

Aangetekend verstuurd

OPENBARE VERSIE

Datum	21 februari 2014
Ons kenmerk	[REDACTED]
Pagina	1 van 16
Kopie aan	[REDACTED]
E-mail	boetefunctionaris@afm.nl
Betreft	Oplegging bestuurlijke boete

Geacht bestuur,

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft besloten aan [REDACTED] een bestuurlijke boete van € 96.000,- op te leggen wegens overtreding van artikel 2:80, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De boete wordt opgelegd, omdat [REDACTED] in de periode van 1 januari 2010 tot 10 november 2011 in Nederland heeft bemiddeld in de zin van artikel 1:1 Wft, zonder te beschikken over de daartoe vereiste vergunning van de AFM.

[REDACTED] heeft via online enquêtes gegevens van consumenten opgevraagd en deze verkocht aan financiële dienstverleners waarmee zij samenwerkte. [REDACTED] stelde de consument bijvoorbeeld vragen over zijn interesse in het af- of oversluiten van een verzekering, hypothecaire lening of consumptief krediet. Een selectie van de ingewonnen gegevens gaf [REDACTED] door aan de financiële dienstverleners, die vervolgens gericht contact konden opnemen met de consument. Deze activiteiten van [REDACTED] vallen onder het wettelijke begrip bemiddelen, waarvoor een vergunning van de AFM verplicht is. Aangezien [REDACTED] niet beschikte over een vergunning, heeft zij artikel 2:80, eerste lid, Wft overtreden.

Hieronder wordt het besluit toegelicht. Paragraaf 1 bevat een weergave van de feiten die ten grondslag liggen aan het besluit. In paragraaf 2 worden die feiten beoordeeld. Paragraaf 3 bevat het besluit en in paragraaf 4 staat hoe [REDACTED] bezwaar tegen dit besluit kan maken. De versie van het besluit, die openbaar wordt gemaakt, is als bijlage bijgevoegd.

1. Feiten

Eerst wordt in paragraaf 1.1 weergegeven wat het verloop van het onderzoek is geweest en welke feiten daaruit naar voren zijn gekomen. Daarna bevat paragraaf 1.2 een samenvatting van de feiten die aanleiding vormen tot het besluit.

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina 2 van 16

1.1 Verloop onderzoek

In deze paragraaf wordt beschreven wat het verloop van het onderzoek is geweest en welke feiten daaruit naar voren zijn gekomen.

In 2011 heeft de AFM de beschikking gekregen over een overeenkomst van 21 september 2009 tussen [REDACTED] en een financiële dienstverlener inzake "*Levering Gebruiksrecht Consumentenprofielen*". Omdat uit die overeenkomst kon worden opgemaakt dat [REDACTED] mogelijk bemiddelde in krediet en zij niet beschikte over een vergunning, is de AFM een onderzoek naar de activiteiten van [REDACTED] gestart.

Op 1 november 2011 heeft de AFM een informatieverzoek aan [REDACTED] gezonden, waarin werd gevraagd om informatie omtrent haar activiteiten.

Op 10 november 2011 heeft [REDACTED] de AFM per e-mail laten weten dat zij veronderstelt geen bemiddelingsactiviteiten te verrichten, maar niettemin de desbetreffende activiteiten voorlopig zal staken. [REDACTED] schrijft onder meer:

"[REDACTED] is verrast door uw brief en veronderstelt geen 'bemiddelingsactiviteiten' te verrichten. In opdracht van haar klanten neemt [REDACTED] commerciële vragen op in haar enquêtes. Bij het invullen van deze enquêtes kunnen consumenten aangeven of zij door onze klanten benaderd willen worden. [REDACTED] voorziet de consumenten hierbij op geen enkele wijze van advies. [REDACTED] heeft als doel haar zaken goed en professioneel te organiseren en wil juist zó bekend staan in de markt. Daarnaast is [REDACTED] een risicomijdende organisatie. In dat licht heeft de directie besloten om, lopende het onderzoek van de AFM, onze leveringen aan financiële partijen voorlopig te staken."

Na uitstel te hebben verkregen, heeft [REDACTED] bij brief van 18 november 2011 het eerste gedeelte van de gevraagde informatie aan de AFM verstrekt. [REDACTED] antwoordt onder meer:

"Vraag 1

Een omschrijving van alle bedrijfsactiviteiten die door [REDACTED] worden en/of zijn verricht vanaf 1 januari 2009 tot heden

[REDACTED] is gespecialiseerd in het online verzamelen van zeer uiteenlopende consumentendata. Door de compleetheid van de data is deze bijzonder goed geschikt voor selectieve direct marketing doeleinden, maar ook voor het upgraden of verrijken van de klantendatabase van de klant.

De leadgeneratie van [REDACTED] werkt via online enquêtes. De consument wordt pas benaderd door onze klant nadat hij zegt: "Ja, neem contact met mij op, ik heb interesse in wat u mij biedt!". Dat zorgt voor zeer actuele en hoogwaardige data aangezien de consument niet verrast is dat onze klant contact opneemt. Ook kunnen consumenten zich op ieder moment en zonder onnodige procedures eenvoudig afmelden.

In de online enquêtes zijn commerciële vragen op verzoek van onze klant opgenomen, welke tevens zijn vastgelegd in de betreffende overeenkomst.

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina

3 van 16

Vraag 2

Vanaf welke datum wint [REDACTED] gegevens in van consumenten en vanaf welke datum biedt [REDACTED] aan financiële dienstverleners aan om consumentenprofielen te leveren?

In september 2003 [REDACTED] opgericht en zijn wij actief met de onder vraag 1 beschreven activiteiten. Vanaf dat moment genereren wij leads ten behoeve van onze klanten, waaronder tevens financiële dienstverleners. (...)

(...)

Vraag 4

Op welke wijze wint [REDACTED] gegevens in van consumenten en/of cliënten ten behoeve van te leveren consumentenprofielen?

In opdracht van haar klanten stelt [REDACTED] consumenten on-line, door middel van haar [REDACTED] commerciële vragen. Zij gebruikt daarvoor haar eigen consumenten database en werkt in dit verband tevens samen met partners. De vragen waarop consumenten positief antwoorden vormen een potentiële lead. Leads worden alléén verstrekt aan onze klanten waarvoor de consumenten uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven.

Vraag 5

Een overzicht van de financiële dienstverleners die [REDACTED] vanaf 1 januari 2009 tot heden heeft benaderd met een aanbod om consumentenprofielen te leveren en hierop zijn ingegaan (NAWT-gegevens per financiële dienstverlener, datum aanvang levering, bedrag vergoeding per afspraak per product per financiële dienstverlener). Hierbij ontvangen wij graag een kopie van de ondertekende overeenkomsten met deze financiële dienstverleners.

Zie bijlage 3 (voor het jaar 2010) en bijlage 5 (voor het jaar 2011).

Voor de datum aanvang levering en het bedrag vergoeding per afspraak verwijzen wij u graag naar de betreffende contracten, aangezien het hier veelal om véél contracten met een korte looptijd gaat. De betreffende kopie overeenkomsten hebben wij op de USB-stick opgenomen.

Vraag 6

Een kopie van alle documenten waaruit blijkt welke gegevens van consumenten en/of cliënten [REDACTED] heeft doorgegeven aan financiële dienstverleners genoemd onder verzoek 5 vanaf 1 januari 2009 tot heden.

De gegevens van consumenten welke [REDACTED] levert aan haar klanten, waaronder financiële dienstverleners, zijn expliciet en in detail vastgelegd in de bijlage bij de betreffende overeenkomsten (zie de aangeleverde overeenkomsten naar aanleiding van vraag 5)."

Bij de brief heeft [REDACTED] (onder meer) 52 samenwerkingsovereenkomsten met financiële dienstverleners uit 2010 gevoegd en 42 samenwerkingsovereenkomsten uit 2011. In grote lijnen hebben alle overeenkomsten dezelfde inhoud en strekking. Een (willekeurig) voorbeeld is de door [REDACTED] op 14 mei 2010 met [REDACTED] gesloten overeenkomst, waarin onder meer het volgende is opgenomen:

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina

4 van 16

“Overeenkomst tussen [REDACTED] en [REDACTED] inzake “Sponsoring Enquêtevraag”

(...)

zijn het volgende overeengekomen

(...)

[REDACTED] plaatst namens Afnemer de in bijlage 1 opgesomde vra(a)g(en) in de enquête(s) op genoemde consumentenactie(s)

(...)

[REDACTED] levert aan Afnemer de gegevens van de consumenten, hierna te noemen Consumentenprofielen, die positief hebben geantwoord op de namens Afnemer geplaatste vra(a)g(en)

(...)

De geleverde consumentenprofielen bevatten de in bijlage 2 opgesomde informatievelden

(...)

Bijlage 1: Te sponsoren Enquêtevragen

Nr	Enquetevraag/interesse item	Toelichting
1	Op zoek naar een nieuwe hypotheek van lager dan € 350.000? [REDACTED] helpt u hierbij en u bespaart nu tot wel € 3500 aan kosten! Interesse? [toevoeging AFM: op de overeenkomst is bij deze vraag de opmerking “vraag anders” geschreven] - <i>Ja, neem contact op. Ik ben mij nu aan het oriënteren op de beste hypotheek voor mijn situatie</i> - <i>Ja, neem contact op. Mijn rentevaste periode loopt af en ik wil mijn mogelijkheden bekijken</i> - <i>Misschien, informeer mij over de mogelijkheden</i> - <i>Nee, niet van toepassing</i>	Stellen aan consumenten van 25 jaar en ouder 375 stuks aanleveren
2	Welke situaties op pensioengebied zijn bij u van toepassing en waarover mag [REDACTED] u informeren? - <i>Ik wil graag inzicht in de hoogte van mijn pensioen</i> - <i>Ik wil graag inzicht in de omvang van mijn pensioengat</i> - <i>Ik wil graag weten welke voorzieningen er zijn om eerder te stoppen met werken.</i> - <i>Ik wil graag alles goed regelen voor mijn nabestaanden</i> - <i>Geen van bovenstaande opties</i>	Stellen aan consumenten van 25 jaar en ouder 375 stuks aanleveren
3	Over welke van onderstaande producten/diensten wilt u door een [REDACTED] adviseur geïnformeerd worden (meerdere antwoorden mogelijk)? - <i>Pensioenafpraak voor een nieuw pensioen</i> - <i>Pensioenafpraak voor een check van mijn huidige pensioen</i> - <i>Hypotheekafpraak voor een nieuwe hypotheek</i> - <i>Hypotheekafpraak voor het verlengen van mijn huidige</i>	Stellen aan consumenten van 25 jaar en ouder 750 stuks leveren

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina 5 van 16

	hypotheek - Geen van allen	
4	Bij het openen van een [REDACTED] krijg je een betaalrekening en een wereldpas. Nu het eerste jaar gratis! Wilt u hierover per e-mail worden geïnformeerd? - Ja, stuur mij een e-mail (automatische e-mail wordt verstuurd) - Ja, stuur mij een e-mail, want een jaar gratis betalen spreekt mij aan (een automatische e-mail wordt verstuurd) - Nee, ik heb geen interesse	Stellen aan consumenten van 25 jaar en ouder 2000 stuks leveren
5	Over welke voordelige verzekeringen wilt u door [REDACTED] per e-mail worden geïnformeerd en 10% internetkorting ontvangen (meerdere antwoorden mogelijk)? - [REDACTED] Autoverzekering (automatische e-mail wordt verstuurd) - [REDACTED] Reisverzekering (automatische e-mail wordt verstuurd) - Geen van bovenstaande verzekeringen	Stellen aan consumenten van 25 jaar en ouder 2000 stuks leveren

(...)

Bijlage 2: Te leveren informatieelden en vergoeding

Veldnaam	Omschrijving	Data type
date	Datum van inschrijving	tekst
sexe	Geslacht	tekst
fname	Voornaam/initialen	tekst
mname	Tussenvoegsel	tekst
lname	Achternaam	tekst
byear	Geboortejaar	tekst
Email1	emailadres	tekst
street	Straat (indien aanwezig)	numeriek
hnr1	Huisnummer (indien aanwezig)	tekst
hnr2	Toevoeging (indien aanwezig)	tekst
pc	Postcode (indien aanwezig)	tekst
city	Woonplaats (indien aanwezig)	tekst
country	Land	tekst
phone1	Telefoon nummer 1	tekst
phone2	Telefoonnummer 2 (indien aanwezig)	tekst
bron	Bron	tekst"

Bij brief van 30 november 2011 heeft [REDACTED] het resterende gedeelte van de door de AFM verzochte informatie verstrekt.

Datum 21 februari 2014
Ons kenmerk [REDACTED]
Pagina 6 van 16

Bij brief van 23 april 2012 heeft [REDACTED] de AFM verzocht haar de conclusies van het onderzoek mede te delen, dit mede in verband met het feit dat zij haar activiteiten heeft opgeschort en daardoor inkomsten derft. Ook beschrijft [REDACTED] in de brief (nogmaals) de door haar gehanteerde procedure met betrekking tot het vertrekken van *leads*.

Op 14 mei 2012 heeft de AFM telefonisch [REDACTED] toegezegd om eind juni/begin juli nader contact te zullen opnemen, teneinde de stand van zaken in het onderzoek te bespreken.

Bij brief van 21 mei 2012 heeft [REDACTED] de AFM verzocht om een schriftelijke reactie met betrekking tot de termijn waarop het onderzoek zal worden afgerond.

Bij brief en e-mail van 31 mei 2012 heeft de AFM een aanvullend informatieverzoek aan [REDACTED] gezonden.

Op 11 juni 2012 heeft [REDACTED] de AFM telefonisch verzocht om aan te geven wanneer het onderzoek zal zijn afgerond. De AFM heeft geantwoord dat zij na ontvangst van de op 31 mei 2012 opgevraagde informatie zo spoedig mogelijk met een conclusie zal komen en in elk geval in juli contact met [REDACTED] zal opnemen. De AFM heeft dit per e-mail bevestigd.

Bij brief en e-mail van 15 juni 2012 heeft [REDACTED] deels op het aanvullende informatieverzoek gereageerd en deels om uitstel gevraagd. [REDACTED] heeft de AFM overzichten verstrekt van haar 'omzet financiële dienstverleners 2010 en 2011'. Uit deze overzichten blijkt dat [REDACTED] over het jaar 2010 in totaal een bedrag van € [REDACTED] (excl. BTW) aan vergoedingen van financiële dienstverleners heeft ontvangen en over het jaar 2011 bedrag van in totaal € [REDACTED]¹ (excl. BTW).

Na uitstel te hebben verkregen, heeft [REDACTED] bij brief van 13 augustus 2012 het restant van de aanvullend gevraagde informatie aan de AFM verstrekt.

Bij brief van 7 september 2012 heeft de AFM aan [REDACTED] een concept onderzoeksrapport gezonden en [REDACTED] de gelegenheid gegeven daarop te reageren.

Bij brief van 14 september 2012 heeft [REDACTED] haar reactie gegeven op het concept onderzoeksrapport.

Bij brief van 3 juli 2013 heeft de AFM aan [REDACTED] haar definitieve onderzoeksrapport gezonden. De conclusie in het rapport was dat [REDACTED] in de periode van 1 januari 2010 tot 10 november 2011 artikel 2:80, eerste lid, Wft heeft overtreden. De AFM heeft [REDACTED] in de gelegenheid gesteld om de versnelde boeteprocedure te volgen, waarbij (bij vergissing) werd uitgegaan van een boete onder het huidige regime, met een basisbedrag van € 2 miljoen.

Op 17 september 2013 is er telefonisch overleg geweest tussen [REDACTED], bijgestaan door haar advocaat mr. [REDACTED], en de AFM.

¹ Op pagina 23 van het onderzoeksrapport wordt een bedrag van € [REDACTED] genoemd, maar blijkt het door [REDACTED] op 15 juni 2012 toegestuurde overzicht, zoals overgenomen in de bijlage bij het rapport, is dit bedrag € [REDACTED] hoger, dus € [REDACTED].

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina 7 van 16

Per e-mail van 25 september 2013 heeft mr. [REDACTED] de AFM laten weten dat [REDACTED] niet instemt met de versnelde boeteprocedure.

Bij brief van 20 december 2013 heeft de AFM haar voornemen kenbaar gemaakt om aan [REDACTED] een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 2:80, eerste lid, Wft. Anders dan in het *fast track*-voorstel van 3 juli 2013, is hierbij uitgegaan van een boete onder het oude regime, met een vast bedrag van € 96.000,-.

Bij brief van 13 januari 2014 heeft [REDACTED] schriftelijk haar zienswijze op het boetevoornemen gegeven en op 20 januari 2014 heeft zij haar zienswijze mondeling toegelicht.

1.2 Feiten die aanleiding vormen tot het besluit

In de periode van 1 januari 2010 tot 10 november 2011 heeft [REDACTED] via online enquêtes consumentendata opgevraagd en deze verkocht aan financiële dienstverleners waarmee zij samenwerkte. [REDACTED] stelde de consument bijvoorbeeld vragen over zijn interesse in het af- of oversluiten van een verzekering, hypothecaire lening of consumptief krediet. Een selectie van de ingewonnen gegevens gaf [REDACTED] door aan de financiële dienstverleners, die vervolgens gericht contact konden opnemen met de consument.

In de genoemde periode heeft [REDACTED] samengewerkt met in totaal ongeveer 30 financiële dienstverleners en van die ondernemingen vergoedingen ontvangen van in totaal ruim € [REDACTED], exclusief BTW.

2. Beoordeling

2.1 Wettelijk kader

In artikel 1:1 Wft is bemiddelen gedefinieerd als:

“a. alle werkzaamheden in de uitoefening van een beroep of bedrijf gericht op het als tussenpersoon tot stand brengen van een overeenkomst inzake een ander financieel product dan een financieel instrument, krediet, premiepensioenvordering of verzekering tussen een consument en een aanbieder;

b. alle werkzaamheden in de uitoefening van een beroep of bedrijf gericht op het als tussenpersoon tot stand brengen van een overeenkomst inzake krediet tussen een consument en een aanbieder of op het assisteren bij het beheer en de uitvoering van een dergelijke overeenkomst;

c. alle werkzaamheden in de uitoefening van een beroep of bedrijf gericht op het als tussenpersoon tot stand brengen van een overeenkomst waarbij een premiepensioenvordering ontstaat tussen een cliënt en een premiepensioeninstelling of op het assisteren bij het beheer en de uitvoering van een dergelijke overeenkomst; of

d. alle werkzaamheden in de uitoefening van een beroep of bedrijf gericht op het als tussenpersoon tot stand brengen van een verzekering tussen een cliënt en een verzekeraar of op het assisteren bij het beheer en de uitvoering van een verzekering;”

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina 8 van 16

Ingevolge artikel 2:80, eerste lid, Wft is het verboden om in Nederland zonder een vergunning van de AFM te bemiddelen.

In de AFM-nieuwsbrief voor financiële dienstverleners van 3 maart 2009² is onder meer het volgende opgenomen:

“Wanneer is er sprake van bemiddelen?”

Wanneer meer dan alleen contactgegevens worden ingewonnen, kan sprake zijn van bemiddelen. De volgende drie vragen kunt u gebruiken om te bepalen of u bemiddelt:

1. *Wint u meer dan alleen contactgegevens in van consumenten?*
 - *NEE? U bemiddelt niet*
 - *JA? Ga naar de volgende vraag*
2. *Heeft u een overeenkomst met een of meerdere aanbieders of bemiddelaars met de bedoeling dat consumenten in contact komen met die aanbieder of bemiddelaar?*
 - *JA? Dan bent u een bemiddelaar die een vergunning nodig heeft van de AFM*
 - *NEE? Ga naar de volgende vraag*
3. *Geeft u meer dan contactgegevens door aan aanbieders of bemiddelaars?*
 - *JA? Dan bent u een bemiddelaar die een vergunning nodig heeft van de AFM*
 - *NEE? U bemiddelt niet*

Nadere uitleg

Er is sprake van bemiddelen als een persoon meer dan alleen contactgegevens inwint bij de consument, en een overeenkomst heeft met een aanbieder of bemiddelaar met de strekking dat consumenten (rechtstreeks of met tussenkomst van een derde) in contact komen met die aanbieder of bemiddelaar. Betaling door de aanbieder of bemiddelaar aan de persoon die de betreffende gegevens inwint, wijst op het bestaan van een overeenkomst.

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

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

2.2 Zienswijze

In haar op 13 en 20 januari 2014 gegeven zienswijze heeft – zakelijk weergegeven – het volgende naar voren gebracht:

² <http://www.afm.nl/~media/Files/nieuwsbrief-archief/fd/2009/Nieuwsbrief%20FD%20maart%202009.ashx>

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina 9 van 16

- Redenen voor matiging boetebedrag van € 96.000,- tot € 24.000,-

heeft nooit de intentie gehad om de wet te overtreden. Al jaren genereert zij *leads* door op internet prijsvragen voor consumenten uit te schrijven. De klanten van zijn ondernemingen in acht à tien sectoren. De sector Finance & Verzekeren was daar één van. Bij is het nooit opgekomen dat zij voor het genereren en doorgeven van *leads* voor financiële dienstverleners een vergunning van de AFM nodig zou hebben. had grote klanten, zoals , wat ook reden was dat zich van geen kwaad bewust was. Tot haar verrassing ontving eind 2011 een informatieverzoek van de AFM, waarin werd gesteld dat mogelijk vergunningplichtige activiteiten uitvoerde. wilde vervolgens geen risico nemen en is direct met de activiteiten gestopt. Inmiddels is het bekend dat de AFM een heel brede definitie van bemiddelen hanteert om te kunnen optreden tegen uitwassen en dat de rechter de AFM daarin volgt. Maar zoals uit het voorgaande blijkt, heeft altijd naar eer en geweten gehandeld.

Ook benadrukt dat niet is gebleken dat door haar handelwijze consumenten zijn benadeeld.

Dat het bovenstaande juist is, heeft ook de AFM erkend. De AFM heeft namelijk een voorstel gedaan om deel te nemen aan de versnelde boeteprocEDURE en beide omstandigheden (geen intentie tot wetsovertreding en geen benadeling consumenten) zijn voorwaarden voor deelname. heeft het *fast track*-voorstel overigens niet geaccepteerd, omdat het te onduidelijk bleef tot welk boetebedrag dit zou leiden.

In de zaak zijn de omstandigheden die zich ook hier voordoen (geen intentie tot wetsovertreding en geen benadeling van consumenten) voor de AFM aanleiding geweest om de boete wegens overtreding van artikel 2:80 Wft te matigen van € 96.000,- tot € 24.000,- en het CBb heeft bij uitspraak van 11 februari 2013 bevestigd dat dit terechte matigingsgronden zijn.³ Daarnaast verwijst naar de uitspraak van het CBb van 11 februari 2013 in de zaak .⁴ Evenals hield zich bezig met het inwinnen en doorgeven van *leads*. En ook in die zaak heeft de AFM de boete gematigd van € 96.000,- tot € 24.000,-, op grond van verminderde verwijtbaarheid.

Er is dus alle reden om aan geen boete op te leggen van € 96.000,-, maar van € 24.000,-.

- Geen publicatie van het boetebesluit

De AFM dient af te zien van publicatie van de boete, omdat daarvan een dubbelzinnig signaal zou uitgaan. In de kop van het persbericht zou namelijk komen te staan dat de Wft heeft overtreden, maar in de tekst zou moeten worden opgenomen dat de overtreding niet ernstig is, dat er geen consumenten zijn benadeeld, dat de overtreding al in 2011 is gestaakt en dat geen sprake is van publieke verontwaardiging. Ook hoeft het publiek niet te worden gewaarschuwd, omdat er – als gezegd – geen consumenten zijn benadeeld en de overtreding al is gestaakt. Het voorgaande brengt ook met zich dat publicatie disproportioneel zou zijn en onnodig schade zou toebrengen. In de wettelijke context leidt het voorgaande tot de conclusie dat de tenzij-bepaling uit het vierde lid van artikel 1:97 Wft van toepassing is en daarom van publicatie moet worden afgezien.

³ ECLI:NL:CBB:2013:BZ1864.

⁴ ECLI:NL:CBB:2013:BZ1866.

2.3 Beoordeling van de feiten

Deze paragraaf kent de volgende indeling. In paragraaf 2.3.1 wordt behandeld op grond waarvan de AFM van oordeel is dat [redacted] artikel 2:80, eerste lid, Wft heeft overtreden. In paragraaf 2.3.2 komt de hoogte van de boete aan de orde, waarbij ook wordt ingegaan op de door [redacted] ter zake gegeven zienswijze.

2.3.1 Overtreding van artikel 2:80, eerste lid, Wft

De AFM is van oordeel dat [redacted] artikel 2:80, eerste lid, Wft heeft overtreden door te bemiddelen zonder de daartoe benodigde vergunning van de AFM, in de periode van 1 januari 2010 tot 10 november 2011. Dit wordt hieronder toegelicht.

Uit de door [redacted] aan de AFM verstrekte informatie en documenten blijkt:

- dat [redacted] via online enquêtes consumentendata verzamelde, door consumenten te vragen naar bijvoorbeeld hun interesse in het af- of oversluiten van een verzekering, een hypothecaire lening, een consumptief krediet of een betaalrekening;
- dat [redacted] in 2010 in totaal 52 samenwerkingsovereenkomsten met financiële dienstverleners heeft gesloten en in 2011 in totaal 42 (soms meerdere kortlopende overeenkomsten met dezelfde onderneming);
- dat [redacted] op basis van deze samenwerkingsovereenkomsten een selectie van de ingewonnen consumentengegevens (*leads*) heeft verkocht aan financiële dienstverleners;
- dat [redacted] in (vrijwel)⁵ alle gevallen met haar *leads* meer informatie aan financiële dienstverleners doorgaf dan uitsluitend contactgegevens van consumenten (bijvoorbeeld ook geboortedata);
- dat [redacted] over de periode van 1 januari 2010 tot 10 november 2011 vergoedingen van in totaal € [redacted] exclusief BTW⁶ heeft ontvangen van de financiële dienstverleners waarmee zij samenwerkte.

De bovenbeschreven activiteiten moeten worden gekwalificeerd als bemiddelen in de zin van artikel 1:1 Wft. Met het inwinnen en doorgeven van meer dan contactgegevens heeft [redacted] een 'inhoudelijke betrokkenheid' gehad bij het tot stand brengen van overeenkomsten inzake financiële producten tussen consument en aanbieder.⁷ Dat activiteiten als die van [redacted] moeten worden aangemerkt als bemiddelen, is specifiek benoemd in de AFM-nieuwsbrief voor financiële dienstverleners van 3 maart 2009.⁸ Voorts heeft het CBb bij uitspraak van 11 februari 2013 bevestigd dat het tegen betaling aan financiële dienstverleners doorsturen van verkregen klantinformatie (*leads*, bestaande uit meer dan NAW-gegevens) een activiteiten is die is gericht op het tot stand brengen van een overeenkomst en derhalve valt onder de definitie van bemiddelen in de zin van artikel 1:1 Wft.⁹

⁵ In één overeenkomst uit 2010 en één overeenkomst uit 2011 is niet vastgesteld welke gegevens werden doorgegeven. Zie pagina 23 onderzoeksrapport.

⁶ € [redacted] in 2010 en € [redacted] in 2011.

⁷ Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 507, nr. 9, p. 60.

⁸ Citaat zie paragraaf 2.1 van dit besluit.

⁹ ECLI:NL:CBB:2013:BZ1866.

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina 11 van 16

Nu [REDACTED] niet beschikte over een vergunning van de AFM, leidt het voorgaande tot de conclusie dat [REDACTED] in de periode van 1 januari 2010 tot 10 november 2011 het verbod van artikel 2:80, eerste lid, Wft heeft overtreden.

De AFM acht het opportuun om [REDACTED] ter zake van deze overtreding te beboeten. De hoogte van de boete wordt behandeld in de hierna volgende paragraaf.

2.3.2 Hoogte van de boete

Wettelijk systeem: vast bedrag van € 96.000,-

De boete ziet op een doorlopende overtreding die is aangevangen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Boetewet op 1 augustus 2009. Weliswaar gaat de beboete periode pas in op 1 januari 2010, maar uit het onderzoeksrapport komt naar voren dat [REDACTED] de werkwijze waarvoor zij wordt beboet in ieder geval reeds hanteerde vanaf 1 januari 2009, en naar eigen opgave van [REDACTED] was zij hiermee al jaren eerder gestart. Op de overtreding is daarom nog het oude systeem van vaste boetebedragen van toepassing.¹⁰

Op overtreding van artikel 2:80, eerste lid, Wft staat in dit systeem een vaste boete van € 96.000,- (vijfde categorie).¹¹

In artikel 6, eerste lid, van het Besluit boetes Wft (oud) is bepaald dat de hoogte van een boete die wordt opgelegd aan een persoon die behoort tot een van de in dat artikellid genoemde categorieën, mede afhankelijk is van diens draagkracht. Het tweede lid bepaalt dat de draagkracht in de hoogte van de boete tot uiting komt door het boetebedrag te vermenigvuldigen met de op grond van artikel 7 toepasselijke draagkrachtfactor (1 t/m 5). [REDACTED] is een persoon bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a. Voor [REDACTED] als financiële dienstverlener is de draagkrachtfactor afhankelijk van het aantal werknemers, gemeten naar fte, dat zich op dit moment rechtstreeks bezighoudt met financiële dienstverlening. Bij [REDACTED] ligt dit aantal onder de grens van 15 en is daarom draagkrachtfactor 1 van toepassing.

De in de wet voorziene boete bedraagt in dit geval derhalve € 96.000,-.

Geen gronden voor verlaging vaste boetebedrag

Ingevolge artikel 1:81, derde lid, Wft (oud) kan de AFM het vaste boetebedrag verlagen, indien het bedrag van de boete in een bepaald geval onevenredig hoog is.

De AFM ziet geen aanleiding om het verzoek van [REDACTED] tot verlaging van het bedrag van € 96.000,- tot € 24.000,- (vierde i.p.v. vijfde categorie) te honoreren, en licht dit als volgt toe:

¹⁰ Zie artikel XII (overgangsbepaling) van de op 1 augustus 2009 in werking getreden Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving in werking: "Ter zake van overtredingen die hebben plaatsgevonden of zijn aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor dat tijdstip van toepassing."

¹¹ Artikel 1:81, eerste lid, Wft (oud) juncto artikelen 2 en 3 van het Besluit boetes Wft (oud).

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina

12 van 16

- Ernst/duur van de overtreding

De omvang en duur van de overtreding geven geen reden tot verlaging van het boetebedrag. De overtreding heeft immers lange tijd voortgeduurd en heeft [REDACTED] (in de beboete periode) een omzet heeft opgeleverd van in totaal ruim € [REDACTED].

Wel staat vast dat 'geen sprake is van substantiële en concrete benadeling van consumenten/cliënten'. Zoals [REDACTED] terecht naar voren heeft gebracht, is dit één van de voorwaarden om te kunnen deelnemen aan de versnelde boeteprocEDURE en aangezien de AFM daartoe een aanbod aan [REDACTED] heeft gedaan, is dit een gegeven. De reden dat aan deze voorwaarde is voldaan, is dat de consumenten op basis van de door [REDACTED] verzamelde en doorverkochte gegevens werden benaderd door aanbieders of bemiddelaars die wél beschikten over de benodigde vergunning. De impact van de overtreding is daarmee beperkt.

Deze omstandigheid dat – kort gezegd – niet is gebleken dat consumenten zijn benadeeld, vormt op zichzelf evenwel geen aanleiding tot verlaging van het vaste boetebedrag. In dit verband verwijst de AFM naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 19 september 2013 inzake een aan [REDACTED] opgelegde boete van € 96.000,-¹²: *“Ook als vast zou staan dat consumenten niet zijn benadeeld (...) kan dit nog niet tot matiging van de boete leiden”*.

Hieraan voegt de AFM toe dat de werkwijze van [REDACTED]

- verschilde van die van andere beboete *leadproviders*, waaronder [REDACTED] en [REDACTED], doordat [REDACTED] als enige werkte met online enquêtes. Met een 'gratis cadeau' in het vooruitzicht, vulde de consument een vragenlijst in, waarna – kort gezegd – financiële dienstverleners hem benaderden met aanbiedingen voor financiële producten waarin hij blijkens zijn antwoorden mogelijk geïnteresseerd was. De consument zou zich hierdoor overvallen kunnen voelen. Bij de overige *leadproviders* ging het initiatief in principe uit van de consument. Hij zocht op de website van de *leadprovider* naar de meest geschikte aanbieder van een product waarin hij geïnteresseerd was. Als de aanbieder vervolgens contact met hem opnam, was dat daarmee dus (overwegend) op verzoek van de consument. In dit licht had de werkwijze van [REDACTED] in potentie een grotere impact op de consument dan de werkwijze van de overige *leadproviders*.

- Verwijtbaarheid

Dat het inwinnen en doorgeven van meer dan contactgegevens bemiddelen in de zin van de Wft oplevert, heeft de AFM met haar nieuwsbrief van 3 maart 2009 aan de markt kenbaar gemaakt. Bovendien draagt [REDACTED] als professionele marktpartij een eigen verantwoordelijkheid om zich aan de wet te houden, ook als de toezichthouder nog geen uitsluitel zou hebben gegeven.¹³ Indien [REDACTED] – zoals zij stelt – niet de intentie had om de wet te overtreden, moet dit daarom zeker vanaf maart 2009 worden beschouwd als een gevolg van het feit dat zij zich onvoldoende heeft vergewist van de geldende wet- en regelgeving. Het feit dat [REDACTED] onder meer samenwerkte met grote financiële dienstverleners, doet daar niet aan af. De bovenbedoelde eigen verantwoordelijkheid van [REDACTED] betekent ook dat zij zich niet kan verschuilen achter de kennelijke acceptatie van haar handelwijze door haar contractspartners.

¹² Zaaknummer: ROT 13/39 BC DAM, niet gepubliceerd.

¹³ Zie bijvoorbeeld CBb 25 juni 2013, ECLI:NL:CBb:2013:4.

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina 13 van 16

- **Conclusie**

In de bovenstaande omstandigheden (met name: omzet ruim € [REDACTED], geen gebleken benadeling van consumenten, overtreden norm duidelijk) ziet de AFM per saldo geen aanleiding tot verlaging van het vaste boetebedrag van € 96.000,- op gronden van evenredigheid. De boete blijft derhalve staan op € 96.000,-.

3. Besluit

3.1.1 Besluit tot boeteoplegging

Op grond van het voorgaande heeft de AFM besloten om aan [REDACTED] een bestuurlijke boete van € 96.000,- op te leggen wegens overtreding van artikel 2:80, eerste lid, Wft in de periode van 1 januari 2010 tot 10 november 2011.

3.1.2 Betaling van de boete

Het bedrag van € 96.000,- dient te worden overgemaakt op bankrekening [REDACTED] (The Royal Bank of Scotland N.V.) ten name van AFM te Amsterdam, onder vermelding van factuurnummer [REDACTED]. [REDACTED] ontvangt geen afzonderlijke factuur voor dit bedrag.

De boete moet worden betaald binnen zes weken na de datum van dit besluit.¹⁴ Als [REDACTED] bezwaar maakt tegen dit besluit, wordt de verplichting om de boete te betalen geschorst, totdat op het bezwaar is beslist. Die verplichting wordt ook geschorst als [REDACTED] na de bezwaarprocedure in beroep gaat, totdat op het beroep is beslist.¹⁵ Over de periode dat de verplichting om de boete te betalen is geschorst, is [REDACTED] wel de wettelijke rente verschuldigd.¹⁶

3.2 Besluit tot openbaarmaking van de boete

Omdat de AFM aan [REDACTED] een boete oplegt wegens overtreding van artikel 2:80, eerste lid, Wft, moet de AFM het besluit tot boeteoplegging openbaar maken, nadat dit definitief is geworden (nadat het niet langer mogelijk is om bezwaar of beroep in te stellen).¹⁷ Ook moet de AFM het besluit al eerder openbaar maken, namelijk vijf werkdagen nadat dit aan [REDACTED] is toegestuurd.¹⁸

De wetgever heeft het openbaar maken van bestuurlijke boetes verplicht om deelnemers op de financiële markten te waarschuwen. Dit in het belang van de ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en de zorgvuldige behandeling van cliënten.¹⁹ De AFM kan slechts afzien van openbaarmaking, als die in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de AFM uit te oefenen toezicht op de naleving van de Wft.

¹⁴ Dit volgt uit artikel 4:87, eerste lid, en de artikelen 3:40 en 3:41 Awb.

¹⁵ Dit volgt uit artikel 1:85, eerste lid, Wft.

¹⁶ Dit volgt uit artikel 1:85, tweede lid, Wft.

¹⁷ Dit volgt uit artikel 1:98 Wft.

¹⁸ Dit volgt uit artikel 1:97, eerste lid, Wft.

¹⁹ Zie *Kamerstukken II* 2005-06, 29 708, nr. 19, p. 301-303 en 420-421, nr. 20, p. 30 en nr. 39, p. 8-10.

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina 14 van 16

Van dat laatste is naar het oordeel van de AFM geen sprake. De door [redacted] naar voren gebrachte belangen en omstandigheden kunnen in dit verband niet tot een andere uitkomst leiden. Anders dan [redacted] betoogt, hebben die argumenten immers geen betrekking op de vraag of openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de AFM uit te oefenen toezicht op de naleving van de Wft.²⁰

Van een ‘dubbelzinnige boodschap’ in het begeleidende persbericht is voorts geen sprake. In dit persbericht (zie hieronder) wordt de kern van de overtreding beschreven en wordt toegelicht waarom het van belang is dat financiële dienstverleners beschikken over een vergunning. Niet in te zien is hoe dit – eenduidige – persbericht strijd zou kunnen opleveren met het doel van het door de AFM uit te oefenen toezicht op de naleving van de Wft.

Van openbaarmaking na bekendmaking van het boetebesluit kan daarom niet worden afgezien.

De AFM publiceert de volledige tekst van het boetebesluit (met uitzondering van vertrouwelijke informatie) op haar website, onder begeleiding van een persbericht met de kern van het boetebesluit. Van het persbericht zal tevens een Engelse vertaling verschijnen. Ook wordt een bericht over de boete opgenomen in de periodieke AFM-nieuwsbrieven (consumenten/professionals) en wordt een bericht op Twitter geplaatst. De AFM kan daarnaast het besluit publiceren door middel van een advertentie in één of meer landelijke dagbladen.

De bijlage bij dit besluit bevat de volledige tekst van het besluit dat op de website van de AFM openbaar zal worden gemaakt, geschoond van vertrouwelijke informatie. Mocht u van mening zijn dat er desondanks vertrouwelijke tekst in staat die geschoond zou moeten worden, dan verneemt de AFM dat graag zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen 3 werkdagen na bekendmaking van dit besluit.

De volgende basistekst wordt in het te publiceren persbericht en/of de advertentie opgenomen:

“AFM legt boete op aan [redacted]”

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft op 21 februari 2014 een bestuurlijke boete van € 96.000,- opgelegd aan [redacted]. Deze onderneming heeft in 2010 en 2011 zonder wettelijk verplichte vergunning bemiddeld in financiële producten, zoals verzekeringen en kredieten. Dat is een overtreding van de Wet op het financieel toezicht (artikel 2:80, eerste lid, Wft).

[redacted] heeft via online enquêtes gegevens van consumenten opgevraagd en deze verkocht aan financiële dienstverleners waarmee zij samenwerkte. [redacted] stelde de consument bijvoorbeeld vragen over zijn interesse in het af- of oversluiten van een verzekering, hypothecaire lening of consumptief krediet. Een selectie van de ingewonnen gegevens gaf [redacted] door aan de financiële dienstverleners, die vervolgens gericht contact konden opnemen met de consument. Deze activiteiten van [redacted] vallen onder het wettelijke begrip bemiddelen, waarvoor een vergunning verplicht is.

²⁰ Zie bijvoorbeeld CBb 11 februari 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ1864 en voorzieningenrechter CBb 14 augustus 2013, ECLI:NL:CBB:2013:160.

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 15 van 16

Op deze zaak is nog het oude boeteregime van toepassing, waarbij voor deze overtreding een vast boetebedrag geldt van € 96.000,-.

Het is belangrijk dat financieel dienstverleners beschikken over een vergunning van de AFM. Een vergunning biedt extra bescherming aan consumenten. Voordat de AFM een vergunning verleent, toetst zij onder meer of een financieel dienstverlener voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid, geschiktheid en integriteit. Bovendien moet een financieel dienstverlener met een vergunning zich houden aan de zogenoemde doorlopende gedragsregels. Deze gaan onder meer over een zorgvuldige dienstverlening aan consumenten.

Het volledige besluit is als PDF-download beschikbaar via de link aan de rechterkant van deze pagina. Bij vragen of klachten kunt u contact opnemen met het Meldpunt Financiële Markten van de AFM: 0800 - 5400 540 (gratis).

De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. Wij bevorderen eerlijke en zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten, particuliere beleggers en (semi-)professionele partijen. We zien toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en ondernemingen in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel, het functioneren van de economie, de reputatie en de welvaart van Nederland.”

Let op: De AFM kan, al naargelang de omstandigheden op het moment van publicatie, bovengenoemde publicatietekst wijzigen of aanvullen.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4. Hoe kunt u bezwaar maken?

Iedere belanghebbende kan tegen deze beschikking bezwaar maken door binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift in te dienen bij de AFM, t.a.v. Juridische Zaken, Postbus 11723, 1001 GS Amsterdam. Een bezwaarschrift kan ook per fax (faxnummer 020 - 797 3835), per e-mail (e-mailadres bezwarenbox@afm.nl) of met het bezwaarformulier op de website van de AFM (www.afm.nl/bezwaar) worden ingediend. Aan deze

Datum 21 februari 2014

Ons kenmerk

Pagina

16 van 16

elektronische verzending stelt de AFM nadere eisen die op haar website worden toegelicht. Een van die eisen is dat een bezwaarschrift niet aan andere AFM faxnummers of AFM e-mailadressen dan de hier genoemde kan worden gestuurd. De AFM neemt het bezwaarschrift alleen inhoudelijk in behandeling als aan deze eisen is voldaan.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Assistent boetefunctionaris

[was getekend]
Plaatsvervangend boetefunctionaris