

Openbare versie

Kennedy Van der Laan
Q. Tjeenk Willink en E. van Praag
Postbus 58188
1040 HD AMSTERDAM

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 33
Telefoon	[...]
E-mail	[...]
Betreft	Beslissing op bezwaar Vodafone Financial Services B.V.

Geachte mevrouw Tjeenk Willink, geachte heer Van Praag,

Bij besluit van 15 juli 2024 heeft de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) aan Vodafone Financial Services B.V. (**Vodafone FS**) een bestuurlijke boete opgelegd van € 375.000 (**het Boetebesluit**) met kenmerk [...] wegens overtreding van artikel 4:34, tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**) in de periode van 2 tot en met 24 augustus 2022. Tegen het Boetebesluit heeft Vodafone FS bezwaar gemaakt.

De AFM heeft besloten het Boetebesluit in stand te laten. In deze brief wordt uitgelegd hoe de AFM tot haar oordeel is gekomen.

De beslissing op bezwaar is als volgt opgebouwd. 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. Het verslag van de hoorzitting is opgenomen in de bijlage. De inhoud daarvan heeft de AFM integraal betrokken bij haar afweging in bezwaar.

I. Procedure

1. Bij brief van 12 januari 2024 (kenmerk: [...]) heeft de AFM haar voornemen kenbaar gemaakt om aan Vodafone FS een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft. De AFM heeft bij dit voornemen het door de toezichthoudende afdeling opgestelde onderzoeksrapport van 16 november 2023 (kenmerk: [...]) (**het Onderzoeksrapport**) gevoegd.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	2 van 33

2. Bij brief van 22 februari 2024 heeft u namens Vodafone FS schriftelijk een zienswijze op dit voornemen ingediend en op 1 maart 2024 daarop een mondelinge toelichting gegeven.
3. Bij besluit van 15 juli 2024 (kenmerk: [...]) heeft de AFM Vodafone FS een bestuurlijke boete van € 375.000 opgelegd wegens overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft. De AFM heeft daarin besloten over te gaan tot een herleidbare publicatie van het besluit.
4. Bij brief van 18 juli 2024 heeft Vodafone FS bij de rechtbank Rotterdam een verzoek tot voorlopige voorziening strekkende tot schorsing van de publicatie van het Boetebesluit ingediend. Bij brief van 16 september 2024 heeft Vodafone FS aan de rechtbank een intrekkingverzoek van de voorlopige voorziening gestuurd. Reden voor de intrekking is de opschorting door de AFM van de publicatie van het Boetebesluit zoals telefonisch door de AFM toegezegd op 3 september 2024 en op 4 september 2024 per e-mail door haar bevestigd. De intrekking is per brief op 17 september 2024 door de rechtbank aan de AFM bevestigd.
5. Bij brief van 18 juli 2024 heeft Vodafone FS bezwaar gemaakt tegen het Boetebesluit tegen nader aan te voeren gronden. Daarnaast verwijst zij voor de gronden naar haar verzoek van 18 juli 2024 om een voorlopige voorziening bij de rechtbank Rotterdam. De AFM heeft op 10 september 2024 telefonisch en per e-mail laten weten akkoord te zijn met een termijn voor het aanvullen van de gronden tot en met 24 oktober 2024, zoals verzocht door Vodafone FS. De gronden van het bezwaar zijn bij brief van 24 oktober 2024 door Vodafone FS aangevuld (**het Aanvullend Bezwaarschrift**).
6. De AFM heeft Vodafone FS per e-mail van 2 oktober 2024 verzocht om uitstel van de beslistermijn tot acht weken na de hoorzitting. Vodafone FS heeft op 7 oktober 2024 per e-mail laten weten daarmee in te stemmen.
7. Op 10 december 2024 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt, dat is bijgevoegd bij dit besluit (zie bijlage 1).

II. Feiten en omstandigheden

8. Deze beslissing op bezwaar is gebaseerd op de feiten zoals die zijn opgenomen in het Onderzoeksrapport dat met het boetevoornemen aan Vodafone FS is verzonden en het Boetebesluit. De feiten die daarin zijn genoemd moeten hier, voor zover zij niet reeds zijn herhaald, als herhaald en ingelast worden beschouwd.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	3 van 33

9. Vodafone FS heeft met e-mails op 26 augustus, 2 september en 13 september 2022 aan de AFM een incidentmelding gedaan. Vodafone FS deed daarin melding van een systeemfout waardoor in de periode van 2 augustus tot en met 24 augustus 2022 aan 164 klanten krediet was verstrekt dat volgens de leennormen niet verstrekt had mogen worden voor in totaal € 61.992.
10. De systeemfout deed zich voor bij het aanbieden van krediet via de webshop van hollandsnieuwe, een handelsnaam van Vodafone Libertel B.V., waarop consumenten een telefoonabonnement kunnen afsluiten in combinatie met een goederenkrediet voor het toestel. Deze vorm van krediet wordt ook wel telecomkrediet genoemd.
11. Op 7 december 2022 heeft de AFM aan Vodafone FS een informatieverzoek gestuurd. Hierin is – kort weergegeven – de volgende documentatie en informatie opgevraagd:
 - plan van aanpak omtrent de analyse van het gehele kredietproces binnen hollandsnieuwe;
 - de uitkomsten van het onderzoek, voor zover op het moment van beantwoording al beschikbaar;
 - de vervolgstappen die Vodafone verbindt aan de hierboven genoemde uitkomsten;
 - alle (overige) stukken die ten behoeve van deze analyse zijn opgesteld.
12. Op 5 januari 2023 heeft Vodafone FS de gevraagde documentatie en informatie aangeleverd.
13. Op 25 april 2023 heeft de AFM een tweede informatieverzoek aan Vodafone FS gestuurd. Hierin is – kort weergegeven – de volgende documentatie en informatie opgevraagd:
 - een beschikbaar overzicht van de 164 kredieten waarop de conclusie van Vodafone FS is gebaseerd dat er sprake is van een incident dat betrekking heeft op overkreditering;
 - voor tien klantdossiers:
 - door de klant aangeleverde gegevens in het kader van de aanvraag en eventuele onderliggende bewijsstukken;
 - BKR-informatie ten tijde van de aanvraag;
 - ingewonnen informatie in het kader van de inkomsten- en lastentoets (ILT);
 - berekening en uitkomst van de ILT;
 - informatie over het verstrekte krediet;
 - correspondentie over het incident met de klant na vaststelling hiervan door Vodafone FS.
14. Op 15 mei 2023 heeft Vodafone FS de gevraagde documentatie en informatie aangeleverd. Vodafone FS geeft in haar reactie aan dat ze op basis van haar analyse concludeert dat zes van de 164 kredieten niet onverantwoord zijn verstrekt, maar door een menselijke fout per abuis zijn gerapporteerd aan de AFM. Het zou derhalve gaan om in totaal 158 onverantwoord verstrekte kredieten.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	4 van 33

15. Op 24 augustus 2023 heeft de AFM een derde informatieverzoek aan Vodafone FS gestuurd. Hierin is – kort weergegeven – de volgende documentatie en informatie opgevraagd:
- resultaten van de internal audit die in het tweede kwartaal van 2023 heeft plaatsgevonden;
 - document waaruit de *root cause* van het incident blijkt;
 - beleid van Vodafone FS ten aanzien van de beoordeling van de kredietwaardigheid van de klant;
 - document waaruit blijkt dat er in 164 dossiers sprake is geweest van overkreditering.
16. Op 5 september 2023 heeft Vodafone FS de gevraagde documentatie en informatie aangeleverd, met uitzondering van de resultaten van de internal audit. Die resultaten volgden op 29 september 2023. Vodafone FS vermeldt in de begeleidende brief dat het toegestuurde document waaruit blijkt dat er in 164 dossiers sprake is geweest van overkreditering het originele excelbestand/-rapport is van de dossiers die als gevolg van het incident zijn getroffen.

III. Bezwaar

17. Samengevat en zakelijk weergegeven bevatten het bezwaarschrift en het verhandelde ter hoorzitting de volgende gronden:
- A. Artikel 4:34, tweede lid, Wft is niet overtreden.
 - B. Verwijtbaarheid ontbreekt.
 - C. De getroffen dossiers betreffen 158 en geen 164 gevallen.
 - D. De boete is in strijd met het beginsel van nemo tenetur.
 - E. Het opleggen van een boete is onevenredig.
 - F. De boete is te hoog.
 - G. De cautie is te laat gegeven.
 - H. Publicatie boete.

IV. Beoordeling van de bezwaargronden A t/m H

Standpunt van de AFM

18. Alvorens in te gaan op de bezwaargronden, zal de AFM haar standpunt toelichten inhoudende dat zij van oordeel is dat:
- i. Vodafone FS in 158 gevallen een consument heeft overgekrediteerd waardoor Vodafone FS artikel 4:34, tweede lid, Wft heeft overtreden;
 - ii. een boete hier het aangewezen handhavingsinstrument is;

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	5 van 33

- iii. de boetehoogte passend is;
 - iv. er geen sprake is van een schending van het beginsel van nemo tenetur.
19. Vodafone FS staat sinds 2017 als aanbieder van consumptief krediet onder toezicht van de AFM. Het type krediet waarop Vodafone FS zich toelegt is telecomkrediet, waarbij een consument, naast een telefoonabonnement, een telefoontoestel op afbetaling koopt (ook wel: toestellening). Net als voor andere vormen van krediet geldt voor telecomkrediet het wettelijke vereiste dat een kredietaanbieder geen krediet aan een consument verstrekt als dat met het oog op overkreditering van de consument onverantwoord is (artikel 4:34, tweede lid, Wft). Ter beoordeling daarvan wint de kredietaanbieder informatie in van de consument over diens financiële positie en beoordeelt hij, ter voorkoming van overkreditering, of het krediet verantwoord is (artikel 4:34, eerste lid, Wft).
20. Voornoemde verplichtingen van de kredietaanbieder vormen de essentie van de regulering van krediet en dienen ertoe overkreditering van consumenten te voorkomen. Ook voor lagere kredietbedragen, waaronder telecomkrediet, geldt dat zij voor de consument kunnen leiden tot betalingsproblemen en financiële stress als dat krediet voor de consument onverantwoord is. Overtreding van elk van beide artikelleden van artikel 4:34 Wft is strafbaar gesteld met een boete in de zwaarste categorie (3), wat het belang van deze bepalingen nog eens onderstreept.
21. Artikel 4:34 Wft is voor de telecomsector nader ingevuld met de Telecomkredietcode, die van toepassing is op telecomkredieten tot € 1.000. Vodafone FS heeft zich aan die gedragscode gecommitteerd. De AFM beschouwt deze gedragscode als minimale invulling van de open normen voor verantwoorde kredietverstrekking zoals opgenomen in artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft.¹ Op basis van de Telecomkredietcode moet bij krediet boven de € 250 een inkomens- en lastentoets (ILT) worden afgenomen bij de consument. Naast onder meer risicoscores en gegevens over betalingsachterstanden worden bij de ILT de antwoorden betrokken die de consument geeft op vragen naar onder meer de gezinssamenstelling, het netto maandinkomen en de maandelijkse woonlasten. De uitkomst van de ILT bepaalt of het krediet mag worden verstrekt of niet.
22. Voor de uitvoering van de ILT maakt Vodafone FS gebruik van een digitaal systeem. Via dat systeem beantwoorden consumenten de benodigde vragen en wordt er andere relevante informatie ingeladen om tot de uitkomst van de ILT te komen. Door een fout in het systeem is gedurende de periode van 2 augustus tot en met 24 augustus 2023 de ILT niet voorafgaand aan de kredietverstrekking uitgevoerd. Na ontdekking van de systeemfout heeft Vodafone FS de ILT alsnog uitgevoerd en de kredietovereenkomsten die niet hadden mogen worden aangegaan op grond van de uitkomst van de alsnog uitgevoerde ILT beëindigd, de telefoon gratis verstrekt en eventueel reeds

¹ Zie www.afm.nl/nl-nl/sector/kredietaanbieders/algemene-informatie/normen-voor-verantwoorde-kredietverlening.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	6 van 33

gedane aflossingen aan de klant terugbetaald. Als gevolg van de systeemfout is in 158 gevallen een krediet verstrekt dat niet verstrekt had mogen worden. In die 158 gevallen is dan ook sprake geweest van een overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft. Vodafone FS heeft immers een krediet verstrekt dat met het oog op overkreditering onverantwoord was (zie hierover uitgebreid randnr. 35-44).

23. In haar Aanvullend Bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft Vodafone FS toegelicht hoe voornoemde fout in het systeem heeft kunnen ontstaan, waarbij zij benadrukte dat de fout onbedoeld en geheel onverwacht was. Een software-aanpassing in het systeem voor bestellingen die geen direct verband hield met het domein voor het ILT-proces en die dat conform het ontwerp ervan ook niet behoorde te raken, had desondanks het gevolg dat het ILT-proces niet correct meer verliep. Vodafone FS ontdekte deze fout na circa drie weken zelf.
24. De AFM twijfelt er niet aan dat de fout in het ILT-proces onbedoeld is geweest. Desalniettemin kan uit de doorwerking van de software-aanpassing in het ILT-proces worden afgeleid dat Vodafone FS meer zorg had kunnen betrachten bij het aanpassen van de systemen en ermee rekening had moeten houden dat aanpassingen in het bestelproces potentieel doorwerken in het ILT-proces. Vodafone FS heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat het onderhavige incident aanleiding heeft gegeven tot de invoering van meerdere maatregelen, te weten: betere omkadering en standaardisering testprocesbeheer; uitbreiding testprocedure; intensivering van monitoringsonregelmatigheden; en, auditing van alle getroffen maatregelen door de interne audit.
25. De uitbreiding van de testprocedure moet ervoor zorgen dat ook het ILT-proces voortaan wordt getest bij aanpassingen in het bestelproces. Het was, mede gezien de verbondenheid tussen het bestel- en ILT-proces en het essentiële belang van de ILT voor het voorkomen van overkreditering, op zijn plaats geweest dergelijke aanvullende maatregelen al eerder te nemen om hiermee de onbedoelde consequenties van software-aanpassingen voor het ILT-proces te voorkomen.
26. Uit het bovenstaande volgt al dat de overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft Vodafone FS te verwijten valt. Dit geldt te meer in het licht van de eerdere incidenten in de kredietverlening die bij Vodafone FS hadden plaatsgevonden en waarvoor ze door de AFM herhaaldelijk is gewaarschuwd. De AFM verwijst voor de omgang van Vodafone FS met risico's die voortvloeiden uit het gebruik van (al dan niet digitale) systemen voor het ILT-proces naar de vier eerdere incidenten die zich hebben voorgedaan:
 1. 21 mei 2017 tot 1 oktober 2017: Vodafone FS heeft 186 telecomkredieten verstrekt zonder een ILT en een kredietwaardigheidscheck bij het BKR uit te voeren.
 2. 2017 tot en met 2021: Vodafone FS heeft nagelaten 293 consumptieve kredietovereenkomsten te registreren bij het BKR.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	7 van 33

3. 7 februari 2021 tot 9 mei 2021: Vodafone FS heeft 152 telecomkredieten verstrekt die niet of niet in die omvang hadden mogen worden verstrekt.
 4. 12 september 2021 tot en met 15 oktober 2021: Vodafone FS heeft 43 telecomkredieten verstrekt die niet of niet in die omvang hadden mogen worden verstrekt.
27. De AFM heeft tweemaal een waarschuwingsbrief verstuurd aan Vodafone FS. Op 19 juli 2018 voor het eerste incident, waarbij de AFM vaststelt dat Vodafone FS artikel 4:34, eerste lid, Wft heeft overtreden. Op 3 maart 2022 heeft de AFM een waarschuwingsbrief voor het derde en vierde incident verstuurd, waarin zij vaststelt dat Vodafone FS artikel 4:34, tweede lid, Wft heeft overtreden. Vodafone FS is in het verleden dus herhaaldelijk door de AFM gewaarschuwd voor het begaan van overtredingen op het vlak van overkreditering.
28. Blijkens bovengenoemde incidenten had Vodafone FS kennelijk al geruime tijd niet de gepaste aandacht voor het borgen van haar verantwoorde kredietverlening, althans beging zij op dit vlak steeds weer overtredingen. Voor de AFM was de maat vol met de onderhavige overtreding van augustus 2022. De eerdere waarschuwingen hadden niet tot gevolg dat de verantwoorde kredietverlening van Vodafone FS naar behoren verliep. Nog geen jaar na het laatste overkrediteringsincident deed zich alweer het nieuwe, onderhavige incident voor. Nu de eerdere waarschuwingen keer op keer niet (voldoende) doeltreffend bleken, kon de AFM niet nogmaals volstaan met het geven van een waarschuwing maar was een zwaarder handhavingsinstrument hier op zijn plaats. Het opleggen van een boete was hier dan ook het aangewezen handhavingsinstrument. In de beide waarschuwingsbrieven heeft de AFM overigens ook benadrukt dat, indien zij in de toekomst constateert dat Vodafone FS wederom een overtreding begaat, de waarschuwingen kunnen meewegen in de besluitvorming omtrent de te nemen maatregelen, wat de AFM met de onderhavige boete uiteindelijk ook heeft gedaan.
29. Gezien de verwijtbaarheid van Vodafone FS en mede in het licht van de door haar eerder begane overtredingen is een boetebedrag van € 375.000 hier passend. De verzachtende omstandigheden, waaronder de beperkte ernst en duur van de overtreding en de herstelmaatregelen genomen door Vodafone FS, hebben geleid tot een zeer forse matiging van het boetebedrag met achtereenvolgens 50% vanwege verminderde ernst/duur en mate van verwijtbaarheid en 70% vanwege de medewerking en opstelling van Vodafone FS.
30. Anders dan Vodafone FS meent, is de boete bovendien niet in strijd met het beginsel van nemo tenetur. Dit beginsel houdt in dat een verdachte niet hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling. Het onderzoek door de AFM is weliswaar gestart naar aanleiding van een incident dat door Vodafone FS zelf is gemeld, de AFM heeft de incidentmelding niet als bewijs ten grondslag gelegd aan boete. Bij boeteoplegging volgend op een onderzoek dat is gestart naar aanleiding van

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	8 van 33

een incidentmelding, is blijkens rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (**CBb**) het beginsel van nemo tenetur niet geschonden als er wilsonafhankelijk materiaal als bewijs aan de boete ten grondslag is gelegd.² Daarvan is hier sprake: aan de boete ligt uitsluitend het onderzoek door de AFM naar tien opgevraagde klantdossiers en het wilsonafhankelijke overzicht van Vodafone FS van de 158 getroffen dossiers als bewijs ten grondslag (zie hierover verder randnrs. 62-76).

A. Artikel 4:34, tweede lid, Wft is niet overtreden

31. Vodafone FS stelt dat artikel 4:34, tweede lid, Wft niet is overtreden. Zij voert daartoe aan dat artikel 4:34, tweede lid, Wft (i) niet van toepassing is omdat er geen sprake is van krediet waarop de Wft van toepassing is en (ii) niet is geschonden omdat zich vanuit het oogpunt van overkreditering geen onverantwoorde situaties hebben voorgedaan.
32. Ten aanzien van onderdeel (i) betoogt Vodafone FS dat zich een situatie voordoet zoals voorzien in artikel 1:20 Wft, als gevolg waarvan de Wft niet van toepassing is op de verstrekte kredieten. Op grond van artikel 1:20, eerste lid, onderdeel e, Wft is de Wft niet van toepassing op financiële diensten met betrekking tot krediet, niet zijnde hypothecair krediet, dat binnen drie maanden dient te worden afgelost en terzake waarvan geen kosten of slechts onbetekenende kosten aan de consument in rekening worden gebracht. Vodafone FS heeft na ontdekking van de systeemfout de ILT alsnog uitgevoerd, de kredietovereenkomsten die op grond van de uitkomst van de ILT niet hadden mogen worden aangegaan beëindigd, de desbetreffende klanten de telefoon gratis verstrekt en eventuele aflossingen aan de klanten terugbetaald. Nu de 158 toestellingen binnen drie maanden zijn “afbetaald” doordat de consumenten het toestel gratis kregen, is er geen sprake geweest van consumptief krediet waarop de Wft van toepassing is. Artikel 4:34, tweede lid, Wft kan dus niet zijn overtreden.
33. Ten aanzien van onderdeel (ii) betoogt Vodafone FS dat vaststaat dat zij in alle gevallen de benodigde informatie heeft opgevraagd bij de consument en in alle gevallen een ILT heeft uitgevoerd waarnaar zij heeft gehandeld. De beoordeling heeft echter plaatsgevonden kort nadat de klant een abonnement had afgesloten waarbij de telefoon (gedeeltelijk) achteraf zou worden betaald. Om die reden koos Vodafone FS ervoor de telefoon gratis te verstrekken. De periode tussen het geven van de gratis telefoon en het afsluiten van het abonnement met telecomkrediet was zeer kort. Vodafone FS illustreert het voorgaande met de vermelding dat ten tijde van het verstrekken van de gratis telefoon zich 26 klanten nog binnen de 14-dagenzichttermijn bevonden waardoor deze bestellingen nog niet

² CBb 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:432, r.o. 7.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	9 van 33

onherroepelijk waren. Vodafone FS werpt in verband daarmee de vraag op of derhalve ten aanzien van deze 26 klanten überhaupt kan worden gesproken van een volwaardige kredietovereenkomst. Naast deze 26 gevallen hebben zich volgens Vodafone FS geen onverantwoorde situaties voorgedaan.

34. Vodafone FS licht verder toe dat de wettelijke norm van artikel 4:34, tweede lid, Wft niet ertoe strekt dat zich in de digitale systemen geen onvoorziene effecten voordoen bij aanpassingen en updates. Het gaat erom dat kredietovereenkomsten moeten worden voorkomen die uit het oogpunt van het voorkomen van overkreditering onverantwoord zijn en daarnaar heeft Vodafone FS gehandeld.

Reactie AFM

35. De AFM kan Vodafone FS niet volgen in haar betoog dat geen sprake is van een overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft. Zij meent dat (i) Vodafone FS zich niet met succes kan beroepen op de uitzondering van artikel 1:20, eerste lid, onderdeel e, Wft en (ii) artikel 4:34, tweede lid, Wft is geschonden nu zich overkreditering heeft voorgedaan. Daarnaast overweegt de AFM dat artikel 4:34, tweede lid, Wft ook is overtreden als de overkreditering een onvoorzien gevolg is van een aanpassing in digitale systemen. De AFM onderbouwt het voorgaande als volgt.
36. De AFM stelt voorop dat er tussen de AFM en Vodafone FS geen verschil van inzicht bestaat over het volgende feit: bij een correcte uitvoering van de ILT voorafgaand aan de 158 getroffen kredietovereenkomsten zouden de desbetreffende kredieten niet zijn verstrekt. Vodafone FS heeft dat nog eens bevestigd tijdens de hoorzitting. Over de juridische kwalificatie van de feiten bestaat blijkens de bezwaren van Vodafone FS wel een verschil van inzicht, waarop de AFM hieronder reageert.
37. De AFM overweegt als volgt ten aanzien van het oordeel van Vodafone FS dat geen sprake is van krediet waarop de Wft van toepassing is (i). Artikel 1:20, eerste lid, onderdeel e, Wft zondert uit van de Wft financiële diensten met betrekking tot krediet dat binnen drie maanden moet worden afgelost en terzake waarvan slechts onbetekenende kosten aan de consumenten in rekening worden gebracht. Beslissend voor de vraag of sprake is van een krediet dat binnen drie maanden moet worden afgelost, is de kredietovereenkomst die aan het krediet ten grondslag ligt. Niet is gebleken dat de desbetreffende kredietovereenkomsten een verplichting bevatten het krediet binnen drie maanden af te lossen. Integendeel, uit het overzicht met de getroffen dossiers blijkt dat de getroffen kredietovereenkomsten een looptijd hadden van 24 maanden. Voorgaande brengt mee dat op basis van de kredietovereenkomsten de toestelling pas na 24 maanden hoefde te zijn afbetaald. Van aflossing binnen drie maanden is dan ook geen sprake en derhalve vallen deze

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	10 van 33

kredietovereenkomsten niet onder de uitzondering van artikel 1:20, eerste, lid, onderdeel e, Wft. De Wft is op deze kredieten dus onverkort van toepassing.

38. Anders dan Vodafone FS betoogt, is voor de vraag of sprake is van een krediet dat binnen drie maanden moet worden afgelost niet relevant of de kredietovereenkomst binnen drie maanden is beëindigd en de restschuld is kwijtgescholden. Ook een eventueel toepasselijke bedenktijd is hiervoor niet relevant. Zoals hierboven uiteengezet, is voor die vraag enkel beslissend of ten tijde van het sluiten van de kredietovereenkomst een aflostermijn van korter dan drie maanden was overeengekomen. Voor de kredietovereenkomsten in kwestie was dat zoals hierboven uiteengezet niet het geval.
39. De AFM overweegt als volgt ten aanzien van het oordeel van Vodafone FS dat artikel 4:34, tweede lid, Wft niet is geschonden omdat zich vanuit het oogpunt van overkreditering geen onverantwoorde situaties hebben voorgedaan (ii). In lijn met wat hierboven ten aanzien van oordeel (i) is overwogen: voor de vraag of sprake is of is geweest van overkreditering, is het moment van het sluiten van de kredietovereenkomst doorslaggevend. Als op het moment dat de kredietovereenkomst wordt gesloten het sluiten van die overeenkomst met het oog op overkreditering van de consument onverantwoord is, wordt artikel 4:34, tweede lid, Wft overtreden. Daarin staat immers dat de kredietaanbieder geen kredietovereenkomst *aangaat* met een consument als dat met het oog op overkreditering van de consument onverantwoord is. Het enige tijd na het sluiten van de kredietovereenkomst ongedaan maken van de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de consument, maakt dat niet anders.
40. Uit de tien door de AFM geselecteerde, opgevraagde en geanalyseerde klantgegevens blijkt dat het krediet zoals verstrekt aan de desbetreffende consumenten vanuit het oogpunt van overkreditering niet verstrekt had mogen worden. Dit geldt ook voor de 148 andere kredieten, zoals deze blijken uit het document van Vodafone FS waarin de gevallen zijn opgenomen van kredieten die niet hadden mogen worden verstrekt.
41. De omstandigheid dat Vodafone FS kort na het aangaan van de desbetreffende kredietovereenkomsten deze heeft beëindigd en de telefoon gratis aan de consumenten heeft verstrekt, maakt niet dat artikel 4:34, tweede lid, Wft als het ware “met terugwerkende kracht” niet is overtreden. Vaststaat immers dat er met de desbetreffende consumenten een krediet is afgesloten dat met het oog op overkreditering niet verantwoord was. Artikel 4:34, tweede lid, Wft heeft tot doel overkreditering te *voorkomen* en is niet erop gericht overkreditering achteraf te “herstellen”, voor zover überhaupt van herstellen kan worden gesproken.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	11 van 33

42. De AFM volgt Vodafone FS niet in haar betoog dat kredieten die vallen binnen de wettelijke 14-dagenzichttermijn of -bedenktijd die geldt voor de telefoon en waarbinnen de consument van de koop kan afzien mogelijk niet gelden als “volwaardig” krediet. Voornoemde bedenktermijn laat onverlet dat er een kredietovereenkomst is gesloten en dat voorafgaand aan de totstandkoming van deze overeenkomst had moeten worden voldaan aan artikel 4:34, tweede lid, Wft.
43. Voor zover Vodafone FS heeft willen betogen dat artikel 4:34, tweede lid, Wft niet ertoe strekt dat zich in de digitale systemen geen onvoorziene effecten voordoen bij aanpassingen en updates, overweegt de AFM dat als dergelijke effecten tot gevolg hebben dat consumenten zijn overgekrediteerd, er ook dan wel degelijk sprake is van een overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft.
44. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

B. Verwijtbaarheid ontbreekt

45. Vodafone FS voert aan dat van enige verwijtbaarheid of beperkte compliance-gerichtheid geen sprake is en haar dan ook op grond van artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) geen boete kan worden opgelegd. Zij voert daartoe aan dat de gebeurtenissen incidenteel van aard waren en een onverwacht en onvoorzien gevolg van een software-aanpassing. Software speelt een grote rol bij een bedrijfsvoering gebaseerd op digitale bestelprocessen en bij aanpassingen en updates kan niet worden uitgesloten dat zich onvoorziene effecten voordoen. Vodafone FS haalt in dit verband ook de Europese verordening Digital Operational Resilience Act (**DORA**) aan. Uit DORA volgt dat de Europese wetgever niet uitgaat van een onderneming met een bedrijfsvoering van nul ICT-incidenten, maar van een onderneming met een beheerproces dat hen in staat stelt ICT-verstoringen adequaat te detecteren, melden en af te handelen. Vodafone FS heeft adequaat gereageerd op het incident en alles gedaan wat van haar mocht worden verlangd, waaronder het nemen van adequate (beheers)maatregelen en het (over)compenseren van de betrokken klanten. Daarnaast betoogt Vodafone FS dat de eerdere incidentmeldingen geen verband houden met het onderhavige incident en dat deze eerdere meldingen verspreid over zo’n lange periode geen blijk geven van een patroon van incidenten en laks handelen. Het zeer geringe aantal betrokken klanten op het totaal aan verstrekte toestellingen bevestigt juist dat Vodafone FS daarmee zorgvuldig omgaat.

Reactie AFM

46. De stelling van Vodafone FS dat verwijtbaarheid ontbreekt volgt de AFM niet. Vodafone FS is als professionele vergunninghoudende instelling verantwoordelijk voor de naleving van de Wft,

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	12 van 33

waaronder de normen strekkende tot voorkoming van overkreditering. Dat een overtreding het onbedoelde gevolg is geweest van een systeemfout doet daaraan niet af. De wijze waarop Vodafone FS (digitaal) vormgeeft aan het uitvoeren van de ILT-toets bij het verstrekken van telecomkrediet alsmede het optreden van fouten in het digitale systeem vallen immers binnen de risicosfeer van Vodafone FS. In dat verband is voorts van belang dat Vodafone FS tijdens de hoorzitting heeft verklaard dat zij inmiddels aanvullende maatregelen heeft getroffen waardoor in de toekomst wordt geborgd dat vergelijkbare software-aanpassingen beter kunnen worden beheerst. De AFM begrijpt uit hetgeen Vodafone FS heeft toegelicht tijdens de hoorzitting dat onderhavig incident zich niet had voorgedaan indien deze maatregelen al eerder waren getroffen. Het alsnog treffen van deze aanvullende maatregelen wijst erop dat Vodafone FS destijds niet alles gedaan heeft wat in haar macht lag om de systeemfouten te voorkomen.

47. Daarnaast mocht van Vodafone FS, gelet op de drie eerdere incidenten met betrekking tot overkreditering (zie randnr. 26) en de naar aanleiding daarvan gegeven waarschuwingen van de AFM, worden verwacht dat zij extra aandacht had voor de verantwoorde kredietverlening van haar organisatie en alles in het werk zou stellen voor de borging daarvan. Zoals hierboven al toegelicht, hebben zich bij Vodafone FS sinds zij onder toezicht staat voor het aanbieden van consumptief krediet in 2017, inclusief het onderhavige, vier overkrediteringsincidenten voorgedaan waarbij aan consumenten een krediet is verstrekt dat niet of niet in die omvang verstrekt had mogen worden. Zij is voor de eerdere drie incidenten tweemaal middels een waarschuwingsbrief aangesproken door de AFM.
48. De drie eerdere overkrediteringsincidenten, een in 2017 en twee in 2021, waarvoor de AFM Vodafone FS heeft gewaarschuwd, vertonen naar het oordeel van de AFM wel degelijk overeenkomsten met de onderhavige overtreding en hebben relevantie voor de verwijtbaarheid van Vodafone FS in onderhavig geval. Allereerst betroffen alle drie de incidenten een overtreding van artikel 4:34, eerste of tweede lid, Wft. Ten tweede waren de twee incidenten die zich voordeden in 2021, net als het onderhavige, ook het gevolg van fouten in de digitale systemen die Vodafone FS gebruikt bij de verstrekking van telecomkrediet. Het eerste incident in 2021 was een gevolg van het vervangen van het systeem van de "Credit Check" (kredietwaardigheidstoets). Die vervanging had onbedoeld het gevolg dat voor herhaalorders de bij de eerste order opgehaalde BKR-informatie niet werd meegenomen in de kredietwaardigheidstoets. Volgens Vodafone FS was dat gevolg niet opgemerkt bij het testen van de systeemvervanging, omdat herhaalorders niet waren meegenomen in de testscenario's. Als gevolg van het incident zijn tussen 7 februari 2021 en 9 mei 2021 in totaal 152 telecomkredieten aan consumenten verstrekt die niet hadden mogen worden verstrekt, waarmee artikel 4:34, tweede lid, Wft is overtreden. Het tweede incident in 2021 ontstond met de implementatie van additionele vragen in de ILT in september 2021. Daaraan lagen twee fouten ten

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	13 van 33

grondslag: (1) het “consent” dat consumenten geven, dat eruit bestaat dat de consument begrijpt dat hij een lening aangaat, kwam als negatief aan in het “Credit Check” systeem waardoor er maximaal een leenruimte van € 250 werd toegekend, en; (2) er werd vervolgens niet gerekend met een leenruimte van € 250 over de gehele leenperiode, maar per maand. Het gevolg was dat de BKR-informatie werd vergeleken met een onjuiste kredietruimte van € 250 per maand. Hierdoor zijn tussen 12 september 2021 en 15 oktober 2021 in totaal 43 telecomkredieten verstrekt aan consumenten die niet verstrekt hadden mogen worden. Er was daarmee sprake van een overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft. De AFM heeft naar aanleiding van deze twee incidenten, die zich voordeden in 2021, op 3 maart 2022 aan Vodafone FS een waarschuwingsbrief verzonden.

49. Onderhavige en eerdere incidenten zijn des te meer ernstig nu het gaat om overtreding van een norm die een centrale rol speelt voor verantwoorde kredietverlening. Naleving daarvan behoort een kernelement te zijn van de bedrijfsvoering van een aanbieder van krediet. Het is dan ook essentieel dat de digitale systemen die ervoor moeten zorgen dat er geen onverantwoorde telecomkredieten worden verstrekt correct werken. Voorgaande vergt bovendien extra aandacht, inspanningen en investeringen wanneer er updates of andere wijzigingen worden doorgevoerd in het systeem. Er dient telkens rekening te worden gehouden met de mogelijke doorwerking van wijzigingen in het systeem. Het is dan ook aan Vodafone FS om haar interne organisatie en systemen zo in te richten dat daarmee – ook, of juist, tijdens of na het doorvoeren van aanpassingen in haar systemen – wordt voldaan aan de wettelijke vereisten inzake overkreditering, waaronder artikel 4:34 Wft.
50. Voor zover Vodafone FS betoogt dat van verwijtbaarheid geen sprake is vanwege de voortvarendheid in haar handelen, kan zij ook niet worden gevolgd. De mate waarin de overtreding is hersteld en er achteraf de nodige beheersmaatregelen zijn genomen doet namelijk niet af aan de verwijtbaarheid voor het ontstaan van de overtreding.
51. Bovenstaande brengt dan ook mee dat er wel degelijk sprake is van verwijtbaarheid van Vodafone FS. De boeteoplegging is dan ook niet strijdig met artikel 5:41 Awb, waarin is opgenomen dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. De lat van artikel 5:41 Awb ligt bovendien hoog en vereist afwezigheid van alle schuld.
52. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	14 van 33

C. De getroffen dossiers betreffen 158 en geen 164 gevallen

53. Vodafone FS voert aan dat de AFM de boete ten onrechte heeft opgelegd voor 164 gevallen van overkreditering in plaats van 158 gevallen.

Reactie AFM

54. De AFM volgt Vodafone FS in haar betoog dat de boete had moeten worden opgelegd voor een overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft in 158 dossiers in plaats van 164 dossiers. In reactie op het tweede informatieverzoek van de AFM heeft Vodafone FS op 25 mei 2023 aan de AFM laten weten dat ze op basis van haar analyse concludeert dat zes van de eerder gemelde 164 kredieten niet onverantwoord zijn verstrekt, maar door een menselijke fout per abuis zijn gerapporteerd aan de AFM. Het zou derhalve gaan om in totaal 158 onverantwoord verstrekte kredieten.
55. Het bestand met daarin het overzicht van de getroffen dossiers zoals nadien meegestuurd door Vodafone FS in reactie op het informatieverzoek van 24 augustus 2023 bevat echter 164 getroffen dossiers.³ Daarnaast werd in zowel de schriftelijke zienswijze van 22 februari 2024 als de mondelinge zienswijze op 1 maart 2024 herhaaldelijk gesproken over 164 en niet over 158 dossiers.
56. Tijdens de hoorzitting heeft Vodafone FS bij navraag door de AFM toegelicht dat 158 dossiers het juiste aantal is en dat het overzicht zoals door Vodafone FS aan de AFM gestuurd in reactie op het informatieverzoek van 25 april 2023 het correcte overzicht van 158 dossiers bevat.
57. Heroverweging van dit onderdeel leidt tot de conclusie dat Vodafone FS in de periode van 2 augustus tot en met 24 augustus 2022 in 158 in plaats van 164 gevallen krediet heeft verstrekt waar dat met het oog op overkreditering niet verantwoord was. Gelet op deze zeer beperkte afwijking, leidt heroverweging van dit onderdeel niet tot een ander oordeel over de boeteoplegging en de boetehoogte.

D. De boete is in strijd met het beginsel van nemo tenetur

58. Vodafone FS betoogt dat de boete is opgelegd in strijd met het beginsel van nemo tenetur en onderbouwt dat samengevat als volgt. De enige aanleiding voor het onderzoek van de AFM is de door Vodafone FS gedane incidentmelding geweest. Als de AFM al een eigen onderzoek zou zijn begonnen

³ Het tabblad "Acquisitie" bevat 76 dossiers, het tabblad "Inactieve retentie" 70 dossiers waarvan drie "ILT Approved" en het tabblad "Actieve retentie" 21 dossiers, wat neerkomt op 164 getroffen dossiers.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	15 van 33

zonder de informatie uit de incidentmelding, of zonder het wilsafhankelijke materiaal verstrekt in reactie op het informatieverzoek van 7 december 2022, had de AFM de 158 getroffen dossiers bovendien nooit gevonden.

59. Vodafone FS betoogt daarnaast dat de AFM wilsafhankelijk materiaal aan de boete ten grondslag heeft gelegd. Niet alleen de incidentmelding, die onder dreiging van een boete is gedaan, maar ook het naar aanleiding daarvan door Vodafone FS opgestelde overzicht van getroffen dossiers alsmede de tien door de AFM opgevraagde kredietdossiers kwalificeren als wilsafhankelijk materiaal. Ten aanzien van de tien kredietdossiers betoogt Vodafone FS dat zij en het onderzoek door de AFM daarvan in de sfeer van wilsafhankelijkheid liggen, omdat de eerdere selectie van deze dossiers volledig afhankelijk is geweest van de wil van Vodafone FS om de omvang en impact van de gebeurtenissen in kaart te brengen. De AFM heeft de criteria voor de “deelwaarneming” van tien dossiers namelijk niet zelf geselecteerd of bepaald, maar dat heeft Vodafone FS gedaan. Vodafone FS haalt ter onderbouwing van haar standpunt in dezen een arrest van de Hoge Raad aan van 24 september 2021 waarin de Hoge Raad heeft beslist dat bewijsmateriaal waarvan het bestaan afhankelijk is van de wil van de overtreder en dat onder dwang is verstrekt, bijvoorbeeld op grond van een wettelijk verplichte melding, vanwege het beginsel van nemo tenetur niet mag worden gebruikt als bewijs bij het opleggen van een punitieve sanctie.⁴ Vodafone FS werpt op dat de AFM door simpelweg de in een melding gegeven informatie op te vragen bij de melder het door de Hoge Raad geformuleerde uitgangspunt zou kunnen ontwijken dat in een incidentmelding verschaft gegevens niet mogen worden gebruikt als bewijs voor een boete.
60. Daarnaast wijst Vodafone FS ter onderbouwing van haar standpunt dat de boete in strijd is met het beginsel van nemo tenetur op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 11 december 2023 in een zaak van DNB, waarin DNB een vergelijkbaar standpunt innam als de AFM in deze zaak.⁵ Vodafone FS wijst erop dat de voorzieningenrechter in essentie overweegt dat (naar voorlopig oordeel) een toezichthouder geen boete mag opleggen als een (verplichte) incidentmelding de enige aanleiding was voor het starten van het onderzoek. Het bewijsmateriaal verkregen met dat onderzoek mag niet worden gebruikt als bewijs voor een punitieve sanctie. In dit geval gelden dezelfde twijfels bij de rechtmatigheid van het Boetebesluit. De boete is puur het resultaat van de medewerking van Vodafone FS aan haar eigen veroordeling. De bescherming die het beginsel van nemo tenetur biedt zou worden uitgehold als de AFM op deze manier een boete aan Vodafone FS zou kunnen opleggen. Vodafone FS wijst ter onderbouwing van haar betoog in het bijzonder op de volgende overwegingen van de voorzieningenrechter:⁶

⁴ HR 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1351, r.o. 4.

⁵ Rb. Rotterdam (vz.) 11 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:11786.

⁶ Rb. Rotterdam (vz.) 11 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:11786, r.o. 3.7.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	16 van 33

“De voorzieningenrechter betwijfelt of dit standpunt van DNB houdbaar is.

Dat DNB de door [verzoekster] bij de incidentenmeldingen verstrekke informatie - overeenkomstig voormeld arrest van de Hoge Raad - niet heeft gebruikt voor het bewijs dat [verzoekster] de vermeende overtredingen van artikel (...) heeft begaan, betekent niet zonder meer dat de boeteoplegging niet in strijd is met het nemo tenetur-beginsel.

Dit beginsel lijkt zijn betekenis immers ook te verliezen als zou worden aanvaard dat DNB, zoals in dit geval, een financiële onderneming een bestuurlijke boete oplegt op grond van de bevindingen van een eigen onderzoek naar overtredingen die deze onderneming zelf voorafgaand aan dat onderzoek bij een incidentmelding onder dwang aan haar heeft gemeld, terwijl deze incidentmelding de aanleiding was voor dat onderzoek en gesteld noch gebleken is dat ook zonder de incidentmelding een onderzoek naar deze overtredingen zou zijn gestart.

Voor zover de voorzieningenrechter bekend, is hierover in de rechtspraak nog geen uitsluitel gegeven.”

61. Vodafone FS wijst verder erop dat de verplichting om incidenten te melden bij de AFM niet in het leven is geroepen om de toezichthouder in staat te stellen punitieve sancties op te leggen, maar om te beoordelen of de financiële onderneming incidenten juist opvolgt, waarbij zij verwijst naar de toelichting op het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (**BGfo**)⁷ en uitingen van de AFM.⁸

Reactie AFM

62. De AFM deelt het oordeel van Vodafone FS niet dat het beginsel van nemo tenetur is geschonden en zal dat standpunt hieronder als volgt toelichten. Blijkens bestendige rechtspraak is het beslissende criterium voor de vraag of het beginsel van nemo tenetur is geschonden bij boeteoplegging die volgt op een onderzoek dat is ingesteld naar aanleiding van een incidentmelding *of wilsonafhankelijk materiaal als bewijs aan de boete ten grondslag is gelegd*. Als dat bewijs wilsonafhankelijk is, is er geen sprake van een schending. Het bewijs dat ten grondslag ligt aan de onderhavige boete, te weten het overzicht met de getroffen dossiers alsmede het onderzoek door de AFM naar de tien door de AFM opgevraagde en onderzochte dossiers, kwalificeert als wilsonafhankelijk materiaal. Daarnaast, zelfs als het overzicht met getroffen dossiers zou worden aangemerkt als wilsonafhankelijk materiaal, wat de AFM dus stellig betwist, is het gebruik van dit overzicht als bewijs voor de boeteoplegging niet

⁷ Stb. 2006, 520, p. 173.

⁸ www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2020/december/oproep-melden-incidenten.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	17 van 33

in strijd met nemo tenetur, omdat het overzicht door Vodafone FS is verstrekt nadat haar de cautie was gegeven.

Beslissend criterium is of wilsonafhankelijk materiaal als bewijs ten grondslag is gelegd aan de boete

63. Vodafone FS voert aan dat de boete in strijd is met het beginsel van nemo tenetur, omdat de incidentmelding van Vodafone FS de aanleiding is geweest voor het onderzoek dat tot boeteoplegging heeft geleid. Daarmee hanteert Vodafone FS echter niet het juiste, in de jurisprudentie ontwikkelde criterium voor de vraag of het beginsel van nemo tenetur is geschonden bij boeteoplegging die volgt na een onderzoek dat is gestart naar aanleiding van een incidentmelding. Hieronder licht de AFM haar standpunt nader toe.
64. De AFM onderschrijft dat de aanleiding voor het onderhavige onderzoek de incidentmelding is geweest. Die omstandigheid brengt echter niet mee dat de boete die op het onderzoek volgde in strijd is met het beginsel van nemo tenetur. Blijkens bestendige rechtspraak van de hoogste bestuursrechter is het volgende criterium beslissend voor de vraag of het beginsel van nemo tenetur is geschonden bij boeteoplegging na een onderzoek dat is gestart naar aanleiding van een incidentmelding: *aan de boete is wilsonafhankelijk materiaal als bewijs ten grondslag gelegd*.⁹ Als het bewijs wilsonafhankelijk is, is de boete niet in strijd met het beginsel van nemo tenetur. De onderhavige boete voldoet aan dat in de rechtspraak geformuleerde criterium nu er alleen wilsonafhankelijk materiaal als bewijs aan ten grondslag is gelegd, wat verder hieronder zal worden toegelicht (zie randnrs. 67-74).
65. Het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 11 december 2023 waarnaar Vodafone FS verwijst, laat de mogelijkheid open een boete in strijd te achten met nemo tenetur enkel en alleen omdat een incidentmelding de aanleiding heeft gevormd voor het onderzoek.¹⁰ Deze opvatting wijkt af van de bestendige jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter. Het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam maakt niet dat van die bestendige lijn zou moeten worden afgeweken. Bovendien blijkt uit een recente, na de uitspraak van de voorzieningenrechter gewezen uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (**de Afdeling**) expliciet het volgende: het beginsel van nemo tenetur staat niet eraan in de weg dat er een controleonderzoek in het kader van de uitoefening van toezicht op de naleving van de wet wordt ingesteld naar aanleiding van een verplicht gedane melding, ook niet als dit onderzoek uiteindelijk leidt tot een boete.¹¹ De Afdeling overweegt

⁹ CBb 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:432, r.o. 7. Zie ook HR 15 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:849, r.o. 2.5.3.

¹⁰ Rb. Rotterdam (vz.) 11 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:11786.

¹¹ ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4613, r.o. 7.2.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	18 van 33

daartoe dat ten tijde van een controleonderzoek in het kader van de uitoefening van toezicht op de naleving van de wet dat niet gericht is op het opleggen van een boete, er geen *criminal charge* is en het starten van een dergelijk onderzoek dus alleen al om die reden niet in strijd is met het beginsel van *nemo tenetur*.¹² De voorzieningenrechter betreft bij de vraag naar een mogelijke schending van het beginsel van *nemo tenetur* niet of het onderzoek naar de melder zoals ingesteld door DNB als *criminal charge* te gelden heeft, terwijl die omstandigheid blijkens de uitspraak van de Afdeling in het bijzonder relevant is. Ook daaruit blijkt dat de voorzieningenrechter niet de maatstaf aanlegt zoals deze wordt gehanteerd door de hoogste bestuursrechter.

66. Voor zover Vodafone FS heeft willen betogen dat het doel van de incidentmelding niet boeteoplegging is, maar herstel, overweegt de AFM dat voorgaande niet wegneemt dat er naar aanleiding van een incidentmelding kan worden besloten tot boeteoplegging. Nergens blijkt uit dat de wetgever het opleggen van een boete naar aanleiding van een incidentmelding heeft willen beperken of uitsluiten. Incidenten zijn naar hun aard ernstige gebeurtenissen waarvoor in bepaalde gevallen een boete juist het aangewezen instrument is, zo blijkt ook uit de definitie daarvan in artikel 1 BGfo: “gedraging of gebeurtenis die een ernstig gevaar vormt voor de integere uitoefening van het bedrijf van een financiële onderneming”. Daarnaast, zoals ook toegelicht in het Boetebesluit, zou de onmogelijkheid een boete op te leggen voor een overtreding die is gemeld door de overtreder middels een incidentmelding kunnen leiden tot de onwenselijke situatie dat een overtreder kan ontkomen aan een boete door de onderliggende overtredingen te melden aan de toezichthouder.

Het bewijs betreft wilsonafhankelijk materiaal

67. Zoals hierboven uiteengezet, is boeteoplegging na een onderzoek dat is gestart naar aanleiding van een incidentmelding niet in strijd met het beginsel van *nemo tenetur* als aan de boete wilsonafhankelijk materiaal als bewijs ten grondslag gelegd. Het bewijs dat de AFM ten grondslag heeft gelegd aan de onderhavige boete kwalificeert als wilsonafhankelijk materiaal. Aan de boete zijn niet de meldingen van het incident zelf door Vodafone FS als bewijs ten grondslag gelegd. Als bewijs is daarentegen gebruikt het onderzoek naar de tien door de AFM geselecteerde en onderzochte klantdossiers en het door Vodafone FS verstrekte overzicht van de getroffen dossiers. Deze stukken betreffen wilsonafhankelijk materiaal zoals de AFM hieronder zal toelichten.
68. Het onderscheid tussen wilsonafhankelijk en wilsonafhankelijk materiaal is terug te voeren op het Saunders-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (**EHRM**)¹³ en heeft ook een plaats gekregen in de Nederlandse bestuursrechtelijke jurisprudentie. Het onderscheid is van belang

¹² ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4613, r.o. 7.2. Zie ook ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2862, r.o. 4-4.3.

¹³ EHRM 17 december 1996, ECLI:NL:XX:1996:ZB6862, NJ 1997, 699 (Saunders).

Datum 29 januari 2025
Ons kenmerk [...]
Pagina 19 van 33

voor de vraag of tijdens de toezichts- of controlefase onder dwang verkregen materiaal als bewijs mag worden gebruikt voor het opleggen van een bestraffende sanctie, waaronder een bestuurlijke boete zoals onderhavige. Onder dwang verkregen wilsafhankelijk mag daarvoor ingevolge het Saunders-arrest niet worden gebruikt; onder dwang verkregen wilsonafhankelijk materiaal in beginsel wel.

69. Wilsonafhankelijk materiaal is materiaal dat “onafhankelijk van de wil van de verdachte in fysieke zin bestaat”.¹⁴ Beslissend voor de vraag of (digitale of papieren) gegevens wilsonafhankelijk zijn, is of deze gegevens op het moment van vorderen op een (fysieke of digitale) gegevensdrager zijn vastgelegd.¹⁵ Voor de vraag of materiaal wilsonafhankelijk is, is niet relevant of het bestuursorgaan zelf aan dat materiaal kan komen of alleen als de verdachte daaraan actief meewerkt.¹⁶

Wilsonafhankelijk materiaal wordt dus niet wilsafhankelijk als het bestuursorgaan daarover alleen de beschikking kan krijgen met medewerking van de verdachte. Dat een incidentmelding wilsafhankelijke gegevens bevat brengt bovendien niet mee dat het naar aanleiding van die melding door de toezichthouder opgevraagde onderliggende wilsonafhankelijke materiaal, wilsafhankelijk wordt.

70. Ten aanzien van de tien door de AFM opgevraagde dossiers en het onderzoek daarnaar overweegt de AFM als volgt. Met het informatieverzoek van 25 april 2023 heeft de AFM de volgende stukken van tien individuele kredietdossiers opgevraagd:

- door de klant aangeleverde gegevens in het kader van de aanvraag en eventuele onderliggende bewijsstukken;
- BKR-informatie ten tijde van de aanvraag;
- ingewonnen informatie in het kader van de inkomsten- en lastentoets (ILT);
- berekening en uitkomst van de ILT;
- informatie over het verstrekte krediet;
- correspondentie over het incident met de klant na vaststelling hiervan door Vodafone FS.

71. Ten tijde van het informatieverzoek van 25 april 2023 waren alle bovengenoemde gegevens op een gegevensdrager vastgelegd. Het gaat hier immers om bestaande dossierstukken die ten grondslag lagen aan de kredietovereenkomst met de consument. Bovenstaande dossierstukken die de AFM heeft onderzocht zijn dan ook wilsonafhankelijk materiaal. Daarnaast overweegt de AFM dat zij naar

¹⁴ HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3640, r.o. 3.6; HR 24 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1141, r.o. 4.4.2; Cbb 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 5.3.3.

¹⁵ Cbb 10 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:3, r.o. 6.7; Cbb 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 5.3.3. Zie ook Rb. Rotterdam 18 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12464, r.o. 8.2.1 onder verwijzing naar Cbb van 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177 en Cbb 4 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:444.

¹⁶ Cbb 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177; Cbb 4 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:444.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	20 van 33

de overtredingen door Vodafone FS eigenstandig dossieronderzoek heeft verricht, waarvan de resultaten ten grondslag zijn gelegd aan de boete. De AFM heeft kortom niet de incidentmelding zelf aan de boete ten grondslag gelegd, maar eigen onderzoeksinspanningen geleverd die uiteindelijk tot de boeteoplegging hebben geleid. Dat Vodafone FS – nog voordat de AFM om de gegevens had gevraagd – zelf in kaart heeft gebracht welke dossiers door het incident waren getroffen, maakt niet dat de bovengenoemde dossierstukken kwalificeren als wilsafhankelijk materiaal.

72. Ten aanzien van de kwalificatie van het overzicht van de 158 getroffen dossiers als wilsonafhankelijk materiaal overweegt de AFM als volgt. Het overzicht van de getroffen dossiers is blijkens de toelichting die Vodafone FS tijdens de hoorzitting heeft gegeven samengesteld met informatie die is opgenomen in het systeem voor “customer relationship management” (**CRM**). Vodafone FS lichtte daarnaast toe dat het overzicht is gemaakt ten behoeve van het alsnog uitvoeren van de ILT voor die kredieten waarvoor de ILT gedurende de periode van 2 tot en met 24 augustus 2022 niet correct was uitgevoerd. Tot die uitvoering van de ILT voor die dossiers waarin die niet correct was uitgevoerd was Vodafone FS bovendien op grond van artikel 24, tweede lid, BGfo wettelijk verplicht om het incident te verhelpen. Uit de e-mail van Vodafone FS van 13 september 2022 die zij in het kader van de incidentmelding aan de AFM heeft verstuurd blijkt dat Vodafone FS op die datum het aantal van 164 getroffen dossiers in het zicht had. Vodafone FS had dan ook uiterlijk op 13 september 2022 de beschikking over een dergelijk overzicht waarbij op grond van het voorgaande vaststaat dat het overzicht niet was opgesteld naar aanleiding van het informatieverzoek van de AFM van 25 april of 24 augustus 2023 of anderszins in het kader van het onderzoek dat de AFM naar aanleiding van het incident heeft uitgevoerd. Het overzicht kwalificeert dan ook als wilsonafhankelijk materiaal.
73. Voor zover Vodafone FS betoogt dat het door haar aangehaalde arrest van de Hoge Raad van 24 september 2021 zich verzet tegen het opvragen van wilsonafhankelijk materiaal naar aanleiding van een incidentmelding, overweegt de AFM als volgt. De Hoge Raad besliste in dit arrest dat informatie verstrekt op basis van een wettelijke mededelingsplicht niet mag worden gebruikt als bewijs voor het opleggen van een boete indien die informatie wilsafhankelijk materiaal betreft.¹⁷ Dit oordeel is in lijn met de rechtspraak zoals hierboven aangehaald die inhoudt dat onder dwang verkregen wilsafhankelijk materiaal niet mag worden gebruikt als bewijs voor boeteoplegging. Zoals hierboven al uitgebreid toegelicht, ligt aan de onderhavige boete uitsluitend wilsonafhankelijk materiaal als bewijs ten grondslag. Het arrest biedt bovendien geen enkel aanknopingspunt voor de conclusie dat het opvragen van het aan de verplichte melding ten grondslag liggende wilsonafhankelijke materiaal in strijd zou komen met het beginsel van nemo tenetur. Het tegendeel blijkt juist uit de hierboven aangehaalde jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters.

¹⁷ HR 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1351, r.o. 4.4.1-4.4.2.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	21 van 33

74. Het overzicht van de getroffen dossiers zoals verstrekt aan de AFM kwalificeert ook als wilsonafhankelijk materiaal indien dat ten behoeve van de verstrekking ervan aan de AFM is gewijzigd ten opzichte van het eerder gemaakte, eigen overzicht van Vodafone FS of is samengesteld voor de AFM. Zoals hierboven toegelicht, moet ook hier vooropgesteld worden: Vodafone FS heeft op eigen initiatief en vóórdat de AFM om een overzicht verzocht, de 158 getroffen dossiers in kaart gebracht ten behoeve van het herstellen van het incident. Met andere woorden: een dergelijk overzicht bestond al toen de AFM erom verzocht. Uit een uitspraak van het CBb van 7 mei 2019 kan worden afgeleid dat informatie in fysieke zin bestaat wanneer de brongegevens voor die informatie ten tijde van de vordering bestaan en de gevorderde informatie op basis van die brongegevens met een niet al te grote inspanning kan worden verkregen.¹⁸ Nu Vodafone FS de getroffen dossiers al in kaart had gebracht vóórdat de AFM een overzicht daarvan opvroeg, moet worden geconcludeerd dat een dergelijk overzicht ofwel al voorhanden was, ofwel met minimale inspanningen kon worden samengesteld. Bovendien blijkt uit de aard van de gegevens die zijn opgenomen in het overzicht, waaronder “Loan ID”, de hoogte van het krediet en de looptijd, dat deze al op een gegevensdrager waren vastgelegd ten tijde van het opvragen daarvan door de AFM. De desbetreffende gegevens waren vastgelegd in het CRM-systeem, zoals toegelicht door Vodafone FS tijdens de hoorzitting. Die gegevens konden dan ook zonder al te grote inspanning uit het CRM-systeem worden geëxporteerd naar een ander bestand.

Overzicht getroffen dossiers is verstrekt nadat de cautie is gegeven

75. Voor zover zou worden geoordeeld dat het overzicht met de getroffen dossiers wilsafhankelijk materiaal is, wat de AFM stellig betwist, stelt de AFM dat zij dit overzicht als bewijs ten grondslag heeft mogen leggen aan de boete omdat het na de cautie aan haar is verstrekt. Met de cautie is Vodafone FS door de AFM erop gewezen dat de AFM boeteoplegging als een van de afdoeningsmogelijkheden niet uitsluit en dat zij niet verplicht is om de vragen van de AFM te beantwoorden voor zover het antwoord wilsafhankelijke informatie betreft. Als wilsafhankelijk materiaal na de cautie wordt verstrekt, mag dat worden gebruikt als bewijs voor het opleggen van een bestraffende sanctie en is er geen strijd met het beginsel van nemo tenetur en het zwijgrecht.

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

¹⁸ CBb 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 5.3.7.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	22 van 33

E. Het opleggen van een boete is onevenredig

77. Vodafone FS stelt subsidiair dat het opleggen van een boete onevenredig is en dat de AFM had moeten kiezen voor een ander, minder ingrijpend handhavingsinstrument, zoals een normoverdragende brief. De boete is daarmee in strijd met artikel 5:13 Awb en artikel 3:4 Awb. Vodafone FS voert daartoe samengevat het volgende aan.
78. De onderhavige zaak gaat om ongelukkige gebeurtenissen naar aanleiding van een softwarewijziging die onverwacht, onvoorzien en incidenteel van aard waren. Vodafone FS heeft uit eigen beweging de overtreding gevonden en hersteld, de betrokken klanten gecompenseerd en beheersmaatregelen genomen ter voorkoming van herhaling. De eerdere incidenten waarvoor de AFM aan Vodafone FS twee waarschuwingen heeft gegeven, in 2017 en 2021, geven bovendien geen blijk van een patroon van incidenten en laks handelen. Daarnaast was er ook in die gevallen geen sprake van onverantwoorde overkreditering en heeft Vodafone FS de incidenten zelf hersteld.
79. Vodafone FS voert daarnaast aan dat de factoren genoemd in het “Handhavingsbeleid van de AFM en DNB” (**het Handhavingsbeleid**) die relevant zijn voor het al of niet opleggen van een boete niet nopen tot het opleggen van een boete. De boete is namelijk onder meer niet nodig om Vodafone FS te bewegen tot normconform gedrag en daartoe haalt zij aan dat de AFM in het Boetebesluit constateert dat: *“Vodafone FS de overtreding zelf [heeft] ontdekt, deze direct beëindigd, proactief alle betrokken klanten (meer dan) gecompenseerd, de overtreding als incident aan de AFM gemeld, vergaande maatregelen getroffen ter voorkoming van herhaling en bereidwillig medewerking verleend aan het onderzoek van de AFM. Hiermee heeft Vodafone FS in alle opzichten voortvarend gehandeld, en alles gedaan wat in de herstelfase van haar kon worden verlangd.”*
80. Tijdens de hoorzitting lichtte Vodafone FS toe dat de AFM het principe van “three strikes, you’re out” lijkt te hanteren door voor drie opeenvolgende overtredingen die op zichzelf niet boetewaardig zijn, een boete op te leggen. Een dergelijk door de AFM gehanteerd principe blijkt aldus Vodafone FS nergens uit het beleid van de AFM. Daarnaast is het bestuursrechtelijk niet mogelijk een boete op te leggen voor een overtreding die op zichzelf staand niet boetewaardig is.

Reactie AFM

81. De AFM stelt zich op het standpunt dat een boete hier evenredig is en een passend handhavingsinstrument. De AFM benadrukt dat de overtreding door Vodafone FS van artikel 4:34, tweede lid, Wft op zichzelf boetewaardig is, ook zonder de twee eerder gegeven waarschuwingen voor drie overtredingen. De boete is bovendien uitsluitend voor de overtreding van dit wetsartikel in

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	23 van 33

de periode van 2 tot en met 24 augustus 2022 opgelegd en dus niet (ook) voor de drie eerdere overtredingen van artikel 4:34 Wft. Het voorgaande neemt niet weg dat de eerdere overtredingen die zijn afgedaan met een waarschuwing ook op zichzelf boetewaardig waren, zoals ook blijkt uit de strafbaarstelling daarvan door de wetgever.

82. Aan de vaststelling dat zowel de onderhavige als de drie eerdere overtredingen op zichzelf boetewaardig zijn, kan niet afdoen dat voor de eerdere overtredingen is gekozen voor afdoening met een waarschuwing. Die keuze kan op basis van het Handhavingsbeleid bijvoorbeeld zijn ingegeven doordat de overtreder de overtreding zelf heeft gemeld, medewerking heeft verleend aan de toezichthouder, de overtreding uit eigen beweging heeft beëindigd of als er geen sprake is van recidive. In beide waarschuwingsbrieven heeft de AFM benadrukt dat zij de waarschuwing kan meewegen in haar besluitvorming omtrent de te nemen maatregelen als Vodafone FS in de toekomst een overtreding begaat. Dit heeft de AFM bij de onderhavige boeteoplegging ook gedaan.
83. Voor zover Vodafone FS stelt dat de AFM hier het principe lijkt te hanteren van “three strikes, you’re out”, overweegt de AFM dat zij een dergelijk principe niet hanteert. Zij heeft bij deze boete haar Handhavingsbeleid toegepast die ruimte geeft om eerdere overtredingen mee te wegen bij de keuze voor een handhavingsinstrument. Daarnaast, zoals hierboven toegelicht, was de onderhavige overtreding op zichzelf boetewaardig, ook zonder de twee eerdere waarschuwingen.
84. De AFM heeft in het Boetebesluit met de volgende passage tot uitdrukking willen brengen dat zij oog heeft voor de “verzachtende” omstandigheden van de overtreding – bestaande uit de beperkte omvang van de overtreding en het adequate handelen van Vodafone FS na ontdekking ervan – zonder daarmee af te willen doen aan het feit dat de overtreding op zichzelf boetewaardig is: “Op zichzelf zou een boete dan ook niet zonder meer de aangewezen maatregel zijn.” De AFM is voor de beslissing om wel of geen boete op te leggen niet blind voor de toezichtshistorie, waaronder eerdere overtredingen en waarschuwingen, wat in lijn is met het Handhavingsbeleid. Ook al zijn er dus “verzachtende” omstandigheden die op basis van het Handhavingsbeleid op het eerste gezicht wijzen in de richting van een andere afdoeningsmogelijkheid dan een boete, kunnen eerdere overtredingen en waarschuwingen als “verzwarende” omstandigheid meebrengen dat een boete wel het aangewezen instrument is. Daarvan is in onderhavig geval sprake geweest zoals hieronder wordt toegelicht.
85. Boeteoplegging is in onderhavig geval evenredig, passend en opportuun, zoals ook uitgebreid toegelicht in het Boetebesluit. De volgende omstandigheden onderstrepen de evenredigheid en passendheid van een boete: de mate van verwijtbaarheid van Vodafone FS (zie hierover randnrs. 46-52), het belang van de norm van artikel 4:34 Wft en de omstandigheid dat onderhavig geval in relatief

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	24 van 33

korte periode van vijf jaar de vierde keer is geweest dat Vodafone FS artikel 4:34, eerste of tweede lid, Wft heeft overtreden. De AFM heeft Vodafone FS daarop meermaals aangesproken. De laatste waarschuwing van maart 2022 dateert van minder dan een half jaar voor de onderhavige overtreding. Bovendien vertonen de laatste twee overtredingen van artikel 4:34 Wft overeenkomsten met de onderhavige, nu zij het gevolg zijn van systeemfouten naar aanleiding van een aanpassing of update van de digitale systemen (zie hierover randnr. 48).

86. De bovengenoemde “verzwarende” omstandigheden kunnen ingevolge het Handhavingsbeleid worden meegewogen bij de vraag welk handhavingsinstrument is aangewezen. Relevante elementen in het Handhavingsbeleid zijn in dit verband onder meer de ernst en duur van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid, de compliance-gerichtheid van de overtreder en of er sprake is van recidive. Het Handhavingsbeleid vermeldt bovendien dat de lijst met factoren niet-uitputtend is en dat de weging van de genoemde factoren van geval tot geval kan verschillen.
87. De AFM onderschrijft overigens het standpunt van Vodafone FS, en zoals ook beschreven in het Boetebesluit, dat zij voortvarend heeft gehandeld nadat de systeemfout was ontdekt. Deze omstandigheid is door de AFM expliciet betrokken in de boeteoplegging en heeft tot aanzienlijke matiging van de boete geleid (zie randnrs. 98-101). Die voortvarendheid neemt echter niet weg dat Vodafone FS ten aanzien van de overtreding verwijtbaar heeft gehandeld en dat de overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft op zichzelf een ernstige is.
88. Voor zover Vodafone FS betoogt dat een boete niet nodig is om Vodafone FS te bewegen tot normconform gedrag, waarbij zij aanhaalt dat ook de AFM in het Boetebesluit onderschrijft dat zij voortvarend heeft gehandeld naar aanleiding van het geconstateerde incident, overweegt de AFM dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft enerzijds en de daarna door haar getroffen herstelmaatregelen anderzijds. Dat Vodafone FS voortvarend heeft gehandeld nadat zij het incident had ontdekt, neemt niet weg dat zij artikel 4:34 Wft heeft overtreden en aldus geen normconform gedrag heeft vertoond. Daarnaast blijkt uit de twee eerder gegeven waarschuwingen voor drie overtredingen van artikel 4:34, eerste of tweede lid, Wft dat Vodafone FS al eerder ten aanzien van deze norm geen normconform gedrag heeft vertoond. Ook het voorgaande onderstreept dat een boete hier evenredig en passend is. De verwijtbaarheid is ingevolge het Handhavingsbeleid onder meer relevant voor het daarin genoemde uitgangspunt dat het optreden door de toezichthouder is gericht op het bereiken van normconform gedrag, alsmede voor de keuze voor een handhavingsinstrument.
89. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	25 van 33

F. De boete is te hoog

90. Vodafone FS stelt meer subsidiair dat er een wanverhouding bestaat tussen de boetehoogte en de ongelukkige gebeurtenissen en dat de boete daardoor niet in stand kan blijven. Vodafone FS voert aan dat de AFM binnen de stappen van het Boetetoemettingsbeleid AFM 2021 (**het Boetetoemettingsbeleid**) slechts in beperkte mate rekening heeft gehouden met de bijzondere omstandigheden en dat dat niet heeft geleid tot een boete die is toegesneden op de omstandigheden van het geval. Hiertoe haalt Vodafone FS een uitspraak aan van de rechtbank Rotterdam van 10 april 2024 inzake een door de AFM opgelegde boete van € 700.000 wegens een overtreding die werd veroorzaakt door een fout in het digitale aanleversysteem van bepaalde transacties.¹⁹ De rechtbank matigt in die uitspraak de boete tot € 100.000 vanwege verminderde ernst en gelet op de algemene evenredigheid.²⁰
91. Bovengenoemde zaak vertoont de volgende gelijkenissen met de onderhavige, aldus Vodafone FS, en geeft aanleiding tot een vergelijkbare verlaging van de boete met minimaal een factor zeven. Ook in dit geval is er geen enkele aanwijzing voor opzet, maar is er juist duidelijk sprake van de wil van Vodafone FS om de ILT goed uit te voeren en de uitkomsten daarvan in acht te nemen bij het wel of niet verstrekken van toestellingen. De ongelukkige gebeurtenissen in augustus 2022 waren een kinderziekte als gevolg van de invoering van nieuwe software in het online bestelproces, die direct na ontdekking zijn verholpen en waarvan de gevolgen zijn gerepareerd. In onderhavig geval heeft Vodafone FS echter, anders dan in de hierboven aangehaalde uitspraak van de rechtbank Rotterdam, de onregelmatigheid zelf geconstateerd en is bovendien niet eerder beboet voor overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft. Er is dan ook aldus Vodafone FS nog meer reden voor het matigen van de boete.
92. Aan bovenstaande voegt Vodafone FS toe dat de AFM de twee eerdere waarschuwingen dubbel laat meetellen en dat dat onredelijk is en niet goed te begrijpen. De waarschuwingen zijn namelijk zowel de reden voor het overgaan op een boete als voor een verminderde verlaging met maar één maal 50% in plaats van tweemaal voor ernst en duur enerzijds en verwijtbaarheid anderzijds.
93. Als de AFM zich al op de uitkomst van de stappen van het Boetetoemettingsbeleid zou mogen baseren, dan moet daarbij in ieder geval twee keer een correctie van 50% op het basisbedrag plaatsvinden wegens een evident zeer geringe ernst en duur van de overtreding respectievelijk geringe mate van verwijtbaarheid van Vodafone FS. Vodafone FS haalt hiertoe aan dat blijkens het Boetebesluit de AFM de gebeurtenissen in de periode van 2 tot 24 augustus 2022 op zichzelf

¹⁹ Rb. Rotterdam, 10 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4735.

²⁰ Rb. Rotterdam, 10 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4735, r.o. 17.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	26 van 33

onvoldoende vindt voor een boete en alleen een boete oplegt vanwege de eerdere waarschuwingen. Vodafone FS voert aan dat waarschuwingen principieel geen rechtvaardiging kunnen vormen voor een niet-boetewaardig incident. Bovendien laat de AFM ten onrechte buiten beschouwing dat ook die eerdere gevallen door Vodafone FS zelf zijn geconstateerd en hersteld, waardoor ook in die gevallen geen sprake is geweest van onverantwoorde overkreditering. Het ging daarnaast ook bij de eerdere incidenten om een zeer klein aantal klanten in het licht van het aantal ILT's dat Vodafone FS jaarlijks in het kader van toestellingen verricht. Ten aanzien van de incidentmelding uit 2017 voert Vodafone FS aan dat deze van lang geleden is en de AFM daarvoor nu niet alsnog een boete kan opleggen. De AFM heeft op grond van artikel 5:45 Awb de bevoegdheid niet meer een boete op te leggen.

94. Daarnaast betoogt Vodafone FS dat de AFM in het Boetebesluit onvoldoende heeft gemotiveerd dat de hoogte van de boete in redelijke verhouding staat tot de aard en de ernst van de ongelukkige gebeurtenissen en de mate van verwijtbaarheid. De AFM baseert het opleggen van de boete zelfs uitsluitend op haar eerdere waarschuwingen. Voorgaande acht Vodafone FS in strijd met het motiveringsbeginsel.

Reactie AFM

95. De AFM volgt het oordeel van Vodafone FS niet dat de boete te hoog is en dat de AFM in het Boetebesluit onvoldoende heeft gemotiveerd dat de hoogte van de boete in een redelijke verhouding staat tot de aard en de ernst van de gebeurtenissen en de mate van verwijtbaarheid van Vodafone FS. De boete is opgelegd voor overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft in de periode van 2 tot en met 24 augustus 2022 en niet voor eerdere overtredingen. De onderhavige overtreding is bovendien op zichzelf boetewaardig. Daarnaast heeft de AFM in het Boetebesluit expliciet rekening gehouden met de relevante bijzondere omstandigheden en naar aanleiding daarvan de boete fors gematigd. Die omstandigheden geven echter geen aanleiding de boete verder te matigen dan in het Boetebesluit is gedaan. De boetehoogte wordt bovendien voldoende gemotiveerd in het Boetebesluit. De AFM licht voorgaande hieronder verder toe.
96. De boete is berekend aan de hand van het regime dat het uitgangspunt vormt van het Boetetoemetsingsbeleid, waarbij het wettelijke basisbedrag als startpunt wordt genomen. Het wettelijke basisbedrag voor overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft bedraagt € 2.500.000. Op basis van stap 4 van dit regime wordt vanwege omvang van Vodafone FS een percentage van 100% van de op basis van het stappenplan berekende boete aangehouden.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	27 van 33

97. Het Boetetoemettingsbeleid biedt met stap 1 en 2, en zoals ingegeven door het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**), de mogelijkheid tot het tweemaal verhogen of verlagen van het wettelijke basisbedrag met maximaal 50% op grond van respectievelijk de ernst/duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid. In gevallen waarin de ernst en duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid sterke overlap vertonen, kan de AFM ervoor kiezen om beide stappen gezamenlijk te nemen en op basis daarvan het basisbedrag te verhogen of te verlagen in stappen van 25%, zo vermeldt het Boetetoemettingsbeleid. Het voorgaande heeft de AFM bij de matiging in het onderhavige Boetebesluit gedaan.
98. Uit de hoogte van de boete die is opgelegd aan Vodafone FS, € 375.000, blijkt al dat het wettelijke basisbedrag fors is gematigd, namelijk met in totaal € 2.125.000 wat neerkomt op een matiging van 85%. Uit de matigingen met achtereenvolgens 50% en 70% blijkt dat de AFM expliciet de bijzondere omstandigheden en de mate van medewerking van Vodafone FS heeft betrokken bij de berekening van de boetehoogte. De boete is op grond van de ernst/duur en verwijtbaarheid met 50% gematigd vanwege de beperkte omvang en duur van de overtreding, de beperkte impact op individuele klanten en de omstandigheid dat de oorzaak van de systeemfout een ongelukkige samenloop van omstandigheden is geweest. Na deze matiging van 50% heeft de AFM het boetebedrag in het Boetebesluit verder verlaagd met een uitzonderlijk hoog percentage van 70% vanwege de opstelling van Vodafone FS op basis van stap 5 van het Boetetoemettingsbeleid.
99. Een matiging van meer dan 50% op grond van de ernst/duur en verwijtbaarheid was gezien de omstandigheden niet op zijn plaats geweest. Voor een verhoging of matiging op grond van de ernst/duur zijn onder meer relevant de ernst en duur van de overtreding, de mate van benadeling van consumenten, de omvang van de overtreding en de mate waarin de norm is overtreden. Zoals hierboven beschreven, brengen enkele van de genoemde factoren mee dat van een verminderde ernst en duur kan worden gesproken. Het gaat echter om een op zichzelf ernstige overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft, zoals door de AFM toegelicht in het Boetebesluit. Artikel 4:34 Wft kan gezien worden als een kernbepaling die strekt tot bescherming van de consument tegen overkreditering en als zodanig een essentieel onderdeel uitmaakt van de consumentenbescherming bij kredietverlening onder de Wft. Het belang van deze norm is eveneens toegelicht in het Boetebesluit. Dat belang is door de wetgever onderstreept door overtreding van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft strafbaar te stellen met een boete van de hoogste categorie. In dit geval heeft Vodafone FS aan 158 consumenten een telecomkrediet verstrekt dat op grond van de kredietnormen niet verstrekt had mogen worden. Nu het gaat om een op zichzelf ernstige schending van een belangrijke norm die essentieel is bij het tegengaan van overkreditering, heeft de AFM terecht een kleinere matiging dan 50%, maar desalniettemin aanzienlijke matiging, op grond van de ernst/duur toegepast op het wettelijke basisbedrag.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	28 van 33

100. Voor een verhoging of matiging op grond van de mate van verwijtbaarheid zijn onder meer relevant de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten en eerdere overtredingen van normen van gelijke of vergelijkbare strekking. Zoals hierboven al toegelicht in randnummers 46-52, kan de overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft ontegenzeggelijk worden verweten aan Vodafone FS. Er is weliswaar geen sprake van opzet, maar dat neemt niet weg dat Vodafone FS verantwoordelijk is voor de juiste werking van de digitale systemen die ondersteunend zijn aan de verstrekking van het telecomkrediet. Fouten in die systemen zijn voor rekening en risico van Vodafone FS. Wat bijdraagt aan de verwijtbaarheid is dat, zoals ook hierboven al uiteengezet, Vodafone FS twee keer eerder door de AFM is aangesproken op drie overtredingen van artikel 4:34 Wft. In twee van die drie gevallen ging het om fouten in het digitale systeem die optraden na het doorvoeren van wijzigingen daarin. Eerst na het optreden van onderhavig incident, heeft Vodafone FS de benodigde aanvullende maatregelen getroffen om dit soort incidenten bij wijzigingen van het systeem in de toekomst te voorkomen. Vodafone FS had deze maatregelen ook eerder, namelijk in reactie op de eerdere incidenten waarvoor zij waarschuwingen had ontvangen, kunnen doorvoeren maar heeft dit nagelaten. De AFM begrijpt uit hetgeen namens Vodafone FS tijdens de hoorzitting is verklaard dat onderhavig incident zich niet had voorgedaan indien deze maatregelen daaraan voorafgaand waren getroffen. Uit het voorgaande volgt dan ook dat de AFM terecht heeft besloten tot een beperkte verlaging op grond van de mate van verwijtbaarheid.
101. Uit hetgeen hierboven is besproken ten aanzien van de ernst en duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid volgt dat de AFM terecht is overgegaan tot een aanzienlijke verlaging van de boete met 50%, zij het dat niet een hogere noch de maximaal mogelijke verlaging van tweemaal 50% is toegepast nu onder meer het belang van de norm, de eerdere overtredingen van artikel 4:34 Wft en de verwijtbaarheid een dergelijke matiging niet kunnen rechtvaardigen.
102. Vodafone FS betoogt onder verwijzing naar een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 10 april 2024 dat een verlaging met een factor 7 van het boetebedrag ook hier aangewezen zou zijn, wat zou neerkomen op een boetebedrag van circa € 53.600. Zoals hierboven uiteengezet, was een grotere matiging dan in het Boetebesluit niet op zijn plaats. Bovendien verschilt de zaak in de rechtbankuitspraak sterk van de onderhavige en alleen al om die reden kan de matigingsbeslissing van de rechtbank niet worden doorgetrokken naar de onderhavige zaak. De verschillen zijn onder meer gelegen in de aard van de geschonden norm, de aard van de overtreding en de concrete toepassing van het Boetetoemeteringsbeleid waaronder in het bijzonder het herhaaldelijk doch vergeefs waarschuwen voor eerdere, soortgelijke overtredingen door de AFM.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	29 van 33

103. Voor zover Vodafone FS betoogt dat de AFM de twee eerdere waarschuwingen niet zowel had mogen meenemen bij de keuze voor een boete als handhavingsinstrument, als voor een eenmalige in plaats van dubbele matiging met 50% ernst/duur en verwijtbaarheid, volgt de AFM haar niet. De twee eerder gegeven waarschuwingen kunnen en mogen een rol spelen bij zowel de keuze voor het type handhavingsinstrument, als het bepalen van de boetehoogte. Het voorgaande volgt ook expliciet uit het Handhavingsbeleid, het Boetetoematingsbeleid en het Bbbfs. Het Handhavingsbeleid noemt als een van de relevante factoren voor het kiezen van een handhavingsinstrument of er sprake is van recidive. Uit het Boetetoematingsbeleid en het Bbbfs volgt dat voor de mate van verwijtbaarheid en daarmee voor de percentuele verhoging of verlaging van het boetebedrag wederom relevant is of de overtreder eerder normen van gelijke of vergelijkbare strekking heeft overtreden (zie art. 2, derde lid, juncto art. 1b, onderdeel f, Bbbfs resp. art. 3, stap 2, Boetetoematingsbeleid).

104. Ten aanzien van het standpunt van Vodafone FS dat de overtreding die plaatsvond in 2017 niet langer beboetbaar is, overweegt de AFM dat dat niet wegneemt dat die overtreding door de AFM als een relevante omstandigheid kan worden betrokken bij de afweging in onderhavig geval al dan niet een boete op te leggen. De relevantie van deze omstandigheid is er onder meer in gelegen dat de overtreding vergelijkbaar is met de onderhavige (namelijk het niet correct uitvoeren van de ILT) en dat zich sinds 2017 een reeks van incidenten bij de kredietverstrekking door Vodafone FS heeft voorgedaan, te weten in 2017, 2021, 2022 en het laatste in 2023, waarop de onderhavige boete ziet. Dat de bevoegdheid om voor deze overtreding een boete op te leggen inmiddels is verjaard, doet aan de relevantie van deze eerdere overtreding derhalve niets af.

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

G. De cautie is te laat gegeven

106. Vodafone FS voert aan dat de cautie te laat is gegeven. De AFM heeft de cautie gegeven in het informatieverzoek van 25 april 2023, maar niet voorafgaand aan de incidentmelding en niet in het eerste informatieverzoek van 7 december 2022 waarin de AFM van Vodafone FS vorderde om haar eerste bevindingen te delen van het onderzoek dat zij verplicht was uit te voeren naar de gebeurtenissen. Als Vodafone FS geen gevolg had gegeven aan dat eerste informatieverzoek, had dat tot zware sancties kunnen leiden. Vodafone FS vervolgt dat de AFM de informatie die in het tweede informatieverzoek van 25 april 2023 is opgevraagd juist had kunnen opvragen omdat Vodafone FS de AFM eerder gedetailleerd en met wilsafhankelijk materiaal op de hoogte had gesteld. Dat de AFM op 25 april 2023 alsnog de cautie geeft, vormt geen rechtvaardiging voor het alsnog mogen baseren van

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	30 van 33

een boete op het wilsafhankelijke materiaal, waaronder het overzicht van de getroffen dossiers en de beschrijving van de ongelukkige gebeurtenissen waarop de AFM het informatieverzoek baseert.

Reactie AFM

107. De AFM volgt Vodafone FS niet in haar betoog dat de cautie te laat is gegeven. Daarnaast, zoals hierboven al door de AFM uiteengezet in randnummers 67-74, heeft de AFM als bewijs aan de boete alleen wilsonafhankelijk materiaal ten grondslag gelegd, namelijk het onderzoek door de AFM naar tien opgevraagde klantdossiers en het wilsonafhankelijke overzicht van Vodafone FS van de 158 getroffen dossiers, en niet de verklaringen in de incidentmelding zelf.

108. De AFM is verplicht de cautie te geven als sprake is van een zogeheten *criminal charge*.²¹ De verplichting tot het geven van de cautie is vastgelegd in artikel 5:10a Awb. Van een *criminal charge* is sprake als de AFM bij een onderzoek het (concrete) voornemen heeft een bestraffende sanctie op te leggen.²² Deze verplichting geldt vanzelfsprekend niet voorafgaand aan een incidentmelding. Op dat moment is immers nog geen sprake van het vaststellen van een overtreding, laat staan dat daarnaar onderzoek plaatsvindt. Van boeteoplegging als een van de afdoeningsmogelijkheden is op dat moment dan ook geen sprake.

109. Ook voor het eerste informatieverzoek van 7 december 2022 geldt dat de AFM de cautie niet had behoeven te geven. Ook ten tijde van dat informatieverzoek behoorde een boete voor overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft, nog niet tot de concrete afdoeningsopties voor de AFM. Het informatieverzoek van 7 december 2022 richtte zich daarentegen enkel op informatie over de eigen analyses van Vodafone FS van het kredietproces binnen hollandsnieuwe naar aanleiding van het incident en het plan van aanpak. Zoals verwoord in dat verzoek: “Met dit informatieverzoek wil de AFM inzicht krijgen in de aanpak, eventuele uitkomsten, vervolgstappen en het bijbehorende tijdsplan.” Vodafone FS had de eigen analyse aangekondigd in de mail van 23 september 2022 als onderdeel van de maatregelen om onregelmatigheden in de toekomst te voorkomen. Het informatieverzoek van 7 december 2022 was dus niet erop gericht informatie te vergaren over de desbetreffende overtreding van de overkrediteringsnormen, maar om de acties die Vodafone FS heeft genomen ter voorkoming van overtredingen in de toekomst te toetsen. Nu dit informatieverzoek zich niet richtte op de desbetreffende overtreding en een boete niet als concrete afdoeningsmogelijkheid op tafel lag, hoefde de AFM daarin geen cautie op te nemen, nog daargelaten dat de informatie verkregen naar aanleiding van dit eerste informatieverzoek niet als bewijs ten grondslag is gelegd aan onderhavige boete.

²¹ Zo volgt uit de EHRM-rechtspraak, zie o.a. EHRM 27 februari 1980, NJ 1980, 561 (Deweert).

²² Zie ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2862, r.o. 4.1. Zie ook ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4613, r.o. 7.2.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	31 van 33

110. Ten aanzien van dit onderdeel leidt heroverweging dus niet tot een ander oordeel.

H. Publicatie boete

111. Vodafone FS heeft tijdens de hoorzitting benadrukt bezwaren te hebben tegen de publicatie van de boete. Zij verwees daarvoor naar het bezwaarschrift van 18 juli 2024 waarin voor de desbetreffende gronden werd verwezen naar het verzoekschrift van diezelfde datum voor een voorlopige voorziening bij de rechtbank Rotterdam tot schorsing van de publicatie van het Boetebesluit.

112. Gezien de aard van het verzoekschrift richt dat zich met name op de rechtmatigheid van het Boetebesluit zelf. In haar verzoekschrift stelt Vodafone FS onder meer dat de boete en de bijbehorende publicatie in de media niet in verhouding staan tot het doel van de publicatie de markt erover te informeren dat het belangrijk is dat de norm uit artikel 4:34, tweede lid, Wft wordt nageleefd. Zij haalt daartoe aan dat de betrokken consumenten geen nadeel hebben geleden en dat consumenten niets te vrezen hebben van Vodafone FS. Vodafone FS benadrukt dat de AFM op geen enkele wijze duidelijk heeft gemaakt waarom er een belang zou zijn voor normoverdracht en het informeren van de markt. Daarnaast stelt Vodafone FS dat de publicatie zal leiden tot nadelige en onomkeerbare gevolgen voor haar, waaronder reputatieschade.

Reactie AFM

113. De AFM moet een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar maken.²³ De wetgever heeft het openbaar maken van bestuurlijke sancties verplicht vanwege onder meer het belang het publiek te waarschuwen voor de overtreder, normoverdracht en generale preventie. Deze belangen wegen over het algemeen op tegen het belang van de overtreder dat zijn overtreding niet bekend wordt.²⁴ Onder bepaalde omstandigheden kan de openbaarmaking worden uitgesteld of niet-herleidbaar plaatsvinden.²⁵ De AFM heeft in het Boetebesluit een belangenafweging gemaakt tussen belangen gediend bij openbaarmaking van het besluit enerzijds en het belang van de overtreder dat zijn overtreding niet bekend wordt anderzijds. De AFM licht in het Boetebesluit toe dat de volgende belangen zijn gediend met directe en herleidbare publicatie: het

²³ Artikel 1:97, derde lid, Wft.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 455, nr. 3, p. 11-12 en Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 19, p. 301-303 en 420-421, nr. 20, p. 30 en nr. 39, p. 8-10.

²⁵ Artikel 1:98 Wft; Kamerstukken II 2015/16, 34 455, nr. 3, p. 34-35.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	32 van 33

belang om klanten op de hoogte te stellen van het feit dat Vodafone FS herhaaldelijk normen ter voorkoming van overkreditering heeft overtreden en het belang van generale preventie.

114. Zoals toegelicht in het Boetebesluit, is de AFM niet gebleken dat Vodafone FS of eventuele andere betrokken partijen door directe en herleidbare openbaarmaking onevenredige mate schade zou worden berokken. Het is de AFM zoals blijkt uit het Boetebesluit niet gebleken dat zich een individuele, bijzondere situatie voordoet waarbij de door Vodafone FS of eventuele andere betrokken partijen als gevolg van de publicatie te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is, dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.²⁶ Vodafone FS heeft niet aangetoond dat sprake is van gewijzigde omstandigheden die aanleiding geven tot een andere uitkomst van de afweging zoals deze is gemaakt in het Boetebesluit.

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

V. Besluit

116. De AFM heeft besloten het Boetebesluit in stand te laten.²⁷ De motivering van het bestreden besluit wordt aangevuld met de motivering die in deze beslissing op bezwaar is opgenomen.

117. Het voorgaande leidt ertoe dat geen aanleiding bestaat om over te gaan tot de in het bezwaarschrift verzochte vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, Awb.

VI. Rechtsgangverwijzing

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

²⁶ Onder verwijzing naar Rb. Rotterdam 12 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10860; Rb. Rotterdam 15 oktober 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10083; Rb. Rotterdam 14 juli 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7987; Rb. Rotterdam 9 februari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:2925; CBb 6 april 2021 ECLI:NL:CBB:2021:366; CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327.

²⁷ Deze beslissing op bezwaar is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door een hoofd en een manager.

Datum	29 januari 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	33 van 33

VII. Publicatie

Op grond van de Wft moet de AFM de uitkomst van deze beslissing op bezwaar bekend maken, alsmede het eventueel instellen en de uitkomst van beroep en hoger beroep.²⁸ De publicatie van het Boetebesluit is door de AFM opgeschort totdat er uitspraak is gedaan in een eventueel beroep, ofwel totdat het Boetebesluit onherroepelijk is geworden als geen beroep wordt ingesteld. Alsdan zal de AFM een besluit nemen ten aanzien van de publicatie van deze beslissing op bezwaar. De AFM zal Vodafone FS daarover in een aparte brief informeren en haar in de gelegenheid stellen haar zienswijze te geven.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Manager
Juridische Zaken

[was getekend]
Hoofd
Juridische Zaken

²⁸ Op grond van artikel 1:97, vijfde lid, Wft.