

# ECLI:NL:RBROT:2024:6458

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	12-07-2024
Datum publicatie	15-07-2024
Zaaknummer	ROT 22/3994 en ROT 23/308
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bestuurlijke boete wegens overtredingen van artikel 16 lid 1 en 2 van de Wwft (niet onverwijld melden bij de FIU van ongebruikelijke transacties en onjuiste meldingen). De AFM is bevoegd. 1 overtreding (onjuist melding SAR 30) is ten onrechte opgelegd. Hierdoor matiging van de boete en ook vanwege de evenredigheid. Verdere matiging (met een hogere maximale matiging) vanwege overschrijding van de redelijke termijn. Tenslotte heeft eiseres onvoldoende gemotiveerd welke belangen maken dat niet gepubliceerd mocht worden.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: ROT 22/3994 en ROT 23/308

uitspraak van de meervoudige kamer van 12 juli 2024 in de zaken tussen

**flatexDEGIRO Bank AG, gevestigd in Frankfurt am Main (Duitsland), eiseres**

(gemachtigden: mr. G.P. Roth en mr. M. Kuilman),

en

**Stichting Autoriteit Financiële Markten, verweerster (AFM)**

(gemachtigden: mr. C. de Rond en mr. W.J. Poot)

en

**de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid).**

## Inleiding

1. De AFM heeft bij besluit van 23 december 2021 aan eiseres een bestuurlijke boete van 2.000.000,- opgelegd wegens overtredingen van artikel 16, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder c, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) in de periode van 10 oktober 2019 tot en met 29 juni 2020 (boetebesluit) en tevens besloten tot openbaarmaking van het boetebesluit (publicatiebesluit 1).
- 1.1. Bij uitspraak van 28 april 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:5158) heeft de voorzieningenrechter van deze rechtbank het verzoek van eiseres afgewezen om publicatiebesluit 1 te schorsen.
- 1.2. Bij uitspraak van 31 mei 2022 (ECLI:NL:CBB:2022:280) heeft de voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) dat college onbevoegd verklaard van het door eiseres ingestelde hoger beroep tegen de uitspraak van 28 april 2022 kennis te nemen en zichzelf onbevoegd verklaard van het daarmee samenhangende verzoek om voorlopige voorziening kennis te nemen.
- 1.3. Bij uitspraak van 27 juni 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:5156) heeft de voorzieningenrechter van deze rechtbank een herhaald verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.
- 1.4. De AFM heeft op 28 juni 2022 het boetebesluit openbaar gemaakt.
- 1.5. Bij besluit van 19 juli 2022 heeft de AFM het bezwaar van eiseres tegen het boetebesluit gegrond bevonden ten aanzien van zeven overtredingen van artikel 16, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wwft, het boetebesluit in zoverre herroepen, de bestuurlijke boete verlaagd tot 1.700.000,- en het boetebesluit voor het overige en publicatiebesluit 1 geheel in stand gelaten (bestreden besluit 1).
- 1.6. Tegen bestreden besluit 1 heeft eiseres beroep ingesteld (zaak ROT 22/3994).
- 1.7. Op 30 november 2022 heeft de AFM besloten tot openbaarmaking van bestreden besluit 1 (publicatiebesluit 2, tevens bestreden besluit 2 (zie ook 1.9)).
- 1.8. Op 12 december 2022 heeft de AFM bestreden besluit 1 openbaar gemaakt.
- 1.9. Tegen publicatiebesluit 2 heeft eiseres bezwaar gemaakt. Na instemming met rechtstreeks beroep heeft de AFM het bezwaarschrift doorgezonden aan de rechtbank ter behandeling als beroepschrift (zaak ROT 23/308).
- 1.10. De AFM heeft op de beroepen gereageerd met een verweerschrift.
- 1.11. De rechtbank heeft de beroepen op 8 februari 2024 gevoegd op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigden van eiseres, vergezeld door [naam 1] en [naam 2] en de gemachtigden van de AFM, vergezeld door [naam 3] en [naam 4] .
- 1.12. De rechtbank heeft de Staat als partij aangemerkt in verband met mogelijke overschrijding van de redelijke termijn.
- 1.13. De rechtbank heeft in zaak ROT 22/3994 het onderzoek ter zitting geschorst en in zaak ROT 23/308 het onderzoek na de zitting gesloten. Naar aanleiding van het verzoek van eiseres daartoe in haar aanvullend beroepschrift heeft de rechtbank de AFM op de zitting verzocht de rapportages die de AFM van de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU) over eiseres heeft ontvangen en eventuele andere correspondentie met de FIU over te leggen om vast te kunnen stellen of het op zaak ROT 22/3994

betrekking hebbende stukken zijn en zo ja, of beperking van de kennisneming van deze stukken gerechtvaardigd is.

- 1.14. Bij brief van 8 maart 2024 heeft de AFM (niet-vertrouwelijke, gedeeltelijk onleesbaar gemaakte) A-stukken en (vertrouwelijke) B-stukken overgelegd. De AFM heeft zich primair op het standpunt gesteld dat dit geen op zaak ROT 22/3994 betrekking hebbende stukken zijn. Subsidiair heeft zij ten aanzien van (passages uit) de B-stukken een verzoek tot beperkte kennisneming op grond van artikel 8:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gedaan. Bij schrijven van 25 maart 2024 heeft eiseres gereageerd. Eiseres heeft de rechtbank op voorhand toestemming gegeven om mede op grondslag van de vertrouwelijke versie van de stukken uitspraak te doen.
- 1.15. Op het verzoek is met toestemming van partijen door de voorzitter van de meervoudige kamer als rechter-commissaris op 23 april 2024 beslist. De rechter-commissaris heeft beslist dat de door de AFM bij brief van 8 maart 2024 overgelegde stukken op zaak ROT 22/3994 betrekking hebbende stukken zijn, dat beperking van de kennisneming van de B-stukken deels wel en deels niet gerechtvaardigd is en dat de AFM de A-stukken opnieuw in het geding moet brengen, maar dan zonder de onleesbaar gemaakte cijfers en omschrijvingen van de gemelde transacties.
- 1.16. De AFM heeft vervolgens de stukken ten aanzien waarvan de rechter-commissaris beperking van de kennisneming niet gerechtvaardigd heeft geoordeeld opnieuw in het geding gebracht. Eiseres heeft hierop bij brief van 3 juni 2024 gereageerd.
- 1.17. De rechtbank heeft, met toestemming van partijen, bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft en het onderzoek in zaak ROT 22/3994 vervolgens gesloten.

## **Feiten en totstandkoming van de besluiten**

2. Eiseres is een Duitse vennootschap en beschikt over een bankvergunning van de Duitse toezichthouder Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Zij maakt onderdeel uit van de flatexDEGIRO groep, waarvan de aan de beurs in Frankfurt genoteerde onderneming flatexDEGIRO AG de moedervenootschap is.

3. DeGiro B.V. (DeGiro) was een Nederlandse vennootschap en beschikte van 17 september 2009 tot 7 mei 2021 over een vergunning van de AFM als beleggingsonderneming. DeGiro was een online broker die haar beleggingsdiensten aanbood aan particulieren en professionele cliënten. Met ingang van 7 mei 2021 is DeGiro door een juridische fusie opgegaan in eiseres. Zij heeft haar activiteiten op de Nederlandse markt voortgezet als bijkantoor van eiseres dat is gevestigd te Amsterdam.

4. Op 25 augustus 2020 is de AFM een onderzoek gestart naar de naleving van de meldplicht van ongebruikelijke transacties aan de FIU door DeGiro in de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020. Desgevraagd heeft DeGiro 36 niet geanonimiseerde meldrapporten en bijbehorende documenten aan de AFM verstrekt. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in het onderzoeksrapport van 22 juli 2021.

5. Na bij brief van 2 augustus 2021 het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan eiseres kenbaar te hebben gemaakt en kennis te hebben genomen van de zienswijze van eiseres daarop, heeft de AFM het boetebesluit en publicatiebesluit 1 genomen.

6. Aan de bestuurlijke boete heeft de AFM ten grondslag gelegd dat DeGiro in de periode van 10 oktober 2019 tot en met 29 juni 2020 27 ongebruikelijke transacties te laat heeft gemeld bij de FIU en in de periode van 14 november 2019 tot en met 15 juni 2020 bij tien meldingen aan de FIU een onjuiste transactiedatum heeft opgenomen.

7. In bestreden besluit 1 heeft de AFM niet langer aan eiseres tegengeworpen dat zij bij tien meldingen aan de FIU een onjuiste transactiedatum heeft opgenomen, maar slechts nog in drie gevallen. Dit was voor de AFM reden om het boetebedrag te verlagen naar 1.700.000.

### **Beoordeling door de rechtbank**

8. De voor de beoordeling van de beroepen belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

#### Bevoegdheid van de AFM

9. Eiseres betoogt dat de AFM niet bevoegd is om de bestreden besluiten en in het bijzonder bestreden besluit 1 te nemen. Zij wijst daartoe op artikel 1d van de Wwft. Partijen hebben er geen discussie over *aan* wie een boete kan worden opgelegd, maar *door* wie. Eiseres was ten tijde van het boetebesluit en de bestreden besluiten een bank, zodat de Nederlandsche Bank N.V. (DNB) en niet de AFM bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Eiseres meent dat het legaliteits-, rechtszekerheids- en specialiteitsbeginsel geschonden zijn, omdat er geen wettelijke bepaling is aan te wijzen die de AFM de bevoegdheid verleent om (bijkantoren van) banken te beboeten. Dit maakt volgens eiseres ook inhoudelijk uit, omdat DNB en de AFM ieder hun eigen boetebeleid hanteren.

10. Op grond van artikel 30, aanhef en onder a, van de Wwft kan de toezichthoudende autoriteit een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van de bij of krachtens artikel 16 van deze wet gestelde regels. Op grond van artikel 1d van de Wwft is de uitvoering en handhaving van de Wwft opgedragen aan voor zover hier van belang DNB en de AFM, afhankelijk van het type instelling. Uit wat is opgenomen onder a van dit artikel volgt dat DNB is belast met het toezicht op banken en bijkantoren van dergelijke instellingen met zetel buiten Nederland. Uit wat staat onder b van het artikel volgt dat de AFM toezicht houdt op beleggingsinstellingen. In deze wetsartikelen noch in de totstandkomingsgeschiedenis ervan is toegelicht hoe de bevoegdheid is geregeld in geval van rechtsopvolging of wijziging van de rechtspersoon.

11. DeGiro beschikte van 17 september 2009 tot 7 mei 2021 als beleggingsonderneming over een vergunning van de AFM. DeGiro was toen een beleggingsonderneming als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en viel daarmee onder artikel 1a, derde lid, aanhef en onder c, van de Wwft. De periode van de gestelde overtredingen loopt van 10 oktober 2019 tot en met 29 juni 2020. In die periode beschikte DeGiro over de AFM-vergunning en stond zij op grond van artikel 1d, aanhef en onder b, van de Wwft onder toezicht van de AFM.

12. Het onderzoeksrapport dateert van 22 juli 2021. Kort voor het uitbrengen van dit rapport, op 7 mei 2021, is de AFM-vergunning ingetrokken en is DeGiro uitgeschreven uit het Handelsregister in verband met het verdwijnen van de rechtspersoon ten gevolge van de juridische fusie met eiseres. Zij heeft haar activiteiten op de Nederlandse markt voortgezet als bijkantoor van eiseres. Eiseres beschikt over een bankvergunning van de Duitse toezichthouder BaFin en de activiteiten van het bijkantoor in Nederland vallen sindsdien onder het toezicht van DNB. De AFM heeft naar aanleiding van het onderzoeksrapport het boetebesluit genomen.

13. Ten aanzien van eventuele overtredingen van (het bijkantoor van) eiseres na 7 mei 2021 is de AFM gelet op artikel 1d van de Wwft niet bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen. Voor geconstateerde overtredingen van voor die datum is de AFM dat wel. Volgens vaste rechtspraak is de datum van de overtreding in de regel bepalend voor het antwoord op de vraag wie de overtreder is en *aan* wie de boete moet worden opgelegd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 16 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7776). Daaruit kan ook worden afgeleid

door wie de boete moet worden opgelegd, namelijk de bevoegde toezichthouder ten tijde van de overtreding. Ook materieel gezien is dat naar het oordeel van de rechtbank logisch, omdat DeGiro ten tijde van de gestelde overtredingen als beleggingsonderneming onder toezicht stond van de AFM en DNB geen toezicht houdt op beleggingsondernemingen.

Eiseres is door de AFM beboet, omdat zij door de juridische fusie met DeGiro als rechtsopvolger onder algemene titel van DeGiro kwalificeert. Wanneer overtredingen door een bepaalde onderneming zijn begaan en deze onderneming fuseert of wordt overgenomen, kan de bestuurlijke boete aan de verkrijgende onderneming worden opgelegd. Eiseres heeft dit ook niet betwist. De AFM was dus bevoegd om eiseres te beboeten en om publicatiebesluit 1 en de bestreden besluiten te nemen.

#### Territorialiteitsbeginsel en soevereiniteitsbeginsel

14. Eiseres stelt dat de AFM niet de benodigde instemming heeft verkregen van BaFin of een andere Duitse autoriteit om een punitieve sanctie op te leggen aan een Duitse instelling en wijst erop dat tussen Nederland en Duitsland geen verdrag is gesloten dat het opleggen en openbaar maken van een dergelijke sanctie mogelijk maakt. Eiseres meent dat de bestreden besluiten daarom in strijd zijn met het soevereiniteits- en territorialiteitsbeginsel. Eiseres wijst erop dat het in het Engels opgestelde persbericht ook op Duitsland is gericht en een significante reputatieschade voor zowel eiseres als haar moedermaatschappij tot gevolg heeft.

14.1. De rechtbank volgt het betoog van eiseres niet. De bestuurlijke boete heeft betrekking op de door de AFM aan DeGiro tegengeworpen overtredingen, die ten tijde van de gestelde overtredingen in Nederland was gevestigd en actief was als beleggingsonderneming. Eiseres is uitsluitend in haar hoedanigheid van rechtsopvolgster van DeGiro beboet. Dat zij in Duitsland is gevestigd, overigens met een bijkantoor in Nederland, doet daar niet aan af. Bovendien strekt het soevereiniteitsbeginsel niet tot bescherming van het belang van eiseres, maar ziet dit beginsel uitsluitend op het belang dat staten hebben bij de soevereiniteit op het eigen grondgebied (vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629). Eiseres heeft niet inzichtelijk gemaakt welke inbreuk de AFM zou hebben gemaakt op de soevereiniteit van Duitsland en evenmin waarom deze gestelde inbreuk zo ernstig is dat daaraan consequenties moeten worden verbonden voor de rechtmatigheid van de bestreden besluiten. Dat het persbericht tot reputatieschade van eiseres en haar moedermaatschappij zou leiden, ziet niet op de soevereiniteit van Duitsland, maar op de vermeende gevolgen van de besluitvorming van de AFM voor eiseres. Het voorgaande geldt ook voor het territorialiteitsbeginsel, waarbij wordt opgemerkt dat is gesteld noch gebleken dat de AFM bevoegdheden heeft uitgeoefend in Duitsland.

#### Samenwerkingsplicht, zorgvuldigheidsbeginsel en hoorplicht

15. Eiseres meent dat de AFM onzorgvuldig heeft gehandeld door BaFin en DNB niet te horen, terwijl zij beide belanghebbende zijn bij de bestreden besluiten. Eiseres stelt dat niet is voldaan aan artikel 27 van de Wwft en artikel 58, vijfde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn ((EU) 2015/849).

16. Naar het oordeel van de rechtbank zijn BaFin en DNB in de onderhavige zaken geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, tweede lid, van de Awb, omdat hun belangen niet rechtstreeks zijn betrokken bij het boetebesluit (of publicatiebesluit 1). Zij hoefden dan ook niet gehoord te worden. De AFM heeft BaFin op 9 december 2021 van het voornemen en op 27 december 2021 van het boetebesluit en publicatiebesluit 1 op de hoogte gesteld. DNB is op 6 april 2022 door de AFM op de hoogte gesteld dat de boete is opgelegd. BaFin noch DNB heeft bedenkingen geuit. Van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is geen sprake.

17. De AFM was evenmin op grond van het Samenwerkingsconvenant met DNB gehouden het boetebesluit af te stemmen. De AFM beschikte naar eigen zeggen over alle relevante gegevens, inlichtingen en inzichten, zodat afstemming in dit geval niet nodig was. Eiseres heeft het tegendeel niet aannemelijk gemaakt.

#### Op zaak ROT 22/3994 betrekking hebbende stukken

18. Eiseres heeft zich op het standpunt gesteld dat de correspondentie tussen de AFM en de FIU dient te worden overgelegd. De AFM heeft zich op het standpunt gesteld dat dit geen op zaak ROT 22/3994 betrekking hebbende stukken betreft. Zoals in de inleiding van deze uitspraak is vermeld, heeft de rechtbank ter zitting de correspondentie opgevraagd om te kunnen beoordelen of sprake is van op zaak ROT 22/3994 betrekking hebbende stukken. In de beslissing van 23 april 2024 heeft de rechter-commissaris deze vraag bevestigend beantwoord en daarna heeft de AFM de betreffende stukken (met onleesbaar gemaakte persoonsgegevens) alsnog overgelegd en zijn deze toegevoegd aan het dossier. Eiseres heeft vervolgens op deze stukken gereageerd.

#### Overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft

19. Eiseres betoogt dat zij artikel 16, eerste lid, van de Wwft niet structureel heeft overtreden. Naar haar mening gaat de AFM uit van een onjuist peilmoment en heeft de AFM in haar besluitvorming wisselende uitgangspunten gehanteerd. Ten onrechte gaat de AFM ervan uit dat het ongebruikelijke karakter van een transactie al bekend is als een alert ticket is aangemaakt of als één medewerker een transactie verdacht of ongebruikelijk heeft genoemd. Aan de vaststelling of een transactie ongebruikelijk is en gemeld moet worden bij de FIU gaat een zorgvuldige interne afweging vooraf op basis van het vier ogenprincipe. De door DeGiro gehanteerde werkwijze sluit volgens eiseres aan bij de norm van artikel 16, eerste lid, van de Wwft en de werkwijze en verwachting van de FIU. Bij slechts (twaalf of) tien SAR meldingen was sprake van een tijdsverloop van meer dan veertien dagen tussen het moment dat de compliance officer de transactie als ongebruikelijk heeft bestempeld en de datum waarop de melding is gedaan bij de FIU. In verhouding tot het totaal aantal alert tickets in de onderzoeksperiode (38.891) is dit een zeer klein aantal. Eiseres meent dat de door de AFM gehanteerde uitleg van het peilmoment niet voorzienbaar was en dat beboeting daarom in strijd is met het lex certa-beginsel.

20. De door DeGiro gehanteerde werkwijze was als volgt. DeGiro beschikte over een geautomatiseerd transactiemonitoringssysteem dat op basis van indicatoren een alert kon genereren. Alerts konden ook handmatig door medewerkers worden aangemaakt als zij tijdens hun werkzaamheden transacties waarnamen die verband zouden kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme. Naar aanleiding van een alert maakte DeGiro een alert ticket aan. Het alert ticket werd eerst bekeken door een client risk manager of een junior compliance officer en daarna door een senior compliance officer. De senior compliance officer concludeerde vervolgens of de transactie ongebruikelijk was en diende te worden gemeld bij de FIU. De daadwerkelijke melding aan de FIU werd vastgelegd in een Suspicious Activity Report (SAR) door een compliance officer, waarbij de analyses en beoordelingen aan het alert ticket werden toegevoegd door middel van comments. De door DeGiro bij de FIU gemelde ongebruikelijke transacties werden vervolgens door de FIU in een meldrapport gezet.

21. De AFM heeft DeGiro tegengeworpen dat zij 27 van de 36 onderzochte ongebruikelijke transacties niet onverwijld bij de FIU heeft gemeld en dat gelet daarop sprake is van structurele overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft. Volgens de AFM heeft DeGiro deze transacties meer dan veertien dagen (tussen de vijftien en 178 dagen) na het moment waarop het ongebruikelijke karakter ervan bij DeGiro bekend was bij de FIU gemeld. Als peilmoment hanteert de AFM het moment waarop een behandelaar een transactie verdacht of ongebruikelijk heeft genoemd en/of een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering heeft uitgesproken en/of heeft geadviseerd de transactie te melden. Dit standpunt blijkt voldoende duidelijk uit het boetebesluit en bestreden besluit 1.

22. Artikel 16, eerste lid, van de Wwft bepaalt dat een instelling een verrichte of voorgenomen transactie onverwijld aan de FIU meldt nadat het ongebruikelijke karakter van die transactie aan de instelling bekend is geworden. De meldplicht is gericht op het integer houden van het financiële stelsel, het tegengaan van witwassen van zwart geld en het voorkomen van financieren van terrorisme. Door de meldplicht wordt de FIU op de hoogte gebracht en in staat gesteld de transactie te onderzoeken en waar nodig verdere acties (richting opsporingsinstanties) te ondernemen. Met het oog op dat doel moeten transacties onverwijld worden gemeld.

Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het CbB van 5 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:363, overweging 3.4) volgt dat de verplichting om een ongebruikelijke transactie te melden, niet is beperkt tot de situatie dat concrete aanwijzingen bestaan dat sprake is van witwassen of het financieren van terrorisme. De meldingsplicht van artikel 16 van de Wwft heeft een ruimere strekking: iedere ongebruikelijke transactie moet worden gemeld. Een vermoeden dat de transactie verband kan houden met witwassen of financiering van terrorisme is al voldoende voor het ontstaan van de meldplicht (zie de uitspraak van het CbB van 13 september 2016, ECLI:NL:CBB:2016:305, overweging 5.4). De drempel om te moeten melden is dus laag.

23. Uit bijlage 1, tabel 1 van de Indicatorenlijst van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 blijkt dat een transactie waarbij een beleggingsonderneming is betrokken ongebruikelijk is als die onderneming aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze transactie verband *kan* houden met witwassen of het financieren van terrorisme. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen objectieve en subjectieve indicatoren. Tussen partijen is niet in geschil dat het in dit geval gaat om ongebruikelijke transacties die op grond van de subjectieve indicator gemeld moesten worden. De subjectieve indicator schept een meldingsplicht op basis van de inschatting die de instelling zelf van een bepaalde situatie maakt. Het gaat dus om transacties waarbij er volgens de instelling aanleiding is om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme.

24. In de wetsgeschiedenis bij artikel 16 van de Wwft (Kamerstukken II 2011-2012, 33238, nr. 3, p. 17-18) is vermeld dat conform de aanbevelingen van de FATF (Financial Action Task Force) een ongebruikelijke transactie onverwijld dient te worden gemeld. In de praktijk komt dit erop neer dat in ieder geval binnen 14 dagen moet worden gemeld, of zoveel sneller als mogelijk bij voldoende zorgvuldige interne afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd.

25. Zoals hierboven is overwogen dient iedere ongebruikelijke transactie te worden gemeld en is de drempel om te moeten melden laag. De wetsgeschiedenis geeft ruimte om waar nodig (nader) onderzoek te doen om vast te stellen of een transactie ongebruikelijk is, maar als dit slechts intern onderzoek is zoals hier dient de instelling naar het oordeel van de rechtbank een ongebruikelijke transactie zo spoedig mogelijk (met een maximum van veertien dagen) te melden bij de FIU. De AFM heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de door DeGiro gehanteerde werkwijze in het kader van het vier ogen-principe overschrijding van deze termijn niet kan rechtvaardigen. Het vier ogen-principe kan zoals eiseres terecht stelt bijdragen aan een zorgvuldige beoordeling, maar de procedure moet dan wel zo worden ingericht dat de tweede beoordeling snel na de eerste plaatsvindt, zodat de termijn van veertien dagen gehaald kan worden. Eiseres heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit niet mogelijk zou zijn.

26. Dat alleen transacties werden verricht van en naar bankrekeningen van cliënten die worden aangehouden bij een vergunninghoudende bank in de Europese Unie (reference accounts) maakt de meldplicht voor DeGiro niet anders.

Ook de stelling van eiseres dat de AFM bij een eerder opgelegde last onder dwangsom geen specifieke aandacht aan het beleid van DeGiro met betrekking tot de meldplicht heeft besteed leidt niet tot een ander oordeel; de AFM verwijt DeGiro niet dat zij een vier ogen-principe hanteert of dat haar beleid niet voldoet aan de wetgeving, maar dat de tijd tussen de eerste beoordeling en de uiteindelijke melding in verschillende gevallen meer dan veertien dagen en daarmee te lang is.

27. De invulling die de AFM aan het peilmoment heeft gegeven is in overeenstemming met de tekst van artikel 16, eerste lid, van de Wwft. Van strijd met het legaliteitsbeginsel is geen sprake. Dat in de wetsgeschiedenis en de Leidraad wordt gesproken over een voldoende zorgvuldige interne afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd, kan niet zo worden uitgelegd dat de termijn van veertien dagen pas gaat lopen nadat de transactie door ten minste twee medewerkers of de afdeling compliance is beoordeeld. Daarvoor biedt de wetsgeschiedenis geen aanknopingspunt. Ook het doel van de meldplicht maakt de uitleg die de AFM heeft gehanteerd redelijkerwijs voorzienbaar.

28. De conclusie is dat de AFM buiten redelijke twijfel heeft aangetoond dat DeGiro in een periode van nog geen jaar 27 ongebruikelijke transacties in strijd met artikel 16, eerste lid, van de Wwft niet tijdig heeft gemeld.

#### Overtreding van artikel 16, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wwft

29. Eiseres betoogt dat geen sprake is van overtreding van artikel 16, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wwft. De AFM werpt ten onrechte nog steeds drie onjuiste vermeldingen tegen. De afwijkende data en transactienummers zijn logisch en verklaarbaar. De gegevens hoeven niet steeds in de aangegeven velden te staan, de toelichting in het meldrapport volstaat. Ook hoeft niet elke transactie apart te worden vermeld.

30. De AFM heeft eiseres tegengeworpen dat in SAR 30, 48 en 55 een onjuiste transactiedatum in het FIU-formulier staat vermeld. Daarmee is volgens haar artikel 16, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wwft overtreden.

#### *SAR 30*

31. De AFM stelt zich op het standpunt dat in SAR 30 als transactiedatum 7 november 2019 staat, terwijl de werkelijke transactiedatum 4 november 2019 is. De AFM meent dat de datum waarop de opdracht wordt gegeven om tot overboeking over te gaan bepalend is voor het tijdstip van de transactie en niet de latere datum waarop het bedrag door de instelling daadwerkelijk wordt overgeboekt. De meldplicht ziet ook op voorgenomen ongebruikelijke transacties.

32. De rechtbank is met eiseres van oordeel dat met betrekking tot SAR 30 van een onjuist melden geen sprake is. In het transaction description FIU meldrapport staat de correcte datum van zowel de cliëntopdracht als de uitvoering van de transactie vermeld. Uit artikel 16, eerste lid, van de Wwft volgt dat zowel de voorgenomen als de daadwerkelijke datum van transactie kan worden gemeld.

#### *SAR 48*

33. De AFM heeft erop gewezen dat SAR 48 als transactiedatum 31 december 2019 vermeldt, terwijl de transactie daadwerkelijk op 28 november 2019 is uitgevoerd. Hoewel de datum van de transactie in het veld date onjuist is ingevuld, blijkt uit de toelichting bij het FIU-meldrapport dat de melding een transactie betreft die op 28 november 2019 is uitgevoerd. De datum is dus verkeerd ingevuld, maar de juiste datum is wel herleidbaar. Strikt genomen is hier sprake van een overtreding, maar zeker niet van een ernstige overtreding.

#### *SAR 55*

34. De AFM heeft erop gewezen dat op 29 april 2020 een melding met de transactiedatum 20 juni 2020 is gedaan, een datum die ten tijde van de melding in de toekomst lag. Het transactienummer en -bedrag zijn niet terug te vinden en er werd vermeld dat het the last biggest deposit was. De transactiedatum zou dus in het verleden moeten liggen. Volgens eiseres blijkt uit de toelichting bij het meldrapport dat de datum 20 juni 2019 moet zijn. Het had volgens eiseres duidelijk moeten zijn dat sprake is van een kennelijke verschrijving en dat de datum in de toelichting leidend is. De rechtbank volgt dit standpunt niet. De AFM heeft er terecht op gewezen dat uit de onderliggende documentatie bij deze FIU-melding niet blijkt van een transactie van 25.000,- op 20 juni 2019. De AFM heeft zich ten aanzien van SAR 55 dus terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van een onjuiste melding.

35. Het voorgaande betekent dat (enkel) ten opzichte van SAR 48 en 55 een onjuiste melding is gedaan en artikel 16, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wwft is overtreden.

#### Nemo tenetur

36. Ter zitting heeft eiseres gesteld dat zij onder dwang gegevens heeft verstrekt aan de FIU en de AFM. In de vragenlijst Wwft en Sw Beleggingsondernemingen 2018 is niet de restrictie opgenomen dat



de daarmee opgevraagde informatie niet mede zal worden gebruikt voor doeleinden van bestuurlijke beboeting of strafvervolgung. Door middel van de vragenlijst is wilsafhankelijke informatie verstrekt die voor de AFM de aanleiding heeft gevormd voor haar onderzoek en heeft geleid tot de onderhavige boete. Dit is in strijd met het nemo tenetur-beginsel.

37. Naar het oordeel van de rechtbank was in de vragenlijst een restrictie met betrekking tot het gebruik van wilsafhankelijk materiaal voor sanctiedoeleinden niet nodig, omdat de AFM enkel wilsonafhankelijk materiaal heeft gevorderd. De 34 meldingen die eiseres over heeft moeten leggen bestonden al, evenals de comments. Het gaat hier om objectieve gegevens die onafhankelijk van de wil van eiseres bestaan. De rechtbank acht dan ook geen grond aanwezig voor het oordeel dat artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) op dit punt is geschonden. De grond slaagt niet.

#### Opportuniteit van de boete

38. Eiseres meent dat het niet opportuun is om haar een boete op te leggen.

39. De AFM heeft zich deugdelijk gemotiveerd op het standpunt gesteld dat het opleggen en handhaven van een bestuurlijke boete aan eiseres opportuun is. DeGiro is tekortgeschoten in de naleving van de Wwft. Het gaat in ieder geval om een structurele en ernstige overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft. Dat het aantal te laat gemelde transacties klein is als dit aantal wordt afgezet tegen het aantal transacties dat heeft geleid tot een alert, maakt dit niet anders. Ook als het geautomatiseerde systeem van een beleggingsonderneming veel alerts genereert, zoals bij DeGiro, zullen die alerts stuk voor stuk met voldoende voortvarendheid beoordeeld moeten worden. DeGiro heeft haar poortwachtersrol in zoverre ontoereikend of in ieder geval niet met de vereiste voortvarendheid vervuld, waardoor er een verhoogd risico bestond om betrokken te raken bij witwassen en terrorismefinanciering. De rechtbank ziet geen grond voor het oordeel dat de AFM niet in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van haar bevoegdheid om een boete op te leggen aan eiseres als rechtsopvolgster van DeGiro.

#### Evenredigheid en hoogte van de boete

40. Eiseres meent dat de hoogte van de boete niet evenredig is. Daarnaast stelt zij dat geen omzetgerelateerde boete opgelegd had mogen worden.

41. De AFM benadrukt weliswaar dat zij wettelijk gezien geen andere keus heeft dan het opleggen van een omzetgerelateerde boete, maar feitelijk heeft zij geen omzetgerelateerde boete opgelegd. Of de AFM een omzetgerelateerde boete had moeten opleggen en wat eiseres daarover naar voren heeft gebracht, hoeft de rechtbank niet te bespreken, omdat gesteld noch gebleken is dat een omzetgerelateerde boete gunstiger was geweest voor eiseres.

Het door de AFM bij haar besluitvorming betrokken Boetetoemettingsbesluit 2021 is in werking getreden met ingang van 1 juli 2021 en bestond nog niet ten tijde van de overtredingen (10 oktober 2019 tot en met 29 juni 2020). De AFM heeft dit beleid dan ook ten onrechte toegepast. Alleen als het nieuwe beleid gunstiger is dan het oude moet het worden toegepast, maar dat is niet gebleken. Bestreden besluit 1 is op dit punt dus niet goed gemotiveerd.

42. Zoals het CbB heeft overwogen in zijn uitspraak van 2 november 2021 (ECLI:NL:CBB:2021:967), toetst de rechter zonder terughoudendheid of de opgelegde boete in een redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:46, tweede lid, van de Awb) en aldus een evenredige sanctie vormt. Daarbij moet zo nodig rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Ook de draagkracht van de overtreder kan een in aanmerking te nemen omstandigheid zijn. Het CbB gebruikt als criterium of de bestuurlijke boete passend en geboden is. Een afzonderlijke evenredigheidstoetsing op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb voegt daaraan naar het oordeel van het CbB niets toe. De rechtbank volgt dit oordeel en ziet, ook omdat het CbB in zijn uitspraak van 30 april 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:316, overweging 4) naar de uitspraak van 2 november 2021 verwijst, geen reden

om aan te nemen dat deze rechtspraak (volgens het CBb) achterhaald is vanwege de zogenoemde Harderwijk-uitspraak van 2 februari 2022 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2022:285).

43. Uit overweging 31 tot en met 35 volgt dat slechts twee meldingen met een onjuiste transactiedatum (SAR 48 en 55) overblijven, waarvan één nauwelijks gewicht in de schaal legt. Eén onjuiste melding is in bestreden besluit 1 ten onrechte aan de overtreding van artikel 16, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wwft ten grondslag gelegd. Zoals het CBb heeft overwogen in zijn uitspraak van 4 april 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:172, overweging 3.6.2) ligt het, wanneer het aantal overtredingen vermindert, in de rede dat de boete lager uitvalt. Die hoofdregel kent weliswaar uitzonderingen, zoals het schrappen van een overtreding waarvan de ernst sterk achterblijft bij de andere of een enkele overtreding uit een groot aantal, maar deze uitzondering doet zich hier niet voor.

44. Op grond van artikel 31, derde lid, van de Wwft geldt voor deze overtreding een basisbedrag van 2.500.000,-. De AFM heeft terecht geen aanleiding gezien om de boete te verhogen of te verlagen wegens de duur of de mate van verwijtbaarheid van de overtreding. Gezien het feit dat in de loop van de procedure meerdere overtredingen zijn komen te vervallen, heeft de AFM de hoogte van de boete terecht gematigd. Deze matiging is naar het oordeel van de rechtbank echter onvoldoende, gelet op overweging 43, de in dit geval specifiek door DeGiro getroffen maatregelen ter voorkoming van herhaling van overtreding van de Wwft en vooral gelet op de evenredigheid in het algemeen. Daarom acht de rechtbank een boete van 800.000,- in dit geval passend en geboden.

#### Redelijke termijn

45. Eiseres heeft ter zitting betoogd dat de redelijke termijn in zaak ROT 22/3994 is overschreden en vraagt de rechtbank daaraan gevolgen te verbinden.

46. Volgens vaste rechtspraak geldt bij punitieve sancties als uitgangspunt dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is overschreden als, behoudens bijzondere omstandigheden, de rechtbank niet binnen twee jaar nadat deze termijn is aangevangen uitspraak doet. Overschrijding van de redelijke termijn behoort in beginsel te leiden tot verlaging van de boete, mede afhankelijk van de mate waarin de redelijke termijn is overschreden.

47. Hoofdregel is dat de redelijke termijn gaat lopen op het moment dat het bestuursorgaan jegens de beboete een handeling verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat aan hem een boete zal worden opgelegd. In de regel is dit moment de datum van het voornemen tot boeteoplegging, in dit geval 2 augustus 2021 (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het CBb van 4 april 2023, ECLI:NL:CBB:2023:172, overweging 7). Gesteld noch gebleken is dat er reden is om in dit geval van die hoofdregel af te wijken. Evenmin is sprake van voldoende bijzondere omstandigheden die maken dat de rechtbank niet binnen twee jaar nadat de redelijke termijn is aangevangen uitspraak had moeten doen. Weliswaar betreft deze zaak een relatief groot aantal gestelde overtredingen van (vooral) artikel 16, eerste lid, van de Wwft, maar er is geen discussie over de feiten in dit verband en de juridische discussie is voor alle gestelde overtredingen dezelfde. Dit betekent dat de redelijke termijn in zaak ROT 22/3994 is overschreden.

48. De rechtbank heeft vastgesteld dat in de bestuursrechtspraak niet eenduidig wordt omgegaan met het matigen van bestuurlijke boetes bij overschrijding van de redelijke termijn. Soms wordt bijvoorbeeld een maximale matiging gehanteerd, maar soms ook niet. In het financieel-economisch bestuursrecht, waar hoge boetes aan de orde kunnen zijn, hanteert deze rechtbank sinds haar uitspraak van 10 april 2024 (ROT 22/111, ECLI:NL:RBROT:2024:4735) onderstaande uitgangspunten bij overschrijding van de redelijke termijn, met dien verstande dat nieuwe rechtspraak van de hogerberoepsrechtbanken en andere ontwikkelingen aanleiding kunnen zijn om deze uitgangspunten bij te stellen.

termijnoverschrijding	matiging boete	maximale matiging
tot 6 maanden	5%	25.000,-

6 tot 12 maanden	10%	50.000,-
12 tot 18 maanden	15%	75.000,-
18 tot 24 maanden	20%	100.000,-
meer dan 24 maanden	naar bevind van zaken	naar bevind van zaken

De uitspraak van het CBb van 30 april 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:316) is voor de rechtbank geen reden om van de door haar ingezette lijn af te wijken. Ter eerste was het CBb ten tijde van zijn uitspraak van 30 april 2024 nog niet bekend met de uitspraak van de rechtbank van 10 april 2024, omdat die uitspraak op 30 april 2024 nog niet was gepubliceerd. Het CBb heeft in zijn uitspraak van 30 april 2024 dus niet op de uitspraak van 10 april 2024 van deze rechtbank kunnen reflecteren en reageren. De tweede en belangrijkste reden om vooralsnog vast te houden aan de lijn van de uitspraak van 10 april 2024 is dat een verdergaande maximering van de matiging van de boetehoogte bij zeer hoge boetes tot gevolg heeft dat de matiging feitelijk nauwelijks gewicht in de schaal legt en moeilijk kan worden gezien als een passende reactie op een overschrijding van de redelijke termijn. De rechtbank is er niet van overtuigd dat het redelijk en evenredig is om uitsluitend bij boetes op grond van de Mededingingswet (kartelboetes) een hoger maximaal matigingsbedrag bij overschrijding van de redelijke termijn te hanteren dan 2.500,-, zoals het CBb lijkt voor te staan. Naar het oordeel van de rechtbank doet een maximale matiging van 2.500,- bij een overschrijding van niet meer dan twaalf maanden te weinig recht aan het feit dat ook elders in het financieel-economisch bestuursrecht, zoals in financieel toezichtzaken, soms zeer hoge boetes worden opgelegd. Aan de andere kant zou het niet zonder meer evenredig zijn om ook zeer hoge boetes altijd met hetzelfde percentage (en daarmee in potentie zeer fors) te matigen. Om die reden hanteert de rechtbank wel een maximale matiging, maar een (fors) hoger maximum dan lijkt te volgen uit de uitspraak van 30 april 2024 van het CBb.

49. In dit geval acht de rechtbank, zoals reeds overwogen, een boete van 800.000,- passend en geboden. Gelet op de overschrijding van de redelijke termijn met meer dan zes maanden (maar minder dan twaalf maanden) wordt deze boete gelet op overweging 48 met 10% gematigd, zij het dat de matiging (die rekenkundig 80.000,- bedraagt) wordt beperkt tot 50.000,-, zodat de boete uitkomt op 750.000,-. De rechtbank ziet geen bijzondere omstandigheden die tot een andere matiging moeten leiden.

50. Bij de toerekening van de termijnoverschrijding aan de bestuurlijke of de rechterlijke fase geldt dat de bestuurlijke fase onredelijk lang heeft geduurd als deze de duur van een jaar overschrijdt. Hetzelfde geldt voor de rechterlijke fase. Het boetevoornemen is van 2 augustus 2021 en het bestreden besluit is genomen op 19 juli 2022. Daarmee is in de bestuurlijke fase geen sprake van overschrijding van de redelijke termijn. De overschrijding is volledig aan de rechtbank toe te rekenen. Daarom moeten de proceskosten die verband houden met de overschrijding van de redelijke termijn worden vergoed door de Staat.

#### Openbaarmaking (ROT 22/3994 en ROT 23/308)

51. Er is volgens eiseres een onjuist criterium gehanteerd. Subsidiair stelt zij dat sprake was van een individuele bijzondere situatie, waardoor van publicatie had moeten worden afgezien. Het boetebesluit en bestreden besluit 1 zijn inmiddels gepubliceerd. Nu in bestreden besluit 1 een aantal overtredingen niet meer wordt tegengeworpen en het boetebedrag is verlaagd, klopt het volgens eiseres niet dat het boetebesluit nog raadpleegbaar is.

52. De AFM publiceert naar de stand van zaken. Bij de publicatie van de bestreden besluiten heeft zij op de website toegelicht dat het boetebedrag naar beneden is bijgesteld, omdat een aantal overtredingen is vervallen. Eiseres heeft niet onderbouwd dat sprake is van een individuele bijzondere situatie op grond waarvan de AFM had moeten afzien van publicatie. Eiseres heeft onvoldoende gemotiveerd welke belangen maken dat niet gepubliceerd mocht worden. Een niet concreet onderbouwde verwijzing naar reputatieschade is daarvoor onvoldoende.

## Conclusie en gevolgen

53. Het beroep in zaak ROT 22/3994 is gegrond en het beroep in zaak ROT 23/308 is ongegrond. De rechtbank zal bestreden besluit 1 vernietigen voor zover het de overtreding in SAR 30 en de hoogte van de boete betreft. De rechtbank zal zelf in zaak ROT 22/3994 voorzien door de hoogte van de boete vast te stellen op 750.000,-.

54. Omdat de rechtbank het beroep in zaak ROT 22/3994 gegrond verklaart, moet de AFM het door eiseres betaalde griffierecht aan haar vergoeden.

55. De rechtbank veroordeelt de AFM in de door eiseres gemaakte proceskosten voor het beroep in zaak ROT 22/3994. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht vast op 2.625,-. Deze kosten bestaan uit 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 875,- en wegingsfactor 1,5 vanwege het gewicht van de zaak. De AFM heeft aan eiseres al een vergoeding voor de in bezwaar gemaakte kosten toegekend en tegen de hoogte daarvan heeft eiseres geen beroepsgrond gericht.

56. Tevens wordt 1 punt met een waarde van 875,- toegekend voor het verzoek om boetematiging wegens overschrijding van de redelijke termijn. De rechtbank hanteert daarbij, in navolging van de Hoge Raad in zijn arrest van 10 november 2023 (ECLI:NL:HR:2023:1526), wegingsfactor 0,25. Het moet in beginsel zeer eenvoudig worden geacht om vast te stellen of de redelijke termijn is overschreden en daar een beroep op te doen. Omdat de termijnoverschrijding volledig aan de rechtbank is toe te rekenen, zal de Staat worden veroordeeld tot betaling van het bedrag van 218,75 aan eiseres.

## Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep in zaak ROT 22/3994 gegrond;
- vernietigt bestreden besluit 1 voor zover het de overtreding in SAR 30 en de hoogte van de boete betreft;
- verklaart het bezwaar gegrond voor zover het de overtreding in SAR 30 en de hoogte van de boete betreft, herroept het boetebesluit in zoverre, stelt de hoogte van de boete vast op 750.000,- en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van bestreden besluit 1;
- draagt de AFM op het in zaak ROT 22/3994 betaalde griffierecht van 365,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt de AFM in de proceskosten van eiseres in zaak ROT 22/3994 tot een bedrag van 2.625,-;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden in de proceskosten van eiseres in zaak ROT 22/3994 tot betaling van 218,75;
- verklaart het beroep in zaak ROT 23/308 ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. B. van Velzen, voorzitter, mr. P. Vrolijk en mr. R.H.L. Dallinga, leden, in aanwezigheid van mr. E. Naaijen-van Kleunen, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 12 juli 2024.

Griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

### **Informatie over hoger beroep**

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

### **Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving en beleid**

#### Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)

Op grond van artikel 1, eerste lid, wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen verstaan onder *ongebruikelijke transactie*: transactie die op grond van de indicatoren bedoeld in artikel 15, eerste lid, als ongebruikelijk is aan te merken.

Op grond van artikel 1a, derde lid, aanhef en onder c, worden als andere financiële ondernemingen aangemerkt: beleggingsondernemingen als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

Op grond van artikel 1d zijn met de uitvoering en handhaving van deze wet belast:

- a. de Nederlandsche Bank N.V.: voor zover het betreft instellingen als bedoeld in artikel 1a, tweede lid, derde lid, onderdeel a, b, e, f, g en j, vierde lid, onderdeel l en m, of bijkantoren van dergelijke instellingen met zetel buiten Nederland, alsmede instellingen als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel f;
- b. de Stichting Autoriteit Financiële Markten: voor zover het betreft instellingen als bedoeld in artikel 1a, derde lid, onderdeel c, d, h en i of bijkantoren van dergelijke instellingen met zetel buiten Nederland, alsmede beheerders als bedoeld in artikel 1a, zesde lid.

De compliancefunctie is op grond van artikel 2d, derde lid, gericht op het controleren van de naleving van wettelijke regels en interne regels die de instelling zelf heeft opgesteld en omvat onder meer de taak die strekt tot het verstrekken van de gegevens, bedoeld in artikel 16, aan de Financiële inlichtingen eenheid.

Op grond van artikel 15, eerste lid, worden bij algemene maatregel van bestuur, zo nodig per daarbij te onderscheiden categorieën transacties, indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie wordt aangemerkt als een ongebruikelijke transactie.

Op grond van artikel 16, eerste lid, meldt een instelling een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, aan de Financiële inlichtingen eenheid.

Op grond van het tweede lid, aanhef en onder c, verstrekt de instelling bij een melding als bedoeld in het eerste lid de volgende gegevens: de aard, het tijdstip en de plaats van de transactie.

Op grond van artikel 19, eerste lid, kunnen gegevens of inlichtingen die in overeenstemming met de artikelen 16 of 17 te goeder trouw zijn verstrekt, niet dienen als grondslag voor of ten behoeve van een opsporingsonderzoek of een vervolging wegens verdenking van, of als bewijs ter zake van een tenlastelegging wegens witwassen of financieren van terrorisme door de instelling die deze gegevens of inlichtingen heeft verstrekt.

Op grond van het tweede lid kunnen gegevens of inlichtingen die zijn verstrekt in de redelijke veronderstelling dat uitvoering wordt gegeven aan de artikelen 16 of 17 niet dienen als grondslag voor of ten behoeve van een opsporingsonderzoek of een vervolging wegens verdenking van, of als bewijs ter zake van een tenlastelegging wegens, overtreding van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht door de instelling die deze gegevens of inlichtingen heeft verstrekt.

Op grond van het derde lid zijn het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van personen die werkzaam zijn voor een instelling die gegevens of inlichtingen heeft verstrekt als omschreven in het eerste of tweede lid en die daaraan hebben meegewerkt.

Op grond van artikel 30, aanhef en onder a, kan de toezichthoudende autoriteit een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van de bij of krachtens de artikelen () 16 () van deze wet gestelde regels.

Op grond van artikel 31, eerste lid, wordt het bedrag van de bestuurlijke boete bepaald bij algemene maatregel van bestuur, met dien verstande dat de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding ten hoogste 5.000.000, of, in gevallen als bedoeld in het vierde lid, ten hoogste 10.000.000 bedraagt.

Op grond van het tweede lid bepaalt de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, bij elke daarin omschreven overtreding het maximale bedrag van de op te leggen bestuurlijke boete. De overtredingen worden gerangschikt in categorieën naar zwaarte van de overtreding met de daarbij behorende basisbedragen, minimumbedragen en maximumbedragen. Daarbij wordt de volgende indeling gebruikt:

<b>Categorie</b>	<b>Basisbedrag</b>	<b>Minimumbedrag</b>	<b>Maximumbedrag</b>
1	10.000,	0,	10.000,
2	500.000,	0,	1.000.000,
3	2.000.000,	0,	4.000.000,

Op grond van het derde lid bedraagt, in afwijking van het tweede lid, het basisbedrag voor de bestuurlijke boete voor een overtreding die is gerangschikt in de derde categorie indien de boete wordt opgelegd aan een instelling als bedoeld in artikel 1a, tweede, derde of vierde lid, onderdeel f, 2.500.000, en is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete 5.000.000,.

Op grond van het vierde lid bedraagt de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding, indien ten tijde van het plegen van de overtreding nog geen vijf jaren zijn verstreken sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan de overtreder ter zake van eenzelfde overtreding, ten hoogste tweemaal het ingevolge het tweede of derde lid toepasselijke maximumbedrag.

Op grond van artikel 32, eerste lid, bedraagt, indien de boete wordt opgelegd aan een instelling als bedoeld in artikel 1a, tweede, derde, of vierde lid, onderdeel f, de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding van een voorschrift gerangschikt in de derde categorie, in afwijking van artikel 31, ten hoogste 20% van de netto-omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarmee de bestuurlijke boete wordt opgelegd, indien dit meer is dan tweemaal het ingevolge artikel 31, derde lid, toepasselijke maximumbedrag.

Op grond van het tweede lid worden, indien de bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een onderneming die opgenomen is in een groep met een geconsolideerde jaarrekening, bij de berekening van de netto-omzet de totaalbedragen gehanteerd uit de geconsolideerde jaarrekening van de uiteindelijke moederonderneming.

Op grond van artikel 32f, eerste lid, maakt de toezichthoudende autoriteit een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie ingevolge deze wet ( ) openbaar. De openbaarmaking geschiedt zodra het besluit onherroepelijk is geworden.

Op grond van het tweede lid wordt, indien tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid bezwaar, beroep of hoger beroep is ingesteld, de uitkomst daarvan tezamen met het besluit openbaar gemaakt.

Op grond van het vierde lid maakt de toezichthoudende autoriteit in afwijking van het eerste lid een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar, indien het een bestuurlijke boete betreft ter zake een overtreding van een voorschrift dat op grond van artikel 31, tweede lid, is gerangschikt in de derde categorie.

Op grond van het zes lid maakt de toezichthoudende autoriteit de indiening van een bezwaar of de instelling van een beroep of hoger beroep tegen een besluit als bedoeld in het vierde of vijfde lid, alsmede de beslissing op bezwaar en de uitkomst van dat beroep of hoger beroep, zo spoedig mogelijk openbaar, tenzij het besluit op grond van artikel 32g niet openbaar is gemaakt.

Op grond van artikel 32g, eerste lid, wordt openbaarmaking op grond van artikel 32f uitgesteld of geschiedt in zodanige vorm dat de openbaar te maken gegevens niet herleidbaar zijn tot afzonderlijke personen voor zover:

- a. die gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijke persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn;
- b. betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend;
- c. een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de personen, bedoeld in artikel 24, naar mogelijke overtredingen zou worden ondermijnd; of
- d. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht.

#### Uitvoeringsbesluit Wwft 2018

Op grond van artikel 4, eerste lid, zijn de indicatoren, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de wet, vastgesteld in de bijlage bij dit besluit.

Bijlage 1 Indicatorenlijst. Bijlage als bedoeld in artikel 4, eerste lid.

Tabel 1. Indicatoren voor banken en andere financiële ondernemingen

Beleggingsonderneming (artikel 1a, derde lid, onderdeel c, van de wet): Een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme.

Algemene Leidraad Wwft van 21 juli 2020 (van de ministeries van Financiën en van Justitie en Veiligheid, bladzijde 39)

Wwft-instellingen dienen iedere ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter daarvan bekend is geworden, te melden aan de FIU-Nederland. Met onverwijld wordt zo snel mogelijk bedoeld. Dit betekent zo snel als mogelijk is bij een voldoende zorgvuldige afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd. Wwft-instellingen kunnen de melding verrichten met behulp van het digitaal meldportaal van de FIU-Nederland dat is te raadplegen via de website van de FIU-Nederland. Een gemelde ongebruikelijke transactie wordt door de FIU-Nederland geanalyseerd en kan naar aanleiding van die analyse door haar verdacht worden verklaard.

Boetetoemetingenbeleid AFM 2021

In artikel 1, aanhef en onder f, is omzetgerelateerde boete als volgt gedefinieerd: boete van ten hoogste een bij wet vastgesteld percentage van de netto-omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaand aan het boetebesluit.

Op grond van artikel 2 worden in deze beleidsregel de volgende drie wettelijk vastgelegde boeteregimes onderscheiden:

- 1) het regime van de boete gebaseerd op een wettelijk basisbedrag;
- 2) het regime van de voordeelgerelateerde boete; en
- 3) het regime van de omzet gerelateerde boete.

Het beleid ten aanzien van elk van deze regimes wordt hieronder uiteengezet.

Artikel 5.1 Omzet gerelateerde boete als enige optie

In zaken waarin de wet de omzetgerelateerde boete dwingend voorschrijft, geldt het volgende beleid:

*Uitgangspunt beleid toepassing wettelijk basisbedrag plus stappenplan*

Bij het vaststellen van de omzetgerelateerde boete wordt beleidsmatig in principe de boete berekend op dezelfde wijze als beschreven in artikel 3. Vanuit het wettelijke basisbedrag, zoals dat geldt voor kleinere ondernemingen en natuurlijke personen, wordt het stappenplan van artikel 3.2 doorlopen, waarbij in stap 4 altijd 100% van het boetebedrag wordt aangehouden.