

**Openbare versie**

Simmons & Simmons LLP  
Mevr. Mr. M. Hosemann  
Postbus 79023  
1070 NB AMSTERDAM

Datum 16 juli 2015  
Ons kenmerk [REDACTED]  
Pagina 1 van 39  
Betreft Beslissing op bezwaar

Geachte mevrouw Hosemann,

Bij besluit van 30 december 2014 heeft de Autoriteit Financiële Markten (AFM) aan de heer E.J. Meter (de heer Meter) een bestuurlijke boete (het Boetebesluit) opgelegd. De AFM heeft hiertoe besloten omdat de heer Meter in de periode van 29 oktober 2012 tot en met 22 augustus 2013 feitelijk leiding heeft gegeven aan de overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wet op het financieel toezicht (Wft) door Inpetto Services B.V. (Inpetto). De AFM heeft tevens op grond van artikel 1:97 Wft besloten het Boetebesluit openbaar te maken (het Publicatiebesluit). Tegen het Boetebesluit en het Publicatiebesluit heeft u namens de heer Meter bezwaar gemaakt.

Daarnaast heeft u namens de heer Meter bezwaar gemaakt tegen het besluit van de AFM van 30 december 2014 om de boete die aan Inpetto is opgelegd wegens de hierboven beschreven overtreding, openbaar te maken (het Publicatiebesluit Inpetto).

De AFM heeft besloten het Boetebesluit, het Publicatiebesluit en het Publicatiebesluit Inpetto in stand te laten. De motivering van de bestreden besluiten wordt aangevuld met de motivering die in deze beslissing op bezwaar is opgenomen. In deze brief wordt uitgelegd hoe de AFM tot haar oordeel is gekomen.

De beslissing op bezwaar is als volgt opgebouwd. In paragraaf I beschrijft de AFM de procedure. Paragraaf II bevat de relevante feiten en omstandigheden. In paragraaf III beschrijft de AFM kort de gronden van bezwaar en in paragraaf IV geeft de AFM een beoordeling van de gronden van bezwaar. In paragraaf V staat het besluit van de AFM. Tot slot bevat paragraaf VI de rechtsgangverwijzing.

**I. Procedure**

1. Op 30 december 2014 heeft de AFM aan de heer Meter een bestuurlijke boete opgelegd (met kenmerk [REDACTED]) omdat de AFM tot het oordeel is gekomen dat de heer Meter feitelijk leiding

heeft gegeven aan de overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wft door Inpetto. De AFM heeft tevens besloten om op grond van artikel 1:97 Wft het Boetebesluit volledig<sup>1</sup> openbaar te maken.

2. Op 30 december 2014 heeft de AFM tevens een bestuurlijke boete opgelegd aan Inpetto (met kenmerk [REDACTED]) omdat Inpetto zonder vergunning kredieten heeft aangeboden en daardoor artikel 2:60, eerste lid, Wft heeft overtreden. De AFM heeft ook in dit geval besloten tot volledige publicatie van de boete op grond van artikel 1:97 Wft.
3. Bij fax van 26 januari 2015 heeft u namens de heer Meter pro forma bezwaar gemaakt tegen het Boetebesluit, het Publicatiebesluit en het Publicatiebesluit Inpetto. De AFM heeft u zes weken gegeven om de gronden van het bezwaar aan te vullen.
4. Op 27 februari 2015 heeft u om uitstel verzocht voor het aanleveren van de gronden. De AFM heeft het door u verzochte uitstel verleend en aangegeven dat de AFM de aanvullende gronden uiterlijk op 20 maart 2015 wil ontvangen.
5. Op 19 maart 2015 heeft de AFM het aanvullende bezwaarschrift van de heer Meter ontvangen. Op 20 maart 2015 heeft de AFM de bijlagen bij dit bezwaarschrift ontvangen.
6. Op 30 april 2015 heeft de AFM de termijn voor het nemen van de beslissing op bezwaar verdaagd met 6 weken.
7. Op 4 juni 2015 heeft u ingestemd met het verzoek om uitstel van de AFM tot 10 juli 2015.
8. Op 18 juni 2015 heeft de AFM om aanvullende informatie gevraagd omtrent de draagkracht van de heer Meter. Op 23 juni 2015 heeft u om uitstel gevraagd voor het aanleveren van deze informatie. De AFM heeft hiermee ingestemd. Afsproken is dat daarmee ook de beslistermijn wordt verlengd tot en met 15 juli 2015.

## **II. Feiten en omstandigheden**

9. Deze beslissing op bezwaar is gebaseerd op de feiten, zoals die zijn opgenomen in het Boetebesluit, het Publicatiebesluit en het Publicatiebesluit Inpetto. De feiten die zijn genoemd in deze besluiten moeten hier, voor zover zij niet reeds zijn herhaald, als herhaald en ingelast worden beschouwd.

---

<sup>1</sup>Bij een volledige publicatie wordt de volledige tekst van een boetebesluit openbaar gemaakt, met uitzondering van vertrouwelijke informatie.

10. Hieronder volgt eerst een overzicht van alle (rechts)personen die in het onderzoek betrokken zijn. Daarna volgt een opsomming van het verloop van het onderzoek en de feiten die daaruit naar voren zijn gekomen.
11. Inpetto Services B.V. (Inpetto)  
Inpetto is in het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) voor Den Haag ingeschreven onder nummer 56181485 en is gevestigd op het adres Denenburg 35, 2591 AA 's-Gravenhage. De bedrijfsomschrijving zoals vermeld in de KvK luidt als volgt: "*SBI-code: 70222 - Advisering op het gebied van management en bedrijfsvoering (geen public relations en organisatie-adviesbureaus). Het (doen) verrichten, verzorgen, verwerven, aannemen en uitvoeren van diensten met name gericht op (interim-)management en consultancy*". Enig aandeelhouder en enig bestuurder van Inpetto sinds 1 oktober 2012 is Stichting Administratiekantoor [A]. Inpetto heeft geen vergunning van de AFM en is evenmin bij de AFM geregistreerd.
12. Stichting Administratiekantoor [A]  
[A] is in het handelsregister van de KvK voor Den Haag ingeschreven onder nummer [REDACTED] en is gevestigd op het adres [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]. De bedrijfsomschrijving zoals vermeld in de KvK luidt als volgt: "*SBI-code: [REDACTED] -Administratiekantoren voor aandelen en obligaties. Administratiekantoor.*" Bestuurder van [A] sinds 14 december 2012 is de heer Meter. Bestuurder van [A] in de periode 1 oktober 2012 tot en met 17 december 2012 was de heer [B], geboren op [REDACTED] te [REDACTED].
13. Comfort Guarantee Limited (CG)  
In de Algemene Voorwaarden van CG, die op de website van CG waren gepubliceerd (raadpleegdatum 12 juni 2013), is vermeld dat CG een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid is, opgericht naar het recht van Cyprus, gevestigd in Nicosia, Cyprus en geregistreerd onder nummer HE 309140. Op de website van de Cyprus Chamber of Commerce and Industry [www.ccci.org.cy](http://www.ccci.org.cy) is geen onderneming met de naam CG in de 'Members Directory' vermeld. Op de website van de Nicosia Chamber of Commerce and Industry [www.ncci.org.cy](http://www.ncci.org.cy) is geen onderneming met de naam CG in het 'Members' register vermeld. Uit het overzicht dat door de heer Meter in bezwaar is verstrekt, blijkt dat CG is gevestigd op het adres Chytron Street 26, Flat/office 21, 1075 Nicosia te Cyprus.
14. E.J. Meter (de heer Meter)  
De heer Meter is geboren op 10 april 1960 te Rijswijk en woonachtig op het adres Denenburg 35, 2591 AA te 's-Gravenhage. De heer Meter is bestuurder van [A] sinds 14 december 2012.
15. De AFM heeft de website [www.heeleen.nl](http://www.heeleen.nl) (de Website) geraadpleegd en op deze site stond onder meer het volgende vermeld:

Datum 16 juli 2015  
Ons kenmerk [REDACTED]  
Pagina 4 van 39

“Bij HeeLeen.nl kunt u terecht voor minileningen van € 50,- tot € 600,- met een looptijd van maximaal 30 dagen. U betaalt voor een minilening van HeeLeen.nl geen behandelingskosten.”

#### **Garantiestelling**

Omdat een minilening van HeeLeen.nl gratis is vragen wij u wel iemand garant te stellen voor de lening. Een garantiestelling is een schriftelijke verklaring van een derde aan de kredietgever dat indien de kredietnemer niet aan zijn verplichtingen kan voldoen hij de verplichtingen zal nakomen. Raakt de kredietnemer in verzuim dan staat de derde garant voor het nakomen van de verplichtingen. HeeLeen.nl biedt u hiervoor twee opties. De eerste optie is dat u iemand uit uw omgeving garant stelt voor uw lening en de tweede optie is dat u een garantiestelling koopt bij onze partner Comfort Garantie (CG).


#### **Persoonlijke garantiestelling**

Wanneer u kiest om iemand uit uw eigen omgeving persoonlijk garant te stellen voor uw lening dan vragen wij deze persoon, om zijn of haar ID, loonstrook of uitkeringsspecificatie en bankafschrift naar ons op te sturen. Als alle gegevens en documenten in orde zijn dan zullen wij een contract opsturen naar de persoonlijke garantsteller, dat ondertekend teruggestuurd dient te worden. Op grond van artikel 1:88 BW dient ook de eventuele echtgeno(o)t(e) of geregistreerd partner de garantiestelling ter goedkeuring te ondertekenen. De aanvraag wordt afgehandeld als het ondertekende document bij ons binnen is. **OPGELET:** u kunt niet zelf garant staan voor uw lening en de persoon die voor u garant staat mag niet op hetzelfde adres woonachtig zijn als u.

#### **Garantiestelling Comfort Garantie**

Kiest u voor Comfort Garantie dan moet u Comfort Garantie daar een vergoeding voor betalen. Om het voor u overzichtelijker en gemakkelijker te maken, heeft HeeLeen.nl een overeenkomst met Comfort Garantie afgesloten, zodat wij de kosten in naam van hen mogen factureren. De kosten van een CG garantiestelling vindt u in onderstaande tabel. Hier kunt u de voorwaarden van onze partner raadplegen.

<i>Bedrag</i>	<i>Termijn</i>	<i>Garantie</i>
€ 50	15 dagen	€ 10
€ 100	15 dagen	€ 20
€ 100	30 dagen	€ 25
€ 200	15 dagen	€ 40
€ 200	30 dagen	€ 50
€ 300	30 dagen	€ 75
€ 400	30 dagen	€ 100
€ 500	30 dagen	€ 125
€ 600	30 dagen	€ 150”

Datum 16 juli 2015  
Ons kenmerk   
Pagina 5 van 39

*“Voor het aanvragen van een minilening via onze website doorloopt u de volgende stappen:*

*Stap 1:*

*Open het aanvraagformulier onder het kopje "Aanvraag" en kies het gewenste bedrag, de leentermijn en maak een keuze wie u als garantsteller wil inbrengen. Vul vervolgens de overige gevraagde gegevens in, ga vervolgens akkoord met de voorwaarden en verstuur uw aanvraag.*

*Stap 2:*

*Als wij uw aanvraag hebben ontvangen, vragen wij u om uw account te activeren en ons een kopie van uw ID, loonstrook of uitkeringspecificatie en bankafschrift te sturen.*

*Stap 3:*

*Als alle documenten bij ons binnen zijn is uw aanvraag afgerond en zullen wij de aanvraag zo spoedig mogelijk afhandelen en houden wij u op de hoogte via de SMS. Op elke aanvraag die bij ons binnenkomt zullen wij een credit check uitvoeren.*

*Heeft u bij uw aanvraag gekozen voor Comfort Garantie dan wordt u naar de website van Comfort Garantie geleid. Vink ook hier aan dat u akkoord gaat met de voorwaarden en verzend uw aanvraag. Wanneer u hebt gekozen voor een persoonlijke garantsteller dan dienen wij ook van de garantsteller een kopie van het ID, een loonstrook en een bankafschrift te ontvangen. Meer informatie over de garantiestelling vindt u op de pagina [onze leningen](#).*

*Heeft u al eerder een minilening van HeeLeen.nl ontvangen dan kunt u een aanvraag indienen via "[Mijn account](#)" of via de SMS.”*

***“Hoeveel kan ik de eerste keer lenen?***

*De eerste keer dat u een minilening aanvraagt verstrekken wij maximaal € 100,-. Dit kan stapsgewijs worden uitgebreid naar de maximale minilening van € 600,-.”*

***“Wat gebeurt er wanneer ik het aanvraagformulier heb ingevuld en mijn documenten heb verzonden?***

*Na ontvangst van uw aanvraag worden uw gegevens door ons op juistheid gecontroleerd. Vervolgens voeren wij een zogenaamde "creditcheck" (kredietcontrole) uit. Bij het uitvoeren van de kredietcontrole worden uw documenten en de gegevens die u hebt ingevuld in het aanvraagformulier gebruikt. Uit de kredietcontrole volgt een kredietscore. De uitkomst van de kredietscore is afhankelijk van onder andere het postcodegebied waar u woont, uw inkomen en uw leeftijd. Zo is de minimum leeftijd om bij ons een minilening te verkrijgen 21 jaar en dient u woonachtig te zijn in Nederland. Van de uitkomst van de kredietscore brengen wij u per sms op de hoogte.”*

Datum 16 juli 2015  
Ons kenmerk XXXXXXXXXX  
Pagina 6 van 39

**“Kom ik in aanmerking voor een minilening wanneer ik een BKR notering heb?”**

Voor het type minileningen dat Heeleen.nl verstrekt is het niet verplicht om een BKR-check uit te voeren. Ook met een BKR notering komt u bij Heeleen.nl in aanmerking voor een minilening. Wel worden er andere kredietcontroles uitgevoerd.”

**“Kan ik ook via de sms een aanvraag indienen?”**

Ja, dat kan. Echter is het zo dat dit alleen kan wanneer u reeds klant bij ons bent en al gebruik heeft gemaakt van Comfort Garantie. U dient een sms vervolgaanvraag in door het BEDRAG + AANTAL DAGEN + AKKOORD + CG te sms'en naar het nummer 5030. Wilt u bijvoorbeeld een minilening van € 200,- aanvragen voor 30 dagen, dan sms't u: "200 + 30 + Akkoord + CG" naar 5030. U gaat dan meteen akkoord met de voorwaarden van Heeleen.nl en de voorwaarden van Comfort Garantie. Het is uiteraard ook mogelijk een vervolgaanvraag via het internet in te dienen.”

**“Hoe werkt een garantiestelling van Comfort Garantie?”**

Comfort Garantie (CG) is een bedrijf dat wereldwijd garantiestelling en aanbiedt voor minileningen. Kiest u voor een garantiestelling van CG, dan staat CG garant voor de minilening indien een terugbetaling uitblijft. Voor de garantiestelling betaalt u een vast bedrag dat tezamen met uw minilening door Heeleen.nl gefactureerd zal worden. De factuur dient in zijn geheel uiterlijk op de vervaldag betaald te worden. Dit is geen klassieke waarborg: u hoeft niet op voorhand te betalen en u krijgt dit later niet terug. Het is een bedrag dat u betaalt voor het risico dat CG op zich zal nemen.”

**“Hoelang duurt het voordat de minilening op mijn rekening staat?”**

Nadat uw aanvraag is goedgekeurd berichten wij u daarover via de sms. De minilening zal uiterlijk één werkdag nadat de aanvraag is afgehandeld bijgeschreven worden op uw rekening.”

**“Wat gebeurt er als ik niet binnen de termijn terugbetaal?”**

Wanneer u niet binnen de leentermijn terugbetaalt wordt de leentermijn automatisch met 14 dagen verlengd. Heeleen.nl brengt voor deze verlenging van 14 dagen geen kosten in rekening. Wanneer u hebt gekozen een garantiestelling te af te nemen bij Comfort Garantie (CG) dan zal ook uw garantie verlengd worden met 14 dagen. CG brengt hier de helft van de oorspronkelijke garantiekosten voor in rekening. Wanneer u niet in staat bent binnen de extra termijn van 14 dagen terug te betalen, dan ontvangt u een aanmaning van Heeleen.nl. U krijgt dan 7 dagen extra de tijd om de minilening inclusief kosten aan ons over te maken. Wanneer u vervolgens nog niet in staat bent terug te betalen, dan zullen wij u een laatste aanmaning versturen. Bij zowel de eerste- als de laatste aanmaning worden € 10,- aanmaningskosten in rekening gebracht.”

16. In de ‘Algemene Voorwaarden Heeleen’ die op de Website waren gepubliceerd<sup>2</sup> was onder andere het volgende vermeld:

---

<sup>2</sup> De AFM heeft de Algemene Voorwaarden op de Website geraadpleegd op 12 juni 2013.

Datum 16 juli 2015

Ons kenmerk

Pagina

7 van 39

“6.1 Er zijn geen kosten verbonden aan het behandelen van een aanvraag en de terbeschikkingstelling van een Kredietje.<sup>3</sup>

6.2 Over het Kredietje zal geen rente in rekening worden gebracht.”

“8.1 Indien de ontvanger Kredietje enig bedrag dat hij uit hoofde van of in verband met de overeenkomst aan Heeleen is verschuldigd niet of niet volledig betaalt op de overeengekomen vervalddag, zal Heeleen de ontvanger Kredietje aanmaningskosten in rekening brengen.

8.2 Het verstrijken van de betalingstermijn stelt de ontvanger Kredietje van rechtswege in gebreke. Heeleen zal dan een aanmaning versturen. Er worden maximaal 3 aanmaningen verstuurd. Voor de eerste aanmaning, met een betalingstermijn van 14 dagen, zal HeeLeen geen kosten in rekening brengen. Na het uitblijven van een betaling zal HeeLeen nog tweemaal een aanmaning, met een betalingstermijn van 7 dagen versturen, per aanmaning wordt een aanmaningskost van 10 euro aangerekend.”

17. Op de website <http://comfort-guarantee.com><sup>4</sup> stond onder meer:

“In onderstaande tabel vindt u de premiebedragen voor de garantiestelling ten opzichte van de leenbedragen van HeeLeen en de termijnen voor terugbetaling.

Leenbedrag	Termijn	Prijs
€ 50	15 dagen	€ 10
€ 100	15 dagen	€ 20
€ 100	30 dagen	€ 25
€ 200	15 dagen	€ 40
€ 200	30 dagen	€ 50
€ 300	30 dagen	€ 75
€ 400	30 dagen	€ 100
€ 500	30 dagen	€ 125
€ 600	30 dagen	€ 150”

18. In de ‘Algemene Voorwaarden Comfort Garantie’, die op de website van CG waren gepubliceerd<sup>5</sup>, stond onder meer:

**“4. KOSTEN IN GEVAL VAN LAATTIJDIGE BETALING**

Indien Kredietnemer enig bedrag, dat hij uit hoofde van of in verband met de Comfort Garantie aan Garant verschuldigd is, niet of niet volledig betaalt op de overeengekomen vervalddag, zal Garant de

<sup>3</sup> Een ‘Kredietje’ is volgens de algemene voorwaarden van Heeleen het door de Heeleen aan de aanvrager van een Kredietje verstrekt bedrag in de vorm van een lening waarbij de voorwaarden zoals genoemd in de overeenkomst met betrekking tot het Kredietje, van toepassing zijn.

<sup>4</sup> De AFM heeft de Website geraadpleegd op 12 juni 2013.

<sup>5</sup> De AFM heeft de Algemene Voorwaarden op de Website geraadpleegd op 12 juni 2013.

*Kredietnemer een boete in rekening brengen. De hoogte van deze boete is 50% van de overeengekomen garantie vergoeding.”*

19. De AFM heeft op 1 maart 2013 een informatieverzoek aan Inpetto verstuurd met onder meer het verzoek om gegevens te verstrekken over de modaliteiten van de door Inpetto aangeboden lening. Op 28 maart 2013 heeft Inpetto inhoudelijk gereageerd op dit informatieverzoek van de AFM. In deze reactie is onder meer het volgende vermeld:
- “2. *Inpetto biedt sinds 29 oktober 2012 krediet aan in Nederland.*
  - 3. *Klanten van Inpetto kunnen sinds 29 oktober voor CG kiezen.”*
  - “9. *Inpetto opereert slechts als service provider en wordt per handeling uitbetaald. Zie hiervoor de overeenkomst tussen Inpetto en CG (bijlage 5).”*
  - “13. [...] *De statutair bestuurder van Inpetto is Stichting Administratiekantoor [A], zoals blijkt uit het uittreksel uit het handelsregister. (Bijlage 6) Van die stichting is de heer E.J. Meter statutair bestuurder. Hij is alleen/zelfstandig bevoegd om de stichting te vertegenwoordigen en dus ook tekeningbevoegd. Voor het overige is er geen personeel bij Inpetto in dienst en wordt personeel van derden ingehuurd. De taken van de heer E.J. Meter zijn:*
    - *Het voeren van dagelijks bestuur.*
    - *Het onderhouden van contact met CG en overige externe partijen.*
    - *Het toezicht houden op de richtlijnen opgesteld tussen Inpetto en CG voor het verstrekken van kredieten en er zorg voor dragen dat het ingehuurde personeel zich eraan houdt.*
    - *Het verrichten en incasseren van betalingen.”*

In de als bijlage bij deze e-mailberichten bijgevoegde ‘Specificatie aanvragen 29/10/2013 tot en met 15/03/2013’ is samengevat het volgende vermeld in de reactie:

		CG garantiestelling	CG garantiestelling	Persoonlijke garantiestelling	Persoonlijke garantiestelling	Goed- gekeurd	Goed- gekeurd
Web- aanvragen	12633	12368	97,90%	265	2,10%	8012	63,42%
SMS- aanvragen	3644	3543	97,23%	101	2,77%	3425	93,99%
<b>Totaal</b>	<b>16277</b>	<b>15911</b>	<b>97,75%</b>	<b>366</b>	<b>2,25%</b>	<b>11437</b>	<b>70,26%</b>

In de als bijlage 5 bij deze e-mailberichten bijgevoegde ‘Guarantee and Service Provider Agreement’ tussen Inpetto en CG (de Overeenkomst) is onder meer het volgende vermeld:

- “*Moreover, Inpetto requires that such micro-credits are secured by a third party personal guarantee. As part of the business model, Inpetto wants to offer to its Customers the possibility to secure their credit with a personal guarantee provided by Comfort Guarantee, on a fee basis.”*
- “*Comfort Guarantee is willing to offer personal guarantees securing micro-credits granted by Inpetto.”*



- *“the Customer has to pay a fee to Comfort Guarantee. This fee, which depends on the amount of the micro-credit, is further determined in Appendix B. [...] Inpetto will collect such fee on behalf of Comfort Guarantee.”*
- *“3.2 Inpetto shall pre-finance the payment of the CG Comfort Guarantee fee to Comfort Guarantee for the account of a Customer and to recover the same from such Customer by means of subrogation.”*
- *“The fee of the CG Personal Guarantee [...] will be invoiced by Inpetto to the Customer in the name and on behalf of Comfort Guarantee and will be collected on bank accounts opened in the name of Inpetto”.*
- *“Appendix D – Fees of the services provided by Inpetto*

*Fee structure (VAT excluded):*

<i>software license</i>	<i>per month EUR 7.500</i>
<i>hosting costs</i>	<i>per month EUR 4.500</i>
<i>processing invoices and debt collection reminders</i>	<i>per invoice/reminder EUR 7,50</i>
<i>handling inbound en outbound calls regarding issues with Comfort Guarantee</i>	<i>per call EUR 7,50</i>
<i>controlling/reporting incoming payments for the purpose Comfort Guarantee</i>	<i>per month EUR 12.000</i>
<i>making and controlling payment agreements with customers of Comfort Guarantee</i>	<i>per agreement EUR 10</i>

20. De Overeenkomst is gedateerd op 1 oktober 2012 en door de heer Meter ondertekend en per pagina geparafeerd. Vóór de ondertekening is nog het volgende vermeld: *“SIGNED, by the authorized representatives of the Parties and date stated on the first page of this Agreement”*
21. Op de als bijlagen bijgevoegde facturen van CG aan Inpetto staan bedragen<sup>6</sup> van in totaal € 700.335,00 vermeld. Deze facturen zien, blijkens de omschrijving van de factuur, op de door Inpetto voor CG geïnde kosten voor de garantstelling (geïnd bij de kredietnemers). Op de als bijlagen bij de e-mailberichten bijgevoegde facturen<sup>7</sup> van Inpetto aan CG staan bedragen<sup>8</sup> van in totaal € 277.162,50 vermeld. Deze facturen zien, blijkens de omschrijving van de factuur, op de behandelingskosten van Inpetto ten aanzien van de garantstelling en conform de Overeenkomst werden deze kosten door Inpetto in rekening gebracht bij CG.
22. Op basis van de beschikbare informatie heeft de AFM geconcludeerd dat Inpetto artikel 2:60, eerste lid, Wft heeft overtreden. De AFM heeft daarom op 19 augustus 2013 een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom (het Voornemen last onder dwangsom) naar Inpetto gestuurd.

<sup>6</sup> Het betreft de bedragen € 39.065,00; € 185.135,00; € 165.692,50; € 189.787,50 en € 120.655,00.

<sup>7</sup> Over een periode van oktober 2012 tot en met februari 2013.

<sup>8</sup> Het betreft de bedragen € 11.115,00; € 65.707,50; € 59.580,00; € 73.125,00 en € 67.635,00.

Datum 16 juli 2015

Ons kenmerk

Pagina 10 van 39

De in het voornemen vermelde last had als doel dat Inpetto het aanbieden van krediet in Nederland zou staken en gestaakt zou houden zolang niet voldaan was aan de toepasselijke regelgeving.

23. Op 22 augustus 2013 heeft Inpetto gereageerd op het Voornemen last onder dwangsom. Daarbij heeft Inpetto verklaard zich niet te kunnen vinden in de bevindingen van de AFM en dat zij binnen de kaders van de Wft heeft gehandeld. Inpetto geeft voorts aan dat zij is gestopt met haar dienstverlening en het aanbieden van kredieten. Zij heeft hiertoe ook de Website aangepast.
24. Op 5 mei 2014 heeft de AFM haar voornemen kenbaar gemaakt om aan de heer Meter een bestuurlijke boete op te leggen in verband met het feitelijk leidinggeven aan de overtreding door Inpetto (het Voornemen). De AFM heeft op deze datum tevens een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete gestuurd aan Inpetto omdat Inpetto artikel 2:60, eerste lid, Wft heeft overtreden.
25. Op 4 juni 2014 heeft de heer Meter namens hemzelf en Inpetto een schriftelijke zienswijze (de Zienswijze) gegeven op de boetevoornemens.
26. Op 15 oktober 2014 heeft de AFM de heer Meter en Inpetto verzocht hun financiële draagkrachtgegevens nader te onderbouwen. Inpetto had enkel een winst- en verliesrekening over het jaar 2013 overgelegd. De heer Meter had in het geheel geen gegevens overgelegd ondanks het verzoek van de AFM daartoe.
27. Bij brief van 16 oktober 2014 heeft de AFM de heer Meter en Inpetto geïnformeerd over de wijzigingen die hebben plaatsgevonden in de Wft met betrekking tot het openbaar maken van bestuurlijke boetes. Inpetto en de heer Meter zijn als gevolg van deze wijzigingen in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen. De AFM heeft hierop geen reactie ontvangen van Inpetto of de heer Meter.
28. Op 21 oktober 2014 heeft de heer Meter namens Inpetto gereageerd op het verzoek van de AFM om de financiële draagkrachtgegevens nader te onderbouwen. Hij heeft daartoe een kopie overgelegd van de vennootschapsbelasting 2013. De heer Meter heeft in deze reactie voorts verwezen naar de Zienswijze waarin hij stelt dat hij geen aanleiding ziet om draagkrachtgegevens met betrekking tot hemzelf te overleggen.
29. Op 30 december 2014 heeft de AFM aan de heer Meter het Boetebesluit gezonden omdat zij van oordeel is dat de heer Meter feitelijk leiding heeft gegeven aan de overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wft door Inpetto.

### III. Bezwaar

30. Samengevat en zakelijk weergegeven bevat het bezwaarschrift de volgende gronden:
- A. Inpetto heeft artikel 2:60, eerste lid, Wft niet overtreden.*
31. De heer Meter is van oordeel dat Inpetto artikel 2:60, eerste lid, Wft niet heeft overtreden en dat de AFM daarom geen grond heeft om een boete op te leggen. Volgens de heer Meter zijn de activiteiten van Inpetto uitgezonderd van de Wft omdat zij kredieten heeft aangeboden met een looptijd van minder dan drie maanden die tegen niet meer dan onbetekenende kosten zijn verstrekt, zoals bedoeld in artikel 1:20, eerste lid, aanhef en onderdeel e, Wft.
- B. De heer Meter is niet te kwalificeren als feitelijk leidinggever*
32. Volgens de heer Meter is voor de aansprakelijkstelling van een feitelijk leidinggever vereist dat vaststaat dat de rechtspersoon een overtreding heeft begaan. Nu volgens de heer Meter Inpetto geen overtreding heeft begaan, kan de heer Meter niet als strafbaar feitelijk leidinggever worden aangemerkt. Voorts is volgens de heer Meter niet voldaan aan de Slavenburg-criteria en kan dus niet worden gesteld dat de heer Meter kan worden aangemerkt als feitelijk leidinggever.
- C. De AFM heeft ten onrechte een boete opgelegd*
33. De heer Meter meent dat de AFM niet in overeenstemming heeft gehandeld met haar handhavingsbeleid en dat de AFM daardoor ten onrechte een bestuurlijke boete heeft opgelegd. De AFM dient namelijk op grond van het "Handhavingsbeleid AFM en DNB" bij de inzet van handhavingsinstrumenten alle relevante feiten en af te wegen belangen mee te nemen. Uit het Boetebesluit blijkt niet dat een dergelijke afweging is gemaakt.
- D. Het boetebedrag is te hoog*
34. De heer Meter is van oordeel dat de AFM de hoogte van het boetebedrag niet deugdelijk heeft gemotiveerd en dat de boete van € 200.000 niet evenredig is gezien de beperkte verwijtbaarheid en ernst van de vermeende overtreding. Voorts stelt de heer Meter dat hij de boete niet kan dragen in verband met zijn beperkte draagkracht.
- E. Het Boetebesluit is in strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel*
35. De heer Meter is van oordeel dat er diverse motiveringsgebreken kleven aan het Boetebesluit, mede omdat de AFM geen deugdelijk onderzoek heeft verricht. De heer Meter is van oordeel dat veel van de stellingen zijn gebaseerd op veronderstellingen en aannames. Voorts is het Boetebesluit suggestief en heeft de AFM niet alle punten van de Zienswijze in het Boetebesluit verwerkt.
- F. De AFM had het Boetebesluit en het Boetebesluit Inpetto niet mogen openbaren*
36. De heer Meter stelt zich op het standpunt dat het de AFM niet was toegestaan over te gaan tot vroegtijdige openbaarmaking van het Boetebesluit, omdat er volgens de heer Meter (primair) geen sprake is van een overtreding en (subsidiar) sprake is van een wanverhouding tussen enerzijds de hoogte van de boete en anderzijds de (beperkte) ernst, verwijtbaarheid en draagkracht van de heer

Meter. Voorts is het Boetebesluit op verschillende punten onvoldoende gemotiveerd. De heer Meter stelt dat door het vroegtijdig publiceren het publiek onvolledig en/of incorrect wordt geïnformeerd. Meer subsidiair had het Boetebesluit slechts geanonimiseerd gepubliceerd mogen worden.

37. Tot slot stelt de heer Meter dat hij belanghebbende is bij het Publicatiebesluit Inpetto omdat hij rechtstreeks in zijn belang is getroffen door de beslissing om het Boetebesluit Inpetto te publiceren omdat zijn naam staat vermeld in het Boetebesluit Inpetto. Publicatie van het Boetebesluit Inpetto had daarom hoogstens slechts op geanonimiseerde basis mogen plaatsvinden.

#### **IV. Beoordeling van de bezwaargronden A t/m F**

##### **A. Inpetto heeft artikel 2:60, eerste lid, Wft niet overtreden.**

38. De heer Meter stelt primair dat de AFM geen rechtsgrond had om een boete op te leggen omdat Inpetto artikel 2:60, eerste lid, Wft niet heeft overtreden. Volgens de heer Meter zijn de activiteiten van Inpetto uitgezonderd van de Wft omdat zij kredieten heeft aangeboden met een looptijd van minder dan drie maanden die tegen niet meer dan onbetekenende kosten zijn verstrekt, zoals bedoeld in artikel 1:20, eerste lid, onderdeel e, Wft (de Uitzondering).
39. De heer Meter stelt dat Inpetto kredieten heeft aangeboden zonder daarbij zelf kosten in rekening te brengen, waarbij slechts een garantstelling als voorwaarde gold. Volgens de heer Meter maakte de wijze waarop de aanvrager de garantstelling regelde het krediet niet intrinsiek anders. De stelling van de AFM dat Inpetto twee producten zou aanbieden (namelijk een krediet met een persoonlijke garantstelling en een krediet met een garantstelling van CG) kan geen stand houden. Volgens de heer Meter motiveert de AFM niet waarom het zou uitmaken of er sprake was van een lening met of zonder garantstelling van CG. Dat de AFM stelt dat de aanvraagprocedure en de looptijd onderling zouden hebben afgeweken en er een onderscheid in kosten was tussen de leningen, maakt volgens de heer Meter nog niet dat het karakter van het krediet veranderde.
40. Daarbij is de veronderstelling, want dat heeft de AFM niet onderzocht, onjuist dat een aanvrager van een lening met een garantstelling van CG sneller over een lening zou kunnen beschikken als een aanvrager van een minilening met een persoonlijke garantstelling. In het geval van een eerste goedgekeurde aanvraag werd de lening dezelfde dag uitbetaald, ongeacht of er sprake was van een garantstelling door CG of een persoonlijke garantstelling. Vervolgaanvragen werden steeds binnen dezelfde dag uitbetaald. Ook de aanname dat een persoonlijke garantstelling geen optie was voor aanvragers is onjuist, aangezien aanvragers van een krediet met een garantstelling van CG ook kredieten hebben aangevraagd met een persoonlijke garantstelling.
41. Daarnaast stelt de heer Meter dat de motivering van de AFM inzake product 2 (de lening met een garantstelling van CG) innerlijk tegenstrijdig is. Enerzijds stelt de AFM dat de garantstelling niet los

kan worden gezien van product 2 en dat de verplichte garantstelling door een (willekeurige) andere entiteit dan Inpetto een essentieel onderdeel uitmaakt van het krediet. De heer Meter voegt hier aan toe dat in dat geval ook de kosten van de telecomproviders zouden moeten worden meegenomen omdat een aansluiting op het netwerk dan wel internet ook een essentieel onderdeel is van het aanbod van Inpetto. Deze redenering van de AFM valt volgens de heer Meter daarom niet vol te houden.

42. Anderzijds is de AFM van oordeel dat de garantstelling van CG een essentieel onderdeel is van het door Inpetto aangeboden krediet, omdat Inpetto en CG (contractueel) duurzaam met elkaar verbonden zouden zijn geweest. De heer Meter stelt dat Inpetto op geen enkele wijze vennootschapsrechtelijk is gelieerd aan CG, hetgeen overigens ook niet door de AFM wordt gesteld of onderbouwd. Volgens de heer Meter is het geen houdbaar standpunt dat Inpetto en CG gelieerde vennootschappen zouden zijn omdat sprake was van een intensieve samenwerking. De overeenkomst tussen Inpetto en CG was namelijk in beginsel voor de duur van één jaar aangegaan en was door beide partijen eenzijdig tussentijds te beëindigen. Daarnaast waren er uitgebreide “*automatic termination events*” opgenomen.
43. Voorts stelt de heer Meter dat Inpetto niet meer dan onbetekenende kosten in rekening heeft gebracht, Inpetto heeft namelijk in het geheel geen kosten in rekening gebracht. Dat een derde wellicht meer dan onbetekenende kosten in rekening heeft gebracht, betekent niet dat Inpetto dat heeft gedaan. Bovendien was de aanvrager vrij om te kiezen voor een garantstelling van CG of niet. De AFM onderbouwt niet waarom dit niet het geval was. Het enkele feit dat de meerderheid hiervoor heeft gekozen en dat de andere optie dus geen aantrekkelijke optie was, is volgens de heer Meter geen deugdelijke onderbouwing.

#### Reactie AFM

44. Ook na heroverweging komt de AFM tot de conclusie dat Inpetto artikel 2:60, eerste lid, Wft heeft overtreden. De AFM onderbouwt dit als volgt.
45. Van een overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wft is sprake als een instelling zonder vergunning krediet heeft aangeboden. De AFM is van oordeel dat Inpetto kredieten heeft *aangeboden*<sup>9</sup>, omdat Inpetto in de uitoefening van haar bedrijf rechtsreeks een voldoende bepaald voorstel heeft gedaan aan consumenten met als doel een kredietovereenkomst te sluiten. Dat het in het onderhavige geval gaat om *overeenkomsten met betrekking tot een krediet*<sup>10</sup>, leidt evenmin tot onduidelijkheid. Inpetto heeft immers aan consumenten een geldsom ter beschikking gesteld, waarvan de consumenten zijn gehouden één of meer betalingen te verrichten.

---

<sup>9</sup> Zie voor de definitie van ‘aanbieden’ artikel 1:1 Wft.

<sup>10</sup> Zie voor de definitie van ‘krediet’ artikel 1:1 Wft.

46. De AFM stelt vast dat de heer Meter zelf ook niet betwist dat Inpetto kredieten, of zoals de heer Meter ze noemt ‘minileningen’, heeft aangeboden. De heer Meter bestrijdt echter dat Inpetto een vergunning had moeten hebben voor het verrichten van deze activiteiten. De heer Meter geeft in zijn betoog aan dat Inpetto, ondanks dat zij kredieten heeft verstrekt, niet vergunningplichtig was op grond van artikel 2:60, eerste lid, Wft omdat zij is uitgezonderd van deze vergunningplicht op grond van artikel 1:20, eerste lid, onderdeel e, Wft.
47. In voornoemde bepaling staat dat de Wft niet van toepassing is op ‘*financiële diensten met betrekking tot krediet dat binnen drie maanden dient te worden afgelost en terzake waarvan slechts onbetekenende kosten aan de consument in rekening worden gebracht.*’ Om te bepalen of Inpetto zich terecht kan beroepen op deze uitzondering, zal de AFM hierna ingaan op alle vereisten uit dit artikel.
48. Allereerst concludeert de AFM dat zoals hierboven aangegeven niet ter discussie staat of Inpetto ‘*financiële diensten met betrekking tot krediet*’ heeft verricht. Daarnaast stelt de AFM vast dat de kredieten die Inpetto destijds aanbood een looptijd hadden die korter was dan drie maanden. Dus ook aan het tweede vereiste is voldaan. Tot slot is voor de beoordeling of de Uitzondering van toepassing is, van belang of er terzake van het krediet niet meer dan ‘*onbetekenende kosten*’ aan de consument in rekening zijn gebracht. Over dit laatste punt bestaat wel verschil van mening tussen de heer Meter en de AFM.
49. De heer Meter voert namelijk aan dat Inpetto in het geheel geen kosten in rekening bracht bij haar consumenten, dus dat ook aan het laatste vereiste is voldaan. De AFM deelt dit standpunt echter niet. Uit het onderzoek van de AFM is gebleken dat als consumenten een lening bij Inpetto wilden afsluiten, een garantstelling een voorwaarde was. Daarbij kon de consument kiezen tussen een persoonlijke garantstelling of een garantstelling die door CG werd afgegeven. In het geval dat CG optrad als garantsteller, moest de consument een bepaald bedrag betalen voor deze garantie.<sup>11</sup>
50. De AFM constateert op grond van bovenstaande dat Inpetto weliswaar zelf geen kosten in rekening bracht voor het verstrekken van het krediet, maar dat consumenten, indien zij gebruik maakten van de garantstelling door CG, wel (hoge) kosten moesten betalen voor het verkrijgen van een krediet. Zij moesten immers CG betalen voor deze garantstelling. Deze kosten moesten in eerste instantie door de consument aan Inpetto worden betaald.
51. Beoordeeld dient te worden of de kosten die CG voor de garantstelling bij de consumenten in rekening bracht, onderdeel zijn van het krediet. De AFM is van oordeel dat dit het geval is. Zij baseert zich hierbij onder meer op hetgeen in de toelichting bij artikel 1:20 Wft staat beschreven over

---

<sup>11</sup> Zie voor de hoogte van deze bedragen randnummer 15 van deze beslissing op bezwaar.

de vraag wat onder ‘kosten’ moet worden verstaan: “*onder bedoelde kosten wordt zowel rente als alle eventuele andere kosten onder welke noemer dan ook verstaan*”.<sup>12</sup>

52. De uitzonderingsbepaling uit artikel 1:20 Wft is een implementatie van de Richtlijn Consumentenkrediet 2008/48/EG (de Richtlijn).<sup>13</sup> Uit de Richtlijn blijkt dat een hoog beschermingsniveau voor consumenten is beoogd en dat de kredietwaardigheid van consumenten moet worden beoordeeld, wat erop neer komt dat aanbieders moeten checken of cliënten de kosten van een krediet kunnen dragen.<sup>14</sup> In de preambule van de Richtlijn wordt het begrip kosten dan ook uitgelegd: “*De totale kosten van het krediet voor de consument dienen alle kosten te omvatten, met inbegrip van rente, commissielonen, belastingen, vergoedingen voor kredietbemiddelaars en alle andere vergoedingen die de consument in verband met de kredietovereenkomst moet betalen, uitgezonderd de notariskosten. Er moet op objectieve wijze en met inachtneming van de vereisten van professionele toewijding worden beoordeeld in hoeverre de kredietgever op de hoogte is van de kosten.*”<sup>15</sup>
53. Daarnaast is in artikel 3, aanhef en sub g, van de Richtlijn de “*totale kosten van het krediet voor de consument*” gedefinieerd als “*alle kosten, met inbegrip van rente, commissielonen, belastingen en vergoedingen van welke aard ook, die de consument in verband met de kredietovereenkomst moet betalen en die de kredietgever bekend zijn, met uitzondering van notariskosten (...)*”.
54. Uit voorgaande volgt dat het begrip ‘kosten’ zeer ruim moet worden begrepen. Het maakt niet uit door wie of namens wie de kosten in rekening worden gebracht. Als het bijvoorbeeld relevant zou zijn wie de kosten maakt, dan hadden de notariskosten niet expliciet uitgezonderd hoeven te worden. Hieruit volgt dus dat het bij het begrip ‘onbetekenende kosten’ niet enkel zou mogen gaan om kosten die de aanbieder zelf rekent.
55. In Nederland wordt van bovenstaande definitie niet afgeweken, zo blijkt uit de reeds aangehaalde toelichting bij de Uitzondering en de beantwoording van de minister van Financiën op Kamervragen: “*Hoe de kosten die samenhangen met het krediet worden genoemd is niet relevant. Of de kosten rente, behandelkosten of bijvoorbeeld voorrijkosten worden genoemd, doet niet ter zake voor het onder financieel toezicht vallen van het krediet. Zodra meer dan onbetekenende kosten (onder welke naam dan ook) worden gerekend, is na inwerkingtreding van de wet sprake van een krediet dat onder financieel toezicht valt.*”<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2009-10, 32 339, nr. 3, p. 32.

<sup>13</sup> Richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 87/102/EEG (Pb EU L 133).

<sup>14</sup> Zie artikel 8 van de Richtlijn en preambule 26 van de Richtlijn.

<sup>15</sup> Preambule 20 van de Richtlijn.

<sup>16</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2010-11, nr. 46, p. 1-2.

56. Voorts heeft de minister van Financiën het volgende overwogen: *“In genoemd artikel van de Volkskrant worden verschillende flitskredietaanbieders aangehaald die hun flitskredieten zo hebben vormgegeven dat er naar hun mening geen sprake is van kosten of in ieder geval slechts van onbetekenende kosten. Ik deel die mening niet. Kosten voor het krediet zijn niet alleen rente en administratiekosten maar alle kosten die een klant maakt met welke naam dan ook, dus ook bijvoorbeeld kosten voor (versnelde) afhandeling, latere terugbetaling of verplichte borgstelling.”*<sup>17</sup>
57. Op grond van bovenstaande concludeert de AFM dat nu Inpetto een garantstelling verplicht heeft gesteld voor het verkrijgen van een krediet, de kosten die hiervoor in rekening worden gebracht bij de consument meegenomen moeten worden in de totale kosten van het krediet.
58. Dit oordeel wordt bevestigd in de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 21 januari 2015 waarin is gesteld dat als een garantstelling noodzakelijk is voor het verkrijgen van een krediet (zoals bij Inpetto ook het geval is), de daarvoor in rekening gebrachte kosten eveneens betrokken dienen te worden bij de vraag of er ter zake van het krediet al dan niet onbetekenende kosten aan de consument in rekening zijn gebracht.<sup>18</sup>
59. Gezien bovenstaande gaat de AFM dan ook niet mee met de stelling van de heer Meter dat Inpetto slechts kredieten aanbiedt zonder kosten in rekening te brengen, omdat een garantstelling slechts een voorwaarde is. Deze garantstelling zou volgens Inpetto de intrinsieke eigenschap van het krediet niet wijzigen. Voor de AFM is het niet relevant dat het krediet niet intrinsiek zou wijzigen door de garantstelling. Relevant is dat Inpetto kredieten aanbiedt waarbij een garantstelling noodzakelijk is en waarvoor kosten in rekening worden gebracht.
60. Het feit dat consumenten vrij waren in de keuze om bij Inpetto ook te kiezen voor een krediet waarbij een persoonlijke garantstelling geregeld kon worden en er dus geen kosten in rekening werden gebracht, doet niets af aan bovenstaande. Feit blijft dat Inpetto naast deze kredieten met een persoonlijke garantstelling ook kredieten met een garantstelling van CG heeft aangeboden en ook daadwerkelijk heeft verstrekt, waarbij kosten in rekening werden gebracht.
61. Ook het feit dat de kosten voor de garantstelling niet door Inpetto, maar door CG in rekening werden gebracht bij de consument, maakt dit naar het oordeel van de AFM niet anders. Inpetto was immers op de hoogte van deze kosten die CG in rekening bracht: dit stond immers ook op de Website van Inpetto en vormde onderdeel van de Overeenkomst.
62. Dat het niet uitmaakt wie de kosten in rekening brengt, blijkt ook uit de hiervoor in randnummer 58 aangehaalde uitspraak. De rechtbank heeft in deze uitspraak overwogen dat *“voor de vraag welke*

---

<sup>17</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2011-12, nr. 827, p. 2.

<sup>18</sup> Rechtbank Rotterdam, 21 januari 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:298, r.o. 5.2.



*kosten betrokken dienen te worden bij de totale kosten van het krediet niet van doorslaggevende betekenis [is] door wie die kosten in rekening worden gebracht en of die entiteit die deze kosten in rekening brengt in enige relatie staat tot de aanbieder van het krediet dan wel de opbrengst daarvan aan die aanbieder doet toekomen. Bepalend is het kredietaanbod met de daaraan verbonden voorwaarden en verplichtingen voor de consument.”<sup>19</sup>*

63. Hieruit volgt dat het dus niet van doorslaggevende betekenis is wat de exacte relatie is tussen - in dit geval - CG en Inpetto, maar dat het kredietaanbod met de daaraan verbonden voorwaarden en verplichtingen bepalend is. Dat Inpetto en CG niet vennootschapsrechtelijk zijn gelieerd, is volgens de wetgeving en voornoemde uitspraak dus niet relevant voor de vraag of de kosten moeten worden meegenomen in de totale kosten van het krediet. Evenmin is relevant dat de overeenkomst tussen Inpetto en CG in beginsel voor de duur van één jaar was aangegaan en dat beide partijen de overeenkomst (eenzijdig) tussentijds konden beëindigen. Dit zelfde geldt voor het feit dat er in de overeenkomst uitgebreide “automatic termination events” waren opgenomen.
64. Nu vast staat dat de kosten onderdeel zijn van het krediet, rest de vraag of deze kosten ‘onbetekenend’ zijn. De AFM heeft het begrip ‘onbetekenende kosten’ ingevuld. De AFM is van oordeel dat kosten onbetekenend zijn als zij relatief gezien maximaal 1% van de kredietsom bedragen of absoluut gezien maximaal € 50 op jaarbasis bedragen<sup>20</sup>. De AFM heeft op pagina 20 van het Boetebesluit berekend wat de absolute en relatieve kosten zijn van de door CG aangeboden garantstelling. De AFM is daarbij tot de conclusie gekomen dat deze kosten ver liggen boven het absolute maximum (€ 50 op jaarbasis) en het relatieve maximum (1% op jaarbasis).
- Voor een krediet van € 50,00 met een looptijd van 15 dagen werd door CG € 10 gerekend, dat komt absoluut gezien neer op € 243,33 op jaarbasis en relatief gezien op 486,67%.
  - Voor een krediet van € 600 met een looptijd van 30 dagen werd door CG € 150 gerekend, dat komt absoluut gezien neer op € 1.825 op jaarbasis en relatief gezien op 304,17%.
65. Hieruit blijkt dat er bij het krediet meer dan onbetekenende kosten in rekening zijn gebracht. Concluderend is de AFM dan ook van oordeel dat Inpetto kredieten heeft aangeboden, waarbij méér dan onbetekenende kosten in rekening werden gebracht als consumenten kozen voor de garantstelling via CG. Inpetto verrichtte door dat aanbod vergunningplichtige activiteiten, aangezien geen beroep kon worden gedaan op de uitzondering van artikel 1:20, eerste lid, aanhef en sub e, Wft. Inpetto heeft derhalve artikel 2:60, eerste lid, Wft overtreden, omdat zij niet over een vergunning van de AFM beschikte om deze kredieten aan te bieden.
66. Het betoog van de heer Meter dat Inpetto slechts één soort krediet heeft aangeboden en dat de AFM er ten onrechte van uitgaat dat Inpetto twee soorten krediet heeft aangeboden, doet aan bovenstaande

---

<sup>19</sup> Rechtbank Rotterdam, 21 januari 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:298, r.o. 5.1.

<sup>20</sup> Zie verder: <http://www.afm.nl/nl/consumenten/aanpak/faq/lenen.aspx?id=%7BE7B3B4CD-D5C1-40C7-A4EE-46787B76411A%7D>.

conclusie niets af. Deze omstandigheden zijn namelijk voor de kwalificatie niet relevant. Relevant is dat er meer dan onbetekenende kosten in rekening zijn gebracht bij het verstrekken van het krediet.

67. Daarbij blijft de AFM overigens wel bij haar standpunt dat er verschil zit in een aanvraag van een lening met een persoonlijke garantstelling en een garantstelling via CG. Zoals de AFM heeft betoogd op pagina 17 van het Boetebesluit is de aanvraagprocedure voor een lening met een garantstelling via CG administratief minder omvattend, omdat de consument alleen documenten van hemzelf dient op te sturen en niet ook van een derde.
68. De heer Meter stelt in zijn bezwaar dat de AFM de aanvraagprocedure niet heeft onderzocht en dat het moment van uitbetalen in beide gevallen (dus met garantstelling via CG of met persoonlijke garantstelling) gelijk is. De AFM overweegt met betrekking tot dit punt, dat hoewel zij daar geen onderzoek naar heeft verricht, het op basis van het feit dat een consument ook documenten moet opvragen bij een derde (als hij kiest voor een persoonlijke garantstelling) niet anders kan zijn dan dat de aanvraagprocedure in zijn geheel langer zal duren. Want na het opvragen van de documenten bij de derde en toezending aan Inpetto, beoordeelt Inpetto of de derde wel garant kan staan en als dat het geval is, dan stuurt Inpetto deze derde een overeenkomst die door de derde dan vervolgens moet worden geretourneerd. Dit is allemaal niet nodig als een consument een lening aanvraagt met een garantstelling via CG. Dat als de aanvraag eenmaal compleet binnen is bij Inpetto er dan geen tijdsverschil meer zit in het behandelen van de aanvragen met een persoonlijke garantstelling of een garantstelling door CG, doet daar niet aan af. De AFM blijft dan ook bij het standpunt dat als consumenten snel geld nodig hebben, consumenten een voorkeur hebben voor een lening met een garantstelling via CG. Dit blijkt ook uit de door Inpetto overlegde cijfers waaruit blijkt dat slechts 2,25% van de aanvragen zag op leningen met een persoonlijke garantstelling.
69. Voorts voert de heer Meter aan dat de motivering van de AFM inzake product 2 innerlijk tegenstrijdig is omdat de AFM enerzijds stelt dat de verplichte garantstelling door een (willekeurige) andere entiteit een essentieel onderdeel uitmaakt van het krediet en anderzijds dat de garantstelling van CG een essentieel onderdeel is van het door Inpetto aangeboden krediet, omdat Inpetto en CG (contractueel) duurzaam met elkaar verbonden zouden zijn geweest.
70. Zoals uit de randnummers 51 tot en met 65 blijkt, is voor de kwalificatie in dit geval van belang dat er krediet wordt aangeboden waarbij hoge kosten worden berekend omdat een garantiestellinggarantstelling een verplicht onderdeel is van de lening. Deze kosten zijn van belang bij de beoordeling of er sprake is van onbetekenende kosten. Daarbij is het niet relevant door wie die kosten worden berekend. De relatie van Inpetto en CG is daarbij dus niet van doorslaggevende betekenis. Voor zover de AFM heeft betoogd dat deze relatie wel van doorslaggevende betekenis is of voor zover deze indruk is ontstaan, past de AFM de motivering aan.
71. Tot slot heeft de heer Meter aangevoerd dat ook de kosten van de telecomproviders moeten worden meegenomen in de totale kosten van het krediet, omdat als de lijn van de AFM wordt gevolgd, een

aansluiting op het netwerk dan wel internet ook een essentieel onderdeel is van het aanbod. Van belang is dat Inpetto kredieten heeft aangeboden waar reeds door de kosten die aan de garantstelling door CG zijn verbonden, duidelijk is dat er meer dan onbetekenende kosten in rekening worden gebracht en dat Inpetto derhalve vergunningplichtig is. Het is in dit geval dan ook niet relevant of de kosten van de telecomprovider moeten worden meegenomen in de vraag of er sprake is van onbetekenende kosten.

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

#### **B. De heer Meter is niet te kwalificeren als feitelijk leidinggever**

73. Volgens de heer Meter is voor de aansprakelijkstelling van een feitelijk leidinggever vereist dat vaststaat dat de rechtspersoon een overtreding heeft begaan. Nu volgens de heer Meter Inpetto geen overtreding heeft begaan, kan de heer Meter niet als strafbaar feitelijk leidinggever worden aangemerkt.
74. Voorts verwijst de heer Meter naar de onderbouwing van de AFM dat er sprake is van feitelijk leidinggeven door de heer Meter waarbij de AFM aansluit bij de zogenaamde Slavenburg-criteria, waarbij a) de heer Meter op de hoogte was van de overtreding (het aanvaardingscriterium), b) het binnen de bevoegdheid en macht van de heer Meter lag om de overtreding te beëindigen en hij hiertoe redelijkerwijs was gehouden en c) de heer Meter maatregelen om de overtreding te beëindigen achterwege heeft gelaten (b en c vormen tezamen het beschikkingscriterium).
75. De heer Meter betwist dat er is voldaan aan bovengenoemde criteria. De heer Meter stelt in dit kader dat de motivering van de AFM tegenstrijdig is, omdat de AFM aan de ene kant stelt dat voor het vaststellen of er sprake is van feitelijk leidinggeven kleurloos opzet voldoende is, maar de AFM stelt zich anderzijds op het standpunt dat de heer Meter op de hoogte was van de verboden gedraging.
76. De heer Meter stelt voorts dat de AFM moet aantonen dat de heer Meter wist, dan wel bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de verboden gedraging zich zou voordoen en dat het opzet betrekking heeft op alle kernbestanddelen van artikel 2:60, eerste lid, Wft (zogenaamd 'boos' opzet). De heer Meter stelt dat hij niet wist dat krediet werd aangeboden terwijl daarvoor een AFM-vergunning was vereist. Er is derhalve geen sprake van feitelijk leidinggeven.
77. Daarnaast kan niet worden aangenomen dat de heer Meter de vermeende overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wft heeft aanvaard. Dat blijkt volgens de heer Meter uit het feit dat de heer Meter de activiteiten van Inpetto direct heeft gestaakt na het Voornemen last onder dwangsom. Nu er ook niet is voldaan het aanvaardingscriterium, kan niet worden gesteld dat er sprake is van feitelijk leidinggeven door de heer Meter.

78. Tot slot is er volgens de heer Meter ook niet voldaan aan het beschikkingscriterium. De AFM toetst hiervoor ten onrechte uitsluitend aan formele juridische verhoudingen. Er is onvoldoende gemotiveerd waarom aan het beschikkingscriterium is voldaan. De AFM komt niet verder dan het vaststellen dat de heer Meter 1) de geautoriseerde vertegenwoordiger is van Inpetto, 2) statutair bestuurder is van [A] en 3) Inpetto vertegenwoordigt.
79. Bovendien stelt de heer Meter dat het standpunt van de AFM onjuist is, dat hij geen maatregelen zou hebben genomen. Inpetto heeft namelijk onverwijld haar activiteiten gestaakt na het Voornemen Last onder dwangsom. Dat de heer Meter niet gelijk na het informatieverzoek van de AFM is gestaakt maakt dit niet anders. Bovendien valt niet uit te sluiten dat de AFM ook tot boeteoplegging zou zijn overgegaan als Inpetto wel was gestaakt na het Informatieverzoek.

#### Reactie AFM

80. De AFM blijft bij haar oordeel dat de heer Meter feitelijk leiding heeft gegeven aan de overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wft door Inpetto. Zoals hierboven onder A is weergegeven is het standpunt van de AFM dat Inpetto, anders dan de heer Meter stelt, wel degelijk artikel 2:60, eerste lid, Wft heeft overtreden. Daarbij is de AFM ook na heroverweging van oordeel dat er is voldaan aan de zogenaamde Slavenburg-criteria. De AFM licht dit als volgt toe.
81. Volgens vaste rechtspraak is van feitelijk leidinggeven aan een verboden gedraging sprake indien de desbetreffende functionaris, hoewel hij daartoe bevoegd en redelijkerwijs was gehouden, maatregelen ter voorkoming van deze gedraging achterwege laat en bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de verboden gedraging zich zal voordoen. In deze situatie wordt de zojuist bedoelde functionaris geacht opzettelijk de verboden gedragingen te bevorderen. Dat betekent in de onderhavige zaak dat moet worden beoordeeld of de heer Meter:
- op de hoogte was van de gedragingen van Inpetto waarmee artikel 2:60, eerste lid, van de Wft is overtreden, althans bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat deze gedragingen zich zouden voordoen,
  - bevoegd en redelijkerwijs gehouden was deze gedragingen te voorkomen en/of te beëindigen en
  - maatregelen daartoe achterwege heeft gelaten.
82. De AFM gaat niet mee in het standpunt van de heer Meter dat er tenzien van a) sprake moet zijn van “boos opzet”. Uit de rechtspraak volgt dat het (voorwaardelijk) opzet slechts gericht hoeft te zijn op de desbetreffende gedragingen (zogenaamd ‘kleurloos opzet’) en niet op de wederrechtelijkheid daarvan (hetgeen is vereist bij boos opzet).<sup>21</sup>
83. De AFM hoeft derhalve ook niet aan te tonen dat de heer Meter wist, dan wel bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de verboden gedraging zich zou voordoen en dat het opzet

---

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Rotterdam, 24 juli 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:632, r.o. 6.4.

betrekking had op alle kernbestanddelen van artikel 2:60, eerste lid, Wft. Ondanks dat de AFM dit niet hoeft aan te tonen, is de AFM overigens wel van oordeel dat de heer Meter wist dat door Inpetto krediet werd aangeboden, terwijl daarvoor een AFM-vergunning voor was vereist. De AFM heeft namelijk vastgesteld dat de heer Meter indirect bestuurder was van [C]. De heer Meter was in die hoedanigheid op de hoogte van het onderzoek van de AFM naar [C] en de conclusie van de AFM dat [C] door haar constructie meer dan onbetekenende kosten in rekening bracht bij haar aanbod van krediet, waardoor [C] artikel 2:60, eerste lid, Wft had overtreden. Dat de heer Meter daarvan op de hoogte was blijkt bijvoorbeeld uit een brief van 21 februari 2012 aan de AFM waarin wordt aangegeven dat [C] haar activiteiten heeft gestaakt naar aanleiding van de last onder dwangsom die de AFM had opgelegd in verband met de overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wft. Deze brief is door de heer Meter ondertekend.<sup>22</sup> De heer Meter was derhalve wel degelijk bekend met de toepasselijke wet- en regelgeving. Hij was dus op de hoogte van de vergunningplicht, de op grond van artikel 1:20 Wft bestaande uitzonderingen op deze plicht, de omstandigheden waaronder op deze uitzondering een beroep kon worden gedaan en van de uitleg die de AFM aan het begrip onbetekenende kosten geeft.

84. Daarnaast deelt de AFM het standpunt van de heer Meter niet dat de heer Meter de vermeende overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wft niet heeft aanvaard. Dat blijkt volgens de heer Meter uit het feit dat hij de activiteiten van Inpetto direct heeft gestaakt na het Voornemen last onder dwangsom. De AFM is van mening dat door de wijze waarop de heer Meter de activiteiten van Inpetto heeft georganiseerd en doorgezet, ook na het informatieverzoek van de AFM, erop wijst dat hij de gedragingen van Inpetto heeft aanvaard.
85. Tot slot deelt de AFM ook het standpunt van de heer Meter niet dat niet is voldaan aan het beschikkingscriterium. De AFM blijft bij haar standpunt dat de heer Meter bevoegd was gezien zijn positie als enig (indirect) bestuurder om deze gedragingen te voorkomen en/of te beëindigen. Dat hij de touwtjes in handen had, blijkt ook uit het feit dat de heer Meter alle correspondentie met de AFM heeft gevoerd. Daarbij stelt de heer Meter zelf dat *hij* de activiteiten heeft gestaakt na het Voornemen last onder dwangsom van de AFM (zie randnummer 84). De AFM acht het feit dat de activiteiten zijn gestaakt na het Voornemen last onder dwangsom onder de gegeven omstandigheden niet relevant. De heer Meter was namelijk als indirect bestuurder van [C], bij uitstek op de hoogte van de geldende wet- en regelgeving en van het wettelijke uitgangspunt dat onbetekenende kosten ruim dienen te worden opgevat. Deze kennis heeft hem niet belet om nogmaals deze wet- en regelgeving te overtreden. De heer Meter had, bij enige onduidelijkheid hieromtrent, ook eigenhandig contact kunnen opnemen met de AFM alvorens gebruik te maken van de vrijstelling. Hij had dan ook gezien zijn kennis niet het Voornemen last onder dwangsom moeten afwachten, maar op eigen initiatief maatregelen moeten nemen.

---

<sup>22</sup> Rechtbank Rotterdam, 16 februari 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BV6089.

86. De AFM constateert dat Inpetto niet heeft onderbouwd waarom het relevant is dat de AFM ook tot boeteoplegging zou zijn overgegaan als Inpetto wel was gestaakt na het informatieverzoek.
87. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

### C. De AFM heeft ten onrechte een boete opgelegd

88. De heer Meter meent dat de AFM ten onrechte een boete heeft opgelegd en niet in overeenstemming heeft gehandeld met het "Handhavingsbeleid AFM en DNB". De heer Meter stelt dat de AFM niet alle relevante feiten en belangen heeft meegenomen bij haar afwegingen.
89. De AFM gaat ten onrechte voorbij aan het feit dat de overtreding slechts gedurende korte periode (nog geen tien maanden) heeft plaatsgevonden, er geen sprake is van recidive, de heer Meter volledig heeft meegewerkt met het onderzoek en dat Inpetto na het ontvangen van het Voornemen last onder dwangsom direct is gestopt met haar activiteiten.
90. Los van bovenstaande omstandigheden meent de heer Meter dat de situatie niet als ernstig is aan te merken en er sprake is van (sterk) verminderde verwijtbaarheid, hetgeen het opleggen van een bestuurlijke boete niet evenredig en proportioneel maakt. Daarvoor voert de heer Meter het volgende aan.
- Geen onverantwoorde kredietverlening/geen financieel kwetsbare groep*
91. Er is geen sprake van overtreding van de ratio van het kredietverbod, namelijk het voorkomen van overkreditering. Volgens de heer Meter is het maximale leenbedrag van € 600 te laag om op zichzelf genomen tot problematische schulden te leiden. Dit blijkt volgens de heer Meter ook uit het feit dat maar in 6,57% van de gevallen de garantie is ingeroepen door Inpetto. Daarbij is ook relevant dat Inpetto niet alle aanvragen in behandeling nam, maar 81,3% afwees. De AFM heeft het acceptatieproces ten onrechte niet onderzocht en meegewogen in haar beoordeling. Dit had namelijk volgens de heer Meter moeten leiden tot verminderde ernst van de overtreding.
92. De heer Meter bestrijdt voorts het standpunt van de AFM dat haar cliënten 'een financiële kwetsbare groep' betreft. De AFM heeft dit ook niet onderzocht. Het is volgens de heer Meter stemmingmakerij dat de AFM stelt dat de kans groot is dat financieel kwetsbare consumenten door voornoemde handelwijze nog dieper in de schulden zijn geraakt en dat Inpetto feitelijk misbruik zou hebben gemaakt van consumenten die niet meer in aanmerking zouden komen voor een regulier krediet. Bovendien konden de consumenten niet dieper in de schulden raken omdat ze immers een garantstelling hadden afgesloten. Volgens de heer Meter was de doorsnee aanvrager van een krediet een persoon met een netto maandelijks inkomen van ongeveer € 1.600. Het betroffen dus geen personen op bijstandsniveau, aangezien deze personen door Inpetto niet werden geaccepteerd.

93. Tot slot stelt de heer Meter dat een krediet via Inpetto sowieso niet tot financiële problemen kon leiden, omdat aanvragen van klanten die eerder niet konden voldoen aan de terugbetalingsverplichting, per definitie niet werden geaccepteerd.

*Sterk verminderde verwijtbaarheid/vermeende overtreding is niet als ernstig te kwalificeren*

94. De heer Meter is voorts van mening dat de overtreding van de Wft hem om meerdere redenen niet volledig kan worden verweten. Ten eerste stelt de heer Meter dat op het moment van de overtreding het kredietverbod in samenhang met de Uitzondering onvoldoende bepaald was en dat het ontbrak aan richtinggevende jurisprudentie.
95. Volgens de heer Meter blijkt dit ook uit het feit dat er verschillende aanbieders van minileningen in Nederland actief waren die allen kennelijk in de veronderstelling waren dat zij niet vergunningplichtig waren. Volgens de heer Meter kan het niet zo zijn dat al deze partijen bewust het kredietverbod zouden hebben overtreden. Inpetto heeft dat in ieder geval niet gedaan. Daarbij had Inpetto haar activiteiten al gestaakt voordat de AFM overging tot het beboeten van andere aanbieders van minileningen.
96. Daarnaast stelt de heer Meter zich op het standpunt dat het kredietverbod in samenhang met de Uitzondering niet voldoet aan het “bepaaldheidsgebod” zoals besloten in artikel 7 EVRM. De heer Meter beroept zich hierbij op een pleitbaar standpunt. Volgens hem moet het bepaaldheidsgebod in deze zaak strikt worden toegepast, aangezien er sprake is van een punitieve sanctie die tevens openbaar wordt gemaakt en waarbij de heer Meter tevens een toezichtsantecedent heeft.
97. Voorts is de heer Meter van mening dat er geen sprake is van een verhoogde mate van verwijtbaarheid omdat Inpetto niet direct haar activiteiten heeft gestaakt, nadat zij van de AFM het eerste informatieverzoek heeft ontvangen waarin wordt gemeld dat er sprake is van een “vermoedelijke overtreding”. Als het voor de AFM zo evident en ernstig zou zijn geweest dan had de AFM overeenkomstig haar handhavingplicht op korte termijn moeten handhaven en niet 4,5 maand moeten wachten met het versturen van het Voornemen last onder dwangsom.
98. Tot slot is het volgens de heer Meter onjuist dat Inpetto bewust de vermeende overtreding zou hebben begaan: Inpetto heeft geen constructie opgetuigd met het doel de wet- en regelgeving te omzeilen. De heer Meter stelt dat de AFM dit standpunt voorts ook niet heeft onderbouwd. De heer Meter verwijst hierbij naar het feit dat Inpetto niet, in tegenstelling tot een andere minikredietaanbieders waar de AFM ook een boete heeft opgelegd, bij herhaling haar activiteiten heeft gewijzigd om onder de vergunningplicht uit te komen. Inpetto heeft na het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen direct haar activiteiten gestaakt. Daaruit blijkt dat Inpetto normconform wenst op te treden.

Reactie AFM

99. De AFM deelt het standpunt van de heer Meter niet dat zij ten onrechte is overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete en in strijd met haar handhavingsbeleid heeft gehandeld. De AFM overweegt hierbij het volgende.
100. In het handhavingsbeleid van de AFM en DNB staan de uitgangspunten en factoren die voor de toezichthouders van belang zijn bij het bepalen van de inzet van handhavingsinstrumenten. Daarbij is opgenomen dat de AFM bij het bepalen van een passende wijze van optreden een beoordeling dient te maken van de ernst van de overtreding en overige concrete omstandigheden van het geval.
101. Bij de keuze voor de inzet van een handhavingsinstrument in een concrete zaak houdt de AFM rekening met alle relevante omstandigheden van het geval en weegt zij de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af. Naast de door de heer Meter genoemde aspecten (recidive, duur en medewerking aan het onderzoek) neemt de AFM onder meer de volgende omstandigheden in overweging:
- in welke mate de overtreding verwijtbaar is;
  - in welke mate door de overtreding derden (cliënten/beleggers) zijn benadeeld; en, zo ja, of zij door de overtreder uit eigen beweging zijn gecompenseerd;
  - in welke mate de overtreder door de overtreding voordeel heeft verkregen;
  - of de overtreder uit eigen beweging de overtreding heeft beëindigd;
  - wat de financiële draagkracht van de overtreder is;
  - wat het economisch effect van de toezichtsmaatregel op de overtreder is;
  - of de overtreding heeft geleid tot marktverstoring;
  - of door de overtreding het vertrouwen in de markt is geschaad.
102. Uit het handhavingsbeleid blijkt voorts dat het aan de AFM is om de omstandigheden van het geval te inventariseren, die tegen elkaar af te wegen en vervolgens al dan niet een maatregel op te leggen. Daarbij is in het handhavingsbeleid opgenomen: *“Deze opsomming van factoren is limitatief noch imperatief. Dit betekent dat de opsomming niet uitputtend is en dat de weging van de genoemde factoren van geval tot geval kan verschillen.”*
103. En: *“Als markttoetredingseisen worden overtreden, is het in het bijzonder van belang om op effectieve wijze normconform gedrag te bewerkstelligen. Daarom overwegen de toezichthouders in ieder geval in die zaken om (eveneens), indien mogelijk, op te treden tegen de natuurlijke personen die leiding gaven aan de overtreding.”*
104. Uit bovenstaande volgt dat de AFM van geval tot geval moet beoordelen welke factoren relevant zijn en welk gewicht aan elke factor moet worden toegekend. De AFM is van mening dat uit het Boetebesluit blijkt dat zij in overeenstemming met voorgaande heeft gehandeld. Zij heeft uitgebreid



gemotiveerd waarom zij van oordeel is dat er sprake is van een ernstige overtreding en waarom zij van oordeel is dat de heer Meter feitelijk leiding heeft gegeven aan deze overtreding

105. De AFM neemt mee in haar overwegingen dat een overtreding van artikel 2:60, eerste lid, op grond van artikel 10 Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbfs) in de zwaarste boetecategorie valt en dus volgens de wetgever een ernstige overtreding is. Elke aanbieder van krediet dient namelijk te voldoen aan de vereisten van de Wft en indien nodig een vergunning aan te vragen, zo ook Inpetto. Anders zou er immers sprake zijn van een ongelijk speelveld met kredietaanbieders die wel aan de wettelijke verplichtingen voldoen en gehouden zijn heffingen te betalen. Dit zou kunnen leiden tot marktverstoring.
106. De verbodsbepalingen zijn centrale bepalingen in de Wft en vormen de hoeksteen van het financieel toezicht. Veel verplichtingen die de Wft en het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft in het leven roepen gelden immers uitsluitend voor partijen met een vergunning. Ze zien onder meer op de integriteit en betrouwbaarheid van beleidsbepalers en bieden belangrijke waarborgen aan consumenten. Deze waarborgen waren er nu niet.
107. Ook leidt het niet aanvragen van een vergunning tot concurrentievervalsing ten opzichte van concurrenten. Door een vergunning aan te vragen zorgt een instelling er tevens voor dat zij in het zicht van de AFM komt, zodat de AFM kan beoordelen of de instelling voldoet aan de eisen die in wet- en regelgeving worden gesteld en doorlopend toezicht op de instelling kan worden gehouden. Het in strijd met de wet nalaten een vergunning aan te vragen, betekent dus dat een instelling, op zijn minst tijdelijk, ongetoetst actief is en zich aan het toezicht door de AFM onttrekt. Hierdoor kan het illegaal verrichten van activiteiten het vertrouwen in de financiële markten schaden.
108. Daarnaast heeft de overtreding 10 maanden voortgeduurd. Volgens de AFM is dit een aanzienlijke periode, waarin relatief veel leningen zijn verstrekt. De AFM ziet in de duur van de overtreding dan ook geen aanleiding om de overtreding minder verwijtbaar te achten.
109. De heer Meter voert aan dat de overtreding niet ernstig is, omdat er geen sprake is van recidive. De AFM is van mening dat hoewel er geen sprake is van recidive, dit niet kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Sterker, recidive is veeleer een verzwarende omstandigheid. Ditzelfde geldt voor het feit dat Inpetto heeft meegewerkt aan het onderzoek. Niet medewerking is een verzwarende omstandigheid en dat betekent niet dat a contrario geredeneerd kan worden dat medewerking tot vermindering van de verwijtbaarheid zou moeten leiden.
110. Ook heeft de AFM meegenomen dat Inpetto niet uit eigen beweging de overtreding heeft beëindigd. De AFM heeft Inpetto immers eerst een voornemen tot het opleggen van een stakingslast moeten sturen. Dat Inpetto hieraan heeft voldaan, kan niet worden gezien als een verlichtende omstandigheid, maar als vanzelfsprekend. Voor de AFM weegt zwaar dat zij, gezien de kennis van

de heer Meter, een formele maatregel heeft moeten aankondigen, voordat Inpetto stopte met haar illegale activiteiten.

111. Naast bovengenoemde bezwaren heeft de heer Meter ook aangevoerd dat het niet evenredig en proportioneel is om een boete op te leggen, omdat er geen sprake is van strijd met de ratio van het kredietverbod, namelijk het voorkomen van overkreditering. Volgens de heer Meter kon de dienstverlening van Inpetto niet tot financiële problemen leiden bij haar cliënten omdat het leenbedrag te laag was. Bovendien was er geen sprake van een financieel kwetsbare groep. Daarbij gold dat indien er betalingsproblemen waren, sowieso niet geleend kon worden.
112. De heer Meter heeft hierbij naar een brief van de minister van financiën verwezen waarin staat dat de omvang van de minileningen naar hun aard te klein waren om uitsluitend daarmee financiële problemen te veroorzaken. De heer Meter voegt daaraan toe: *“Hetgeen overigens in die brief staat vermelde doet daar verder niets aan af.”*
113. De AFM is van mening dat de rest van voornoemde brief wel degelijk van belang is om de ernst van de overtreding te benadrukken: *“Het is echter zeer aannemelijk dat een belangrijk deel van de consumenten die nu gebruik maken van flitskrediet dat doet omdat er niet op een andere manier een krediet kan worden verkregen (bijvoorbeeld doordat roodstandmogelijkheden zijn uitgeput). Hoewel de omvang van flitskredieten te klein is om alleen door een flitskrediet problematische schulden te veroorzaken, kan flitskrediet juist in schrijnende gevallen de problematiek wel flink verergeren. Ik streef er daarom naar om met ingang van 11 juni 2010 alle consumptieve kredieten en dus ook flitskredieten onder de maximumkredietvergoeding van 12% plus wettelijke rente (sinds 1 juli 2009 4%) te laten vallen. In de afweging tussen bescherming van (financieel kwetsbare) consumenten en het belang van een vrije markt voor dergelijke producten, heeft mijns inziens het belang van de consument voorrang. Hierbij is ook van belang dat er in Nederland alternatieven zijn voor dergelijke leningen in de vorm van roodstandfaciliteiten waarop de maximale kredietvergoeding ook van toepassing wordt (en waar die nu ook al wordt toegepast). Het zou hoogst merkwaardig zijn als kwetsbare consumenten die in een dusdanige financiële situatie zitten dat ze hun gehele roodstandfaciliteit benutten tegen maximaal 16% kredietvergoeding per jaar, daarna zouden zijn aangewezen op flitskrediet tegen bijna 600% kredietvergoeding per jaar.”*<sup>23</sup>
114. Hieruit blijkt dat niet alleen de AFM, maar ook de minister van oordeel is dat consumenten die gebruik maken van flitskredieten een financieel kwetsbare groep vormen. Feit blijft dat deze consumenten kiezen voor een leenvorm die zeer hoge kosten met zich brengt. Uit het in randnummer 17 opgenomen overzicht blijkt immers dat voor een garantstelling van CG een bedrag in rekening werd gebracht, dat in sommige gevallen 25% van het te lenen bedrag inhield. De AFM blijft bij haar standpunt dat de goedkopere leenvormen blijkbaar geen optie zijn voor deze groep mensen. Daarbij acht zij het van belang dat consumenten beschermd worden als zij kredieten aangaan waarbij

---

<sup>23</sup> TK, 2008-2009, 24 515, nr. 157, p. 3-4.

dergelijke hoge kosten worden gerekend en daarom is er een vergunningplicht waar elke aanbieder zich aan dient te houden. De wetgever heeft namelijk reeds bepaald dat deze groep mensen bescherming verdient.

115. Dat het leenbedrag an sich niet tot problematische schulden leidt of dat Inpetto niet aan personen op bijstandsniveau een lening verstrekt, is niet relevant. Centraal bij de vergunningplicht staat immers niet alleen of een consument de lening kan terugbetalen, maar of er sprake is van *verantwoorde kredietverstrekking*. Het gaat daarbij om het totaal van de financiële verplichtingen. De AFM vraagt zich ten overvloede af hoe de heer Meter zelf onderzocht heeft of geen van de cliënten van Inpetto na het ontvangen van de lening van Inpetto in geldproblemen is geraakt.
116. Ook het argument van de heer Meter dat de norm onvoldoende bepaald was en dat het ontbrak aan richtinggevende jurisprudentie, treft geen doel. De AFM heeft reeds in het Boetebesluit op de pagina 26 verwezen naar het feit dat Inpetto zich een beeld had kunnen vormen van het toepassingsbereik van de uitzondering van artikel 1:20, eerste lid, aanhef en sub e, van de Wft aan de hand van de wet- en regelgeving en de toelichting en commentaren daarop. Daarbij is het vaste rechtspraak dat professionele marktpartijen een eigen verantwoordelijkheid hebben om zich aan de wet te houden.<sup>24</sup>
117. Daarbij was het op het moment dat Inpetto met haar activiteiten aanving, niet onbekend in de markt dat het aanbieden van flitskredieten onder bepaalde omstandigheden vergunningplichtig zou kunnen zijn. De AFM heeft reeds in juli 2011, dus ruim een jaar voor aanvang van de overtreding, een persbericht uitgebracht naar aanleiding van het wijzigen van de Wft waardoor het aanbieden van flitskredieten vergunningplichtig is geworden als er meer dan onbetekenende kosten in rekening worden gebracht.<sup>25</sup> Uit het persbericht blijkt voorts dat de AFM aandacht had voor de aanbieders van flitskrediet en dat zij onderzoek verrichtte naar deze partijen.
118. Eén van de partijen waar de AFM toen onderzoek naar deed was [C]. Zoals in onderdeel B reeds is benoemd, acht de AFM het voor de beoordeling van de onderhavige zaak relevant dat de heer Meter indirect bestuurder van [C] was.<sup>26</sup> Zoals daar ook aangegeven was de heer Meter in de hoedanigheid van indirect bestuurder op de hoogte van het onderzoek van de AFM en de conclusie van de AFM dat [C] door haar constructie meer dan onbetekenende kosten in rekening bracht bij haar aanbod van krediet en dat [C] daarom artikel 2:60, eerste lid, Wft had overtreden. Nu de heer Meter (enig) indirect bestuurder is van Inpetto, was Inpetto dus wel degelijk bekend met de toepasselijke wet- en regelgeving. Daarnaast heeft de heer Meter ook uit een publicatie van een last onder dwangsom aan een andere flitskredietaanbieder op 9 mei 2012 (dus eveneens voorafgaand aan de start van de

---

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Rotterdam, 23 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2771, r.o. 7.2.

<sup>25</sup> “AFM: *let op, sluit geen flitskrediet bij aanbieders zonder vergunning*”, 22 juli 2011, [www.afm.nl/nl/consumenten/actueel/nieuws/2011/juli/flitskrediet.aspx](http://www.afm.nl/nl/consumenten/actueel/nieuws/2011/juli/flitskrediet.aspx).

<sup>26</sup> [D] was enig bestuurder van [C] in de periode 15 juli 2010 tot en met 6 april 2012. De heer Meter was vanaf 2 oktober 2001 enig bestuurder van [D].

activiteiten van Inpetto) kunnen opmaken dat de AFM ook in andere zaken heeft geoordeeld dat het aanbieden van flitskredieten vergunningplichtig is als er meer dan onbetekenende kosten worden gerekend en dat de AFM in dergelijke gevallen handhaafde.<sup>27</sup>

119. De AFM ziet daarnaast niet in waarom het kredietverbod in samenhang met de uitzonderingsbepaling van artikel 1:20 Wft niet voldoet aan het bepaaldheidsgebod zoals besloten in artikel 7 EVRM. De AFM is van oordeel dat uit de Richtlijn en de nationale wet- en regelgeving en de toelichtingen hierop, voldoende duidelijk is wanneer de Uitzondering van toepassing is. De AFM verwijst hiervoor naar het overzicht het Boetebesluit op de pagina's 9 tot en met 13.
120. Dat er blijkbaar meer aanbieders van flitskredieten waren die de Wft hebben overtreden, leidt volgens de AFM dan ook niet tot de conclusie dat de norm niet duidelijk was. Bovendien onderbouwt de heer Meter niet zijn stelling dat het niet zo kan zijn dat al deze partijen bewust het kredietverbod zouden hebben overtreden. De AFM deelt dit standpunt dan ook niet.
121. Daarbij houdt het argument van de heer Meter dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid omdat Inpetto haar activiteiten al had gestaakt voordat de AFM overging tot het beboeten van andere aanbieders van flitskredieten, geen stand. Allereerst verwijst de AFM naar randnummer 116 waarin zij reeds heeft aangegeven dat elke professionele marktpartij de verantwoordelijkheid heeft om de toepasselijke wet- en regelgeving te kennen voordat hij de financiële markt betreedt. In dit geval constateert de AFM dat de heer Meter al in 2011 betrokken was bij een overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wft. De heer Meter was dus op de hoogte van de toepasselijke wet- en regelgeving en het standpunt van de AFM hieromtrent. Daarbij heeft de AFM ook bekend gemaakt dat zij in andere flitskredietzaken heeft gehandhaafd.<sup>28</sup> In dat licht acht de AFM het dan ook zeer kwalijk dat de heer Meter middels Inpetto een nieuwe constructie heeft opgezet. Het is daarbij des te kwalijker dat Inpetto haar activiteiten niet op eigen initiatief heeft gestaakt op het moment dat de AFM haar vermoeden uitte dat deze constructie in strijd was met artikel 2:60, eerste lid, Wft, maar pas nadat de AFM Inpetto haar voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom had bekend gemaakt. De heer Meter heeft dan ook welbewust het aanzienlijke risico genomen dat Inpetto de Wft zou overtreden en de AFM een boete zou opleggen.
122. Voorts stelt de heer Meter dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid omdat Inpetto haar werkwijze niet bij herhaling heeft gewijzigd om onder de vergunningplicht uit te komen en dat dit erop wijst dat Inpetto normconform heeft willen optreden. Allereerst concludeert de AFM dat de stelling van Inpetto dat er meerdere aanbieders zijn geweest die de vergunningplicht hebben willen ontduiken, haaks staat op de eerdere stelling van Inpetto uit randnummer 95 dat de norm onduidelijk was omdat het niet zo kan zijn dat al deze partijen bewust het kredietverbod zouden hebben

---

<sup>27</sup> "AFM legt last onder dwangsom op aan flitskredietaanbieder Friendly Finance B.V.", 9 mei 2012, [www.afm.nl/nl/consumenten/actueel/nieuws/2012/mei/lod-friendly-finance.aspx](http://www.afm.nl/nl/consumenten/actueel/nieuws/2012/mei/lod-friendly-finance.aspx).

<sup>28</sup> Zie vorige voetnoot.

overtreden. Daarnaast ziet de AFM in het feit dat Inpetto dit niet heeft gedaan, geen verlichtende omstandigheid. De AFM zou het juist als verzwarende omstandigheid hebben aangemerkt als Inpetto dit wel had gedaan.

123. Ook deelt de AFM het standpunt van de heer Meter niet dat er sprake moet zijn van verminderde ernst gezien de periode tussen het opvragen van de informatie en het versturen van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. De AFM is van mening dat deze periode niet dusdanig lang is, zodat daar op geen enkele wijze de conclusie aan kan worden verbonden dat er sprake is van verminderde ernst.
124. Het leerstuk van het pleitbaar standpunt is ontwikkeld in de fiscale jurisprudentie. In de fiscale jurisprudentie wordt een beroep op het pleitbaar standpunt aangeduid als het innemen van een *“standpunt waarvoor zodanige argumenten zijn aan te voeren dat niet kan worden gezegd dat de belanghebbende dermate lichtvaardig heeft gehandeld dat het aan zijn opzet of grove schuld is te wijten dat van hem te weinig belasting is geheven.”* Volgens de AFM is het leerstuk van het pleitbaar standpunt niet of niet op dezelfde wijze toepasbaar in het financiële bestuursrecht als in het fiscale. Zoals ook de rechtbank Zwolle in haar uitspraak van 13 september 2005<sup>29</sup> overweegt, kent het fiscale boete- en strafrecht een bijzonder karakter. Het bijzondere karakter kenmerkt zich onder andere doordat het rechtssubject de verplichting, en derhalve geen keuzevrijheid, heeft om aangifte te doen. Zowel het materiële fiscale recht als de feiten en omstandigheden die een rol spelen zijn complex, waardoor er een grote kans bestaat dat het rechtssubject fouten maakt. Daarnaast kenmerkt het bijzondere karakter van het fiscale recht zich door het ‘meest-gunstigheidsbeginsel’, dat bepaalt dat een rechtssubject in beginsel het voor hem fiscaal gezien meest gunstige beeld mag schetsen. Ook dit beginsel vergroot de kans op het maken van fouten. Deze omstandigheden leiden ertoe dat het rechtssubject gedwongen wordt een groot risico te lopen op het begaan van een verboden gedraging. Het leerstuk van het pleitbaar standpunt is daarom in het fiscale recht een zekere noodzakelijke beperking van de sanctioneerbaarheid van in beginsel verboden gedragingen.
125. Het financiële recht kent dit bijzondere karakter niet. Een rechtssubject wordt, in tegenstelling tot het fiscale recht, niet gedwongen zich ‘in het financiële recht te begeven’. Het rechtssubject betreedt de financiële markt op eigen initiatief en loopt daarmee het risico dat een overtreding wordt begaan ten aanzien van, wellicht complexe, wet- en regelgeving. Daarnaast kent het financiële recht geen beginsel dat kan worden gelijkgesteld met het genoemde meest-gunstigheidsbeginsel. Een bepaald toezichtregime is op de onderneming van toepassing of niet; er kan niet gekozen worden voor het meest gunstige toezichtregime. De AFM is dan ook van oordeel dat in het financiële recht geen plaats is voor het pleitbaar standpunt dan wel dat er (veel) strengere eisen aan toekenning van het pleitbaar standpunt moeten worden gesteld. Uit het voorgaande blijkt dat het de heer Meter en Inpetto op grond van de betrokken wet- en regelgeving, de informatievoorziening door de AFM, de

---

<sup>29</sup> Rb. Zwolle 13 september 2005, LJN AU2558.

contacten tussen de heer Meter en de AFM en de rechtspraak, voldoende duidelijk had moeten zijn dat de gekozen werkwijze in strijd met de Wft zou kunnen komen. De heer Meter heeft evenwel niets ondernomen om terzake enige duidelijkheid te verkrijgen.

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

#### **D. Het boetebedrag is te hoog**

127. De heer Meter stelt dat de AFM de hoogte van het boetebedrag niet deugdelijk heeft gemotiveerd en dat de boete van € 200.000 niet “passend en geboden” is. Bovendien is de boete niet evenredig gezien de mate van verwijtbaarheid en ernst van de vermeende overtreding. De heer Meter kan de boete niet betalen gezien zijn beperkte draagkracht. Daarbij bestrijdt de heer Meter dat hij structureel heeft geweigerd om zijn draagkrachtgegevens te overleggen. De heer Meter is van oordeel dat hij zich in elke stand van het proces kan beroepen op zijn beperkte draagkracht. Daarbij wekt het bij de heer Meter verbazing dat hij zich moet beroepen op zijn beperkte draagkracht nu in het Voornemen geen enkele richting valt op te maken over de hoogte van de boete.

##### *Verminderde ernst*

128. De heer Meter is van mening dat de overtreding niet als (bovengemiddeld) ernstig kan worden aangemerkt, maar dat er juist sprake is van (sterk) verminderde ernst. De heer Meter stelt dat er immers geen sprake is van onverantwoorde kredietverlening en dat de aanvragers ook geen “financieel kwetsbare personen” waren. Voorts geeft de AFM een vertekend beeld door het aantal verstrekte leningen te vermelden, maar daar staat tegenover dat er slechts 1700 nieuwe debiteuren zijn bijgekomen. Daarbij is de heer Meter van oordeel dat de AFM ten onrechte voorbij gaat aan het feit dat aanvragers in een (verergerde) schuldenspiraal zouden zijn terecht gekomen.

##### *Verminderde verwijtbaarheid*

129. Voorts is er sprake van een verminderde verwijtbaarheid. De heer Meter stelt dat Inpetto zich coöperatief heeft opgesteld en direct haar activiteiten heeft gestaakt nadat zij het Voornemen last onder dwangsom van de AFM heeft ontvangen. Daarbij heeft de heer Meter niet bewust het kredietverbod overtreden of de overtreding (bewust) laten voortduren. Dat de overtreding volgens de AFM “in een verhoogde mate verwijtbaar” zou zijn, wordt volgens de heer Meter door de AFM gebrekkig gemotiveerd en is niet juist.

##### *Beperkte draagkracht*

De heer Meter stelt dat hij de boete niet kan betalen gezien zijn beperkte draagkracht. In dat geval zal hij immers zijn gehele opgebouwde vermogen moeten aanspreken. Daarbij is van belang dat de heer Meter sinds 2001 zelfstandig ondernemer is en dat hij zelf voor zijn pensioenopbouw dient te zorgen. De heer Meter stelt dat er voor 2001 overigens al sprake was van een aanzienlijk pensioentekort. Hij

stelt zich op het standpunt dat het gehele opgebouwde vermogen een pensioendoelstelling heeft. De heer Meter heeft documenten overgelegd waaruit zijn financiële draagkracht zou moeten blijken.

#### Reactie AFM

130. Ook na heroverweging blijft de AFM bij haar standpunt dat de hoogte van de boete passend en geboden is. Op basis van de verstrekte informatie ziet de AFM namelijk geen aanleiding om de boete te matigen. De AFM heeft hierbij het volgende overwogen.
131. De AFM deelt het standpunt van de heer Meter niet dat de overtreding niet als (bovengemiddeld) ernstig kan worden aangemerkt. De AFM heeft uitgebreid in onderdeel C gemotiveerd dat er wel degelijk sprake is van een ernstige overtreding. Daarbij is van belang om vast te stellen dat de wetgeving die Inpetto heeft overtreden tot stand is gekomen omdat de wetgever er vanuit gaat dat de consumenten die een lening aanvragen, financieel kwetsbare personen zijn en dat het van groot belang is dat deze mensen worden beschermd. Het feit dat Inpetto deze regelgeving overtreedt is dus zeer ernstig. Daarbij is het feit dat Inpetto checkt of consumenten de lening kunnen terugbetalen slechts een onderdeel van de vraag of er sprake is van verantwoorde kredietverlening. Deze beweerdelijke controle leidt dus niet tot de conclusie dat er sprake is van verminderde ernst.
132. Voorts heeft de heer Meter aangevoerd dat er slechts 1700 nieuwe klanten zijn bijgekomen. De AFM ziet in voorgaande geen aanleiding om op grond van verminderde ernst de boete te matigen. Voor de AFM staat het aantal verstrekte leningen centraal. Bovendien is de AFM van oordeel dat 1700 nieuwe debiteuren ook een dusdanig groot aantal is, dat niet gesproken kan worden van verminderde ernst.
133. Naast het feit dat er volgens de AFM geen sprake is van verminderde ernst, is er evenmin sprake van verminderde verwijtbaarheid. Ook dit heeft de AFM reeds onder C uitgebreid gemotiveerd. De AFM herhaalt haar standpunt dat zij het zeer kwalijk vindt dat de heer Meter betrokken was bij een soortgelijke overtreding van [C]. Hij was daardoor reeds voor aanvang van haar activiteiten op de hoogte van de toepasselijke wet- en regelgeving en het standpunt van de AFM. De AFM is dan ook van oordeel dat de heer Meter bewust heeft gekozen voor deze opzet. Bovendien heeft de heer Meter er niet voor gezorgd dat Inpetto na het informatieverzoek is gestopt met haar activiteiten, maar gewoon is doorgegaan. De heer Meter had gezien het voorgaande niet het oordeel van de toezichthouder moeten afwachten, maar actief haar eigen situatie moeten beoordelen en de overtreding moeten beëindigen.
134. Voorts stelt de heer Meter dat hij de boete niet kan betalen gezien zijn beperkte draagkracht. Dat de heer Meter geen reden zag om naar aanleiding van het Voornemen (omdat daar geen richting werd gegeven ten aanzien van de boetehoogte) inzage te geven in zijn financiële situatie, kan niet aan de AFM worden tegengeworpen. Het is vaste rechtspraak dat bij het beoordelen of een opgelegde boete de betrokkene onevenredig treft, het in ieder geval van belang is dat de financiële positie met recente

Datum 16 juli 2015

Ons kenmerk

Pagina 32 van 39

controleerbare gegevens wordt gestaafd. Bovendien was het de heer Meter bekend dat hij zijn financiële situatie moest onderbouwen met relevante stukken, aangezien de AFM hem daar meerdere malen voorafgaand aan het opleggen van de boete om heeft verzocht.

135. Op basis van de in bezwaar overgelegde stukken en aangevoerde gronden heeft de AFM de financiële draagkracht van de heer Meter beoordeeld. Daarbij komt de AFM tot de conclusie dat de heer Meter de boete van € 200.000 moet kunnen betalen. Zij neemt hierbij het volgende in aanmerking.
136. De AFM stelt vast dat de heer Meter op het formulier “*vragenlijst natuurlijke personen ten behoeve van de bepaling van de draagkracht*” alleen zijn beleggersrekeningen heeft opgegeven en niet alle betaalrekening(en). De AFM constateert dat er nog meerdere rekeningen op naam van de heer Meter staan op basis van de (voorlopige) belastingaangiftes. De AFM twijfelt derhalve aan de juistheid en volledigheid van de op de vragenlijst ingevulde gegevens. De AFM maakt daarom voor de bepaling van de draagkracht gebruik van de voorlopige belastingaangifte 2014 die de heer Meter heeft overgelegd. Uit deze aangifte blijkt dat de heer Meter beschikt over een bedrag van € [redacted] en daarnaast een schuld heeft van € [redacted]. Dit komt neer op een vermogen van € [redacted].
137. Daarbij constateert de AFM dat de heer Meter in zijn eenmanszaak EJM beschikt over een eigen vermogen van € [redacted] en een schuld van € [redacted]. Hetgeen neerkomt op een vermogen van EJM van € [redacted].
138. Nu EJM een eenmanszaak is, kan dit vermogen worden toegevoegd aan het vermogen van de heer Meter: € [redacted] en € [redacted] levert tezamen een vermogen op van € [redacted]. De AFM concludeert dan ook dat de heer Meter over voldoende draagkracht beschikt om de boete van € 200.000 te betalen.
139. Bij de beoordeling van de draagkracht is de omvang van het vermogen relevant, de AFM hoeft hierbij geen rekening te houden met welk doel dit vermogen wordt aangehouden. Dat de heer Meter stelt dat zijn vermogen in het geheel is gericht om bij te dragen aan zijn pensioen is voor de AFM derhalve niet relevant. De AFM ziet dan ook niet in waarom dit vermogen niet kan worden meegenomen bij de beoordeling van zijn financiële draagkracht.
140. Al hetgeen de heer Meter verder in bezwaar heeft aangevoerd over zijn draagkracht doet aan bovenstaande conclusies niet af.
141. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

#### **E. Het Boetebesluit is in strijd met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel**

142. De heer Meter is van oordeel dat er diverse motiveringsgebreken kleven aan het Boetebesluit en dat de AFM in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld. Volgens de heer Meter heeft de



AFM geen deugdelijk onderzoek verricht en zijn veel van de stellingen van de AFM gebaseerd op veronderstellingen en aannames. Daarbij is het Boetebesluit suggestief.

143. Zo suggereert de AFM dat CG een niet-bestaande onderneming zou zijn. Dit is echter onjuist. De heer Meter verwijst hierbij naar een bijlage waaruit zou moeten blijken dat CG in de Cypriotische Kamer van Koophandel is ingeschreven onder nummer HE 309140. De heer Meter verwijst naar het feit dat de Cypriotische Kamer van Koophandel op haar website vermeldt dat alleen “members” online te vinden zijn en dat CG blijkbaar geen “member” is en haar registratie bij de Cypriotische Kamer van Koophandel dus niet zomaar is in te zien.
144. Daarnaast stelt de heer Meter dat de AFM alleen op een voor de AFM conveniërende wijze gevolg heeft gegeven aan de punten die de heer Meter in de zienswijze naar voren heeft gebracht. Voorts heeft de AFM niet op alles uit de zienswijze gereageerd. Zo heeft de AFM niet gereageerd op het verzoek van de heer Meter om de inhoud van de informatie en meldingen kenbaar te maken die ten grondslag zouden liggen aan het onderzoek naar Inpetto, alsmede de identiteit van de melders, zodat de heer Meter adequaat en inhoudelijk kan reageren. In het Boetebesluit wordt helemaal niet meer verwezen naar de door de AFM ontvangen informatie en meldingen. Dit laat onverlet het verzoek van de heer Meter.
145. Tot slot voert de heer Meter aan dat de AFM in strijd heeft gehandeld met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel doordat de AFM geen adequaat onderzoek heeft verricht naar het feit of er sprake is van onverantwoorde kredietverstrekking of dat er sprake is van een financieel kwetsbare groep. Dat de AFM dit vermoeden aanneemt met als doel de vermeende ernst van de beweerdelijke overtreding kracht bij te zetten is in strijd met de hiervoor genoemde beginselen.

#### Reactie AFM

146. De AFM is van oordeel dat het Boetebesluit op goede gronden is genomen en dat het Boetebesluit goed is gemotiveerd en zorgvuldig tot stand is gekomen. De AFM heeft deugdelijk onderzoek naar de feiten verricht en het Boetebesluit is niet gebaseerd op aannames en veronderstellingen, maar op de feiten en constatering die dit onderzoek heeft opgeleverd.
147. De AFM heeft, zoals ook uit paragraaf 1 van het Boetebesluit blijkt, zich gebaseerd op de informatie die zij heeft verkregen van Inpetto en openbare informatie van de Website en de Kamer van Koophandel. Zoals uit onderdeel A volgt, is de AFM op basis van deze informatie op goede gronden tot de conclusie gekomen dat er sprake is van een overtreding van de Wft. De AFM ziet niet in welke informatie zij nog verder zou moeten hebben opvragen en moeten betrekken in haar onderzoek met betrekking tot de kwalificatie van de overtreding van artikel 2:60, eerste lid, Wft. Van een ondeugdelijk onderzoek is dan ook geen sprake.

148. De stelling van de heer Meter dat de AFM nader had moeten onderzoeken of er sprake was van onverantwoorde kredietverlening, deelt de AFM niet. Feit blijft dat Inpetto meer dan onbetekenende kosten in rekening brengt waardoor de Uitzondering niet van toepassing is. Daardoor heeft Inpetto artikel 2:60, eerste lid, Wft overtreden. De AFM had hierbij niet hoeven onderzoeken of er sprake is van onverantwoorde kredietverlening, aangezien dat geen constituerende vereiste is om de overtreding te kunnen vaststellen.
149. Voorts heeft de AFM slechts feitelijk geconstateerd dat CG niet op de website van de Cypriotische Kamer van Koophandel staat vermeld, hetgeen de heer Meter in zijn bezwaar ook bevestigt. Voorgaande leidt er naar het oordeel van de AFM niet toe dat het Boetebesluit suggestief zou zijn. Het heeft immers geen rol gespeeld bij de beoordeling van de feiten.
150. Daarnaast stelt de heer Meter dat hij – ondanks zijn verzoek – geen inzicht in de door de AFM ontvangen meldingen heeft gekregen. Hij stelt zich op het standpunt dat hij deze nodig heeft om adequaat en inhoudelijk te kunnen reageren. In het onderzoeksrapport met kenmerk [REDACTED] heeft de AFM inderdaad opgemerkt dat zij meldingen over Inpetto heeft ontvangen. Deze meldingen waren echter slechts een aanleiding voor de AFM om een onderzoek te starten. De AFM heeft de inhoud van deze signalen niet betrokken bij haar onderzoek en deze hebben derhalve ook niet als bewijs gediend. De signalen hebben dus geen enkele rol gespeeld bij de besluitvorming van de AFM. De AFM heeft op basis van de feiten uit haar eigen onderzoek geconcludeerd dat Inpetto de Wft heeft overtreden en dat de heer Meter als feitelijk leidinggever moet worden aangemerkt. Al deze feiten staan vermeld in het Boetebesluit.
151. De AFM stelt zich op het standpunt dat zij de heer Meter geen inzage in de meldingen hoeft te verlenen, omdat uit bovenstaande volgt dat de meldingen geen op de zaak betrekking hebbende stukken zijn en dus geen onderdeel vormen van het procesdossier. Omdat alle feiten die ten grondslag liggen aan de boete zijn vermeld in het Boetebesluit, en de daaraan ten grondslag liggende stukken wel onderdeel uitmaken van het procesdossier, is de heer Meter volgens de AFM in staat zich op adequate wijze inhoudelijk te verweren.
152. De AFM ziet voor het overige niet in op welke punten uit de Zienswijze van de heer Meter niet is ingegaan. Dat de door de heer Meter aangedragen feiten niet hebben geleid tot aanpassing van het oordeel van de AFM, maakt niet dat de besluiten van de AFM onzorgvuldig of niet goed gemotiveerd zijn. Volgens de AFM heeft zij de onjuiste opvattingen van de heer Meter op draagkrachtige wijze in het Boetebesluit en deze beslissing op bezwaar weerlegt. Indien en voor zo ver aan het Boetebesluit enig motiveringsgebrek zou kleven, is dat hersteld door middel van deze beslissing op bezwaar.
153. Ten aanzien van dit onderdeel leidt heroverweging dus niet tot een ander oordeel.

**F. De AFM had het Boetebesluit en het Boetebesluit Inpetto niet mogen openbaren**

154. De heer Meter stelt zich op het standpunt dat het de AFM niet was toegestaan over te gaan tot vroegtijdige openbaarmaking van het Boetebesluit. Er was volgens de heer Meter (primair) geen sprake is van een overtreding en (subsidiair) was er sprake van een wanverhouding tussen enerzijds de hoogte van de boete en anderzijds de (beperkte) ernst, verwijtbaarheid en draagkracht van de heer Meter. Voorts is volgens de heer Meter het Boetebesluit op verschillende punten onvoldoende gemotiveerd. De heer Meter stelt dat door het vroegtijdig publiceren het publiek onvolledig en/of incorrect wordt geïnformeerd.
155. Meer subsidiair had het Boetebesluit slechts geanonimiseerd gepubliceerd mogen worden. Hierbij is het volgens de heer Meter van belang dat de vermeende overtreding reeds anderhalf jaar daarvoor in augustus 2013 is beëindigd.
156. De heer Meter stelt dat de AFM een onjuiste, althans een te beperkte belangenafweging heeft gemaakt bij de toets of de gevolgen van een volledige publicatie voor de heer Meter onevenredig zouden zijn. Zeker nu het gegevens omtrent een natuurlijk persoon betreffen. De AFM heeft de evenredigheidstoets onjuist toegepast door de toets af te stemmen op Inpetto in plaats van de heer Meter.
157. Volgens de heer Meter blijkt uit het Boetebesluit niet dat de AFM een belangenafweging heeft gemaakt. De AFM kan niet volstaan met de verwijzing naar oude jurisprudentie en stellen dat de vrees voor reputatieschade onder het nieuwe recht ook onvoldoende grond biedt om af te zien van volledige openbaarmaking. Enkele normoverdracht is volgens de heer Meter geen argument om tot volledige publicatie over te gaan, nu de vermeende overtreding reeds geruime tijd is beëindigd.
158. De AFM heeft ook niet aannemelijk gemaakt waarom het van belang is om het publiek te waarschuwen voor de heer Meter. De heer Meter wordt door de diffamerende werking van de publicatie wel geschaad in zijn belangen.
159. Daarbij stelt de AFM, zonder te verwijzen naar een vindplaats, dat een publicatie niet punitief van aard is. De heer Meter stelt echter dat met het openbaar maken van sancties een afschrikwekkende werking is beoogd. Dat duidt er volgens de heer Meter op dat openbaarmaking wel een punitief karakter heeft of ten minstens een punitief element in zich draagt.
160. De heer Meter concludeert dat de AFM in het geheel niet over had mogen gaan tot vroegtijdige publicatie, althans dat het Boetebesluit slechts in geanonimiseerde vorm geopenbaard had mogen worden.
161. De heer Meter stelt tot slot dat hij belanghebbende is bij het Publicatiebesluit Inpetto omdat hij rechtstreeks in zijn belang is getroffen door de beslissing om het Boetebesluit Inpetto te publiceren

omdat de naam van de heer Meter staat vermeld in het Publicatiebesluit Inpetto. Het Boetebesluit Inpetto had daarom hoogstens slechts op geanonimiseerde basis mogen plaatsvinden.

#### Reactie AFM

162. Ook ten aanzien van onderdeel F deelt de AFM het standpunt van de heer Meter niet. Zoals de AFM in onderdeel A heeft geconcludeerd, heeft Inpetto artikel 2:60, eerste lid, Wft overtreden en in onderdeel B heeft de AFM geconcludeerd dat de heer Meter feitelijk leidinggever is. Daarnaast heeft de AFM in de onderdelen C tot en met E overwogen dat het Boetebesluit ook verder op goede gronden is genomen. Zij deelt het standpunt van de heer Meter dan ook niet dat het publiek onjuist en onvolledig is geïnformeerd door de publicatie van de boete. De AFM merkt in dit verband op dat de heer Meter de mogelijkheid had om publicatie te voorkomen door het indienen van een schorsingsverzoek bij de President van de rechtbank Rotterdam, maar dat hij dit heeft nagelaten.
163. Daarbij stelt de AFM dat uit de systematiek van de Wft volgt dat de AFM boetes die betrekking hebben op verbodsbepalingen op grond van artikel 1:97, eerste lid, onder a, Wft in alle gevallen moet publiceren. Er is dus geen mogelijkheid om af te zien van publicatie, zoals de heer Meter stelt. Wel moet de AFM op grond van artikel 1:97, vierde lid, Wft een belangenafweging maken. Als namelijk met een volledige publicatie van een boetebesluit de belangen van betrokken partijen onevenredig zouden worden geschaad, dan moet de AFM het besluit zo openbaar maken dat dit niet herleidbaar is tot afzonderlijke personen.
164. De AFM heeft op de pagina's 31 en 33 van het Boetebesluit gemotiveerd waarom zij van oordeel is dat er geen aanleiding is om af te zien van volledige openbaarmaking. Zij heeft daarbij overwogen dat geen van de in artikel 1:97, vierde lid, Wft genoemde omstandigheden het geval zijn. De heer Meter heeft weliswaar gesteld dat hij onevenredig is geschaad in zijn belangen, maar de AFM ziet ook naar aanleiding van de gronden die de heer Meter in bezwaar heeft aangevoerd, geen reden om haar oordeel te wijzigen.
165. Het feit dat de heer Meter stelt dat met het openbaar maken van sancties een afschrikwekkende werking is beoogd en dat daardoor openbaarmaking een punitief karakter heeft of ten minstens een punitief element in zich draagt, is volgens de AFM onjuist en kan daarom ook niet tot de conclusie leiden dat de heer Meter onevenredige schade zou leiden door de publicatie.
166. De AFM deelt niet de conclusie dat uit het door de heer Meter aangehaalde citaat kan worden afgeleid dat ook de wetgever heeft gemeend dat van publicatie afschrikwekkende werking moet uitgaan. Naar het oordeel van de AFM verwijst de wetgever in het citaat naar de bevoegdheid van de AFM om hogere boetes op te leggen in het geval dat er sprake is van een zware overtreding.

167. De wetgever heeft expliciet bepaald dat “*publicatie van een bestuurlijke boete [...] evenmin [...] punitief van aard*” is.<sup>30</sup> Voorafgaand aan deze conclusie heeft de wetgever in de memorie van Toelichting overwogen dat: “*(...) de waarschuwing door de toezichthouder waaraan behoefte bestaat in het financieel toezicht, geen punitieve sanctie is of als zodanig uitwerkt. Het uitgangspunt van de bedoeld publicatie is namelijk noch bestraffend noch op afschrikking gericht. Ook van beoogde leedtoevoeging of vergelding is geen sprake de bevoegdheid is er uitsluiten om de partijen op de financiële markten te waarschuwen.*”<sup>31</sup>
168. Voorts staat in de memorie van Toelichting het volgende opgenomen: “*Overtredingen waarbij de toezichthouder overgaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete (...) zijn ernstig te noemen, zodat een waarschuwing over het algemeen op zijn plaats zal zijn. Om op dit punt duidelijkheid te verschaffen, is gekozen voor een regeling met als uitgangspunt dat de toezichthouders verplicht zijn besluiten tot het opleggen van bestuurlijke boetes (...) na bekendmaking openbaar te maken. De toezichthouder kan dan ook laten zien wat het sluitstuk van zijn toezicht-uitoefening is.*”<sup>32</sup>
169. Hiermee geeft de wetgever reeds aan dat het informeren van het publiek een zeer belangrijk doel is bij publicatie. Dit is met de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving inzake de publicatie niet anders geworden. Dit geldt te meer nu de overtreding van artikel 2:60 Wft een ernstige overtreding is, waarbij ook de belangen van consumenten in het geding zijn geweest omdat Inpetto zonder een vergunning, zich illegaal heeft begeven op financiële markt. Daarbij acht de AFM ook het feit dat de heer Meter feitelijk leiding heeft gegeven aan deze overtreding ernstig en is van oordeel dat de markt hierover geïnformeerd dient te worden. Het informeren van de markt is dus, anders dan de heer Meter stelt, wel degelijk van doorslaggevend belang.
170. Voorts leidt de omstandigheid dat Inpetto haar activiteiten heeft gestaakt in augustus 2013, niet tot de conclusie dat er sprake zou moeten zijn van een anonieme publicatie omdat met publicatie de heer Meter onevenredige schade zou worden berokkend. De AFM heeft het feit dat Inpetto haar activiteiten heeft gestaakt duidelijk gemaakt in de tekst van het Publicatiebesluit, de AFM ziet dan ook niet waarom anonieme publicatie vereist is. Er zal namelijk geen onduidelijkheid bestaan over het feit dat Inpetto haar activiteiten heeft gestaakt. De AFM heeft op goede gronden besloten dat het ondanks het tijdsverloop nog steeds relevant was om de markt te informeren gezien het hetgeen hiervoor is beschreven.
171. Daarnaast stelt de heer Meter dat de AFM niet kan volstaan met de verwijzing naar oude jurisprudentie en daarbij niet kan stellen dat de vrees voor reputatieschade onder het nieuwe recht ook onvoldoende grond biedt om af te zien van volledige openbaarmaking. De AFM overweegt dat

---

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2005-2006, 29 708, nr. 19, p. 420.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2005-2006, 29 708, nr. 19, p. 302.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2005-2006, 29 708, nr. 19, p. 420.

het enkele feit dat het Publicatiebesluit een diffamerende werking kan hebben, onvoldoende is om na een belangenafweging tot de conclusie te komen dat er anoniem gepubliceerd zou moeten worden omdat de heer Meter disproportionele schade leidt. De heer Meter heeft onvoldoende onderbouwd wat de gevolgen zijn geweest van de vroegtijdige publicatie. Bovendien blijft de AFM bij haar standpunt dat de schade die de heer Meter zegt te hebben geleden, met name valt toe te schrijven aan het feit dat Inpetto de norm heeft overtreden en het feit dat de heer Meter hieraan feitelijk leiding heeft gegeven en niet door de publicatie van de sanctie door de AFM. De AFM ziet daarnaast ook niet in, waarom zij dit standpunt onder het nieuwe publicatierecht niet zou mogen meenemen in haar belangafweging. De heer Meter heeft ook dit niet onderbouwd.

172. Op grond van bovenstaande concludeert de AFM dat zij op goede gronden heeft kunnen komen tot de beslissing om het Boetebesluit volledig te publiceren. De AFM heeft namelijk vastgesteld dat geen van de in artikel 1:97, vierde lid, Wft genoemde omstandigheden ertoe heeft geleid dat anonieme publicatie vereist is.
173. Ten slotte heeft de heer Meter bezwaren aangevoerd tegen het Publicatiebesluit Inpetto. De AFM begrijpt het bezwaar aldus, dat de heer Meter tegen dit publicatiebesluit dezelfde bezwaren heeft als tegen het Publicatiebesluit. Hiervoor heeft de AFM deze bezwaren reeds verworpen. De AFM ziet geen reden om daar ten aanzien van het Publicatiebesluit Inpetto anders over te oordelen. De AFM ziet in de door de heer Meter aangevoerde gronden tegen het Publicatiebesluit in ieder geval ook geen grond om het Publicatiebesluit Inpetto onrechtmatig te achten.
174. Ten aanzien van dit onderdeel leidt heroverweging dus niet tot een ander oordeel.
175. Ingevolge artikel 1:97, vijfde lid, Wft, is de AFM gehouden de uitkomst van een ingediend bezwaar tegen een opgelegde boete zo spoedig mogelijk bekend te maken. Daarbij moet op grond van het vierde lid van artikel 1:97 Wft worden beslist of publicatie al dan niet anoniem zal gebeuren. De AFM zal hierover kort na het verzenden van deze beslissing op bezwaar een separate beslissing nemen. Zij zal de heer Meter over deze beslissing informeren door middel van een voorgenomen besluit tot publicatie, waar de heer Meter door middel van een zienswijze op kan reageren.

## V. Besluit

176. De AFM heeft besloten het Boetebesluit, het Publicatiebesluit en het Publicatiebesluit Inpetto in stand te laten. De motivering van de bestreden besluiten worden aangevuld met de motivering die in deze beslissing op bezwaar is opgenomen.

Datum 16 juli 2015  
Ons kenmerk [REDACTED]  
Pagina 39 van 39

## VI. Rechtsgangverwijzing

177. 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]  
Bestuurder

[was getekend]  
Hoofd