

Openbare versie
Per e-mail vooruit en aangetekend verstuurd
Loandome Fullfillment & Services Ltd
Dun Karm Street B'Kara Bypass Birkirkara
BKR 9037 MALTA

Datum 19 december 2019
Ons kenmerk [REDACTED]
Pagina 1 van 8
Betreft Beslissing op bezwaar

Geacht bestuur,

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (**CBb**) heeft op 4 september 2018 een uitspraak (**de Uitspraak**)¹ gedaan, waarin zij de beslissing² van de AFM op het bezwaar van Loandome Fullfillment & Services Ltd (**Loandome F&S**) van 25 augustus 2016 (**de Beslissing op bezwaar**) heeft vernietigd. Het CBb heeft de AFM opgedragen opnieuw op de bezwaren van Loandome F&S te beslissen, met inachtneming van hetgeen in de Uitspraak is overwogen en beslist. Loandome F&S heeft bezwaar gemaakt tegen de op 21 april 2016 door de AFM opgelegde last onder dwangsom (**de Last**) wegens overtreding van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**).³

De AFM heeft besloten de Last gedeeltelijk te wijzigen⁴, in die zin dat zij daaraan de restrictie toevoegt dat, voor zover Loandome F&S als gevolg van de opgelegde last onder dwangsom wilsafhankelijk materiaal aan de AFM verstrekt, de AFM dit materiaal uitsluitend zal gebruiken ten behoeve van de uitoefening van het toezicht en niet (mede) voor doeleinden van bestuurlijke beboeting of strafvervolgning van Loandome F&S.

In deze brief wordt uitgelegd hoe de AFM tot haar oordeel is gekomen.

De beslissing is als volgt opgebouwd. In paragraaf I beschrijft de AFM de procedure. Paragraaf II bevat de relevante feiten en omstandigheden. Paragraaf III bevat de beoordeling van alle gronden door de AFM. In paragraaf IV staat het besluit van de AFM. Tot slot bevat paragraaf V de rechtsgangverwijzing.

¹ CBb 4 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:444.

² Beslissing op bezwaar met kenmerk [REDACTED]

³ Last onder dwangsom met kenmerk [REDACTED]

⁴ Zoals bedoeld in artikel 7:11, tweede lid, Awb.

Datum 19 december 2019

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 2 van 8

I. Procedure

1. Bij besluit van 21 april 2016 heeft de AFM aan Loandome F&S de Last opgelegd wegens overtreding van artikel 5:20 van de Awb. De Last is opgelegd met als doel dat Loandome F&S bepaalde informatie aan de AFM verstrekt.
2. Bij fax van 3 mei 2016 heeft Loandome F&S bezwaar gemaakt tegen de Last (**het Bezwaarschrift**). De gronden van het bezwaar zijn bij brief van 10 juni 2016 aangevuld (**het Aanvullend bezwaarschrift**).
3. Bij brief van 4 mei 2016⁵ heeft de AFM de ontvangst van het door Loandome F&S ingediende pro-forma bezwaarschrift bevestigd.
4. Bij fax van 3 mei 2016 heeft Loandome F&S een verzoek om een voorlopige voorziening bij de rechtbank Rotterdam ingediend, inhoudende schorsing van de werking van de Last en openbaarmaking daarvan.
5. Bij uitspraak van 11 juli 2016⁶ heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam het verzoek van Loandome F&S afgewezen.
6. Bij e-mail van 13 juli 2016 heeft Loandome F&S aangegeven af te zien van gebruikmaking van het recht om te worden gehoord.
7. Op 19 juli 2016 heeft de AFM een brief⁷ gestuurd met de mededeling dat zij niet binnen de wettelijke termijn zal kunnen beslissen en dat de AFM daarom gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de Beslissing op bezwaar te verdagen met zes weken op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb tot en met 30 augustus 2016.
8. De dwangsom is verbeurd tot een bedrag van €50.000 en op 27 juli 2016 heeft de AFM de Last gepubliceerd op haar website.
9. In de Beslissing op bezwaar van 25 augustus 2016 heeft de AFM het bezwaar ongegrond verklaard en de Last in stand gelaten.
10. Op 5 oktober 2016 heeft Loandome F&S tegen de Beslissing op bezwaar beroep ingesteld bij de Rechtbank Rotterdam. De gronden van beroep zijn ingediend bij brief van 14 november 2016 (**het Beroepschrift**) en bij brief van 24 november 2016 aangevuld (**het Aanvullend beroepschrift**).

⁵ Brief met kenmerk [REDACTED].

⁶ Rechtbank Rotterdam 11 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:6829.

⁷ Brief met kenmerk [REDACTED].

Datum 19 december 2019
Ons kenmerk [REDACTED]
Pagina 3 van 8

11. De AFM heeft op 12 december 2016 een verweerschrift ingediend (**het Verweerschrift**).⁸
12. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 10 april 2017. Op 1 juni 2017 heeft de Rechtbank Rotterdam uitspraak gedaan en het beroep van Loandome F&S ongegrond verklaard (**de Rechtbank-uitspraak**).⁹
13. Loandome F&S heeft hoger beroep ingesteld tegen de Rechtbank-Uitspraak. De gronden van hoger beroep zijn ingediend bij brief van 11 september 2017 (**het Hoger beroepschrift**).
14. De AFM heeft op 20 oktober 2017 een verweerschrift in hoger beroep ingediend (**het Verweerschrift in hoger beroep**).¹⁰ De inhoudelijke behandeling van het hoger beroep door het CBb heeft op 27 juni 2018 plaatsgevonden. Het CBb heeft op 4 september 2018 de Uitspraak gedaan, waarin het CBb het hoger beroep van Loandome F&S gegrond heeft verklaard en de Beslissing op bezwaar heeft vernietigd. Het CBb heeft (kortgezegd) de AFM opgedragen opnieuw op de door Loandome F&S ingestelde bezwaren te beslissen met inachtneming van de overwegingen in de Uitspraak.
15. Op 4 oktober 2018 heeft de AFM een brief¹¹ gestuurd met de mededeling dat zij niet binnen de wettelijke termijn zal kunnen beslissen en dat de AFM daarom gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de nieuwe beslissing op bezwaar te verdagen met zes weken op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb tot en met 26 november 2018.
16. Bij e-mail van 7 november 2018 heeft de AFM Loandome F&S op grond van artikel 7:10, vierde lid, onder a, Awb verzocht om instemming met uitstel van de beslistermijn van de beslissing op bezwaar tot uiterlijk 25 december 2018. Bij e-mail van 9 november 2018 heeft Loandome F&S hiermee ingestemd.
17. Op 20 november 2018 heeft de gemachtigde van Loandome F&S aangegeven niet langer gemachtigde te zijn van Loandome F&S. Desgevraagd heeft de (voormalig) gemachtigde aangegeven niet te weten wie Loandome F&S momenteel vertegenwoordigt.
18. Op 21 november 2018 heeft de AFM een brief¹² gestuurd waarin zij Loandome F&S in de gelegenheid stelt om aan te geven of zij gebruik wenst te maken van het recht te worden gehoord. De brief is zowel per aangetekende post als per e-mail verstuurd. Per e-mail is de brief in een versleuteld bestand verzonden. Op 28 november 2018 heeft de AFM een notificatie ontvangen waaruit blijkt dat Loandome F&S de per e-mail verstuurde brief heeft gedownload. De AFM heeft geen reactie ontvangen van Loandome F&S.

⁸ Verweerschrift met kenmerk [REDACTED]

⁹ Rechtbank Rotterdam 1 juni 2017, ECLI:NL:RBOT:2017:4116.

¹⁰ Verweerschrift in hoger beroep met kenmerk [REDACTED].

¹¹ Brief met kenmerk [REDACTED].

¹² Brief met kenmerk [REDACTED].

II. Feiten en omstandigheden

19. Deze beslissing op bezwaar is gebaseerd op feiten, zoals die onder meer zijn opgenomen in de Last, de Rechtbank-uitspraak, de Uitspraak, evenals gedurende en na deze procedures over en weer verzonden correspondentie en aanvullende stukken. Deze feiten en omstandigheden moeten hier, voor zover zij niet reeds zijn herhaald, als herhaald en ingelast worden beschouwd. Hierna volgt de kern van de feiten en omstandigheden waarop de besluitvorming van de AFM in deze beslissing op bezwaar is gebaseerd.
20. Door Loandome F&S is niet betwist dat zij via haar website krediet heeft aangeboden aan consumenten in Nederland, zonder te beschikken over een vergunning van de AFM.¹³ Wel zijn door Loandome F&S verschillende gronden aangevoerd tijdens de bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsprocedure inzake de onrechtmatigheid van de Last.
21. In de Rechtbank-uitspraak en de Uitspraak hebben de rechtbank en het CBB ten aanzien van alle gronden, behoudens de hierna te behandelen grond, geoordeeld dat deze niet kunnen slagen.¹⁴
22. Ten aanzien van de door Loandome F&S aangevoerde grond dat de AFM in de Last ten onrechte niet een restrictie heeft opgenomen dat, voor zover de informatie die door middel van de Last is gevorderd uit wilsafhankelijk materiaal bestaat, dit materiaal niet mede zal worden gebruikt voor doeleinden van bestuurlijke beboeting of strafvervolging (**de Restrictie**), oordeelt het CBB in de Uitspraak als volgt:¹⁵

“12. [...] Het College komt tot de conclusie dat de AFM artikel 6 EVRM heeft geschonden, nu in de dwangsbesluiten een restrictie als hiervoor bedoeld ontbreekt. Het College acht het in het onderhavige geval niet uitgesloten dat appellanten als gevolg van het niet opnemen van de restrictie in de dwangsbesluiten zijn benadeeld. Niet uitgesloten is immers dat appellanten de bedoelde informatie niet hebben willen verstrekken, omdat de garantie ontbrak dat die informatie niet in een latere bestuurlijke boete procedure of een strafrechtelijke procedure tegen hen zou worden gebruikt. Er bestaat derhalve geen aanleiding om het geconstateerde gebrek in de dwangsbesluiten met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. Het bestreden besluit waarbij de – ongeclausuleerde – dwangsbesluiten zijn gehandhaafd, kan derhalve niet in stand blijven.

[..]

Het College zal, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep van appellanten gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. AFM zal worden opgedragen opnieuw op de bezwaren van appellanten te beslissen, zulks met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen en beslist.

¹³ Het is op grond van artikel 2:60, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**) verboden om zonder vergunning van de AFM krediet aan te bieden in Nederland.

¹⁴ Zoals overwogen in r.o. 6-6.2 van de Uitspraak, en zoals overwogen in r.o. 8 van de Uitspraak.

¹⁵ Zoals overwogen in r.o. 12-14 van de Uitspraak.

Indien de AFM de dwangsbesluiten wenst te handhaven onder de restrictie dat, voor zover deze betrekking hebben op de verstrekking van materiaal waarvan het bestaan van de wil van appellanten afhankelijk is, dit materiaal slechts zal worden gebruikt ten behoeve van het uitoefenen van bestuurlijk toezicht en niet (mede) voor doeleinden van bestuurlijke beboeting of strafvervolgning van appellanten, zal zij aan appellanten een nieuwe termijn moeten bieden om aan de aldus onder genoemde restrictie gehandhaafde last te voldoen.”

23. De AFM dient opnieuw op de bezwaren van appellanten te beslissen met inachtneming van hetgeen in de Uitspraak is overwogen en beslist.

III. Beoordeling

24. Alvorens in te gaan op de bezwaargronden van Loandome F&S, zal de AFM kort toelichten waarom de AFM is overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom aan Loandome F&S.
25. Naar aanleiding van de informatie op de website www.loandome.com is bij de AFM het sterke vermoeden ontstaan dat Loandome F&S zonder vergunning krediet aanbiedt en/of heeft aangeboden, dan wel daarin bemiddelt en/of heeft bemiddeld in Nederland. Onderdeel van het vermoeden van de AFM is dat Loandome zich specialiseerde/heeft gespecialiseerd in ‘flitskrediet’. Het zogeheten flitskrediet (ook wel minilening genoemd) is een lening met een korte looptijd en relatief lage leensom (vaak van enkele tientallen tot honderden euro’s). Aanbieders van flitskrediet vallen onder het toezicht van de AFM en moeten beschikken over een vergunning.¹⁶ Aanbieders van flitskrediet richten zich voornamelijk op een groep consumenten die kwetsbaar zijn doordat zij een acute behoefte aan geld hebben.¹⁷ Kwetsbare consumenten in geldnood worden door flitskredietaanbieders verleid om snel geld te lenen, maar overzien niet dat hiervoor te hoge kosten in rekening worden gebracht. De AFM vindt flitskrediet een zeer schadelijk product.¹⁸
26. De AFM is een onderzoek naar Loandome F&S gestart en heeft hiervoor herhaaldelijk informatieverzoeken gericht aan Loandome F&S. Op 12 februari 2016 heeft de AFM zowel per post als per e-mail informatieverzoeken verzonden aan Loandome F&S. Op 11 maart 2016 heeft de AFM opnieuw informatieverzoeken zowel per post als per e-mail verzonden. Op 17 maart 2016 heeft de AFM opnieuw een herhaald informatieverzoek per e-mail gezonden aan Loandome F&S. Loandome F&S heeft niet op de (herhaalde) informatieverzoeken gereageerd. De AFM acht het verkrijgen van de gevraagde informatie zeer van belang, omdat dit in belangrijke mate bijdraagt aan het AFM-toezicht op de naleving van de Wft door Loandome F&S. De AFM is daarom overgegaan tot het opleggen van de Last met als doel om de verzochte informatie alsnog te verkrijgen.

¹⁶ <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/flitskrediet>

¹⁷ <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2013/apr/snel-geld-kassa>

¹⁸ <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2017/feb/consultatie-reclameverbod>

Datum 19 december 2019

Ons kenmerk

Pagina 6 van 8

27. Tot op heden heeft Loandome F&S de verzochte informatie niet aan de AFM verstrekt. De AFM wordt hierdoor nog steeds ernstig geschaad in haar toezicht. Zo is het voor de AFM nog steeds onduidelijk hoe de dienstverlening van Loandome F&S eruit ziet/heeft gezien, en/of welke rol Loandome F&S heeft gespeeld in het aanbieden en/of bemiddelen in flitskrediet. De verzochte informatie kan voor de AFM in het kader van haar toezicht van belang zijn om bijvoorbeeld een gedegen beeld van de flitskredietpraktijken te kunnen krijgen en zo de flitskredietproblematiek beter in kaart te kunnen brengen.
28. De AFM acht het niet voldoen aan de medewerkingsplicht van artikel 5:20 Awb zeer ernstig, omdat de AFM hierdoor in de uitoefening van haar toezichthoudende taken ernstig wordt belemmerd.¹⁹ De medewerkingsplicht maakt het immers mogelijk dat toezichthouders de hun toekomstige bevoegdheden daadwerkelijk kunnen effectueren. De AFM kan zodoende niet onderzoeken of Loandome F&S mogelijk in strijd met artikel 2:60 en/of 2:80 Wft actief is (geweest) op de financiële markten. Deze vergunningplicht voor het aanbieden van of bemiddelen in krediet in Nederland strekt tot (onder meer) het waarborgen van voldoende bescherming aan consumenten en hun financiële belangen. Het niet naleven van de vergunningplicht kan het vertrouwen van consumenten in de financiële markten ernstig schaden.

Bezwaargronden zoals aangevoerd tijdens bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsprocedure

Deze paragraaf bevat de beoordeling van de AFM van de bezwaargronden zoals aangevoerd tijdens de bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsprocedure met inachtneming van hetgeen in de Uitspraak is overwogen en beslist.

Op te nemen restrictie

29. In de Uitspraak heeft het CBb geoordeeld dat de AFM artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (**het EVRM**) heeft geschonden nu zij in de Last niet de Restrictie heeft opgenomen. Naar het oordeel van het CBb is namelijk niet uit te sluiten dat Loandome F&S de gevraagde informatie niet heeft willen verstrekken, doordat in de Last de garantie ontbrak dat de gevraagde informatie niet in een latere bestuurlijke boeteprocédure of een strafrechtelijke procedure tegen haar zou worden gebruikt.²⁰ Het CBb draagt de AFM op een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in de Uitspraak is overwogen. Het CBb heeft daarbij bepaald dat, indien de AFM de Last handhaaft, zij dit dient te doen onder de Restrictie en dat zij daarbij een nieuwe begunstigingstermijn dient te stellen.
30. Tot op heden heeft de AFM de gevraagde informatie niet ontvangen. Zoals hiervoor overwogen, kent de AFM nog steeds veel belang toe aan het ontvangen van de gevraagde informatie.²¹ De AFM handhaaft de Last dan ook onder toevoeging van de Restrictie. De AFM zal hieraan feitelijk uitvoering geven door aan de tekst van de Last de volgende restrictiezin toe te voegen:

¹⁹ Zoals bedoeld in artikel 1:25, tweede lid, Wft.

²⁰ Zoals overwogen in r.o. 12 van de Uitspraak.

²¹ Zie randnummers 25 t/m 29 van deze beslissing op bezwaar.

Datum 19 december 2019

Ons kenmerk

Pagina

7 van 8

“Voor zover Loandome F&S als gevolg van deze last onder dwangsom wilsafhankelijk materiaal aan de AFM verstrekt, zal de AFM dit materiaal uitsluitend gebruiken ten behoeve van de uitoefening van toezicht en niet (mede) voor doeleinden van bestuurlijke beboeting of strafvervolgning van Loandome F&S.”

Overige bezwaargronden

31. Ten aanzien van alle gronden zoals aangevoerd tijdens bezwaar, beroep en hoger beroep²², behoudens de grond inzake de restrictie, overweegt de AFM als volgt.
32. Over deze gronden is reeds uitgebreid geoordeeld door de meervoudige kamer van de Rechtbank Rotterdam in een bodemprocedure en door het CBb.²³ Naar het oordeel van de Rechtbank Rotterdam²⁴ en het CBb kunnen geen van deze gronden slagen.²⁵ De AFM heeft de opdracht gekregen van het CBb om opnieuw op de bezwaren van Loandome F&S te beslissen “(...) zulks met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen en beslist (...)”²⁶ Deze omstandigheid rechtvaardigt een korte heroverweging, althans de conclusie dat niet valt in te zien waarom in het kader van deze bezwaarprocedure tot een ander oordeel zou moeten worden gekomen dan in de Uitspraak. Loandome F&S heeft hiertoe ook geen nadere (bezwaar)gronden ingediend. De AFM volgt dan ook het oordeel van het CBb inzake deze gronden en volstaat met een verwijzing naar hetgeen is overwogen en beslist in de Uitspraak. Gelet hierop leidt heroverweging ten aanzien van deze (bezwaar)gronden niet tot een ander oordeel.

IV. Besluit

33. De AFM heeft besloten de Last gedeeltelijk te wijzigen, in die zin dat zij aan de tekst daarvan de volgende restrictiezin toevoegt: “Voor zover Loandome F&S als gevolg van deze last onder dwangsom wilsafhankelijk materiaal aan de AFM verstrekt, zal de AFM dit materiaal uitsluitend gebruiken ten behoeve van de uitoefening van toezicht en niet (mede) voor doeleinden van bestuurlijke beboeting of strafvervolgning van Loandome F&S.”
34. Voor het overige verklaart de AFM het bezwaar ongegrond en laat de AFM de Last in stand. De motivering van het bestreden besluit wordt aangevuld met de motivering die in deze beslissing op bezwaar is opgenomen.

²² 19 Voor een volledig overzicht van de gronden verwijst de AFM naar het Bezwaarschrift, het Aanvullend bezwaarschrift, het Beroepschrift, het Aanvullend beroepschrift en het Hoger beroepschrift.

²³ Overigens in navolging op het oordeel van de voorlopige voorzieningenrechter in de eerdere bezwaarprocedure.

²⁴ Zoals overwogen in r.o. 3-3.3, 4-4.2, 6-6.2 en 7.

²⁵ Zoals overwogen in r.o. 7-9.

²⁶ Zoals overwogen in r.o. 12 van de Uitspraak.

Datum 19 december 2019

Ons kenmerk

Pagina

8 van 8

35. De AFM stelt een nieuwe begunstigingstermijn van **10 werkdagen** na dagtekening van deze brief. Dit houdt in dat Loandome F&S binnen deze termijn alsnog volledig aan het informatieverzoek moet voldoen.
36. Loandome F&S kan de gevraagde informatie sturen aan: AFM, t.a.v. [REDACTED], of per fax naar [REDACTED], of per e-mail naar [REDACTED].
37. Als Loandome F&S niet binnen de termijn van tien werkdagen na dagtekening van deze brief aan de Last voldoet, wordt een dwangsom verbeurd. Deze dwangsom bedraagt €5000,- (zegge: vijfduizend euro) voor iedere dag of gedeelte daarvan dat Loandome F&S één of meer van de hierboven gevraagde gegevens niet heeft verstrekt, tot een maximum van €50.000,- (zegge: vijftigduizend euro).
38. Als het niet mogelijk is om (een deel van) de gevraagde informatie te verstrekken, moet Loandome F&S **binnen vijf werkdagen** na dagtekening per (deel)punt schriftelijk en gedetailleerd de reden daarvoor geven.
39. Volledigheidshalve heeft de AFM een overzicht van de door Loandome F&S te verstrekken informatie opgenomen in bijlage I.

V. Rechtsgangverwijzing

Het CBb heeft in de Uitspraak, met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, Awb bepaald, dat tegen deze beslissing op bezwaar slechts direct beroep bij het CBb kan worden ingesteld.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Manager
Juridische Zaken

[was getekend]
Hoofd
Juridische Zaken