 2007 had het Leadprovider derhalve duidelijk moeten zijn dat zij een vergunning nodig had voor haar werkzaamheden.
65. Dat Leadprovider zich realiseerde dat zij vergunningplichtig was, blijkt bovendien uit het feit dat zij daadwerkelijk op 4 september 2009 een vergunningaanvraag heeft ingediend bij de AFM voor de financiële dienst bemiddelen. Deze aanvraag is afgewezen omdat de betrouwbaarheid van de heer [A] niet buiten twijfel stond. Gedurende het traject van de vergunningaanvraag is Leadprovider er door de AFM meerdere malen op gewezen dat zij eventuele vergunningplichtige activiteiten per direct diende te staken. Bij de brief van de AFM van 2 oktober 2009 is het formulier 'Toelichting op activiteiten' gevoegd waarin de melding is opgenomen dat wanneer Leadprovider al vergunningplichtige activiteiten verricht, deze

activiteiten per direct moeten worden gestaakt en dat er geen nieuwe cliënten mogen worden aangenomen.

66. Met betrekking tot de stellingen van Leadprovider over de nieuwsbrief van 3 maart 2009, merkt de AFM het volgende op. Anders dan Leadprovider stelt, is de nieuwsbrief "Nieuwsbrief financiële dienstverleners maart 2009" evenals de nieuwsbrief van 5 september 2006 beschikbaar op de website van de AFM.<sup>26</sup> In de nieuwsbrieven heeft de AFM een toelichting gegeven op het begrip bemiddelen.
67. Leadprovider had dan ook redelijkerwijs moeten en kunnen weten dat haar activiteiten kwalificeren als bemiddelen in de zin van de Wft. In dit verband wijst de AFM ook op de uitspraken van het CBb van 28 april 2006<sup>27</sup> en 12 april 2007<sup>28</sup>, waaruit volgt dat op een onderneming een onderzoeksplicht rust om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of activiteiten binnen de grenzen van de wet vallen. Door dit na te laten aanvaardt de onderneming willens en wetens het risico om de wet te overtreden door niet in het bezit te zijn van de vereiste vergunning.<sup>29</sup>
68. Ter gelegenheid van de hoorzitting heeft mevrouw [D] namens Leadprovider opgemerkt dat het niet terecht is dat de periode voorafgaand aan de afwijzing van de vergunningaanvraag ook bij het Besluit is betrokken. Leadprovider heeft deze stelling verder niet onderbouwd. Zoals in het voorgaande is uiteengezet door de AFM, had het vanaf september 2006 en in ieder geval vanaf oktober 2007 voor Leadprovider duidelijk moeten zijn dat zij een vergunning nodig had voor haar activiteiten. Leadprovider had ten tijde van de vergunningaanvraag dan ook redelijkerwijs moeten en kunnen weten dat haar activiteiten kwalificeren als bemiddelen in de zin van de Wft. De AFM is van mening dat zij op duidelijke wijze te kennen heeft gegeven wat zij verstaat onder het begrip bemiddelen.
69. Leadprovider voert in haar bezwaarschrift nog aan dat de AFM een andere definitie van het begrip bemiddelen hanteert dan de fiscus. Echter, de omstandigheid dat de werkzaamheden van Leadprovider op basis van fiscale wetgeving niet als bemiddelen zouden kwalificeren, is niet van belang voor de beoordeling of de werkzaamheden van Leadprovider kunnen worden aangemerkt als bemiddelen in de zin van de Wft. Daarvoor geldt immers een ander toetsingskader.<sup>30</sup>
70. Ondanks de waarschuwing van de AFM in oktober 2007, de brief van 2 oktober 2009 en de nieuwsbrieven van 5 september 2006 en 3 maart 2009, is Leadprovider zowel tijdens het traject van de vergunningaanvraag als na de afwijzing daarvan (bij besluit van 28 mei 2010) doorgegaan met illegaal

<sup>26</sup> Zie de "Nieuwsbrief financieel dienstverleners maart 2009" van 3 maart 2009, te downloaden op:

<http://www.afm.nl/~media/Files/nieuwsbrief-archief/fd/2009/Nieuwsbrief%20FD%20maart%202009.ashx>.

<sup>27</sup> CBb, 28 april 2006, *LJN* AW5471.

<sup>28</sup> CBb, 12 april 2007, *LJN* BA2940.

<sup>29</sup> Zie in dezelfde zin Rb. Zutphen, 9 november 2005, *LJN* AU5885.

<sup>30</sup> Zie in gelijke zin Gerechtshof Arnhem, Sector Belastingrecht, 11 april 2012, *LJN* BW3414, r.o. 4.1.

bemiddelen tot met 12 november 2010. De AFM acht het ernstig en verwijtbaar dat Leadprovider desondanks nog tot en met 12 november 2010 is doorgedaan met het illegaal bemiddelen.

71. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

**C. De vergunningaanvraag van Leadprovider van 4 september 2009 is ten onrechte afgewezen**

Toelichting Leadprovider

72. Leadprovider stelt in haar bezwaarschrift dat het strafrechtelijk verleden van de heer [A] en het in strijd met de Wft handelen door Leadprovider, niet het standpunt van de AFM rechtvaardigen dat de heer [A] niet betrouwbaar is. De betrouwbaarheidstoetsing in het kader van de vergunningaanvraag heeft dan ook ten onrechte tot uitkomst gehad dat de betrouwbaarheid van de heer [A] niet buiten twijfel staat.

Reactie AFM

73. Leadprovider stelt dat het verleden niet het standpunt van de AFM rechtvaardigt dat de heer [A] niet betrouwbaar is. De AFM begrijpt deze stelling aldus dat Leadprovider betoogt dat de vergunningaanvraag ten onrechte is afgewezen, dat Leadprovider daarmee nu ten onrechte niet over een vergunning beschikt, waardoor Leadprovider thans ten onrechte wordt verweten in overtreding te zijn geweest van het verbod om zonder vergunning te bemiddelen.

74. Het besluit van de AFM van 28 mei 2010 tot afwijzing van de vergunningaanvraag is echter onherroepelijk geworden. Leadprovider heeft daar geen bezwaar tegen ingediend. Daarmee staat de rechtmatigheid van het besluit tot afwijzing van de vergunningaanvraag vast. De AFM komt dan ook niet meer toe aan de beoordeling van de vraag of Leadprovider ten onrechte geen vergunning zou hebben gekregen en dat Leadprovider als gevolg daarvan ten onrechte zou worden verweten in overtreding te zijn geweest van het verbod om zonder vergunning te bemiddelen.

75. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

**D. Leadprovider heeft geen schade aangericht aan consumenten, dit zou invloed moeten hebben op de hoogte van de boete**

Toelichting Leadprovider

76. Bij e-mail van 13 september 2012 heeft mevrouw [D], namens Leadprovider, naar aanleiding van de hoorzitting van 12 september 2012 een toelichting gegeven op het bezwaar.

77. Hoewel Leadprovider van mening is nimmer te hebben bemiddeld, wil zij aangeven dat zij geen schade heeft verricht aan consumenten met de activiteiten die zij ontplooiden. Integendeel, zij heeft de consument de gelegenheid geboden om met de informatie die op de website stond vermeld, hypotheek te vergelijken. Zo kan de consument kijken waar de goedkoopste hypotheek te verkrijgen valt. Zonder enige invloed vanuit Leadprovider konden consumenten zelf een keuze maken bij welke aanbieder zij de hypotheek wensten af te nemen. Leadprovider gaat er van uit dat dit sterke invloed heeft op de hoogte van de boete.

## Reactie AFM

78. De AFM heeft besloten om aan Leadprovider een bestuurlijke boete op te leggen, omdat Leadprovider in de periode van 21 maart 2009 tot en met 12 november 2010 werkzaamheden heeft verricht die kwalificeren als bemiddelen in de zin van artikel 1:1 Wft. Dit is een overtreding van artikel 2:80, eerste lid, Wft. Voor deze overtreding geldt op grond van artikel 1:81, eerste lid, Wft, juncto de artikelen 2 en 3 van het Besluit boetes Wft, een boetetarief van € 96.000,- (zegge: zesennegentigduizend euro). Zoals uiteengezet in het Besluit heeft de AFM bij de bepaling van de hoogte van de boete de draagkracht van Leadprovider mede in aanmerking genomen.
79. Leadprovider stelt dat zij geen schade heeft verricht aan consumenten met de activiteiten die zij ontplooiden. Deze enkele omstandigheid kan echter op zichzelf geen reden kan zijn om een verminderde ernst of verwijtbaarheid aan te nemen.
80. Zoals in het Besluit al aangegeven, speelde in andere zaken van leadgeneratoren<sup>31</sup>, waarin de rechtbank Rotterdam heeft geoordeeld dat er sprake was van een verminderde ernst van de overtreding, voornamelijk een rol dat de AFM een vergunning had verleend voor (een deel van) de activiteiten, waardoor de partijen vooraf zijn getoetst op betrouwbaarheid en moeten voldoen aan de doorlopende gedragsregels. Gelet hierop en op de omstandigheid dat uitsluitend is bemiddeld voor financiële dienstverleners die onder toezicht stonden van de AFM, heeft de rechtbank Rotterdam aangenomen dat het aannemelijk is dat geen consumenten (of cliënten) zijn benadeeld.
81. Dit is echter een andere situatie dan bij Leadprovider het geval is. Aan Leadprovider was immers geen vergunning verleend. Overtreding van het verbod om zonder vergunning te bemiddelen is een ernstige overtreding. Dit blijkt ook uit het feit dat voor een dergelijke overtreding zowel onder het oude als onder het nieuwe boeteregime een boete van de hoogste categorie kan worden opgelegd. Leadprovider heeft een centrale verbodsbepaling overtreden, waarbij Leadprovider zich geruime tijd heeft onttrokken aan het (doorlopende) toezicht van de AFM. Doordat Leadprovider zich aan het toezicht heeft onttrokken heeft 1) geen voorafgaande markttoetredingstoets plaatsgevonden en 2) waren de doorlopende gedragsregels op Leadprovider niet van toepassing. De AFM benadrukt voorts dat een consument wordt beschermd door

<sup>31</sup> Verwezen wordt naar de uitspraken van de Rb. Rotterdam van 2 september 2010, *L/N* BN5939 en de Rb. Rotterdam van 24 maart 2011, *L/N* BP9378.

Datum

Ons kenmerk

Pagina

18 van 20

regels die zien op onder meer de integriteit en betrouwbaarheid van de (beleidsbepalers van de) bemiddelaar en op transparantie van de bemiddelaar over zijn eventuele positie ten opzichte van of verhouding tot aanbieders of bemiddelaars aan wie Leadprovider meer dan contactgegevens heeft doorgegeven. Er is dan ook geen sprake van verminderde ernst van de overtreding.

82. Daarnaast is er in het geval van Leadprovider ook geen sprake van verminderde verwijtbaarheid. Reeds bij brief van 11 oktober 2007 heeft de AFM de rechtsvoorganger van Leadprovider – [C] – waarvan de heer [A] eveneens (indirect) bestuurder was, gewaarschuwd dat zij in overtreding was van het bemiddelingsverbod. Vanaf in ieder geval oktober 2007 had het Leadprovider derhalve duidelijk moeten zijn dat zij een vergunning nodig had voor haar werkzaamheden. Dat Leadprovider zich realiseerde dat zij vergunningplichtig was, blijkt bovendien uit het feit dat zij daadwerkelijk op 4 september 2009 een vergunningaanvraag heeft ingediend bij de AFM voor de financiële dienst bemiddelen. Gedurende het traject van de vergunningaanvraag heeft de AFM Leadprovider er op gewezen dat zij eventuele vergunningplichtige activiteiten per direct diende te staken. Ondanks de waarschuwing van de AFM in oktober 2007, de brief van 2 oktober 2009 en de nieuwsbrieven van de AFM van 5 september 2006 en 3 maart 2009, is Leadprovider zowel tijdens het traject van de vergunningaanvraag als na de afwijzing daarvan (bij besluit van 28 mei 2010) doorgegaan met illegaal bemiddelen tot met 12 november 2010. Leadprovider heeft verklaard vanaf 25 november 2008 duizenden leads te hebben verkocht.
83. De AFM acht het ernstig en verwijtbaar dat Leadprovider desondanks nog tot en met 12 november 2010 – ook nog na het opleggen van de last onder dwangsom – is doorgegaan met het illegaal bemiddelen. Daarbij heeft Leadprovider verschillende malen getracht ten onrechte de indruk te wekken dat zij niet meer in overtreding was van het bemiddelingsverbod. Bij brief van 27 oktober 2009 heeft Leadprovider aan de AFM bericht dat zij al haar activiteiten zou hebben overgedragen aan [B] B.V. De AFM heeft geconstateerd dat ondanks het bestaan van een overeenkomst met [B] B.V., de werkzaamheden feitelijk nog steeds werden verricht door Leadprovider. Verwezen wordt naar pagina 15, 16 en 17 van het Besluit. [B] B.V. beschikte bovendien niet over een vergunning voor het bemiddelen in hypothecair krediet. De werkzaamheden die door Leadprovider via de website [www.hypotheekweetjes.nl](http://www.hypotheekweetjes.nl) werden verricht hadden betrekking op hypothecair krediet.
84. Daarnaast werden op de website [www.hypotheekweetjes.nl](http://www.hypotheekweetjes.nl) verwijzingen opgenomen naar achtereenvolgens [redacted] B.V. en [redacted] B.V. Met deze verwijzingen wekte Leadprovider onterecht de indruk zat zij opereerde als aangesloten onderneming bij deze vergunninghoudende instellingen. Verwezen wordt naar pagina 17 en 18 van het Besluit.
85. Inmiddels heeft de Voorzieningenrechter in zijn uitspraak van 7 juni 2012 in de onderhavige zaak overwogen dat de hoogte van de boete slechts kan leiden tot schorsing van de publicatie indien sprake is van een wanverhouding tussen de hoogte van het boetebedrag enerzijds en de ernst van de gedraging of de mate van verwijtbaarheid anderzijds. De Voorzieningenrechter is naar voorlopig oordeel niet gebleken van verminderde verwijtbaarheid, terwijl het illegaal overtreden een ernstige overtreding betreft. De

Voorzieningenrechter oordeelt dat er dan ook geen grond is de publicatie in verband met de hoogte van de boete te schorsen.<sup>32</sup>

86. Op grond van het voorgaande ziet de AFM dan ook geen aanleiding om een verminderde ernst of een verminderde verwijtbaarheid aan te nemen. De AFM ziet derhalve geen aanleiding om de boete op grond van artikel 5:46, derde lid, Awb te matigen. De AFM acht in onderhavig geval een boete van € 96.000,- (zegge: zesennegentigduizend euro) passend.

87. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

#### IV. Publicatie van het Besluit

88. Van openbaarmaking van het Besluit (en de beslissing op bezwaar) nadat het Besluit onherroepelijk is geworden, kan de AFM slechts afzien als die publicatie in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de AFM uit te oefenen toezicht op de naleving van de Wft. Van dat laatste is naar het oordeel van de AFM geen sprake. Van openbaarmaking na het onherroepelijk worden van het Besluit kan daarom niet worden afgezien. Het individuele belang van Leadprovider kan in dit verband niet tot een andere uitkomst leiden. Dat argument heeft immers geen betrekking op de vraag of de openbaarmaking in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de AFM uit te oefenen toezicht op de naleving van de Wft.

89. De AFM zal na het definitief worden van het Besluit aan haar verplichting tot publicatie op grond van artikel 1:98 Wft uitvoering geven door aan het eerdere persbericht de volgende update toe te voegen:  
*"Update [datum waarop de update op de site verschijnt]: Het besluit van de AFM is inmiddels definitief geworden en kan door belanghebbenden niet meer ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd."*

90. Bijlage 2 bij dit besluit bevat de volledige tekst van de beslissing op bezwaar die op de website van de AFM openbaar zal worden gemaakt, geschoond van vertrouwelijke informatie. Mocht u van mening zijn dat er desondanks vertrouwelijke tekst in staat die geschoond zou moeten worden, dan verneemt de AFM dat graag zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen 3 werkdagen nadat deze beslissing op bezwaar definitief is geworden. Nadat deze beslissing op bezwaar definitief is geworden, zal geen nadere aankondiging plaatsvinden alvorens tot de tweede publicatie zal worden overgegaan.

#### V. Besluit

91. De AFM heeft besloten het Besluit volledig in stand te laten. De motivering van het Besluit wordt aangevuld met de motivering die in deze beslissing op bezwaar is opgenomen.

<sup>32</sup> Rb. Rotterdam, 7 juni 2012, *LJN* BW7793, r.o. 5.5.

Datum

Ons kenmerk

Pagina

20 van 20

## **VI. Rechtsgangverwijzing**

Iedere belanghebbende kan tegen deze beslissing op bezwaar beroep instellen door binnen zes weken na bekendmaking ervan een beroepschrift in te dienen bij de rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Natuurlijke personen kunnen ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden. Voor het instellen van beroep wordt een griffierecht geheven.

Hoogachtend,  
Autoriteit Financiële Markten

[Was getekend]

Hoofd  
Juridische Zaken

[Was getekend]

Bestuurder

Bijlagen:

**Bijlage 1** Verslag van de hoorzitting

**Bijlage 2** Geschoonde versie van de beslissing op bezwaar