

# Besluit openbaar

**Ons kenmerk:** ACM/DJZ/2016/205958\_OV  
**Zaaknummer:** 16.0679.32  
**Datum:** 12 oktober 2016

## Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot het opleggen van een boete aan Cash Converters Den Haag B.V. wegens overtreding van de Wet handhaving consumentenbescherming.

### Samenvatting

Cash Converters Den Haag is een pandhuis. Consumenten die behoefte hebben aan contant geld kunnen met Cash Converters Den Haag een overeenkomst van pandbelening aangaan. De consument verkoopt in dat geval een door hem meegebracht voorwerp aan het pandhuis tegen contante betaling en onder de voorwaarde dat hij het voorwerp binnen twee maanden mag terugkopen tegen een bepaald bedrag. ACM heeft onderzocht of de vergoeding die de consument moest betalen om het voorwerp terug te kopen niet te hoog was. Dit is getoetst aan de wet- en regelgeving inzake pandbeleningen.

ACM concludeert dat Cash Converters Den Haag in strijd heeft gehandeld met deze wet- en regelgeving door een te hoge vergoeding te rekenen. In strijd met het verbod om vanaf 1 juli 2015 een hogere rente te rekenen dan 4,5% heeft Cash Converters Den Haag doelbewust 9% rente gerekend ten koste van een grote groep consumenten die zich genoodzaakt zag een pandbelening aan te gaan. Voor de vastgestelde overtreding legt ACM een boete op van EUR 220.000. Cash Converters Den Haag rekent in ieder geval sinds eind juni 2016 een rente van 4,5%.

# Besluit openbaar

2/14

## 1. Inleiding

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) stelt in dit besluit een overtreding vast waarvoor zij op grond van artikel 2.9 Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc) een boete oplegt van EUR 220.000. ACM legt deze boete op aan Cash Converters Den Haag B.V. statutair gevestigd te 's-Gravenhage (hierna: Cash Converters Den Haag) voor overtreding van artikel 8.10 Whc juncto 7:137 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) juncto artikel 1 van het Besluit van 13 maart 2014, houdende de totstandkoming vaneen algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 137 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (percentage pandbeleningsvergoeding) en de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 11 september 2013 tot aanvulling van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek met een nieuwe titel 2D (regels met betrekking tot pandbeleningen (*Stb.* 2013, 350) (hierna: AMvB percentage pandbeleningsvergoeding).
2. ACM gaat hierna eerst in op het onderzoek, het rapport en het verloop van de procedure (paragraaf 2) en de feiten (paragraaf 3). Vervolgens beoordeelt ACM of er een overtreding van de Whc is begaan (paragraaf 4) en zo ja, welke rechtspersoon als overtreder is aan te merken (paragraaf 5). Daarna stelt ACM de hoogte van de boete vast (paragraaf 6). Tot slot volgt het besluit (paragraaf 7). Daar waar relevant betreft ACM de zienswijze van Cash Converters Den Haag in haar beoordeling. Het juridisch kader is bijgevoegd als bijlage.

## 2. Onderzoek, rapport en verloop van de procedure

2. Aanleiding voor dit besluit vormt het rapport<sup>1</sup> (hierna: het onderzoeksrapport), op 13 juli 2016 opgemaakt door toezichthoudend ambtenaren van ACM (hierna: de toezichthoudend ambtenaren). Hieraan voorafgaand hebben toezichthoudend ambtenaren van 1 juli 2015 tot 13 juli 2016 (hierna: de onderzoeksperiode) onderzoek gedaan naar de gedragingen van Cash Converters Den Haag, gericht op de mate van naleving van artikel 8.10 Whc op grond waarvan een pandhuis de regels met betrekking tot pandbeleningen als bedoeld in Afdeling 2D van Boek 7 BW in acht moet nemen.
3. Aanleiding voor het onderzoek vormden signalen ontvangen op 6 en 27 januari 2016 over een mogelijke overtreding van deze regels door Cash Converters Den Haag.<sup>2</sup> Omdat zij onderdeel uitmaakt van een relatief grote keten op de markt van pandhuizen voor consumenten, zijn toezichthoudend ambtenaren het onderzoek gestart.
4. In de onderzoeksperiode hebben toezichthoudend ambtenaren op 24 maart 2016 een bedrijfsbezoek gebracht aan de twee vestigingen van Cash Converters Den Haag en de directie van Cash Converters Den Haag.<sup>3</sup> Doel van deze bezoeken was het verkrijgen van informatie over de gehanteerde pandbeleningsvergoeding (hierna ook: de (maand)rente).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ACM/DC/2016204135.

<sup>2</sup> ACM/DC/2016303904 en ACM/DC/2016303905.

<sup>3</sup> ACM/DC/2016201779, ACM/DC/2016201781 en ACM/DC/2016201773.

<sup>4</sup> ACM/DC/2016201561.

## Besluit openbaar

5. Toezichthoudend ambtenaren hebben de verkregen informatie geanalyseerd<sup>5</sup> en de resultaten besproken met Cash Converters Den Haag tijdens een gesprek op 9 mei 2016.<sup>6</sup>
6. De bevindingen van het onderzoek zijn weergegeven in het onderzoeksrapport waarin is geconstateerd dat Cash Converters Den Haag in ieder geval van 1 juli 2015 tot en met 24 maart 2016 in strijd heeft gehandeld met artikel 8.10 Whc juncto artikel 7:137 BW juncto artikel 1 AMvB percentage pandbeleningsvergoeding.
7. Bij brief van 15 juli 2016 heeft ACM Cash Converters Den Haag het rapportdossier gestuurd en haar uitgenodigd haar zienswijze op het onderzoeksrapport te geven.<sup>7</sup> Dit heeft zij gedaan bij brief van 22 juli en 7 september 2016.<sup>8</sup> Zij heeft afgezien van een hoorzitting.<sup>9</sup>

### 3. Feiten

9. Cash Converters Den Haag heeft twee vestigingen in Den Haag, één aan de Dierenselaan en één aan de Prinsegracht.<sup>10</sup> In beide winkels kunnen consumenten voorwerpen aanbieden ter belening. Beide winkels bieden ook voorwerpen te koop aan.
10. De consument die met Cash Converters Den Haag een overeenkomst van pandbelening sluit, verkoopt het door hem meegebrachte voorwerp aan Cash Converters tegen contante betaling en onder de voorwaarde dat hij het voorwerp binnen twee maanden mag terugkopen voor de ontvangen geldsom vermeerderd met rente.<sup>11</sup> De beleende voorwerpen zijn roerende zaken, niet zijnde registergoederen, en variëren in inkoopwaarde van minder dan EUR 1 (zoals DVD-films) tot EUR 1.600 (zoals gitaarversterkers en bundels juwelen).<sup>12</sup> Indien de consument het voorwerp niet binnen twee maanden terugkoopt, blijft het voorwerp het eigendom van Cash Converters Den Haag waarna zij het kan verkopen.
11. Wanneer de consument een voorwerp aanbiedt ter belening, draait een medewerker van Cash Converters Den Haag een bon uit die de overeenkomst van pandbelening behelst.<sup>13</sup> De voorkant bevat onder meer informatie over het verschuldigde rentebedrag per maand per voorwerp, het rentebedrag bij terugkoop binnen één maand, de terugkoop prijs binnen één maand, het rentebedrag bij terugkoop na een maand en de terugkoop prijs bij terugkoop na één maand. Hieruit blijkt dat Cash Converters Den Haag een maandrente van 9% hanteert.
12. De achterkant van de bon bevat de "TERUGKOOP VOORWAARDEN", de algemene voorwaarden van Cash Converters Den Haag waarnaar op de voorkant van de bon wordt

<sup>5</sup> ACM/DC/2016202656.

<sup>6</sup> ACM/DC/2016202855.

<sup>7</sup> ACM/DJZ/2016204158.

<sup>8</sup> ACM/DJZ/2016101754 en ACM/DJZ/2016102136.

<sup>9</sup> ACM/DJZ/2016101854 en ACM/DJZ/2016204502.

<sup>10</sup> ACM/DC/2016203861.

<sup>11</sup> Zie de bijlagen met "TERUGKOOP VOORWAARDEN" bij ACM/DC/2016201779.

<sup>12</sup> ACM/DC/2016202656.

<sup>13</sup> Zie de bijlagen bij ACM/DC/2016201561 en ACM/DC/2016201779.

## Besluit openbaar

verwezen.<sup>14</sup> Voorwaarde 4 luidt als volgt: “Het verkoopbedrag is het bedrag waarvoor de cliënt de roerende zaken aan CC tegen contante betaling heeft verkocht. Het terugkoopbedrag is het verkoopbedrag vermeerderd met 9% rente per maand.”

13. Cash Converters Den Haag is van 1 juli 2015 tot en met 24 maart 2016 [VERTROUWELIJK] overeenkomsten van pandbelening aangegaan met consumenten.<sup>15</sup> Bij [VERTROUWELIJK] van deze overeenkomsten heeft de consument binnen twee maanden het voorwerp teruggekocht tegen een rente van 9% per maand.<sup>16</sup> Cash Converters Den Haag heeft verklaard dat er van 1 juli 2015 tot en met 24 maart 2016 een rente van 9% is gehanteerd.<sup>17</sup> Zij heeft eveneens verklaard op 9 mei 2016 nog steeds een rente van 9% te hanteren.<sup>18</sup>

### 4. Beoordeling

14. Op 1 juli 2014 zijn de bepalingen inzake pandbeleningen in werking getreden (Titel 2D van Boek 7 BW, artikelen 7:130-140 BW).<sup>19</sup> De bepalingen richten zich tot pandhuizen in de zin van artikel 7:131, onder a, BW, en zijn alleen van toepassing indien de pandbelener, de partij die het voorwerp in de macht van het pandhuis brengt, een natuurlijk persoon is die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf (hierna: de consument) (artikel 7:132 BW). Tot slot moeten de voorwerpen roerende zaken zijn, niet zijnde registergoederen (artikel 7:130, eerste lid, BW juncto artikel 3:3 BW juncto artikel 3:10 BW).
15. Cash Converters Den Haag is een rechtspersoon die in de uitoefening van haarbedrijf pandleningen aanbiedt aan consumenten ten aanzien van roerende zaken, niet zijnde registergoederen, en is dan ook gebonden aan de bepalingen. Dit betekent dat Cash Converters Den Haag als pandbeleningsvergoeding een maandrente behoort te rekenen van ten hoogste 4,5% voor overeenkomsten van pandbelening gesloten vanaf 1 juli 2015 (artikel 7:137 BW juncto artikel 1 en 2 AMvB percentage pandbeleningsvergoeding). Zij mag hiervan niet ten nadele van de consument afwijken (artikel 7:140 BW).
16. Uit de weergave van de feiten blijkt echter dat Cash Converters Den Haag van 1 juli 2015 tot en met in ieder geval 24 maart 2016 overeenkomsten van pandbelening inde zin van artikel 7:130, eerste lid onder b, BW heeft gesloten met consumenten ten aanzien van roerende zaken, niet zijnde registergoederen, met een maandrente van 9% (rn. 10-13 van dit besluit).
17. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat Cash Converters Den Haag van 1 juli 2015 tot en met in ieder geval 24 maart 2016 een pandbeleningsvergoeding heeft gerekend van 9%, terwijl het toegestane maximumpercentage 4,5% bedraagt. ACM stelt vast dat Cash

<sup>14</sup> Zie de bijlagen bij ACM/DC/2016201779.

<sup>15</sup> ACM/DC/2016204108 en ACM/DC/2016/203996, antwoord 1.

<sup>16</sup> ACM/DC/2016202656.

<sup>17</sup> ACM/DC/2016202855, p. 5.

<sup>18</sup> ACM/DC/2016202855, p. 16.

<sup>19</sup> Wet van 11 september 2013 tot aanvulling van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek met een nieuwe titel 2D (regels met betrekking tot pandbeleningen). *Stb.* 2013, 350.

## Besluit openbaar

Converters Den Haag daarmee het bepaalde in artikel 8.10 Whc juncto artikel 7:137 BW juncto artikel 1 AMvB percentage pandbeleningsvergoeding heeft overtreden.

### 5. Overtreder

18. Cash Converters Den Haag B.V.<sup>20</sup> biedt als rechtspersoon in de uitoefening van haar bedrijf pandbeleningen aan. ACM heeft in de door haar gesloten overeenkomsten van pandbelening een overtreding vastgesteld ten aanzien van de gerekende maandrente en merkt Cash Converters Den Haag B.V. dan ook aan als overtreder van artikel 8.10 Whc.

### 6. Boete

#### 6.1 Beboeting door ACM

19. ACM is aangewezen toezicht te houden op de naleving van artikel 8.10 Whc (artikel 2.2 Whc en onder a van de bijlage bij de Whc). Indien de collectieve belangen van consumenten in het gedrang komen of kunnen komen, kan ACM handhavend optreden. Tussen 1 juli 2015 en 24 maart 2016 heeft Cash Converters Den Haag structureel een te hoge rente gehanteerd.<sup>21</sup> De door Cash Converters Den Haag gepleegde overtreding heeft dan ook het kenmerk dat meerdere consumenten op eenzelfde manier zijn of kunnen worden geschaad. Hierdoor is sprake van een inbreuk die de inzet van de handhavende bevoegdheden van ACM rechtvaardigt (artikel 1.1, aanhef en onder f, Whc). ACM kan aan Cash Converters Den Haag dan ook een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen (artikel 2.9 Whc), waarbij de boete maximaal EUR 450.000 bedraagt (artikel 2.15 (oud) Whc).
20. Bij het vaststellen van de hoogte van een boete betreft ACM de verwijtbaarheid van de overtreder, de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:41 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). Daarnaast neemt ACM het evenredigheidsbeginsel in acht (artikel 3:4 Awb).
21. Op 1 augustus 2014 is de Boetebeleidsregel ACM 2014 (hierna: Boetebeleidsregel) in werking getreden met nadere regels voor de wijze waarop ACM invulling geeft aan haar bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen.<sup>22</sup> De algemene doelstelling bij het vaststellen van de hoogte van de boete is dat deze boete evenredig is met het oog op de gepleegde overtreding. Daarnaast hanteert ACM het uitgangspunt dat de boete voldoende afschrikwekkend is voor zowel de overtreder als voor (potentiële) andereovertreders.
22. ACM stelt een basisboete vast binnen de bandbreedte van de boetecategorie waarin de overtreden bepaling is ingedeeld (artikel 2.7, eerste en tweede lid, Boetebeleidsregel). De wettelijke bepalingen en de bijbehorende indeling in een boetecategorie (I t/m IV) staan opgesomd in Bijlage 2 bij de Boetebeleidsregel.

<sup>20</sup> ACM/DC/2016203861.

<sup>21</sup> ACM/DC/2016/203996, antwoord 1.

<sup>22</sup> Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 4 juli 2014, nr. WJZ/14112617, met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes door de Autoriteit Consument en Markt (Boetebeleidsregel ACM 2014), *Stcrt.* (15 juli) 2014, 19776. Dit is de tekst van de Boetebeleidsregel zoals die gold tot 1 juli 2016.

## Besluit openbaar

6/14

23. Bij de indeling in een bepaalde boetecategorie is aansluiting gezocht bij het belang dat wordt beschermd door de wettelijke bepaling, in relatie tot de wet waarvan deze deulitmaakt. Naarmate aan dit belang een groter gewicht moet worden toegekend, is bij overtreding van de wettelijke bepaling die dit belang beschermt, een hogere boete gerechtvaardigd.<sup>23</sup>
24. Artikel 7:137 BW is ingedeeld in boetecategorie III. Ten aanzien van de overtreding van artikel 8.10 Whc juncto artikel 7:137 BW stelt ACM de basisboete dan ook vast tussen EUR 100.000 en EUR 300.000. Daarbij neemt zij in ieder geval de volgende factoren in acht: de ernst van de overtreding, de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en de duur van de overtreding (artikel 2.2 Boetebeleidsregel).
25. Na vaststelling van de basisboete beoordeelt ACM of sprake is van boeteverhogende of -verlagende omstandigheden (artikel 2.8, eerste lid, 2.9 en 2.10 Boetebeleidsregel). Tot slot kan ACM de draagkracht van de onderneming in acht nemen (artikel 5:46, tweede lid, Awb).

### 6.2 Verwijtbaarheid van de overtreding

26. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van Cash Converters Den Haag als professionele speler op de markt om zich te conformeren aan de voor haar geldende wet- en regelgeving. Op 1 april 2014 heeft ACM bovendien een informeren gesprek met haar gevoerd over de inwerkingtreding van de regels met betrekking tot pandbeleningen op 1 juli 2014, gevolgd door een brief over de verplichtingen die de nieuwe regels inhouden.<sup>24</sup> Daarin is zij geïnformeerd dat het maximale rentepercentage is vastgesteld op 4,5% vanaf 1 juli 2015. Cash Converters Den Haag betoogt ook niet anderszins. Zij was zich er juist van bewust dat zij vanaf 1 juli 2015 in strijd met de wet handelde.<sup>25</sup> Cash Converters Den Haag voert in dat kader aan dat zij geen positief resultaat kan behalen bij een rente van 4,5% en de wetswijziging ingrijpende aanpassingen heeft gevergd van haar bedrijfsvoering met de nodige kosten van dien.<sup>26</sup> In het verlengde daarvan voert Cash Converters Den Haag aan dat zij een vordering heeft op de Belastingdienst wegens ten onrechte afgedragen BTW over eerder ontvangen rente.<sup>27</sup> Deze omstandigheden zouden hebben bijgedragen aan het vasthouden aan een rente van 9% per 1 juli 2015.
27. ACM overweegt dat deze omstandigheden voor rekening en risico van Cash Converters Den Haag komen en niet leiden tot een verminderde verwijtbaarheid. Cash Converters Den Haag kiest haar eigen businessmodel en ongeacht dit model moet zij de wet naleven. Cash Converters Den Haag erkent dit ook door te verklaren dat zij "met alle risico's van dien" heeft vastgehouden aan het te hoge rentepercentage.<sup>28</sup> Gezien het voorgaande concludeert ACM

<sup>23</sup> Beleidsregel, t.a.p., p. 28.

<sup>24</sup> ACM/DC/2016203050 en ACM/DC/2015202430. ACM heeft bovendien voorafgaand aan en op de datum van inwerkingtreding van de regels met betrekking tot pandbeleningen nieuwsberichten op haar website gepubliceerd evenals de informatiebrief, zie ACM/DC/2016202851, ACM/DC/2016202852 en <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12898/Brief-aan-ondernemers-over-nieuwe-pandhuiswet/>.

<sup>25</sup> ACM/DC/2016202855, p. 8 en 17.

<sup>26</sup> ACM/DC/2016202855, p. 8-9, ACM/DJZ/2016101754 en ACM/DJZ/2016102136.

<sup>27</sup> ACM/DC/2016201773, p. 3, ACM/DC/2016202855, p. 10-11 en ACM/DJZ/2016101754.

<sup>28</sup> ACM/DC/2016201773, p. 3 en in vergelijkbare zin ACM/DC/2016202855, p. 17.

## Besluit openbaar

dat de overtreding Cash Converters Den Haag ten volle te verwijtenis.

### 6.3 Ernst van de overtreding

28. De bepalingen inzake pandbeleningen beogen consumenten onder meer te beschermen tegen onredelijk hoge kosten wanneer zij een overeenkomst van pandbelening aangaan. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën vóór de invoering van de nieuwe regels op 1 juli 2014 wijst uit dat het doorgaans gaat om kwetsbare consumenten met een laag inkomen, een laag opleidingsniveau en relatief hoge schulden. Daarbij is voor meer dan de helft van de klanten van pandhuizen het belenen van voorwerpen de enige manier om aan contant geld te komen waarmee zij rond proberen te komen.<sup>29</sup>
29. In strijd met het verbod om vanaf 1 juli 2015 een hogere rente te rekenen dan 4,5% heeft Cash Converters Den Haag doelbewust een rente gerekend die twee keer zo hoog lag. Dit te hoge bedrag heeft zij bovendien gehouden. Daarmee verzekerde zij zich van 1 juli 2015 tot en met in ieder geval 24 maart 2016 van een direct financieel voordeel, ten koste van de consumenten die zich genoodzaakt zagen een pandbelening aan te gaan. In die periode is Cash Converters Den Haag [VERTROUWELIJK] overeenkomsten van pandbelening met consumenten aangegaan tegen een rente van 9%. Bij [VERTROUWELIJK] van deze overeenkomsten heeft de consument ook daadwerkelijk deze rente betaald door het beleende voorwerp binnen de beleentermijn van twee maanden terug te kopen. Een consument die zijn laptop in pandleen gaf en daarvoor EUR 100 ontving, betaalde EUR 4,50 teveel als hij binnen een maand zijn laptop kon terugkopen en EUR 9 teveel als hij na een maand kwam. Op het eerste gezicht lijken dit lage bedragen, maar dat is niet het geval voor consumenten die iedere maand de eindjes aan elkaar moeten knopen. Door deze extra kosten is het nog lastiger om de vicieuze cirkel te doorbreken waarin zij zich vaak bevinden.
30. Cash Converters Den Haag heeft de belangen en het vertrouwen van kwetsbare consumenten geschaad door in enkele tienduizenden gevallen overeenkomsten te hebben gesloten waarbij een te hoge rente in rekening is gebracht, zij het niet buitensporig. De in deze paragraaf benoemde omstandigheden in aanmerking genomen, acht ACM een basisboete geïndiceerd in het middelste deel van de bandbreedte.

### 6.4 Vaststelling van de basisboete

31. Gelet op wat in paragraaf 6.1 t/m 6.3 is uiteengezet en overwogen, concludeert ACM dat een basisboete van EUR 200.000 gepast is voor overtreding van artikel 8.10 Whc juncto artikel 7:137 BW juncto artikel 1 AMvB percentage pandbeleningsvergoeding.

### 6.5 Boeteverhogende of -verlagende omstandigheden

32. Cash Converters Den Haag geeft in haar zienswijze aan vanaf de bedrijfsbezoeken volledige medewerking te hebben verleend aan het onderzoek, ook al ging het digitaal

<sup>29</sup> Pandhuizen in Nederland, Onderzoek naar markt en maximale vergoeding voor belening, in opdracht van het ministerie van Financiën, Zoetermeer, 2 juni 2009, p. 10 en 39.

## Besluit openbaar

8/14

aanleveren van informatie niet altijd even makkelijk door het spamfilter van ACM.<sup>30</sup> Daarnaast heeft zij de overtreding erkend. ACM overweegt dat als een overtreder verdergaande medewerking heeft verleend aan het onderzoek dan waartoe hij wettelijk was gehouden of uit eigen beweging degenen aan wie door de overtreding schade is berokkend schadeloos heeft gesteld, ACM dat in aanmerking kan nemen als boeteverlagende omstandigheden. De moeite die Cash Converters Den Haag zich heeft getroost, vloeit echter voort uit de wettelijke verplichting om mee te werken aan het onderzoek. Daarnaast heeft Cash Converters Den Haag de overtreding weliswaar erkend, maar de ten onrechte ontvangen rente heeft zij gehouden. Voor het overige is ACM niet bekend met boeteverlagende omstandigheden.

33. Als boeteverhogend merkt ACM de volgende omstandigheid aan. Na het bedrijfsbezoek op 24 maart 2016 heeft Cash Converters Den Haag de overtreding niet gestaakt maar voortgezet. Zelfs tijdens het verhoor op 9 mei 2016 verklaarde zij nog steeds 9% rente te rekenen.<sup>31</sup> Uit de beantwoording van het informatieverzoek van 28 juni 2016 blijkt dat Cash Converters Den Haag in ieder geval vanaf 29 juni 2016 het wettelijk toegestane maximum rekende.<sup>32</sup> Naar het oordeel van ACM rechtvaardigt deze omstandigheid een verhoging van 10% ten opzichte van de basisboete, wat leidt tot EUR 220.000.

### 6.6 Vaststelling boete

34. ACM heeft inzage gevraagd in de actuele vermogenspositie van Cash Converters Den Haag.<sup>33</sup> Zij heeft daartoe haar jaarrekening over 2015, een prognose voor 2016 en 2017 en de jaarrekening over 2015 van haar bestuurder en enig aandeelhouder verstrekt.<sup>34</sup> Cash Converters Den Haag heeft in 2015 een beperkt verlies geleden van EUR [VERTROUWELIJK]. Daar staat tegenover dat de prognose voor 2016 en 2017 een winst laat zien van EUR [VERTROUWELIJK] respectievelijk EUR [VERTROUWELIJK]. Daarnaast heeft zij in 2015 dividend uitgekeerd aan haar aandeelhouder. Dit betreft een substantieel bedrag van EUR [VERTROUWELIJK] dat ten laste is gekomen van de reserves die vóór de uitkering nog EUR [VERTROUWELIJK] bedroegen.
35. Cash Converters Den Haag stelt – onder enkele verwijzing naar de overgelegde cijfers – dat een boete haar liquiditeitspositie dermate aantast dat haar voortbestaan in gevaar komt. Zij voert daartoe aan dat het resultaat over 2016 en de jaren daarna onder druk staat doordat zij nu – conform de wet – 4,5% rente rekent voor haar pandbeleningen in plaats van 9%. Om tot een positief resultaat te komen moet het aantal beleningen verdubbelen, waarvoor zij haar kredietlimiet bij de bank van EUR 200.000 in 2017 vrijwel volledig moet benutten. In algemene zin voert zij verder aan dat ACM bij de beoordeling van haar draagkracht geen rekening behoort te houden met haar vermogen dat is ontstaan vóór 1 juli 2014 en dat ACM überhaupt geen rekening behoort te houden met het vermogen van de holding omdat dat

<sup>30</sup> ACM/DJZ/2016101754.

<sup>31</sup> ACM/DC/2016202855, p. 16.

<sup>32</sup> ACM/DC/2016203996.

<sup>33</sup> ACM/DJZ/2016204465.

<sup>34</sup> ACM/DJZ/2016102136 en ACM/DJZ/2016102144.



## Besluit openbaar

vermogen ook met andere vennootschappen en uit andere bronnen is verworven.

36. Voor de beoordeling van de draagkracht in relatie tot de op te leggen boete kijkt ACM eerst naar de actuele vermogenspositie van de overtreder zelf. Vermogen dat verkregen is vóór de inwerkingtreding van de overtreden wetgeving of vóór het begaan van de overtreding behoort daar ook toe. Daarnaast kijkt ACM naar de mogelijkheden van de overtreder om de boete te betalen, eventueel door middel van kredietverstrekkers zoals de bank of de holding. Cash Converters Den Haag is voornemens in 2017 haar kredietlimiet aan te spreken om ook met de wettelijke toegestane maximale rente een positief resultaat te behalen. Daar staat tegenover dat de holding in 2015 een winst heeft gemaakt van EUR [VERTROUWELIJK] en EUR [VERTROUWELIJK] aan dividend heeft ontvangen van Cash Converters Den Haag.
37. Mede gezien de prognose voor 2016, de substantiële geldstroom in 2015 naar de holding en het totale beeld dat de overgelegde cijfers laten zien acht ACM Cash Converters Den Haag in staat om een boete van EUR 220.000 te betalen. ACM is verder van oordeel dat deze boete evenredig is gelet op haar verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding alsmede de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, de duur en de boeteverhogende omstandigheid. ACM ziet dan ook geen aanleiding tot nadere bijstelling van dit bedrag en stelt de boete vast op EUR 220.000.

# Besluit openbaar

## 7. Besluit

38. De Autoriteit Consument en Markt legt aan Cash Converters Den Haag B.V., statutair gevestigd te 's-Gravenhage, een boete op van EUR 220.000 wegens overtreding van artikel 8.10 Wet handhaving consumentenbescherming juncto 7:137 van het Burgerlijk Wetboek juncto artikel 1 van het Besluit van 13 maart 2014, houdende de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 137 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (percentage pandbeleningsvergoeding) en de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 11 september 2013 tot aanvulling van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek met een nieuwe titel 2D (regels met betrekking tot pandbeleningen (*Stb.* 2013, 350).

Den Haag,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

w.g.  
mr. C.A. Fonteijn  
Bestuursvoorzitter

10/14

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag. In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

# Besluit openbaar

## Bijlage Juridisch Kader

### 8. Bepalingen inzake pandbeleningen en andere relevante bepalingen in het Burgerlijk Wetboek

Artikel 3:3 BW luidt:

*“1. Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken.  
2. Roerend zijn alle zaken die niet onroerend zijn.”*

Artikel 3:10 BW luidt:

*“Registergoederen zijn goederen voor welke overdracht of vestiging inschrijving in daartoe bestemde openbare registers noodzakelijk is.”*

Artikel 7:130 BW luidt:

*“1. De overeenkomst van pandbelening is de overeenkomst waarbij de ene partij, het pandhuis, aan de andere partij, de pandbelener, een geldsom ter beschikking stelt en de pandbelener daartegenover een roerende zaak, niet zijnde een registergoed, in de macht van het pandhuis brengt met het beding:  
a. hetzij dat het pandhuis de zaak aan de pandbelener teruggeeft, indien deze binnen de beleentermijn de geldsom volledig aan het pandhuis heeft terugbetaald en de pandbeleningsvergoeding volledig heeft voldaan, en dat het pandhuis eigenaar van de zaak wordt, indien volledige terugbetaling van de geldsom en volledige voldoening van de pandbeleningsvergoeding binnen de beleentermijn uitblijft;  
b. hetzij dat de pandbelener de zaak terstond aan het pandhuis in eigendom overdraagt, maar het pandhuis gehouden is de zaak aan de pandbelener terug te geven, indien deze binnen de beleentermijn de geldsom volledig aan het pandhuis heeft terugbetaald en de pandbeleningsvergoeding volledig heeft voldaan.  
2. De onderhavige titel is mede van toepassing op iedere overeenkomst, aangegaan onder welke vorm of benaming dan ook, met dezelfde strekking als een overeenkomst van pandbelening als bedoeld in lid 1.”*

Artikel 7:131 BW luidt:

*“In deze titel wordt verstaan onder  
a. pandhuis: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf pandbeleningen aanbiedt;  
b. beleentermijn: de in de overeenkomst van pandbelening overeengekomen termijn waarbinnen de pandbelener de hem ter beschikking gestelde geldsom moet terugbetalen en de pandbeleningsvergoeding moet voldoen, voordat het pandhuis verplicht is de zaak aan de pandbelener terug te geven;  
c. pandbeleningsvergoeding: alle beloningen en vergoedingen in welke vorm dan ook die het pandhuis in het kader van de overeenkomst van pandbelening in rekening brengt of ontvangt;*

11/14

## Besluit openbaar

*d. maand: kalendermaand dan wel de periode tussen een dag van een kalendermaand en het einde van de overeenkomstige dag van de volgende kalendermaand.*"

Artikel 7:132 BW luidt:

*"Deze titel is slechts van toepassing, indien de pandbelener een natuurlijke persoon is die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf."*

Artikel 7:137 BW luidt:

*"De pandbeleningsvergoeding wordt berekend in de vorm van een maandrente van ten hoogste een bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld percentage van de in artikel 130 lid 1 bedoelde geldsom."*

Artikel 7:140 BW luidt:

*"Van deze titel kan niet ten nadele van de pandbelener worden afgeweken."*

Artikel 1 AMvB percentage pandbeleningsvergoeding luidt:

*"Het percentage bedoeld in artikel 137 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek bedraagt 4,5."*

Artikel 2 AMvB percentage pandbeleningsvergoeding luidt:

*"In afwijking van artikel 1 bedraagt het percentage voor pandbeleningsovereenkomsten, gesloten vóór 1 juli 2015, 9."*

### **9. Wet handhaving consumentenbescherming**

Artikel 1.1, aanhef en onder f, Whc luidt:

*"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:  
f. inbreuk: elke overtreding van een wettelijke bepaling als bedoeld in de bijlage bij deze wet, welke schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten;"*

Artikel 2.2 Whc luidt:

*"De Autoriteit Consument en Markt is belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen, bedoeld in onderdeel a van de bijlage bij deze wet. Zij is niet bevoegd indien de inbreuk of intracommunautaire inbreuk betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit."*

Artikel 2.9 Whc luidt:

*"Indien de Autoriteit Consument en Markt van oordeel is dat een inbreuk of intracommunautaire inbreuk heeft plaatsgevonden, kan zij de overtreder opleggen:  
a. een last onder dwangsom;  
b. een bestuurlijke boete."*

12/14

# Besluit openbaar

Artikel 2.15 (oud) Whc luidt:<sup>35</sup>

*“De bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 2.9 bedraagt ten hoogste € 450.000.”*

Artikel 8.10 Whc luidt:

*“Een pandhuis neemt de bepalingen van Titel 2D van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in acht.”*

## 10. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4 Awb luidt:

*“1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.  
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”*

Artikel 5:41 Awb luidt:

*“Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.”*

Artikel 5:46, tweede lid, Awb luidt:

*“2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.”*

## 11. Boetebeleidsregel

Artikel 2.2 Boetebeleidsregel luidt:

*“De hoogte van de basisboete wordt, voor zover van toepassing, in ieder geval afgestemd op:*

- a. de ernst van de overtreding,*
- b. de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en*
- c. de duur van de overtreding.”*

<sup>35</sup> Dit is de tekst van het artikel zoals dat luidde tot 1 juli 2016. Op 1 juli 2016 is de Wet verhoging boetemaxima ACM (Stb. 2016, 22) in werking getreden. Deze wet wijzigt onder meer artikel 2.15 Whc. Deze nieuwe wetgeving is niet van toepassing op de overtreding van Cash Converters Den Haag die loopt tot en met 24 maart 2016.

# Besluit openbaar

Artikel 2.7, eerste en tweede lid, Boetebeleidsregel luidt:

*“1. De ACM stelt de basisboete, in het geval dat aan een overtreder blijkens de wet een maximale boete van € 450.000 kan worden opgelegd, vast binnen de bandbreedtes van de volgende boetecategorieën:*

<i>Categorie I</i>	<i>Boetebandbreedte tussen € 0 en € 50.000</i>
<i>Categorie II</i>	<i>Boetebandbreedte tussen € 40.000 en € 150.000</i>
<i>Categorie III</i>	<i>Boetebandbreedte tussen € 100.000 en € 300.000</i>
<i>Categorie IV</i>	<i>Boetebandbreedte tussen € 150.000 en € 450.000</i>

*2. In Bijlage 2 worden de bepalingen ter zake waarvan in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, ingedeeld in de daarbijaangewezen boetecategorie.”*

Artikel 2.8 Boetebeleidsregel luidt:

*“1. Bij de vaststelling van de bestuurlijke boete beziet de ACM of sprake is van boeteverhogende of boeteverlagendeomstandigheden.  
2. De ACM bepaalt in redelijkheid de mate waarin de betrokken omstandigheid leidt tot een verhoging of verlaging van de basisboete.”*

Artikel 2.9, eerste lid, Boetebeleidsregel luidt:

*“1. Boeteverhogende omstandigheden zijn in iedergeval:*

- de omstandigheid dat de ACM of een andere bevoegde autoriteit, waaronder de Europese Commissie of een rechterlijke instantie, reeds eerder onherroepelijk een zelfde of een vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld,*
- de omstandigheid dat de overtreder het onderzoek van de ACM heeft belemmerd,*
- de omstandigheid dat de overtreder tot de overtreding heeft aangezet of een leidinggevende rol heeft gespeeld bij de uitvoering daarvan,*
- de omstandigheid dat de overtreder gebruik heeft gemaakt van, of voorzien in, controle- of dwangmiddelen ter handhaving van de te beboeten gedraging.”*

Artikel 2.10 Boetebeleidsregel luidt:

*“Boeteverlagende omstandigheden zijn in ieder geval:*

- de omstandigheid dat de overtreder anders dan in het kader van de Beleidsregel clementie, verdergaande medewerking aan de ACM heeft verleend dan waartoe hij wettelijk gehouden was,*
- de omstandigheid dat de overtreder uit eigen beweging degenen aan wie door de overtreding schade is berokkend, schadeloos heeft gesteld.”*

14/14