

# ECLI:NL:RBROT:2024:9239

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	19-09-2024
Datum publicatie	19-09-2024
Zaaknummer	ROT 24/5513 en ROT 24/8521
Rechtsgebieden	Bestuursprocesrecht Bestuursstrafrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening+bodemzaak
Inhoudsindicatie	De stichting wil dat DNB handhavend optreedt tegen Transactie Monitoring Nederland (TMNL), tegen de deelnemende banken en tegen de Nederlandse Vereniging van Banken wegens overtreding van artikel 10 Wwft. DNB meent echter dat de stichting geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb. Het bezwaar tegen de schriftelijke weigering om te handhaven heeft DNB niet-ontvankelijk verklaard omdat procesbelang is komen te ontvallen aan het verzoek. De voorzieningenrechter sluit kort en onderschrijft het besluit op bezwaar. De stichting heeft niet bestreden dat de activiteiten van TMNL zijn stopgezet en de uitgewisselde gegevens zijn verwijderd. Met dit beroep kan de stichting dus niet meer bereiken wat zij in haar verzoek heeft verzocht, namelijk dat de overtreding van het transactiemonitoringsverbod ogenblikkelijk wordt gestopt, onder oplegging van een last onder dwangsom en een punitieve boete. Zoals DNB uiteen heeft gezet, kan zij in eerste instantie slechts tegen niet naleving van artikel van artikel 10, eerste lid, van Wwft optreden met een aanwijzing. Een aanwijzing kan slechts zien op een lopende overtreding en niet worden gegeven ter voorkoming van herhaling (vgl. ECLI:NL:CBB:2024:223). Dit betekent dat DNB hoe dan ook niet meer handhavend kon optreden.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: ROT 24/5513 en ROT 24/8521 (hoofdzaak)

uitspraak van de voorzieningenrechter van 19 september 2024 in de zaak tussen

**Stichting Human Rights in Finance.EU (de stichting), uit Amsterdam, verzoekster**

(gemachtigde: [Naam]),

en

**De Nederlandsche Bank N.V. (DNB), verweerster**

(gemachtigden: mr. C. de Rond en mr. M.L. Batting).

## **Inleiding**

1. Bij brief van 12 april 2024 (de brief) heeft DNB de stichting bericht dat haar verzoek aan DNB om handhaving tegen Transactie Monitoring Nederland (TMNL) wegens overtreding van artikel 10 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) geen aanvraag oplevert als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat de stichting gelet op haar feitelijke werkzaamheden geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb. Dit betekent de DNB geen besluit zal nemen naar aanleiding van het verzoek van de stichting.

2. De stichting heeft op 15 april 2024 beroep ingesteld wegens het niet tijdig beslissen op haar verzoek. Voorts heeft zij de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. De rechtbank heeft dit beroep niet-ontvankelijk verklaard. In diezelfde uitspraak heeft de voorzieningenrechter het verzoek afgewezen (ECLI:NL:RBROT:2024:4718). Bij uitspraak van 30 augustus 2024 is het verzet tegen de uitspraak van de rechtbank ongegrond verklaard (ECLI:NL:RBROT:2024:8126).

3. De stichting heeft voorts bezwaar gemaakt tegen de brief. Hangende bezwaar heeft zij opnieuw de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

4. Bij besluit van 8 augustus 2024 heeft DNB het bezwaar van de stichting niet-ontvankelijk verklaard (het bestreden besluit). Volgens DNB heeft de stichting geen procesbelang meer bij haar bezwaar.

5. DNB heeft een verweerschrift ingediend.

6. De stichting heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

7. Op 8 september 2024 heeft de stichting verzocht 22 natuurlijke personen als partijen toe te laten in het verzoek om voorlopige voorziening en in het beroep. Dit verzoek heeft de voorzieningenrechter afgewezen. Vervolgens heeft de stichting op 9 september 2024 gevraagd om herziening van die beslissing.

8. De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 11 september 2024 op een openbare zitting behandeld. Hieraan hebben de gemachtigden van partijen deelgenomen. Voorts zijn verschenen [Naam] namens de stichting en L. Ploegstra, M.A. Oerlemans, S.M. Schwillens en R. ten Ham namens DNB.

## **Beoordeling door de voorzieningenrechter**

9. Gelet op artikel 8:81, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het verzoek geconverteerd naar een verzoek hangende beroep. Dit betekent dat het verzoek (mede) betrekking heeft op het bestreden besluit.

10. De voorzieningenrechter ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. De voorzieningenrechter legt verderop in de uitspraak uit waarom zij overgaat tot deze kortsluiting.

11. De voorzieningenrechter handhaaft haar beslissing om de door de stichting opgegeven 22 personen niet toe te laten tot het verzoek en de hoofdzaak. Ten eerste acht de voorzieningenrechter het tijdstip van dit verzoek in strijd met de goede procesorde, omdat het verzoek om voorlopige voorziening reeds is ingediend op 1 juni 2024 en dit verzoek om toelating van zoveel personen eerst is gedaan op 8 september 2024. Ten tweede en dat is belangrijker is er geen sprake van belanghebbendheid van deze personen. Niet valt in te zien dat deze personen zich onderscheiden van alle andere personen die gebruik maken van het bancaire betalingsverkeer. En gelet op artikel 8:26 van de Awb is belanghebbendheid van deze derden een

voorwaarde om hen als partij toe te kunnen laten. Ten slotte kunnen derden niet via een verzoek als bedoeld in artikel 8:26, eerste lid, van de Awb bereiken dat zij gronden kunnen indienen tegen een besluit van een bestuursorgaan. Gelet op artikel 6:13 van de Awb dienen zij zelf een rechtsmiddel in te stellen indien zij het niet eens zijn met een besluit (vgl. ECLI:NL:CBB:2012:BW9146 en ECLI:NL:CBB:2016:40). Deelneming aan een procedure over de band van artikel 8:26 van de Awb is daarom in beginsel voorbehouden aan die partijen die een belang hebben dat niet parallel loopt aan de belangen van de partij die beroep heeft ingesteld. De 22 personen op wie het verzoek van de stichting betrekking heeft, hebben in deze zaak belangen die geheel gelijk lopen met die van de stichting en zij zouden bij de behartiging van die belangen gezamenlijk vertegenwoordigd worden door de gemachtigde van de stichting.

12. Startpunt van de onderhavige procedure is het verzoek om handhaving dat de stichting heeft gedaan. In dit verzoek, vervat in de brief van 28 februari 2024, heeft de stichting het volgende aan DNB geschreven:

“Onze stichting verzoekt DNB om de overtreding van het uitbestedingsverbod onder artikel 10 van de Wwft te handhaven richting elk van de formele entiteiten die Transactie Monitoring Nederland hebben opgericht: ABN AMRO Bank NV, Coöperatieve Rabobank U.A., ING Bank N.V., De Volksbank N.V., Triodos Bank N.V. Wij zien daarbij tenminste een last onder dwangsom met een ogenblikkelijke stop op de overtreding van het transactiemonitoringsverbod conform artikel 10 van de Wwft als urgent noodzakelijk.

Gezien de zeer nauwe samenwerking en het onder de vlag van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) doen oprichten, starten en nauw samenwerken aan het bevorderen van het imago en legitimiteit van de gezamenlijke transactiemonitoring beschouwen wij ook NVB als medepleger onder Awb artikel 5.1. Wij verzoeken DNB om ook jegens NVB als medepleger te handhaven ( ) met oplegging van een punitieve bestuurlijke boete.”

13. Een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81, eerste lid, van de Awb strekt naar zijn aard tot het treffen van een tijdelijke maatregel, zoals een schorsing van het bestreden besluit en de brief. Met zonschorsing is de stichting niet gebaat want zonschorsing heeft niet tot gevolg dat DNB opnieuw een besluit op bezwaar dient te nemen, laat staan dat de voorzieningenrechter DNB kan opdragen om tot handhaving over te gaan.

14. Verder moet ernstig worden betwijfeld of de stichting bij haar verzoek nog enig spoedeisend belang heeft als bedoeld in artikel 8:81, eerste lid, van de Awb, omdat volgens DNB de activiteiten van TMNL inmiddels zijn stopgezet, de daarvoor relevante datadeling tussen TMNL en de betrokken banken reeds is beëindigd en de eerder in dat kader uitgewisselde data door TMNL zou zijn verwijderd.

15. Hoewel dus ernstig betwijfeld kan worden of nog sprake is van een spoedeisend belang, ziet de voorzieningenrechter daarin geen beletselen om op grond van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb uitspraak te doen in de hoofdzaak. In dit verband neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat zij zich voldoende voorgelicht acht om uitspraak in de hoofdzaak te doen, dat het verzoek is ingediend toen TMNL nog actief was en er destijds dus mogelijk wel sprake was van enig spoedeisend belang en de stichting zoals gezegd niet is geholpen met enige voorlopige voorziening nu alleen procedurele vragen voorliggen. Dat de stichting ter zitting de voorzieningenrechter heeft verzocht niet over te gaan tot kortsluiting, kan hier niet aan afdoen. Niet valt in te zien dat nader onderzoek redelijkerwijs nog zou kunnen bijdragen aan de beoordeling van het beroep.

16. De voorzieningenrechter gaat dus over tot een toetsing van het bestreden besluit waarbij DNB het bezwaar tegen het buiten behandeling stellen van het verzoek om handhaving niet-ontvankelijk heeft verklaard met als primaire reden dat de stichting geen procesbelang meer heeft.

17. DNB heeft in dit verband onder meer het volgende overwogen. Uit rechtspraak volgt dat een bezwaarmaker geen belang heeft bij de beoordeling van diens bezwaar, indien dit bezwaar betrekking heeft op een handhavingsverzoek ten aanzien van een niet langer bestaande situatie. Alsdan kan niet

worden gesproken van een actueel en reëel belang (bijv. ECLI:NL:RVS:2020:1107). Omdat de activiteiten van TMNL inmiddels zijn stopgezet, de daarvoor relevante datadeling tussen TMNL en de betrokken banken reeds is beëindigd en de eerder in dat kader uitgewisselde data door TMNL is verwijderd, valt nog daargelaten of de stichting zou kwalificeren als belanghebbende en of wegens de activiteiten van TMNL sprake zou zijn geweest van onrechtmatige uitbesteding in de zin van de Wwft niet in te zien welk actueel en reëel belang de stichting nog heeft met haar ingediende verzoek. Volgens DNB komt daar nog bij dat DNB geen last onder dwangsom of bestuurlijke boete kan opleggen voor de vermeende overtreding van artikel 10, eerste lid, van Wwft (zie artikel 29, aanhef en onder a, en artikel 30, aanhef en onder a, van de Wwft). DNB zou alleen een last onder dwangsom of bestuurlijke boete kunnen opleggen voor het niet (tijdig) opvolgen van een aanwijzing die daarop betrekking heeft (zie artikel 28 in verbinding met artikel 29, onder f, en artikel 30, onder g, van de Wwft). Een dergelijke aanwijzing is niet meer aan de orde nu de gedragingen zijn gestaakt.

18. De voorzieningenrechter stelt bij de toetsing van het bestreden besluit voorop dat DNB terecht heeft beoordeeld of nog procesbelang bij het gemaakte bezwaar resteerde, omdat de vraag naar het op dat moment al dan niet aan- of afwezige procesbelang vooraf gaat aan de vraag of er wel sprake is geweest van een aanvraag door een belanghebbende als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb (vgl. ECLI:NL:RVS:2018:4292 en ECLI:NL:RVS:2022:3757).

19. Met het adagium *ni point d'intérêt, ni point de daction* wordt aangegeven dat geen rechtsgeding kan worden gevoerd waar geen belang bij bestaat. Het procesbelang is het belang dat een betrokkene heeft bij de uitkomst van een door hem ingestelde procedure. Daarbij gaat het er niet om of hij gelijk heeft, maar of hij een reëel en actueel belang heeft bij het gelijk, als hij dat zou hebben (ECLI:NL:RVS:2022:3757). Als de belanghebbende het met de procedure maximaal mogelijke reeds heeft bereikt, ontbreekt procesbelang (ECLI:NL:CBB:2012:BW9145). Dit betekent dat een louter principieel belang geen procesbelang oplevert (ECLI:NL:CRVB:2019:2945). Verdragsbepalingen staan er niet aan in de weg dat de toegang tot de rechter wordt beperkt zolang het recht hiertoe niet in de kern wordt aangetast, terwijl het legitieme doel van een goede rechtsbedeling wordt gediend indien de rechter alleen een inhoudelijk oordeel geeft in geval van een reëel procesbelang (ECLI:NL:CRVB:2023:2536).

20. De stichting heeft niet bestreden dat de activiteiten van TMNL zijn stopgezet en de uitgewisselde gegevens zijn verwijderd. Met dit beroep kan de stichting dus niet meer bereiken wat zij in haar verzoek heeft verzocht, namelijk dat de overtreding van het transactiemonitoringsverbod ogenblikkelijk wordt gestopt, onder oplegging van een last onder dwangsom en een punitieve boete. Zoals DNB uiteen heeft gezet, kan zij in eerste instantie slechts tegen niet naleving van artikel van artikel 10, eerste lid, van Wwft optreden met een aanwijzing. Een aanwijzing kan slechts zien op een lopende overtreding en niet worden gegeven ter voorkoming van herhaling (vgl. ECLI:NL:CBB:2024:223). Dit betekent dat DNB hoe dan ook niet meer handhavend kon optreden.

21. De voorzieningenrechter stelt vast dat de stichting met wat zij aan de voorzieningenrechter heeft verzocht en met wat zij in beroep heeft gevorderd grotendeels buiten haar oorspronkelijke verzoek van 28 februari 2024 (hiervoor weergegeven onder 12.) treedt. Het is echter niet mogelijk buiten de oorspronkelijke aanvraag te treden voor zover al sprake is van een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb omdat de bestuursrechter bij de toetsing van een besluit niet buiten het onderwerp dat voorlag bij de besluitvorming van het bestuursorgaan kan treden (ECLI:NL:RVS:2023:1529). Evenzo geldt dat het bestuur in het kader van een eventuele heroverweging van een primair besluit niet hoeft te treden buiten de aanvraag die voorlag met het primaire besluit (ECLI:NL:RVS:2021:712). De stichting kan haar aanvraag dus niet uitbreiden in bezwaar of in beroep. Wel kan zij haar beroep beperken tot bepaalde onderdelen van een aangevochten besluit. Zo ligt gelet op de ter zitting door de stichting overgelegde vordering niet langer voor dat zij vordert dat DNB wordt opgedragen aan NVB dan wel aan haar bestuurders een bestuurlijk boete op te leggen. Voor zover de stichting met haar nieuwe vordering wil bereiken dat DNB verdergaand optreedt tegen de vijf banken die deel hebben genomen in TMNL, treedt zij buiten haar oorspronkelijke verzoek, zodat zij met die aanvullende vordering geen procesbelang kan creëren. Daar komt bij dat DNB zoals hiervoor is overwogen terecht heeft overwogen dat zij hoe dan ook

niet (meer) bevoegd was een aanwijzing op te leggen. Voor zover de stichting zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld te vrezen dat TMNL en de betrokken banken hun activiteiten weer zullen hervatten, geldt dat wanneer zich volgens de stichting een nieuwe overtreding zou voordoen, zij mits zij alsdan belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb opnieuw een aanvraag kan doen om handhaving. Ook hierin ziet de voorzieningenrechter daarom geen procesbelang.

22. In haar beroepschrift betoogt de stichting dat zij procesbelang heeft behouden bij haar bezwaar omdat zij om proceskostenvergoeding in bezwaar en beroep heeft gevraagd. De voorzieningenrechter volgt dit betoog niet. Uit recente rechtspraak volgt dat het niet gehonoreerde verzoek om toepassing van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb niet langer een zelfstandig procesbelang in beroep oplevert in het geval dat het bestuursorgaan het primaire besluit niet heeft herroepen (ECLI:NL:CRVB:2024:635 en ECLI:NL:CBB:2024:378). Verder levert naar vaste rechtspraak het enkele verzoek om een proceskostenvergoeding in beroep evenmin een zelfstandig procesbelang op (ECLI:NL:HR:2010:BO5988, ECLI:NL:RVS:2022:1565 en ECLI:NL:CRVB:2015:1136).

23. Ook betoogt de stichting dat zij procesbelang heeft behouden in verband met door haar geleden schade. Procesbelang kan bestaan in het stellen en tot op zekere hoogte aannemelijk maken dat schade is geleden (bijv. ECLI:NL:RVS:2023:3682 en ECLI:NL:CRVB:2021:892). Nog daargelaten of een aanvraag van de stichting voorligt als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb, valt niet in te zien dat de stichting vermogensschade heeft geleden of in haar fundamentele rechten is geschaad door het uitblijven van een handhavingsbesluit door DNB, reeds nu de gewraakte gedragingen door TMNL zijn gestaakt en DNB reeds om die reden niet (langer) bevoegd is om een aanwijzing te geven. Daar komt nog bij dat DNB als toezichthouder vrijwel immuniteit toekomt in deze kwestie. In dit verband wijst de voorzieningenrechter op artikel 1:25d van de Wet op het financieel toezicht, welke immuniteitsbepaling ziet op al het handelen en nalaten van DNB dat rechtstreeks dan wel voldoende inhoudelijk met de uitoefening van haar wettelijke taken en bevoegdheden verband houdt, waaronder het nemen van bestuursrechtelijke besluiten (zie ECLI:NL:HR:2018:309).

24. Gelet op het voorgaande heeft DNB terecht besloten het bezwaar van de stichting wegens het ontbreken van procesbelang bij haar bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

25. Omdat de voorzieningenrechter uitspraak doet in de hoofdzaak wordt het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.

## **Conclusie en gevolgen**

26. De voorzieningenrechter verklaart het beroep ongegrond en wijst het verzoek af. Voor vergoeding van het griffierecht of een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## **Beslissing**

De voorzieningenrechter verklaart het beroep ongegrond en wijst het verzoek om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.M. Goossens, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. R. Stijnen, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 19 september 2024.

griffier	voorzieningenrechter
----------	----------------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

### **Informatie over hoger beroep**

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak voor zover daarin is beslist over de hoofdzaak, 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.

Voor zover is beslist over het verzoek om voorlopige voorziening staat daar geen rechtsmiddel tegen open.