

Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 30 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme aan Travelex N.V. alsmede tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) BESLUIT het volgende.

1. DNB legt aan Travelex N.V. (Travelex), gevestigd op De entree 87, 1101 BH in Amsterdam, een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 30 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze bestuurlijke boete wordt aan Travelex opgelegd voor overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft.

De bestuurlijke boete bedraagt **EUR 100.000,-**.

De bestuurlijke boete dient betaald te worden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorgeschreven termijn van zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [VERTROUWELIJK] ten name van De Nederlandsche Bank N.V., onder vermelding van factuurnummer [VERTROUWELIJK]

2. DNB gaat ingevolge artikel 32f, eerste lid, in samenhang met het vierde lid, van de Wwft over tot het openbaar maken van dit besluit.

De geschoonde versie van dit besluit met bijbehorend nieuwsbericht zal in het Nederlands en in het Engels op de website van DNB worden geplaatst nadat **vijf werkdagen** zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan Travelex bekend is gemaakt. Daarnaast zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op Twitter het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht.

Aan dit besluit liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

A. Wettelijk kader

1. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 1**. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit.

B. Onderzoek van DNB

Aanleiding en verloop onderzoek

2. Bij e-mail van 8 december 2021 heeft Travelex een incidentmelding bij DNB gedaan ten aanzien van het niet onverwijld melden van ongebruikelijke transacties aan de Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU). In deze e-mail heeft Travelex onder meer het volgende incident beschreven:

"De Management board van Travelex NV heeft onlangs vastgesteld dat er transacties zijn gedaan onder de noemer [VERTROUWELIJK]. Het gaat hier voornamelijk om zakelijke klanten. Het onderzoek naar deze transacties in 2020 en 2021 is bijna afgerond. Onze voorlopige bevindingen luiden als

Pagina

1 van 25

volgt. Van een aantal transacties is er geen volledig KYC dossier. Dat wil zeggen onderliggende stukken ontbreken, of althans zijn niet compleet. Daarnaast hebben wij moeten constateren dat een aanzienlijk aantal transacties niet zijn gemeld bij de FIU. Wij zullen contact opnemen met FIU om te bespreken hoe we het beste deze transacties alsnog kunnen [sic] melden."

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

3. Bij e-mail van 9 december 2021 heeft DNB de ontvangst van deze e-mail bevestigd en aangegeven binnenkort contact met Travelex te zullen opnemen om de incidentmelding te bespreken.
4. Bij e-mail van 10 januari 2022 heeft Travelex (vooruitlopend op een gesprek van diezelfde dag) toegelicht dat het voor 2020 ging om 289 ongebruikelijke transacties die op basis van een objectieve indicator niet bij de FIU zijn gemeld. Voor 2021 ging het om 175 ongebruikelijke transacties.
5. Vervolgens heeft op 10 januari 2022 via Teams een gesprek plaatsgevonden tussen DNB en Travelex. Dat gesprek had tot doel om te achterhalen welke tekortkomingen Travelex had geïdentificeerd, wat de zwaarte was van de overtredingen en of er reeds herstel had plaatsgevonden. Namens Travelex waren [VERTROUWELIJK] bij dat gesprek aanwezig.
6. Naar aanleiding van dat gesprek heeft DNB bij e-mail van 10 januari 2022 om aanvullende informatie verzocht, waaronder een overzicht van de ongebruikelijke transacties uit 2020 en 2021 die niet onverwijld bij de FIU zijn gemeld, inclusief een korte samenvatting van hoe dat tot stand is gekomen. Bij deze e-mail heeft DNB aangegeven dat zij verwacht dat Travelex die informatie uiterlijk 14 januari 2022 aan DNB verstrekt.
7. Bij e-mail van 13 januari 2022 heeft Travelex dat overzicht aan DNB verstrekt. Bij deze e-mail heeft Travelex toegelicht wat de oorzaak is van het niet (onverwijld) melden van deze ongebruikelijke transacties. Hierover heeft Travelex het volgende beschreven:

"Zoals in het gesprek toegelicht, is er door de retail organisatie gebruik gemaakt van de optie [VERTROUWELIJK]. In het administratie systeem van Travelex ([VERTROUWELIJK]) zijn dit verzamel transacties. Dat betekent dat er geen individuele gegevens uit de rapportage komen, noodzakelijk voor de FIU rapportage. Het overgrote gedeelte van de transacties is met geaccrediteerde zakelijke klanten waarbij een volledig CDD dossier aanwezig is. Deze zakelijke klanten (wat wij accountholders noemen) zijn elk individueel ingevoerd in [VERTROUWELIJK] maar in dit geval is dus gebruik gemaakt van de verzamel accountholder optie. Deze beide opties ([VERTROUWELIJK]) zijn sinds 1 oktober 2021 niet meer mogelijk om te gebruiken."

Daarnaast heeft Travelex bij deze e-mail aangegeven dat de ongebruikelijke transacties uit 2021 inmiddels bij de FIU zijn gemeld.

8. Vervolgens heeft Travelex bij e-mail van 16 februari 2022 nogmaals een incidentmelding over het niet (onverwijld) melden van ongebruikelijke

transacties gedaan. In deze e-mail heeft Travelex het volgende beschreven:

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

"Vorige week is Travelex helaas geconfronteerd met een incident betreffende transacties die niet tijdig zijn gemeld aan de FIU. De transactie monitoring afdeling heeft toevallig geconstateerd dat een transactie van een nieuwe klant niet is verschenen op de automatische rapportage bestemd voor het melden van transacties aan de FIU (op grond van een objectieve melding indicator). Bij nader onderzoek bleek dat op een gegeven moment in 2021 nieuwe klanten niet correct zijn ingeklopt in ons administratieve systeem. Een bepaalde koppeling ontbrak waardoor deze transacties niet in de rapportages zijn opgenomen.

We zijn inmiddels gestart met het namelden van deze transacties. Zie bijgaand overzicht. Daarnaast wordt de SOP aangescherpt waardoor het duidelijk is welke administratieve werkzaamheden moeten worden verricht ten aanzien van onboarden van nieuwe business klanten. Daarnaast wordt er een controlemechanisme ingeregeld, zowel in de 1ste als in 2de lijn. Wij zijn nog aan het onderzoeken of de bijgaande lijst de volledige transacties zijn die moeten worden nagemeld. Uiteraard indien hier wijzigingen komen, zal ik deze met u delen."

9. Bij e-mail van 17 februari 2022 heeft DNB de ontvangst van deze (tweede) incidentmelding bevestigd en nadere vragen gesteld, waaronder over het aantal niet (onverwijld) gemelde ongebruikelijke transacties en de oorzaak van het incident. Daarnaast heeft DNB Travelex bij deze e-mail verzocht om ook een overzicht van deze niet (onverwijld) gemelde ongebruikelijke transacties uiterlijk 24 februari 2022 aan DNB te verstrekken.
10. Bij e-mail van 24 februari 2022 heeft Travelex op de vragen van DNB gereageerd en een overzicht verstrekt van het aantal ongebruikelijke transacties uit 2019 tot en met 2022 die alsnog bij de FIU zijn gemeld. Bij deze e-mail heeft Travelex op de vraag van DNB over het aantal niet (onverwijld) gemelde ongebruikelijke transacties het volgende gereageerd:

"Het gaat inmiddels om 3307 nameldingen voor de periode van 2019 tot 2022 waarvan 1072 met een objectieve meldindicator en 2235 transacties met een subjectieve indicator (geïdentificeerd [sic] als samengestelde transacties). Voor details verwijs ik naar bijgaand ge-update overzicht."

Daarnaast heeft Travelex bij deze e-mail op de vraag naar de oorzaak van het incident het volgende gereageerd:

"Doordat de klanten niet goed in de systemen stonden, [VERTROUWELIJK], werden de transacties van deze klanten niet automatisch gemeld. [VERTROUWELIJK] is leidend bij de melding van de transacties aan de FIU. Indien in [VERTROUWELIJK] gegevens ontbreken, dan komt ondanks dat een transactie in het [VERTROUWELIJK] staat opgevoerd, deze transactie niet terecht in de automatische rapportage voor de melding aan de FIU. Deze transacties zijn wel gemonitord [sic] aangezien de corporate transactie monitoring team een seperate [sic] lijst van de transacties van zakelijke klanten verkrijgt uit [VERTROUWELIJK]."

11. Bij e-mail van 25 februari 2022 heeft DNB de ontvangst van de e-mail van 24 februari 2022 bevestigd. Bij deze e-mail heeft DNB nogmaals om een overzicht van *alle* ongebruikelijke transacties die niet onverwijld bij de FIU zijn gemeld, verzocht.
12. Bij e-mail van 28 februari 2022 heeft Travelex dat overzicht voor de periode 2019 tot en met 2022 verstrekt.
13. Bij e-mail van 18 juli 2022 heeft DNB Travelex vervolgens verzocht om ten aanzien van vijftien van die ongebruikelijke transacties de onderliggende alertdossiers, inclusief een kopie van de melding aan de FIU uiterlijk 28 juli 2022 aan DNB te verstrekken.
14. Bij e-mail van 26 juli 2022 heeft Travelex vervolgens een Excel-bestand met de vijftien alertdossiers en de ontvangstbevestigingen van de FIU aan DNB verstrekt.
15. Naar aanleiding hiervan heeft DNB op 20 december 2022 een boeterapport opgesteld.¹

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Resultaten onderzoek

16. Uit het onderzoek van DNB, het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) en de door Travelex verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

Algemeen

17. Travelex (voorheen het Grenswisselkantoor) is een naamloze vennootschap, die op 24 januari 1868 is opgericht. Travelex is statutair gevestigd aan De entree 87, 1101 BH in Amsterdam. Travelex is ingeschreven in het handelsregister van de KvK onder KvK-nummer 33143504.
18. Enig aandeelhouder van Travelex is [VERTROUWELIJK].
19. Bestuurders van Travelex zijn [VERTROUWELIJK].
20. Travelex is gespecialiseerd in de groothandel en retailverkoop van buitenlands geld en zakelijke betalingen. Travelex beschikt sinds 29 januari 2018 over een door DNB op grond van artikel 2:3b van de Wet op het financieel toezicht (Wft) verleende vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener als bedoeld in artikel 2:3a van de Wft, voor betaaldiensten 3, 5 en 6 van de bijlage bij de Richtlijn betaaldiensten (PSD)².³ Op 19 februari 2019 is deze vergunning op grond van artikel 2:3a, eerste lid, van de Wft omgezet in een door DNB verleende vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener voor betaaldiensten

¹ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

² Richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de Richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van Richtlijn 97/5/EG.

³ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

3⁴, 5⁵ en 6⁶ van de bijlage van de herziene Richtlijn betaaldiensten (PSD2)^{7,8} Travelex is daarmee een betaaldienstverlener als bedoeld in artikel 1:1 van de Wft. Hierdoor is Travelex een "andere financiële onderneming" als bedoeld in artikel 1a, derde lid, van de Wwft. Gelet hierop is de Wwft op Travelex van toepassing.

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

21. De hoogste kapitaaleis van Travelex bedroeg per 31 december 2021 EUR [VERTROUWELIJK].

Melding van ongebruikelijke transacties

22. Ten aanzien van het niet (onverwijld) melden van ongebruikelijke transacties stelt DNB het volgende vast.
23. Uit de e-mail van Travelex van 10 januari 2022 blijkt dat Travelex ten aanzien van de eerste incidentmelding van 8 december 2021 289 ongebruikelijke transacties uit 2020 en 175 ongebruikelijke transacties uit 2021 die op basis van een objectieve indicator bij de FIU gemeld hadden moeten worden, niet onverwijld heeft gemeld.
24. Uit de e-mail van Travelex van 24 februari 2022 blijkt dat Travelex ten aanzien van de tweede incidentmelding van 16 februari 2022 voor de periode van 2019 tot begin 2022 3.307 ongebruikelijke transacties (waarvan 1.071 op basis van een objectieve indicator) niet (onverwijld) bij de FIU heeft gemeld. Uit het overzicht gevoegd in de bijlage bij deze e-mail blijkt dat Travelex 506 ongebruikelijke transacties uit 2019, één ongebruikelijke transactie uit 2020, 423 ongebruikelijke transacties uit 2021 en 142 ongebruikelijke transacties uit 2022 op basis van een objectieve indicator in de periode van 10 tot en met 23 februari 2022 alsnog bij de FIU heeft gemeld.
25. Een gedetailleerd overzicht van al deze ongebruikelijke transacties heeft Travelex op 28 februari 2022 per e-mail aan DNB verstrekt. Aan de hand van dat overzicht heeft DNB vijftien ongebruikelijke transacties geselecteerd waarvan zij het alertdossier bij Travelex heeft opgevraagd.
26. Op basis van die vijftien alertdossiers, die DNB op 26 juli 2022 vervolgens via e-mail van Travelex heeft ontvangen, heeft DNB het volgende overzicht opgesteld:

Transactienummer	Transactiedatum	Melddatum FIU	Bedrag
[VERTROUWELIJK]	2022-01-03	2022-02-10	EUR 2.350,-
[VERTROUWELIJK]	2022-01-03	2022-02-10	EUR 4.330,-
[VERTROUWELIJK]	2022-01-03	2022-02-10	EUR 2.550,-

⁴ Dit betreft de diensten 3a uitvoering van automatische debiteringen, met inbegrip van eenmalige automatische debiteringen, 3b uitvoering van betalingstransacties via een betaalkaart of een soortgelijk instrument en 3c uitvoering van overmakingen, met inbegrip van automatische betalingsopdrachten.

⁵ Dit betreft de diensten 5.1 uitgifte van betaalinstrumenten en 5.2 aanvaarding van betaalinstrumenten.

⁶ Dit betreft de dienst 6 geldtransfers.

⁷ Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG.

⁸ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

[VERTROUWELIJK]	2022-01-03	2022-02-10	EUR 6.300,-
[VERTROUWELIJK]	2022-01-04	2022-02-10	EUR 2.130,-
[VERTROUWELIJK]	2022-01-04	2022-02-10	EUR 2.730,-
[VERTROUWELIJK]	2021-12-01	2022-02-11	EUR 2.970,-
[VERTROUWELIJK]	2021-12-01	2022-02-11	EUR 2.160,-
[VERTROUWELIJK]	2021-12-01	2022-02-11	EUR 2.000,-
[VERTROUWELIJK]	2020-12-07	2022-02-22	USD 2.341,-
[VERTROUWELIJK]	2019-01-04	2022-02-23	EUR 2.655,-
[VERTROUWELIJK]	2019-01-05	2022-02-23	EUR 3.095,-
[VERTROUWELIJK]	2019-01-07	2022-02-23	EUR 14.650,-
[VERTROUWELIJK]	2019-01-10	2022-02-23	EUR 4.520,-
[VERTROUWELIJK]	2019-01-10	2022-02-23	EUR 4.360,-

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Conclusie

27. Gelet op het voorgaande stelt DNB vast Travelex de vijftien bovengenoemde transacties, die hebben plaatsgevonden in de periode van 4 januari 2019 tot en met 4 januari 2022, met een bedrag van EUR 2.000,- of meer pas in de periode van 10 tot en met 23 februari 2022 bij de FIU heeft gemeld.

C. Geconstateerde overtreding

28. Gelet op voormeld onderzoek, in samenhang met het wettelijk kader, constateert DNB het volgende.
29. Artikel 16, eerste lid, van de Wwft bepaalt dat een instelling een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld bij de FIU dient te melden, nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden. Uit de memorie van toelichting bij artikel 16 van de Wwft blijkt dat "onverwijld" er in de praktijk op neer komt dat in ieder geval binnen veertien dagen moet worden gemeld, en zoveel eerder als feitelijk mogelijk bij voldoende zorgvuldige interne afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd.⁹
30. Op grond van artikel 15, eerste lid, van de Wwft 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.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 238, nr. 3, p. 17 en Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 54.

31. Uit de memorie van toelichting bij de Wwft blijkt dat deze indicatoren de situaties beschrijven waarin een transactie als ongebruikelijk moet worden aangemerkt. De indicatoren worden onderscheiden in objectieve en subjectieve indicatoren. De objectieve indicatoren beschrijven een situatie waarin altijd gemeld dient te worden.¹⁰
32. Deze (objectieve en subjectieve) indicatoren zijn, op grond van artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 (Uitvoeringsbesluit Wwft) opgenomen in bijlage 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft. In deze bijlage is onder meer opgenomen dat een betaaldienstverlener als bedoeld in artikel 1a, derde lid, onder b, van de Wwft een geldtransfer voor een bedrag van EUR 2.000,- of meer (objectieve indicator) aan de FIU dient te melden, tenzij het een geldtransfer betreft door een instelling die de afwikkeling van bedoelde geldtransfer overlaat aan een andere instelling waarop de meldingsplicht, bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Wwft, eveneens van toepassing is. Hierbij wordt overeenkomstig bijlage 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft daar waar het genoemde bedrag in euro's staat ook de tegenwaarde daarvan in een vreemde valuta (zoals de Amerikaanse dollar) bedoeld.
33. DNB constateert dat Travelex de vijftien transacties die in het overzicht onder randnummer 26 zijn opgenomen, pas op zijn laatst op 23 februari 2022 aan de FIU heeft gemeld, terwijl op alle vijftien de transacties de objectieve indicator van EUR 2.000,- of meer van toepassing was. Doordat sprake was van de objectieve indicator van EUR 2.000,- of meer had Travelex elk van deze vijftien transacties onverwijld na de desbetreffende transactiedatum bij de FIU moeten melden. Het ongebruikelijke karakter van de desbetreffende transactie had immers op de transactiedatum redelijkerwijs bij Travelex bekend moeten zijn. Travelex had deze vijftien ongebruikelijke transacties in ieder geval binnen veertien dagen na de transactiedatum moeten melden. Travelex heeft alle vijftien transacties echter niet binnen veertien dagen na de transactiedatum bij de FIU gemeld. Zo is de (eerste) ongebruikelijke transactie van 4 januari 2019 pas op 23 februari 2022 (dus na 1.147 dagen) bij de FIU gemeld en de (laatste) ongebruikelijke transactie van 4 januari 2022 pas op 10 februari 2022 (dus na 38 dagen). Voor de volledigheid merkt DNB op dat het DNB niet is gebleken dat Travelex feitelijk niet in staat was om deze ongebruikelijke transacties binnen veertien dagen aan de FIU te melden.
34. DNB constateert hierbij dat de vijftien ongebruikelijke transacties die in het overzicht onder randnummer 26 zijn opgenomen, gelet op hun aard en het tijdsverloop, zodanig samenhangen dat het niet onverwijld melden van deze ongebruikelijke transacties als één overtreding wordt aangemerkt. In dit kader stelt DNB vast dat op al deze vijftien transacties dezelfde objectieve indicator (te weten, EUR 2.000,- of meer) van toepassing was. Daarnaast hadden alle vijftien transacties dezelfde oorzaak. Doordat de klanten van Travelex niet goed in de systemen voor [VERTROUWELIJK] waren doorgevoerd, heeft Travelex al deze transacties gedurende drie jaar niet bij de FIU gemeld. Dit betrof de tweede incidentmelding van Travelex van 16 februari 2022. In dit kader verwijst DNB naar de toelichting van

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

¹⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 238, nr. 3, p. 4.

Travelex op de oorzaak bij de tweede incidentmelding onder randnummer 10.

Datum

2 februari 2023

Conclusie

35. Gelet op het onderzoek van DNB, met inachtneming van het wettelijk kader, constateert DNB dat Travelex in de periode van in ieder geval 18 januari 2019 (te weten, veertien dagen na de (eerste) ongebruikelijke transactie van 4 januari 2019) tot 23 februari 2022 (te weten, de laatste datum waarop de ongebruikelijke transacties bij de FIU zijn gemeld) artikel 16, eerste lid, van het Wwft heeft overtreden door ten minste vijftien ongebruikelijke transacties niet onverwijld aan de FIU te melden.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

D. Handhavingsbevoegdheid van DNB

36. Ingevolge artikel 30, onder a, van de Wwft is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van de overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 16 van de Wwft.
37. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.¹¹ Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen. Zoals hierna bij de belangenafweging (paragraaf E) wordt toegelicht, zal DNB zich in alle gevallen rekenschap geven van het evenredigheidsbeginsel.

E. Belangenafweging

38. Hieronder overweegt DNB of het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege de geconstateerde overtreding passend en geboden is. DNB zal daarbij aldus toetsen of de bestuurlijke boete voor Travelex, gezien de gegeven omstandigheden, niet onredelijk bezwarend is. In dit kader zal DNB een belangafweging maken en beoordeelt DNB alle relevante omstandigheden van het geval, waaronder de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Voorts wordt de naar voren gebrachte zienswijze in aanmerking genomen.

Ernst van de overtreding

39. Met betrekking tot de ernst van de overtreding overweegt DNB het volgende. Het doel van de Wwft is het tegengaan van het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten uit misdrijven stelt daders van deze misdrijven immers in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het is daarom cruciaal dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden.¹² De Wwft stelt het daarom verplicht om – onder meer – gedegen cliëntonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden. Hierbij is het van belang dat een instelling bijzonder

¹¹ Zie www.dnb.nl voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' gepubliceerd op 2 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 56540).

¹² *Kamerstukken II 2007/08*, 31 238, nr. 3, p. 18.

aandacht besteedt aan ongebruikelijke transactiepatronen en aan transacties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengen.

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

40. Het melden van ongebruikelijke transacties is gericht op het tegengaan van het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme en het (zo) integer houden van het financiële stelsel. De meldplicht heeft een opsporingsfunctie en een belangrijke preventieve werking. Het melden van ongebruikelijke transacties brengt de FIU op de hoogte en stelt haar in staat om de transacties te onderzoeken en waar nodig verdere acties (richting opsporingsinstanties) te ondernemen.¹³ Als een instelling een ongebruikelijke transactie niet tijdig meldt, kan de FIU niet direct een onderzoek starten, hetgeen kan bijdragen aan (het faciliteren van) witwassen en financieren van terrorisme.
41. Travelex heeft in de periode van in ieder geval 18 januari 2019 tot 23 februari 2022 (en daarmee gedurende meer dan drie jaar) meerdere ongebruikelijke transacties op basis van een objectieve indicator niet onverwijld bij de FIU gemeld. Naar aanleiding van de tweede incidentmelding heeft DNB een overzicht met 3.307 ongebruikelijke transacties ontvangen die Travelex in deze periode niet onverwijld heeft gemeld, waarvan 1.071 op basis van een objectieve indicator. Vijftien daarvan zijn ten grondslag gelegd aan onderhavig besluit. Op basis daarvan heeft DNB vastgesteld dat Travelex artikel 16, eerste lid, van de Wwft heeft overtreden. Gedurende die periode heeft Travelex een verhoogd risico gelopen om betrokken te raken bij het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme. Daarmee heeft Travelex voor een langere periode de doelstellingen van de Wwft in gevaar gebracht. DNB beschouwt deze overtreding dan ook als ernstig.

Mate van verwijtbaarheid

42. Met betrekking tot de mate waarin de overtreding aan Travelex kan worden verweten, overweegt DNB dat Travelex gedurende bovengenoemde periode als betaaldienstverlener op de financiële markten actief is geweest zonder de daarvoor geldende integriteitswet- en regelgeving in acht te nemen. Daarmee heeft Travelex gedurende die periode geen zicht gehad op mogelijke betrokkenheid bij het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme. Hierbij merkt DNB op dat van een betaaldienstverlener die in het bezit is van een vergunning als bedoeld in artikel 2:3a, eerste lid, van de Wft, verwacht mag worden dat zij bekend is met de voor haar geldende integriteitswet- en regelgeving en deze ook naleeft. Travelex had op de hoogte moeten zijn van de wettelijke verplichting tot het onverwijld melden van transacties met een bedrag van EUR 2.000,- of meer. Dat Travelex uit zichzelf gemeld heeft dat zij deze wettelijke verplichting gedurende de periode van in ieder geval 18 januari 2019 tot 23 februari 2022 niet heeft nageleefd, ondersteunt het standpunt dat Travelex van deze wettelijke verplichting op de hoogte was. Bovendien heeft DNB (extra) bekendheid gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van – onder meer – de Leidraad DNB¹⁴ op de website van DNB.

¹³ Rechtbank Rotterdam 28 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5158, r.o. 4.4.

¹⁴ <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-wet-regelgeving/toezicht-wet-regelgeving/wwft/dnb-leidraad-wwft-en-sw/>.

DNB is gelet op het voorgaande van oordeel dat de overtreding Travelex volledig te verwijten is.

Datum

2 februari 2023

Zienswijze

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

43. Bij brief van 22 december 2022 heeft DNB Travelex in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens de geconstateerde overtreding.¹⁵ Travelex is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 12 januari 2023 een zienswijze naar voren te brengen. Bij e-mail van 9 januari 2023 heeft Travelex het ingevulde draagkrachtformulier en de daarbij behorende stukken aan DNB overgelegd. Vervolgens heeft op 12 januari 2023 een mondelinge zienswijzezitting per videoverbinding plaatsgevonden. Tijdens de mondelinge zienswijzezitting heeft Travelex eveneens een schriftelijke zienswijze per e-mail aan DNB overgelegd.
44. DNB stelt voorop dat Travelex onder randnummer 3 van haar zienswijze heeft aangegeven de overtreding van de meldplicht in alle vijftien gevallen niet te betwisten. Daarmee staat overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft naar het oordeel van DNB vast.
45. In haar zienswijze heeft Travelex verder – kort gezegd – betoogd dat het boetebedrag, mede in het licht van het Algemeen boetetoemingsbeleid DNB¹⁶ (het boetetoemingsbeleid), naar haar mening gematigd moet worden tot een bedrag van EUR 10.000,-. DNB zal hierna op de zienswijze van Travelex ingaan.

Omvang van Travelex

46. Onder randnummers 5.a. van haar zienswijze heeft Travelex allereerst betoogd dat DNB voor het vaststellen van de omvang van Travelex de financiële cijfers over het boekjaar 2021 dient te gebruiken, omdat i) de incidentmelding door Travelex in 2021 en 2022 is gedaan, ii) het onderzoek en boetevoornemen van DNB uit 2022 dateren en iii) de financiële cijfers tot en met 2021 het meest recent zijn.
47. DNB merkt hierover het volgende op. DNB stelt de hoogte van de bestuurlijke boete vast aan de hand van het stappenplan als bedoeld in artikel 3 van het boetetoemingsbeleid (het stappenplan). De omvang van Travelex wordt in acht genomen op basis van stap 5 van het stappenplan. Daarbij hanteert DNB voor boetes vanwege overtredingen ingedeeld in boetecategorie 3 omvangtabel II zoals die in bijlage 1 van het boetetoemingsbeleid is opgenomen. Aan de hand van het in kolom 2 van omvangtabel II genoemde criterium wordt de omvang bepaald. Voor Travelex, als betaaldienstverlener, wordt de omvang bepaald aan de hand van haar hoogste kapitaaleis. Daarbij wordt in beginsel uitgegaan van de financiële cijfers in het boekjaar voorgaande aan het jaar waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd (in casu 2022). Als de voor de toepassing van de omvangtabel benodigde financiële gegevens echter niet beschikbaar zijn - doordat DNB niet over die gegevens beschikt en de overtreder die gegevens ook niet heeft verstrekt - maakt DNB een reële

¹⁵ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

¹⁶ Zie www.dnb.nl voor het 'Algemeen boetetoemingsbeleid DNB', gepubliceerd op 11 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 63846) 15 april 2022 laatst gewijzigd op 30 maart 2022 (*Stcrt.* 2022, 10423).

inschatting van de omvang van de overtreder. Is een reële inschatting evenmin mogelijk, dan wordt het boetepercentage op grond van de toepasselijke omvangtabel vastgesteld op 100%. Aangezien DNB nog niet over de financiële gegevens beschikt om de hoogste kapitaaleis van Travelex per 31 december 2022 te bepalen, zal DNB bij het bepalen van de omvang van Travelex uitgaan van de hoogste kapitaaleis per 31 december 2021. Dit betreft het bedrag als genoemd onder randnummer 21 van dit besluit. Ter ondersteuning verwijst DNB naar de uitspraak van 10 november 2022 van de rechtbank Rotterdam waaruit blijkt dat DNB uit mag gaan van de financiële gegevens van één jaar ervoor, indien DNB nog niet bekend kon zijn met de (definitieve) gegevens in het boekjaar voorafgaand aan het jaar van boeteoplegging.¹⁷

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Zelf-detectie

48. Ten tweede heeft Travelex onder randnummer 5.b. van haar zienswijze betoogd dat Travelex over dusdanige controlemechanismen binnen haar bedrijfsvoering beschikt dat zij het niet (onverwijld) melden van de ongebruikelijke transacties zelf heeft gedetecteerd ondanks dat Travelex door de cyberaanval op 30 december 2019 (waardoor zij haar computersystemen niet altijd heeft kunnen gebruiken) en het uitbreken van de Covid-19 pandemie begin 2020 bijzonder hard is geraakt. Travelex heeft hierbij aangegeven dat zij van mening is dat het zelf detecteren van de overtreding in haar voordeel moet worden meegewogen bij stap 3 of stap 6 van het stappenplan van het boetetoemingsbeleid.
49. DNB merkt hierover het volgende op. Bij stap 3 van het stappenplan houdt DNB rekening met de mate van verwijtbaarheid van de overtreder. Een gemiddelde mate van verwijtbaarheid ligt in het basisbedrag van de bestuurlijke boete besloten (in onderhavig geval EUR 2.500.000,-). DNB verlaagt het basisbedrag op grond van stap 3 in deelstappen van in beginsel 25%, tot maximaal 50%, indien de verwijtbaarheid van de overtreder een dergelijke verlaging rechtvaardigt. Naar het oordeel van DNB rechtvaardigt het zelf detecteren door Travelex een dergelijke matiging op grond van stap 3 van het stappenplan niet. Het zelf detecteren van de overtreding door Travelex is immers een omstandigheid die ziet op wat Travelex ná de overtreding heeft gedaan. Deze omstandigheid maakt niet dat de overtreding Travelex minder te verwijten is. Zoals reeds hiervoor onder randnummer 42 is beschreven, is DNB van oordeel dat Travelex de overtreding volledig moet worden verweten. Travelex dient als vergunninghoudend betaaldienstverlener van de wettelijke verplichting tot het onverwijld aan de FIU melden van ongebruikelijke transacties op de hoogte te zijn. Gelet op het feit dat Travelex (twee) incidentmeldingen over het niet (onverwijld) melden van ongebruikelijke transacties heeft gedaan, ondersteunt DNB in het standpunt dat Travelex van die wettelijke verplichting op de hoogte was. Desalniettemin heeft Travelex gedurende meer dan drie jaar meerdere ongebruikelijke transacties niet (onverwijld) bij de FIU gemeld. Daarbij komt dat dit niet de eerste incidentmelding was. Ook op 8 december 2021 heeft Travelex aan DNB gemeld dat zij meerdere transacties op basis van de objectieve indicator van EUR 2.000,- of meer niet (onverwijld) bij de FIU heeft gemeld. Dat Travelex vervolgens (pas)

¹⁷ Zie in dat kader rechtbank Rotterdam 10 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10550, r.o. 5.6.

één jaar later heeft gedetecteerd dat zij nog meer ongebruikelijke transacties op basis van diezelfde objectieve indicator niet (onverwijld) bij de FIU heeft gemeld, kan niet tot een verminderde verwijtbaarheid leiden. Dat Travelex door de cyberaanval van 30 december 2019 niet altijd toegang heeft gehad tot haar computersystemen, doet aan die verwijtbaarheid niet af. De ongebruikelijke transacties, die aan het onderhavige besluit ten grondslag liggen, zijn immers pas twee jaar na de cyberaanval (en daarmee niet "onverwijld") aan de FIU gemeld.

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

50. DNB ziet evenmin aanleiding om het boetebedrag vanwege het zelf detecteren op grond van stap 6 van het stappenplan te matigen. Bij stap 6 van het stappenplan is opgenomen dat het boetebedrag in beginsel met maximaal 20% wordt gematigd wegens de opstelling van de overtreder. In bijlage 2 van het boetetoemingsbeleid is hiervoor een tabel opgenomen. Uit deze tabel blijkt dat DNB met 20% matigt, indien de overtreder vóór de start van het onderzoek van DNB i) de overtreding zo spoedig mogelijk uit eigen beweging heeft beëindigd, ii) adequate maatregelen heeft getroffen ter voorkoming van herhaling van de overtreding én iii) de overtreding zo spoedig mogelijk uit eigen beweging aan DNB heeft gemeld zonder dat zij daartoe op grond van de wet al gehouden was. Naar het oordeel van DNB hangt het zelf detecteren van de overtreding direct samen met het zelf melden van de overtreding waarvoor DNB – in samenhang met het zo spoedig mogelijke beëindigen van de overtreding en het treffen van adequate maatregelen – met 20% matigt. Het is immers niet mogelijk om een overtreding zo spoedig mogelijk uit eigen beweging te melden zonder deze eveneens zelf te detecteren. Dat Travelex de overtreding zelf heeft gedetecteerd, kan daardoor naar het oordeel van DNB (en conform het boetetoemingsbeleid) niet tot een verdere matiging van het boetebedrag leiden. Voor een nadere toelichting op de matiging van 20% wegens de opstelling van Travelex verwijst DNB naar het kopje 'passendheidstoets' hieronder en randnummer 64 van dit besluit.

Passendheidstoets

51. Ten derde heeft Travelex onder randnummer 5.c. van haar zienswijze betoogd dat zij de overtreding zo spoedig mogelijk uit eigen beweging heeft beëindigd, adequate maatregelen heeft getroffen om herhaling van de overtreding te voorkomen en de overtreding uit eigen beweging heeft gemeld waardoor het boetebedrag op basis van stap 6 van het stappenplan van het boetetoemingsbeleid met 20% gematigd dient te worden.
52. DNB merkt hierover het volgende op. Zoals reeds onder randnummer 8 is beschreven, heeft Travelex het (tweede) incident op 16 februari 2022 uit zichzelf gemeld. Deze incidentmelding had betrekking op onder meer de vijftien ongebruikelijke transacties, die aan onderhavig besluit ten grondslag liggen. In dat kader verwijst DNB naar hetgeen onder randnummer 34 is beschreven. In de e-mail van 16 februari 2022 heeft Travelex beschreven dat zij inmiddels is gestart met het alsnog bij de FIU melden van deze ongebruikelijke transacties en welke maatregelen zij heeft getroffen ter voorkoming van herhaling van de overtreding. DNB waardeert dat Travelex vóór de start van het onderzoek van DNB de overtreding uit zichzelf heeft gemeld zonder dat zij daartoe op grond van de wet al gehouden was, de overtreding uit eigen beweging zo spoedig mogelijk heeft

beëindigd en maatregelen heeft getroffen ter voorkoming van herhaling van de overtreding. DNB ziet dan ook in de opstelling van Travelex aanleiding om het boetebedrag op grond van stap 6 van het stappenplan met 20% te matigen. Onder randnummer 64 is nader uitgewerkt wat dit voor boetehoogte betekent.

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Geen voordeel

53. Ten vierde heeft Travelex onder randnummer 5.d. van haar zienswijze voor de volledigheid opgemerkt dat zij geen voordeel heeft behaald met onderhavige overtreding en dat dit tot een matiging van het boetebedrag op grond van stap 7 van het stappenplan moet leiden.
54. DNB merkt hierover op dat DNB op grond van stap 7 van het stappenplan rekening houdt met het eventuele voordeel dat een overtreder met de overtreding heeft verkregen. Eventueel verkregen voordeel betreft echter een boete *verhogende* omstandigheid. Dit betekent dat het boetebedrag verhoogd wordt tot ten minste het bedrag van het verkregen voordeel, indien de overtreder voordeel uit de overtreding heeft behaald. Dit betekent dus niet dat de boete verlaagd wordt, indien de overtreder geen voordeel heeft behaald. Dat Travelex geen voordeel heeft behaald met onderhavige overtreding is overigens niet door Travelex onderbouwd. Evengoed neemt het al dan niet behalen van voordeel niet weg dat Travelex ongebruikelijke transacties gedurende meer dan drie jaar niet onverwijld bij de FIU heeft gemeld. Daarmee heeft Travelex jarenlang een verhoogd risico gelopen om betrokken te raken bij witwassen en financieren van terrorisme en de doelstellingen van de Wwft in gevaar gebracht. Dat Travelex betoogt geen voordeel te hebben behaald kan aldus niet tot een lager boetebedrag leiden.

Beperkte draagkracht

55. Tot slot heeft Travelex onder randnummer 5.e. van haar zienswijze een beroep op beperkte draagkracht gedaan. In dat kader verwijst zij naar haar ingevulde draagkrachtformulier en de daarbij gevoegde bijlagen.
[VERTROUWELIJK].
56. DNB zal bij de beoordeling van de draagkracht van Travelex onder paragraaf F 'Hoogte bestuurlijke boete' acht slaan op de financiële situatie van Travelex zoals geschetst in haar zienswijze en het draagkrachtformulier. In dit kader verwijst DNB naar hetgeen zij onder randnummer 67[VERTROUWELIJK] ten aanzien van de draagkracht van Travelex heeft overwogen.

Conclusie

57. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat de overtreding correct is vastgesteld en dat het opleggen van een bestuurlijke boete wegens deze overtreding passend en geboden is. DNB acht geen feiten of omstandigheden aanwezig die aanleiding geven om van boeteoplegging af te zien. DNB ziet wel aanleiding om het boetebedrag te matigen. In dit kader verwijst DNB naar paragraaf F 'Hoogte bestuurlijke boete' waar DNB nader op de hoogte van de bestuurlijke boete ingaat.

F. Hoogte bestuurlijke boete

58. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete neemt DNB artikel 31 van de Wwft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), de artikelen 3:4 en 5:46 van de Awb en het boetetoemingsbeleid in acht.
59. De overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft is ingevolge artikel 31 van de Wwft en artikel 13 van het Bbbfs beboetbaar met een boete uit boetecategorie 3. Voor boetecategorie 3 geldt op grond van artikel 31, tweede en derde lid, van de Wwft een basisbedrag van EUR 2.500.000,- met een minimumbedrag van EUR 0,- en een maximumbedrag van EUR 5.000.000,-.
60. DNB stelt de hoogte van de bestuurlijke boete vast aan de hand van het stappenplan als bedoeld in artikel 3 van het boetetoemingsbeleid (het stappenplan). Het basisbedrag van EUR 2.500.000,- vormt op basis van stap 1 van het stappenplan het uitgangspunt bij het vaststellen van het boetebedrag.
61. Zoals DNB onder randnummers 39 tot en met 42 heeft overwogen, is de overtreding ernstig en volledig verwijtbaar. DNB ziet geen aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 2 (ernst en/of duur) dan wel stap 3 (mate van verwijtbaarheid) van het stappenplan te verlagen of verhogen.
62. Een verhoging van het boetebedrag op grond van stap 4 (recidive) van het stappenplan is niet aan de orde, nu geen sprake is van de omstandigheid dat tijdens het plegen van de overtreding nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan Travelex voor eenzelfde overtreding.
63. De hoogste kapitaaleis van Travelex per 31 december 2021 bedroeg EUR [VERTROUWELIJK]. Op basis van stap 5 (omvang) van het stappenplan en omvangtabel II van bijlage 1 van het boetetoemingsbeleid past DNB in dit geval een boetepercentage van 5% toe op het op basis van de stappen 1 tot en met 4 vastgestelde boetebedrag. Dit betekent dat het boetebedrag wordt verlaagd tot een bedrag van EUR 125.000,-.
64. DNB zal rekening houden met de omstandigheid dat Travelex voor de start van het onderzoek door DNB i) de overtreding zo spoedig mogelijk uit eigen beweging heeft beëindigd, ii) adequate maatregelen heeft getroffen ter voorkoming van herhaling van de overtreding en iii) de overtreding uit eigen beweging bij DNB heeft gemeld zonder dat zij daartoe op grond van de wet gehouden was. In dat kader verwijst DNB naar hetgeen onder randnummer 52 beschreven. Gelet op stap 6, onder b, van het stappenplan en bijlage 2 van het boetetoemingsbeleid zal DNB het op basis van de stappen 1 tot en met 5 vastgestelde boetebedrag daarom matigen met 20% tot een bedrag van EUR 100.000,-.
65. Een verhoging van het boetebedrag op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan is niet van toepassing, nu DNB geen door

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Travelex verkregen voordeel heeft kunnen vaststellen of een reële inschatting daarvan heeft kunnen maken.

Datum

2 februari 2023

66. Het boetebedrag dat op basis van de stappen 1 tot en met 7 van het stappenplan is vastgesteld, bedraagt derhalve EUR 100.000,-.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

67. Travelex heeft een beroep gedaan op een beperkte draagkracht. Uit de draagkrachtgegevens blijkt dat het eigen vermogen van Travelex in 2021 EUR [VERTROUWELIJK] bedroeg. Het eigen vermogen van Travelex bedroeg in 2020 EUR [VERTROUWELIJK] en in 2019 EUR [VERTROUWELIJK]. Uit deze gegevens blijkt eveneens dat de netto-omzet in 2021 EUR [VERTROUWELIJK], in 2020 EUR [VERTROUWELIJK] en in 2019 EUR [VERTROUWELIJK] bedroeg. [VERTROUWELIJK]. Uit de FINREP van november 2022, die Travelex in het draagkrachtformulier heeft opgenomen, blijkt dat Travelex tot en met november 2022 een winst (*profit*) heeft behaald van EUR [VERTROUWELIJK]. Hieruit blijkt daarnaast dat Travelex over 2022 een totale winst van EUR [VERTROUWELIJK] verwacht. Uit de FINREP van december 2022, die Travelex aan DNB heeft verstrekt, blijkt dat Travelex in december 2022 over een aandelenkapitaal van EUR [VERTROUWELIJK] beschikte. Daarnaast blijkt dat Travelex in 2022 een winst van EUR [VERTROUWELIJK] heeft behaald. Bovendien blijkt uit het draagkrachtformulier dat Travelex een winst na belasting (*profit after tax*) verwacht van EUR [VERTROUWELIJK] over 2023. [VERTROUWELIJK]. Gelet op het bovenstaande – waaronder het (huidige) eigen vermogen van Travelex en de winstprognose – is DNB van oordeel dat Travelex een bestuurlijke boete van EUR 100.000,- redelijkerwijs geacht moet worden te kunnen dragen.

68. Gelet op het voorgaande legt DNB aan Travelex een bestuurlijke boete op van **EUR 100.000,-** voor overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft.

G. Betaling van de boete

69. De bestuurlijke boete dient betaald te worden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Awb voorgeschreven termijn van zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [VERTROUWELIJK] ten name van De Nederlandsche Bank N.V., onder vermelding van factuurnummer [VERTROUWELIJK]. De bestuurlijke boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente (momenteel 2%), welke wordt berekend vanaf de dag waarop, sinds de bekendmaking van dit besluit, zes weken zijn verstreken.

H. Openbaarmaking

70. Op grond van artikel 32f, eerste lid, van de Wwft is DNB in beginsel verplicht een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie openbaar te maken, zodra dat besluit onherroepelijk is geworden. De bestuurlijke boete is een bestuurlijke sanctie als bedoeld in dat artikel. In afwijking hiervan maakt DNB op grond van artikel 32f, vierde lid, van de Wwft een bestuurlijke boete ter zake van een overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in de derde categorie zo spoedig mogelijk openbaar. De

bestuurlijke boete wordt aan Travelex opgelegd voor overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft. Zoals hiervoor beschreven, is overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft op grond van artikel 31 van de Wwft en artikel 13 van het Bbbfs beboetbaar gesteld met een boete uit boetecategorie 3. Hierdoor dient DNB de bestuurlijke boete in beginsel zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

71. Volledige, oftewel tot afzonderlijke personen herleidbare, openbaarmaking van de opgelegde bestuurlijke sanctie is het wettelijk uitgangspunt. Slechts indien zich één van de in artikel 32g van de Wwft genoemde omstandigheden voordoet, dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, of dient van openbaarmaking te worden afgezien.¹⁸ DNB overweegt hierna of aanleiding bestaat om geanonimiseerd dan wel uitgesteld openbaar te maken of van openbaarmaking af te zien.

Geanonimiseerde dan wel uitgestelde openbaarmaking

72. Ingevolge artikel 32g, eerste lid, van de Wwft dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, indien zich één van de volgende gevallen voordoet: openbaarmaking zou de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengen, een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen zou door openbaarmaking worden ondermijnd, de gegevens zijn herleidbaar tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens zou onevenredig zijn of betrokken partijen zou in onevenredige mate schade worden berokkend.
73. DNB ziet geen aanleiding om openbaarmaking op grond van artikel 32g, eerste lid, van de Wwft uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden. Hiertoe overweegt DNB als volgt. Allereerst ontstaat naar het oordeel van DNB met het openbaar maken van de bestuurlijke boete geen situatie die de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengt. Evenmin is DNB bekend met een lopend strafrechtelijk onderzoek of een onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen dat wordt ondermijnd door het openbaar maken van dit besluit. Daarnaast worden geen gegevens openbaar gemaakt die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen en waarvan bekendmaking onevenredig is. Tot slot is DNB van oordeel dat openbaarmaking er niet toe leidt dat betrokken partijen in onevenredige mate schade wordt berokkend. Dit doet zich volgens vaste rechtspraak alleen voor als sprake is van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door betrokken partijen als gevolg van de openbaarmaking te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.¹⁹ Voor zover openbaarmaking van dit besluit leidt tot enige reputatieschade, merkt

¹⁸ Zie rechtbank Rotterdam 28 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5158, r.o. 8.6.: "[...] Hier is een gebonden bevoegdheid aan de orde. De wettelijk ingevulde belangenafweging houdt rekening met het evenredigheidsbeginsel. Een afzonderlijke evenredigheidstoetsing op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb voegt daaraan niets toe."

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, r.o. 12.3 (onder verwijzing naar CBB 22 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:6): "[...] nu het belang van AFM bij publicatie slechts wijkt voor het belang van [naam 1] en [naam 2] in geval van onevenredigheid of onevenredige schade, [dient] het in een zodanig geval [...] te gaan om een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door [naam 1] en [naam 2] als gevolg van de publicatie te verwachten schade en/of gevolgen zodanig uitzonderlijk zijn dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken. [...]". Zie ook meer recent, voorzieningenrechter rechtbank Rotterdam 28 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5158, r.o. 8.4.

DNB op dat dit gevolg inherent is aan openbaarmaking en in beginsel geen individuele, bijzondere situatie oplevert die geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking rechtvaardigt. Gelet op het voorgaande ziet DNB geen aanleiding om openbaarmaking op grond van artikel 32g, eerste lid, van de Wwft uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden.

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Afzien van openbaarmaking

74. Openbaarmaking dient op grond van artikel 32g, tweede lid, van de Wwft achterwege te blijven, indien uitgestelde of geanonimiseerde openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.
75. Naar het oordeel van DNB heeft openbaarmaking evenmin tot gevolg dat de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht. Om die reden ziet DNB eveneens geen aanleiding om openbaarmaking op grond van artikel 32g, tweede lid, van de Wwft achterwege te laten.

Doelen van openbaarmaking

76. Voor de volledigheid merkt DNB op dat uit de memorie van toelichting bij artikel 32f van de Wwft blijkt dat de doelen van volledige openbaarmaking zijn: het informeren dan wel waarschuwen van het publiek, het verschaffen van inzicht in de handhavingspraktijk van de toezichthouder en de preventieve werking die van openbaarmaking uitgaat.²⁰ Ten eerste worden het publiek en de onder toezicht staande ondernemingen op de hoogte gesteld van de geconstateerde overtreding. Zij kunnen vervolgens, indien zij daartoe aanleiding zien, de onderneming op de geconstateerde overtreding aanspreken alsmede ervan leren. Ten tweede creëert openbaarmaking de voor het publiek noodzakelijke transparantie door inzicht te verschaffen in de handhavingspraktijk van de toezichthouder. Daarnaast draagt volledige openbaarmaking bij aan de preventieve werking die van een openbaarmaking uitgaat. DNB kan zo duidelijk maken dat scherp toezicht wordt gehouden op naleving van de Wwft en dat zij optreedt, indien bepaalde voorschriften niet worden nageleefd. Tot slot voorkomt volledige openbaarmaking speculatie of onrust in de markt over de vraag aan welke onderneming DNB een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd.

Zienswijze

77. Bij brief van 22 december 2022 heeft DNB Travelex eveneens in kennis gesteld van het voornemen om – indien zal worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete – dit besluit openbaar te maken.²¹ Travelex is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 12 januari 2023 een zienswijze naar voren te brengen. Op 12 januari 2023 heeft een mondelinge zienswijzezitting per videoverbinding plaatsgevonden. Tijdens de mondelinge zienswijzezitting heeft Travelex eveneens een schriftelijke zienswijze per e-mail aan DNB overgelegd.

²⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 8080, nr. 3, p. 74 – 75.

²¹ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

Onevenredige schade

78. In haar zienswijze heeft Travelex onder randnummer 7 betoogd dat openbaarmaking – gelet op de onevenredige schade voor Travelex en haar stakeholders – op grond van artikel 32g, eerste lid, onder b, van de Wwft met ten minste één jaar uitgesteld dient te worden. [VERTROUWELIJK].
79. DNB merkt hierover het volgende op. Op grond van artikel 32g, eerste lid, onder b, van de Wwft dient DNB tot geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking over te gaan, indien betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend. Uit bestendige rechtspraak volgt dat het in dat geval dient te gaan om een individuele, bijzondere situatie op grond waarvan de te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken. In dit kader verwijst DNB naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 4 juli 2022 genoemd onder randnummer 73. Van een dergelijke individuele, bijzondere situatie voor Travelex is DNB niet gebleken. Daargelaten dat Travelex [VERTROUWELIJK] niet nader heeft onderbouwd, blijkt uit die bestendige rechtspraak dat reputatieschade niet genoeg is om als onevenredige schade aangemerkt te worden. Hieronder valt ook [VERTROUWELIJK].²² De door Travelex in dat kader naar voren gebrachte potentiële (negatieve) gevolgen voor Travelex zijn immers inherent aan de openbaarmaking van het besluit. De situatie van Travelex verschilt hierin immers niet van andere ondernemingen die een overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft hebben begaan. Ten aanzien van de potentiële (negatieve) gevolgen voor de stakeholders van Travelex, merkt DNB op dat onderhavig besluit niet aan hen is gericht. Zij zijn dus geen betrokken partij als bedoeld in artikel 32g, eerste lid, onder b, van de Wwft en als zij dat zouden zijn, is het onzeker of en hoelang zij (negatieve) gevolgen van de openbaarmaking zullen ondervinden.²³ Gelet hierop ziet DNB geen aanleiding om op grond hiervan openbaarmaking uit te stellen.

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Geschoonde versie

80. Onder randnummer 8 van haar zienswijze heeft Travelex DNB tot slot verzocht om Travelex voldoende tijd en gelegenheid te bieden om de geschoonde versie van onderhavig besluit te kunnen controleren. Als reactie daarop verwijst DNB naar randnummer 83. Onder randnummer 83 wordt Travelex in de gelegenheid gesteld om op uiterlijk **dinsdag 7 februari 2023 om 10.00 uur** aan DNB te communiceren of er vertrouwelijke passages in de openbaar te maken versie van het besluit staan, die geschoond zou moeten worden dan wel of er feitelijke onjuistheden in het nieuwsbericht staan, die aangepast dienen te worden.

Conclusie

81. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat er geen feiten of omstandigheden aanwezig zijn die aanleiding geven om van de openbaarmaking af te zien dan wel om de openbaarmaking uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden.

²² Voorzieningenrechter rechtbank Rotterdam 4 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5422, r.o. 13.3.

²³ Voorzieningenrechter rechtbank Rotterdam 4 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10860, r.o. 22.4.

Wijze van openbaarmaking

82. Met inachtneming van de hierboven genoemde doelen van openbaarmaking, bepaalt DNB de wijze van openbaar maken. Dit besluit wordt geschoond van eventuele vertrouwelijke gegevens en samen met het in **bijlage 3 en 4** opgenomen nieuwsbericht in het Nederlands en in het Engels op de website van DNB geplaatst. DNB gaat niet eerder tot openbaarmaking over dan nadat **vijf werkdagen** zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan Travelex bekend is gemaakt. Daarnaast zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op Twitter het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst twitteren: "*Boete voor Travelex vanwege het te laat melden van ongebruikelijke transacties*", en "*Fine for Travelex for failing to report unusual transactions in time*", en daarbij een link plaatsen naar het nieuwsbericht op de website van DNB.
83. In de openbaar te maken versie van het besluit zijn de als vertrouwelijk aangemerkte passages vervangen door: "[VERTROUWELIJK]". Mocht Travelex van mening zijn dat er desondanks vertrouwelijke passages in de openbaar te maken versie van het besluit staan die geschoond zouden moeten worden (**bijlage 2**) dan wel dat er een feitelijke onjuistheid staat in het nieuwsbericht (**bijlage 3 en 4**), dan verneemt DNB dat graag zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op **dinsdag 7 februari 2023 om 10.00 uur**. Hiertoe kan Travelex contact opnemen met [VERTROUWELIJK].

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

I. Bezwaar

84. Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar maken. Rechtspersonen en gemachtigden die over eHerkenning beschikken dienen een bezwaarschrift in via het Digitaal Loket Toezicht: www.dnb.nl/login/digitaal-loket-toezicht. Indien u niet over eHerkenning beschikt, kunt u een bezwaarschrift indienen via: www.dnb.nl/bezwaarmaken, of per post bij:
- De Nederlandsche Bank N.V.
Divisie Juridische Zaken, afdeling Toezicht – Procedures & Privacy (TP&P)
Postbus 98
1000 AB Amsterdam
85. Ingevolge artikel 32b van de Wwft wordt met het instellen van bezwaar en beroep de verplichting tot betaling opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op dat beroep is beslist. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]
Directeur

Bijlage 1 Wettelijk kader**Datum**

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Artikel 15 van de Wwft bepaalt:

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden, 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.
2. Indien het spoedeisende belang dat vereist, kunnen bij regeling van Onze Minister van Financiën en Onze Minister van Justitie gezamenlijk de indicatoren, bedoeld in het eerste lid, worden vastgesteld voor een termijn van ten hoogste zes maanden.

Artikel 16 van de Wwft bepaalt:

1. Een instelling meldt een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, aan de Financiële inlichtingen eenheid.
2. Bij een melding als bedoeld in het eerste lid verstrekt de instelling de volgende gegevens:
 - a. de identiteit van de cliënt, de identiteit van de uiteindelijk belanghebbenden en, voor zover mogelijk, de identiteit van degene ten behoeve van wie de transactie wordt uitgevoerd;
 - b. de aard en het nummer van het identiteitsbewijs van de cliënt en, voorzover mogelijk, van de overige in onderdeel a bedoelde personen;
 - c. de aard, het tijdstip en de plaats van de transactie;
 - d. omvang en de bestemming en herkomst van de gelden, effecten, edele metalen of andere waarden die bij de transactie betrokken zijn;
 - e. de omstandigheden op grond waarvan de transactie als ongebruikelijk wordt aangemerkt;
 - f. een omschrijving van de desbetreffende zaken van grote waarde bij een transactie boven de € 10.000;
 - g. aanvullende, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, gegevens.
3. [...]

Artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wwft bepaalt:

1. De indicatoren, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de wet, zijn vastgesteld in de bijlage bij dit besluit.

Bijlage 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft bepaalt:

Bijlage als bedoeld in artikel 4, eerste lid.

<i>Tabel 1. Indicatoren voor banken en andere financiële ondernemingen</i>	
Instelling	Toepasselijke indicatoren*
[...]	[...]
Degene die, geen bank zijnde, in hoofdzaak zijn bedrijf maakt van het verrichten van betaaldiensten als bedoeld in de bijlage bij de richtlijn betaaldiensten (artikel 1a, derde lid, onderdeel b, van de wet)	Een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. Een transactie voor een bedrag van € 10.000,- of meer, waarbij contante omwisseling in een andere valuta of

	<p>van kleine naar grote coupures plaatsvindt.</p> <p>Een contante storting voor een bedrag van € 10.000,- of meer ten gunste van een credit card of een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card).</p> <p>Het gebruik van een credit card of een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card) in verband met een transactie voor een bedrag van € 15.000,- of meer.</p> <p>Een geldtransfer voor een bedrag van € 2.000,- of meer, tenzij het een geldtransfer betreft door een instelling die de afwikkeling van bedoelde geldtransfer overlaat aan een andere instelling waarop de meldingsplicht, bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de wet, eveneens van toepassing is.</p>
--	---

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

* Waar de genoemde bedragen in euro staan vermeld is ook bedoeld de tegenwaarde daarvan in een vreemde valuta.

Artikel 32f van de Wwft bepaalt:

1. De toezichthoudende autoriteit maakt een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie ingevolge deze wet of artikel 5:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht openbaar. De openbaarmaking geschiedt zodra het besluit onherroepelijk is geworden.
[...]
4. In afwijking van het eerste lid maakt de toezichthoudende autoriteit 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.
5. [...]
6. De toezichthoudende autoriteit maakt 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.

Artikel 32g van de Wwft bepaalt:

1. Openbaarmaking op grond van artikel 32f wordt 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.
2. Openbaarmaking op grond van artikel 32f blijft achterwege, indien openbaarmaking overeenkomstig het eerste lid:
- a. onevenredig zou zijn gezien de geringe ernst van de overtreding, tenzij het een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete betreft; of
 - b. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bijlage 2 **Geschoonde versie van het besluit**

[VERTROUWELIJK]

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bijlage 3 Nieuwsbericht in het Nederlands

[VERTROUWELIJK]

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bijlage 4 Nieuwsbericht in het Engels

[VERTROUWELIJK]

Datum

2 februari 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]