

Openbare versie

Vodafone Financial Services B.V.
Het bestuur
Boven Vredenburgpassage 128
3511 WR UTRECHT

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 17
E-mail	boetefunctionaris@afm.nl
Betreft	Besluit tot boeteoplegging

Geacht bestuur,

De Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) heeft besloten aan Vodafone Financial Services B.V. (**Vodafone FS**) een bestuurlijke boete van € 375.000 op te leggen 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.

Samenvatting

De AFM heeft vastgesteld dat Vodafone FS in de periode van 2 tot en met 24 augustus 2022 aan 164 consumenten een te hoog krediet heeft verstrekt. Vodafone FS biedt krediet aan via de webshop van Hollandsnieuwe, een handelsnaam van Vodafone Libertel B.V. In de webshop kunnen consumenten een telefoonabonnement afsluiten in combinatie met een krediet voor een toestel (telecomkrediet). Door een fout bij een software-aanpassing heeft Vodafone FS in augustus 2022 nagelaten om bij kredietaanvragen een inkomsten- en lastentoets (**ILT**) van de klant af te nemen, waardoor in 164 gevallen krediet is verstrekt waar dat met het oog op overkreditering niet verantwoord was.

De AFM heeft Vodafone FS al twee keer eerder een waarschuwing gegeven voor vergelijkbare overtredingen, en deze keer volgt een boete. Vodafone FS moet waarborgen dat haar systemen ter voorkoming van overkreditering op orde zijn, en is daar herhaaldelijk in tekortgeschoten. De hoogte van de boete is € 375.000.

Datum 15 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 2 van 17

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Bijlagen	3
1 Betrokken rechtspersoon	4
2 Verloop van het onderzoek en boeteproces.....	4
3 Wettelijk kader.....	6
4 Feiten.....	6
4.1 Overkreditering van 164 klanten in augustus 2022	6
4.2 Toezichthistorie	7
5 Zienswijze Vodafone FS.....	7
6 Beoordeling.....	9
6.1 Overtreding van het verbod op overkreditering	9
6.2 Nemo tenetur-beginsel	9
6.3 Waarom legt de AFM hier een boete op?.....	10
6.3.1 Belang van de norm	10
6.3.2 De overtreding, de opstelling van Vodafone en de voorgeschiedenis	10
7 Besluit.....	11
7.1 Besluit tot boeteoplegging	11
7.2 Hoogte van de boete.....	11
7.2.1 Wettelijk systeem: basisbedrag van € 2.500.000.....	11
7.2.2 Ernst/duur van de overtreding en mate van verwijtbaarheid	12
7.2.3 Passendheidstoets.....	12
7.2.4 Draagkracht	12
7.3 Betaling van de boete	13
7.4 Openbaarmaking van de boete.....	13
7.4.1 Uitzonderingsgronden.....	14

Datum 15 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 3 van 17

7.4.2	Wijze van publicatie	15
7.4.3	Publicatiemoment	16
7.4.4	Overige publicatiemomenten	16
8	Hoe kunt u bezwaar maken?	16

Bijlagen

Bijlage 1: Openbare versie van het besluit

Bijlage 2: Persbericht bij publicatie van het besluit

Bijlage 3: Weergave actuele stand van zaken

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	4 van 17

1 Betrokken rechtspersoon

Vodafone Financial Services B.V. (Vodafone FS)

Vodafone FS is gevestigd op het adres Boven Vredenburgpassage 128 te 3511 WR Utrecht en geregistreerd in het handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 66273404. De omschrijving van de activiteiten in het handelsregister luidt als volgt: *“Het verlenen van gereguleerde financiële diensten ten behoeve van Vodafone Libertel B.V. en haar klanten, en holding- en financieringsactiviteiten.”* Vodafone Libertel B.V. is de enige aandeelhouder van Vodafone FS. Vodafone FS is onderdeel van een groep met een geconsolideerde jaarrekening, met VodafoneZiggo Group Holding B.V. als ultieme moedermaatschappij.

Vodafone FS biedt krediet aan via onder meer de webshop van Hollandsnieuwe, een handelsnaam van Vodafone Libertel B.V. In de webshop kunnen consumenten een telefoonabonnement afsluiten in combinatie met een goederenkrediet voor een toestel. Dit wordt ook wel een telecomkrediet genoemd

Vodafone FS beschikt over een vergunning van de AFM als bedoeld in de artikelen 2:60 en 2:80 Wft, op grond waarvan het haar als financieel dienstverlener is toegestaan om consumptief krediet aan te bieden en te bemiddelen in particuliere schadeverzekeringen (vergunningnummer: 12044332).

2 Verloop van het onderzoek en boeteproces

Vodafone FS heeft met e-mails op 26 augustus 2022, 2 september 2022, 13 september 2022, 16 september 2022, 23 september 2022 en 13 oktober 2022 aan de AFM een incidentmelding gedaan. Vodafone FS liet weten dat als gevolg van een systeemfout aan 164 klanten voor in totaal € 61.992 aan krediet was verstrekt dat volgens de leennormen niet verstrekt had mogen worden.

Op 7 december 2022 heeft de AFM aan Vodafone FS een informatieverzoek gestuurd. Hierin is – kort weergegeven – de volgende documentatie en informatie opgevraagd:

- Het plan van aanpak omtrent de analyse van het gehele kredietproces binnen Hollandsnieuwe;
- De uitkomsten van het onderzoek door Vodafone FS, voor zover al beschikbaar;
- De vervolgstappen die Vodafone FS verbindt aan de hierboven genoemde uitkomsten; en
- Alle (overige) stukken die ten behoeve van de analyse zijn opgesteld.

Op 5 januari 2023 heeft Vodafone FS de gevraagde documentatie en informatie aangeleverd.

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	5 van 17

Op 25 april 2023 heeft de AFM een tweede informatieverzoek aan Vodafone FS gestuurd. Hierin is – kort weergegeven – de volgende documentatie en informatie opgevraagd:¹

- Een overzicht van de 164 kredieten waarop de conclusie van Vodafone FS gebaseerd is dat er sprake is van een incident in de vorm van overkreditering;
- Voor tien klant dossiers:
 - 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 ILT ;
 - berekening en uitkomst van de ILT;
 - informatie over het verstrekte krediet; en
 - correspondentie over het incident met de klant na vaststelling hiervan door Vodafone FS.

Op 25 mei 2023 heeft Vodafone FS de gevraagde documentatie en informatie aangeleverd.

Op 24 augustus 2023 heeft de AFM een derde informatieverzoek aan Vodafone FS gestuurd. Hierin is – kort weergegeven – de volgende documentatie en informatie opgevraagd:²

- De resultaten van de internal audit die in het tweede kwartaal van 2023 heeft plaatsgevonden;
- Het document waaruit de *root cause* van incident blijkt;
- Het beleid van Vodafone FS ten aanzien van de beoordeling van de kredietwaardigheid van de klant;
- Het document waaruit blijkt dat er in 164 dossiers sprake is geweest van overkreditering.

Op 5 september 2023 heeft Vodafone FS de gevraagde documentatie en informatie aangeleverd, met uitzondering van de resultaten van de internal audit. Die volgden op 29 september 2023.

Op 12 januari 2024 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.

Op 22 februari 2024 heeft Vodafone FS schriftelijk haar zienswijze op dit voornemen gegeven en op 1 maart 2024 heeft zij deze mondeling toegelicht op het kantoor van de AFM.

¹ In dit informatieverzoek is opgenomen dat Vodafone FS niet verplicht is 'de vragen te beantwoorden voor zover dit antwoord wilsafhankelijk materiaal zou betreffen'.

² In dit informatieverzoek is opgenomen dat Vodafone FS niet verplicht is 'de vragen te beantwoorden voor zover dit antwoord wilsafhankelijk materiaal zou betreffen'.

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	6 van 17

Na het geven van de zienswijze hebben de AFM en Vodafone FS de mogelijkheid tot vereenvoudigde afdoening van de boetezaak verkend, maar dit heeft niet tot resultaat geleid.

3 Wettelijk kader

Vodafone FS dient als vergunninghoudende kredietaanbieder ervoor zorg te dragen dat zij geen kredietovereenkomst aangaat met een consument indien dit, met het oog op overkreditering van de consument, onverantwoord is (artikel 4:34, tweede lid, Wft). Voor de beoordeling of het aangaan van de overeenkomst verantwoord is, baseert een kredietverlener zich op de informatie die zij in het belang van de consument moet inwinnen over diens financiële positie (artikel 4:34, eerste lid, Wft).

De normen voor kredietverstrekking in de telecomsector zijn nader ingevuld in de Telecomkredietcode. Deze gedragscode is van toepassing op telecomkredieten tot € 1.000. Bij kredieten boven € 250 moet een ILT worden afgenomen, waarbij de bedragen die door de consument worden opgegeven niet hoeven te worden geverifieerd aan de hand van stukken. De AFM beschouwt de Telecomkredietcode als minimale invulling van de open normen voor verantwoorde kredietverstrekking, zoals opgenomen in artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft.³

4 Feiten

Dit hoofdstuk bevat een weergave van de feiten die aan het besluit ten grondslag liggen.

4.1 Overkreditering van 164 klanten in augustus 2022

Na een softwareaanpassing op 2 augustus 2022 werd bij alle telefoonbestellingen op krediet de ILT overgeslagen. Het systeem handelde ongeacht de hoogte van het krediet alsof de lening zich onder het grensbedrag van € 250 bevond. Bij kredieten boven dit bedrag werden er wel gegevens over de financiële positie van de klant ingewonnen, maar bleef de ILT achterwege.

Op 24 augustus 2022 ontdekte Vodafone FS de fout en diezelfde dag heeft zij deze verholpen. Na onderzoek door Vodafone FS bleek dat door de fout 164 klanten waren overgekrediteerd, dat wil zeggen dat het krediet niet of niet in die omvang aan hen had mogen worden verstrekt. In totaal ging het om een bedrag van € 61.992.

In haar onderzoek heeft de AFM bij wijze van deelwaarneming tien van de 164 dossiers onderzocht en vastgesteld dat Vodafone FS in elk geval in deze tien dossiers een overeenkomst inzake krediet is aangegaan

³ Zie [Normen voor verantwoorde kredietverlening \(afm.nl\)](https://afm.nl/normen-voor-verantwoorde-kredietverlening).

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	7 van 17

met een consument die, met het oog op overkreditering van de consument, onverantwoord was. De AFM is tot de conclusie gekomen dat deze deelwaarneming in combinatie met door Vodafone FS verstrekte overzichten bevestigt dat bij alle 164 kredietovereenkomsten sprake was van overkreditering.

4.2 Toezichthistorie

De AFM heeft Vodafone twee keer eerder aangesproken op overtredingen van artikel 4:34 Wft.

Waarschuwing wegens overtreding van artikel 4:34, eerste lid, Wft

Vodafone FS heeft op 15 december 2017 een incidentmelding bij de AFM gedaan. Op basis hiervan heeft de AFM vastgesteld dat Vodafone FS in de periode van 21 mei 2017 tot 1 oktober 2017 aan 186 klanten een telecomkrediet heeft verstrekt zonder een ILT, en zonder een kredietwaardigheidscheck bij het BKR, uit te voeren. Hiermee heeft Vodafone FS artikel 4:34, eerste lid, Wft overtreden, waarvoor zij op 19 juli 2018 een waarschuwingsbrief van de AFM heeft ontvangen.

Waarschuwing wegens overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft

Vodafone FS heeft de AFM op 2 december 2021 op de hoogte gesteld van twee incidenten bij het aanbieden van krediet in de online omgeving van Hollandsnieuwe. Vodafone FS heeft zelf vastgesteld dat zij tussen 7 februari 2021 en 9 mei 2021 in totaal 152 telecomkredieten en tussen 12 september 2021 en 15 oktober 2021 in totaal 43 telecomkredieten aan consumenten heeft verstrekt die niet of niet in die omvang verstrekt hadden mogen worden. Hiermee heeft Vodafone FS artikel 4:34, tweede lid, Wft overtreden. Ook heeft Vodafone FS nagelaten om, zoals wettelijk verplicht, beide incidenten onverwijld aan de AFM te melden. Vodafone FS heeft hiervoor op 3 maart 2022 een waarschuwingsbrief van de AFM ontvangen. De AFM heeft hierin ook de verwachting uitgesproken dat Vodafone FS nagaat of de door haar getroffen maatregelen borgen dat vergelijkbare overtredingen zich in de toekomst niet zullen voordoen en dat Vodafone FS, indien nodig, extra maatregelen neemt om toekomstige overtredingen te voorkomen. De AFM heeft die dag (3 maart 2022) de waarschuwing ook toegelicht in een gesprek met het bestuur van Vodafone FS, ten kantore van de AFM. Daarbij heeft de AFM aangegeven dat zij ook formele maatregelen had overwogen en dat, indien Vodafone FS wederom een overtreding zou begaan, de AFM de gegeven waarschuwing zal meewegen bij de besluitvorming over te nemen maatregelen.

5 Zienswijze Vodafone FS

Vodafone FS heeft in de zienswijze gereageerd op het boetevoornemen van de AFM. Zij betwist de in het onderzoeksrapport vastgestelde overtreding niet en betreurt de ongelukkige gang van zaken. Wel benadrukt zij dat het gaat om een fout met geringe impact die Vodafone FS uit eigen beweging heeft gemeld en adequaat heeft opgelost. Vodafone FS heeft ook het krediet van alle 164 betrokken klanten kwijtgescholden, en hen het toestel laten houden. De klanten zijn ook niet bij het BKR geregistreerd. Dit

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	8 van 17

alles pleit tegen boeteoplegging, of ten hoogste voor een zeer gematigde boete. Daarnaast meent Vodafone FS dat een boete onder de gegeven omstandigheden in strijd lijkt te komen met het nemo tenetur-beginsel. Zij licht beide punten als volgt toe.

Herstel overtreding/opstelling Vodafone FS

Zoals in paragraaf 4.1 hierboven weergegeven, had een fout bij een software-aanpassing tot gevolg dat Vodafone FS gedurende circa drie weken bij het verstrekken van telecomkredieten geen ILT uitvoerde. De aangepaste software is vanzelfsprekend wel getest voordat het *live* ging. Die test zag echter niet op het ILT-proces, omdat de aanpassing het ILT-proces niet zou raken. Dat is de reden dat de fout niet direct, maar pas na drie weken aan het licht kwam.

Na ontdekking van de fout heeft Vodafone FS in kaart gebracht dat in die drie weken 164 klanten zijn overgekrediteerd. Aan hen zijn kredieten verstrekt die niet, althans niet voor die bedragen, hadden mogen worden verstrekt. In totaal gaat het om een bedrag van € 61.992. Na ontdekking van de fout heeft Vodafone FS het volgende ondernomen en heeft zich als volgt opgesteld:

- Vodafone FS heeft de fout direct hersteld, en daarmee de overtreding beëindigd;
- Vodafone FS heeft snel daarna in kaart gebracht wie er door de fout waren getroffen en vervolgens uit eigen beweging de kredieten kwijtscholden van de 164 klanten om wie het bleek te gaan, waarbij zij hun toestel konden behouden;
- Vodafone FS heeft de overtreding als incident aan de AFM gemeld;
- Vodafone FS heeft adequate maatregelen getroffen om herhaling van overtredingen als deze te voorkomen, door het opstellen en uitvoeren van een herstelplan en het verbeteren van haar processen; en
- Vodafone FS heeft haar volledige medewerking verleend aan het onderzoek van de AFM.

Nemo tenetur-beginsel – uitspraak voorzieningenrechter

Vodafone FS wijst op een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 11 december 2023 inzake een door DNB opgelegde bestuurlijke boete.⁴ In die zaak ‘betwijfelt’ de voorzieningenrechter of de opgelegde boete niet in strijd komt met het nemo tenetur-beginsel, nu DNB *“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”*. Vodafone FS ziet veel gelijkenissen met de onderhavige zaak en kan zich vinden in de uitspraak van de voorzieningenrechter.

⁴ Rb Rotterdam (vzr.) 11 december 2023, r.o. 7, [ECLI:NL:RBROT:2023:11786](https://uitspraken.rechtspraak.nl?ident=ECCLI:NL:RBROT:2023:11786).

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	9 van 17

6 Beoordeling

De AFM is van oordeel dat i) Vodafone FS in de periode van 2 tot en met 24 augustus 2022 artikel 4:34, tweede lid, Wft heeft overtreden, ii) het nemo tenetur-beginsel niet aan beboeting in de weg staat en iii) het opportuun is om Vodafone FS voor de overtreding te beboeten. De AFM licht dit hieronder toe.

6.1 Overtreding van het verbod op overkreditering

Zoals blijkt uit paragraaf 4.1 hierboven heeft Vodafone FS het verbod op overkreditering van artikel 4:34, tweede lid, Wft overtreden in de periode van 2 tot en met 24 augustus 2022. Vodafone FS heeft deze overtreding ook niet betwist.

6.2 Nemo tenetur-beginsel

Het nemo tenetur-beginsel houdt – voor zover hier relevant en kort samengevat – in dat een rechtspersoon die geconfronteerd wordt met mogelijke boeteoplegging niet gedwongen kan worden mee te werken aan het leveren van bewijs tegen zichzelf. De AFM is van oordeel dat dit beginsel in deze zaak is gerespecteerd. Kort gezegd heeft de AFM als bewijs voor de overtreding gebruikt de resultaten van tien onderzochte klantdossiers in combinatie met een overzicht van 164 kredietovereenkomsten. Dit zijn stukken die uitsluitend wilsonafhankelijk materiaal bevatten. Bovendien heeft de AFM bij het opvragen hiervan aan Vodafone FS de cautie gegeven. Het nemo tenetur-beginsel strekt zich in principe niet uit tot wilsonafhankelijk materiaal en in dit geval is geen sprake van één van de in de jurisprudentie vastgestelde uitzonderingen.⁵ Op zichzelf bezien is er dus geen reden voor twijfel aan de rechtmatigheid van het bewijs.

Dat de AFM de stukken heeft opgevraagd naar aanleiding van een – naar het zich laat aanzien verplichte – incidentmelding van Vodafone FS, waarvan mag worden aangenomen dat die wilsonafhankelijk materiaal bevatte en waarop het nemo tenetur-beginsel dus wel van toepassing is, maakt dit niet anders. In dit verband benadrukt de AFM dat de verplichting tot het doen van incidentmeldingen niet tot doel heeft om specifieke overtredingen aan de AFM te melden, maar om de AFM op de hoogte te stellen van een ‘gedraging of gebeurtenis die een ernstig gevaar vormt voor de integere uitoefening van het bedrijf van een financiële onderneming’.⁶ Naar aanleiding van een incidentmelding kan de AFM onderzoek doen en mocht daaruit een overtreding naar voren komen, dan is het opleggen van een bestuurlijke boete slechts één van de opties. Tegen deze achtergrond kan niet gezegd worden dat het nemo tenetur-beginsel op indirecte wijze zou worden geschonden als – zoals in dit geval – de incidentmelding een concreet omschreven overtreding bevat en de AFM dat gegeven gebruikt als startpunt voor haar onderzoek, uitmondend in het

⁵ Het kader voor toetsing aan artikel 6 EVRM is onder meer uiteengezet in: EHRM 4 oktober 2022, nr. 58342/15 (De Legé), ECLI:CE:ECHR:2022:1004JUD005834215. Zie [FED 2022/123](#) m.nt. Van Nijnatten.

⁶ Zie definitie van ‘incident’ in artikel 1 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	10 van 17

opleggen van een boete, waaraan uitsluitend wilsonafhankelijk bewijsmateriaal ten grondslag ligt. De jurisprudentie biedt ook geen aanknopingspunten om aan te nemen dat het nemo tenetur-beginsel zich zo ver zou uitstrekken. Ten overvloede voegt de AFM hieraan toe dat een andere lezing ook het onwenselijke gevolg zou hebben dat een onderneming aan een boete zou kunnen ontkomen door onder verwijzing naar de plicht tot incidentmelding de toezichthouder gedetailleerd op de hoogte te stellen van begane overtredingen. Het nemo tenetur-beginsel behoort hiertegen geen bescherming te bieden.

6.3 Waarom legt de AFM hier een boete op?

De AFM acht het opportuun om Vodafone FS voor deze overtreding te beboeten en licht dit hieronder toe.

6.3.1 Belang van de norm

De bescherming van de consument op de kredietmarkt staat centraal in artikel 4:34 Wft. De aanbieder van krediet moet zich vergewissen van de financiële positie van de consument, zodat overkreditering kan worden voorkomen. In de wetsgeschiedenis is benoemd dat in het geval van een consument met een zwakke of onzekere positie eerder sprake is van een krediet dat onverantwoord is.⁷ De wetgever heeft het belang van de bescherming van consumenten tegen overkreditering onderschreven door overtreding van het wetsartikel strafbaar te stellen met een boete van de hoogste categorie.⁸

6.3.2 De overtreding, de opstelling van Vodafone en de voorgeschiedenis

Zoals hierboven uiteengezet, had een fout bij een software-aanpassing tot gevolg dat Vodafone FS gedurende circa drie weken bij het verstrekken van telecomkredieten geen ILT uitvoerde. Na ontdekking van de fout heeft Vodafone FS in kaart gebracht dat in die periode 164 klanten zijn overgekrediteerd. Aan hen zijn kredieten verstrekt die niet, althans niet voor die bedragen, hadden mogen worden verstrekt. In totaal gaat het om een bedrag van € 61.992. Puntsgewijs weergegeven heeft Vodafone FS na het aan licht komen van de fout het volgende ondernomen en zich als volgt opgesteld:

- Vodafone FS heeft de fout direct hersteld, en daarmee de overtreding beëindigd;
- Vodafone FS heeft snel daarna in kaart gebracht wie er door de fout waren getroffen en vervolgens uit eigen beweging de kredieten kwijtgescholden van de 164 klanten om wie het bleek te gaan, waarbij zij hun toestel konden behouden;
- Vodafone FS heeft de overtreding als incident aan de AFM gemeld;
- Naar het zich laat aanzien heeft Vodafone FS adequate maatregelen getroffen om herhaling van overtredingen als deze te voorkomen, door het opstellen en uitvoeren van een herstelplan en het verbeteren van haar processen; en
- Vodafone FS heeft haar volledige medewerking verleend aan het onderzoek van de AFM.

⁷ Zie: *Kamerstukken II* 2005/06, 29 708, nr. 19, p. 524.

⁸ Zie paragraaf 6.2 van dit besluit.

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	11 van 17

Gelet op het bovenstaande gaat het om een overtreding van beperkte omvang en heeft Vodafone FS na ontdekking ervan in alle opzichten adequaat gehandeld. Op zichzelf zou een boete dan ook niet zonder meer de aangewezen maatregel zijn. Dit wordt echter anders door het feit dat Vodafone FS al twee keer eerder door de AFM is aangesproken op overtredingen als deze. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.2, heeft Vodafone FS in juli 2018 een waarschuwing gekregen voor overtreding van het eerste lid van artikel 4:34 Wft (onvoldoende informatie-inwinning) en in maart 2022 een waarschuwing voor overtreding van het tweede lid (overkreditering). Het feit dat Vodafone FS ondanks de twee gegeven waarschuwingen, en nog geen half jaar na de laatste waarschuwing, wederom één van de normen van artikel 4:34 Wft heeft overtreden, geeft voor de AFM de doorslag om Vodafone FS voor de onderhavige overtreding te beboeten. De constructieve opstelling van Vodafone FS na ontdekking van de overtreding doet aan de opportuniteit van boeteoplegging niet af, maar is wel aanleiding tot een verlaging van het boetebedrag (zie verder paragraaf 7.2.3).

7 Besluit

7.1 Besluit tot boeteoplegging

Op grond van het voorgaande heeft de AFM besloten aan Vodafone FS een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft in de periode van 2 augustus 2022 tot en met 24 augustus 2022.^{9, 10}

7.2 Hoogte van de boete

De AFM stelt de hoogte van de boete vast op € 375.000. De AFM licht dit als volgt toe.¹¹

7.2.1 Wettelijk systeem: basisbedrag van € 2.500.000

De boete voor de overtreding bedraagt in dit geval maximaal 10% van de netto-omzet van VodafoneZiggo Group Holding B.V.¹² De AFM merkt deze zaak niet aan als een 'zwaardere zaak' in zin van het Boetetoemettingsbeleid. Dit betekent dat de AFM een basisbedrag van € 2.500.000 hanteert als startpunt voor het vaststellen van de hoogte van de boete, en in stap 4 van het beleid (omvang van de onderneming) 100% van het boetebedrag aanhoudt.

⁹ De AFM heeft de bevoegdheid om een boete op te leggen op grond van artikel 1:80, eerste lid, onderdeel a, Wft juncto de Bijlage bij artikel 1:80 Wft. Dit besluit tot boeteoplegging is genomen door het bestuur van de AFM en, conform het tekeningsmandaat, ondertekend door de boetefunctionaris en een jurist bestuurlijke boetes.

¹⁰ Volledigheidshalve wijst de AFM erop dat de overtreding waarvoor deze boete is opgelegd, geldt als een [toezichtantecedent](#) voor alle (mede)beleidsbepalers en de leden van het toezichthoudend orgaan ten tijde van de overtredingsperiode.

¹¹ De AFM volgt hierbij het stappenplan zoals opgenomen in het Boetetoemettingsbeleid AFM 2021 (het [Boetetoemettingsbeleid](#)). Zie: [Bestuurlijke boete en publicatie](#) (Hoogte van de boete).

¹² Zie artikel 1:82, eerste lid, Wft (VodafoneZiggo Group Holding B.V., waarvan Vodafone FS deel uitmaakt, had in 2023 een netto jaaromzet – ver – boven het grensbedrag van € 50 miljoen).

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	12 van 17

7.2.2 Ernst/duur van de overtreding en mate van verwijtbaarheid

De AFM kan het basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% als de ernst en/of duur van de overtreding dit rechtvaardigt. Daarnaast kan de AFM dit basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% als de mate van verwijtbaarheid dit rechtvaardigt.¹³

Zoals uiteengezet in paragraaf 6.3 hierboven, gaat het om een op zichzelf ernstige overtreding, waarvan in dit specifieke geval echter de omvang en duur beperkt zijn gebleven. Dat geldt ook voor de impact op individuele klanten. Dit is reden voor een aanzienlijke verlaging van het basisbedrag op grond van de ernst en duur van de overtreding. Daarnaast heeft Vodafone FS aannemelijk gemaakt dat de oorzaak van het systeemtekort een ongelukkige samenloop van omstandigheden is geweest. Hoewel dit vanzelfsprekend in de risicosfeer van Vodafone FS ligt – en wellicht iets zegt over de wijze van bedrijfsvoering binnen Vodafone FS destijds, gelet op de twee eerdere waarschuwingen – is dit reden voor een lichte verlaging van de boete op grond van de mate van verwijtbaarheid.

Per saldo ziet de AFM in de combinatie van de ernst/duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid aanleiding voor een verlaging van het basisbedrag met 50%.¹⁴ Het bedrag komt hiermee op € 1.250.000.

7.2.3 Passendheidstoets

Vodafone FS heeft de overtreding zelf 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.

In de toelichting op het Boetetoemetsingsbeleid is opgenomen dat de ervaring leert dat verlagingen met meer dan 30% op grond van de 'opstelling van de overtreder' uitzonderlijk zijn.¹⁵ De AFM meent dat de opstelling van Vodafone FS deze uitzondering verdient en verlaagt het boetebedrag met 70%. Het bedrag komt hiermee uit op € 375.000.

7.2.4 Draagkracht

Vodafone FS moet worden geacht een boete van € 375.000 te kunnen dragen, zodat voor een verdere verlaging geen aanleiding is.

¹³ Artikel 2, tweede en derde lid, van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector. Zie ook stappen 1 en 2 uit het Boetetoemetsingsbeleid.

¹⁴ Het Boetetoemetsingsbeleid biedt ruimte voor één verhoging met 25% wegens zowel de ernst/duur van de overtreding als de mate van verwijtbaarheid. Zie paragraaf 3.2, stap 2.

¹⁵ Zie: [Bestuurlijke boete en publicatie](#) (Hoogte van de boete).

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	13 van 17

7.3 Betaling van de boete

De boete moet worden betaald binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit¹⁶ op [bankrekening] ten name van AFM te Amsterdam, onder vermelding van [factuurnummer]. Vodafone FS ontvangt geen afzonderlijke factuur voor dit bedrag. Bij betaling na de termijn van zes weken is Vodafone FS de wettelijke rente verschuldigd.¹⁷

Als Vodafone FS 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 Vodafone FS na de bezwaarprocedure in beroep gaat, totdat op het beroep is beslist.¹⁸ Over de periode dat de verplichting om de boete te betalen is geschorst, is wel wettelijke rente verschuldigd.¹⁹

7.4 Openbaarmaking van de boete

De AFM moet een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar maken.²⁰ Als de bestuurlijke boete openbaar is gemaakt, moet de AFM ook zo spoedig mogelijk de indiening van een bezwaar tegen de boete openbaar maken.²¹

De wetgever heeft het openbaar maken van bestuurlijke sancties verplicht gezien:

- het belang van het publiek om zo ruim mogelijk kennis te kunnen nemen van het optreden van de toezichthouders en de gronden daarvoor;
- het belang van andere instellingen die onder toezicht staan, zodat zij weten welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en meer inzicht krijgen in de invulling die de toezichthouder aan bepaalde normen geeft;
- het belang van personen die door de inbreuk schade hebben geleden, zodat zij eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend kunnen maken; en
- het belang van een ontmoedigend effect op andere personen en ondernemingen onder toezicht om overtredingen te begaan.

Deze belangen wegen over het algemeen op tegen het belang van de overtreder dat zijn overtreding niet bekend wordt.²²

¹⁶ Artikel 4:87, eerste lid, en de artikelen 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**).

¹⁷ Zie artikel 4:97 e.v. Awb en artikel 1:85, tweede lid, Wft.

¹⁸ Artikel 1:85, eerste lid, Wft.

¹⁹ Artikel 1:85, tweede lid, Wft.

²⁰ Artikel 1:97, derde lid, Wft.

²¹ Artikel 1:97, vijfde lid, Wft.

²² *Kamerstukken II* 2015/16, 34 455, nr. 3, pp. 11-12 en *Kamerstukken II* 2005/06 29 708, nr. 19, pp. 301-303 en 420-421, nr. 20, p. 30 en nr. 39, pp. 8-10.

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	14 van 17

7.4.1 Uitzonderingsgronden

Onder bepaalde omstandigheden moet de openbaarmaking worden uitgesteld of anoniem plaatsvinden.²³ Dit is het geval voor zover:

- de openbaar te maken gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn;
- betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend;
- een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen zou worden ondermijnd; of
- de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht.

Als ook een uitgestelde of anonieme openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen, blijft openbaarmaking achterwege.²⁴

De AFM ziet in dit geval geen reden om de openbaarmaking uit te stellen of in anonieme vorm te laten plaatsvinden. Er is namelijk geen sprake van één van de hiervoor genoemde uitzonderingsgronden. Dit wordt als volgt toegelicht.

Het is de AFM niet gebleken dat Vodafone FS of eventuele andere betrokken partijen door directe en niet-anonieme openbaarmaking in onevenredige mate schade zou worden berokkend. Publicatie dient het maatschappelijk belang om de markt te informeren of te waarschuwen. In dit geval is het bijvoorbeeld van belang om klanten op de hoogte te stellen van het feit dat Vodafone FS – herhaaldelijk – normen ter voorkoming van overkreditering heeft overtreden. Publicatie is daarnaast van belang voor de generale preventieve werking, omdat marktpartijen daardoor worden ingelicht over het handhavend optreden van de toezichthouder en de mogelijke gevolgen van een overtreding van de Wft. Uit dit oogpunt van preventie is volledige openbaarmaking effectiever dan anonieme publicatie van een boetebesluit.²⁵

In dit geval is niet gebleken van een individuele, bijzondere situatie, 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 De AFM ziet in dit verband niet in waarom door publicatie van de boete het algemene vertrouwen in de verstrekking van

²³ Zie artikel 1:98, eerste lid, Wft.

²⁴ Zie artikel 1:98, tweede lid, Wft.

²⁵ Zie bijv. Vvz Rb Rotterdam, 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:4055, Vvz Rb Rotterdam, 20 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2405; Vvz Rb Rotterdam, 18 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4042; Rb Rotterdam 26 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1060; Cbb 1 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:352.

²⁶ Zie bijv. 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.

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	15 van 17

telecomkredieten onnodig zou dalen, zoals Vodafone FS (zonder nadere toelichting) heeft opgemerkt. Daarbij komt dat eventuele schade door de openbaarmaking veeleer valt toe te schrijven aan overtreding van de norm door Vodafone FS, dan aan de genoemde openbaarmaking. Ook heeft de AFM niet kunnen vaststellen dat andere uitzonderingsgronden zich voordoen.

In de zienswijze heeft Vodafone FS tot slot gesteld dat publicatie van het boetebesluit leidt tot reputatieschade en daarmee kwalificeert als extra straf. Hierin gaat de AFM niet mee. De publicatie van een boetebesluit heeft als regel geen punitief karakter en waarom dat in dit geval anders zou zijn, is door Vodafone FS op geen enkele wijze toegelicht. Ten aanzien van de gestelde reputatieschade zelf wijst de AFM erop dat deze inherent aan de publicatie van een bestuurlijke sanctie en op zichzelf niet als onevenredige schade is aan te merken.²⁷

7.4.2 Wijze van publicatie

De AFM publiceert de boete door een openbare versie van het boetebesluit op haar website te plaatsen. De openbare versie bevat de volledige tekst van dit besluit, met uitzondering van vertrouwelijke gegevens. Deze openbare versie is als **bijlage 1** bij dit besluit gevoegd. Als Vodafone FS van mening is dat de openbare versie toch nog vertrouwelijke gegevens bevat, dan verneemt de AFM dat graag uiterlijk binnen drie werkdagen na bekendmaking van dit besluit.

De openbare versie van het boetebesluit wordt geplaatst onder begeleiding van een persbericht. Van het persbericht kan een Engelse vertaling worden opgenomen. De AFM plaatst daarnaast een bericht over de boete in haar periodieke nieuwsbrieven en op LinkedIn en X²⁸ en maakt gebruik van een RSS-feed²⁹ en een news-alert.³⁰ Het te publiceren persbericht is als **bijlage 2** bij deze brief opgenomen.

De AFM kan, al naargelang de omstandigheden op het moment van publicatie, deze publicatietekst nog wijzigen of aanvullen.

Bij het persbericht wordt een pdf-bestand geplaatst met een weergave van de actuele stand van zaken. In dit pdf-bestand zal de AFM de datum opnemen waarop zij een bezwaarschrift heeft ontvangen, of dat er geen bezwaar is gemaakt tegen de boete. Ook zal de AFM in dit pdf-bestand en bij het persbericht een deeplink opnemen naar een eventuele uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank op rechtspraak.nl. In **bijlage 3** bij deze brief is te zien hoe de AFM de actuele stand van zaken zal weergeven.

²⁷ Vgl. Vvz Rb Rotterdam 12 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10860, r.o. 22.4.

²⁸ Het bericht op LinkedIn en X zal bestaan uit de kop en het intro van het persbericht (voor zover het aantal tekens dat toestaat) en een link naar het persbericht op de website van de AFM.

²⁹ Een RSS-feed is een automatische melding van aanpassingen op de website.

³⁰ Persbureaus en andere geabonneerden ontvangen per e-mail persberichten van de AFM via *news-alerts*.

Datum	15 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	16 van 17

Ten slotte wordt de boete opgenomen op een pagina van de AFM-website waarop alle door de AFM gepubliceerde sancties zijn opgenomen. De pagina bevat een link naar de pagina met het persbericht en de overige bovengenoemde informatie.

7.4.3 Publicatiemoment

Publicatie vindt niet eerder plaats dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan Vodafone FS bekend is gemaakt.³¹ De publicatie wordt opgeschort als Vodafone FS verzoekt om een voorlopige voorziening.³² Publicatie wordt dan in elk geval opgeschort, totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.³³

7.4.4 Overige publicatiemomenten

De AFM is verplicht om zo spoedig mogelijk inzicht te geven in de actuele stand van de procedure. De AFM dient ook de uitkomst van een ingediend bezwaar en de instelling en uitkomst van een (hoger) beroepsprocedure bekend te maken.³⁴

Dit besluit ziet niet op die latere publicaties. In een later stadium zal Vodafone FS over deze nadere publicaties worden geïnformeerd.

8 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 e-mail (bezwarenbox@afm.nl) worden ingediend. Aan deze elektronische verzending stelt de AFM nadere eisen die op haar website worden toegelicht (www.afm.nl/bezwaar). Een van die eisen is dat een bezwaarschrift niet aan andere 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.

³¹ Artikel 1:100, eerste lid, Wft. Dit laat onverlet de mogelijkheid van de AFM om onder omstandigheden eerder over te gaan tot openbaarmaking (artikel 1:100a, eerste lid, Wft).

³² Als bedoeld in artikel 8:81 Awb

³³ Artikel 1:100, derde lid, Wft. Dit laat onverlet de mogelijkheid van de AFM om onder omstandigheden eerder over te gaan tot openbaarmaking (artikel 1:100a, tweede lid, Wft).

³⁴ Artikel 1:97, vijfde lid, Wft, tenzij het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie op grond van artikel 1:98 Wft niet openbaar is gemaakt.

Datum 15 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 17 van 17

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Jurist bestuurlijke boetes

[was getekend]
Boetefunctionaris