

**Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 48 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 aan CIS Management B.V. alsmede tot openbaarmaking daarvan op grond van artikel 61, vierde lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018**

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

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

- I)** DNB legt aan CIS Management B.V. (CIS), gevestigd aan de Strawinskylaan 613, 1077 XX te Amsterdam, een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 48 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018). Deze bestuurlijke boete wordt aan CIS opgelegd voor overtreding van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018, alsmede voor overtreding van artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018.

De bestuurlijke boete bedraagt **EUR 156.250,-**.

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].

- II)** DNB gaat conform artikel 61, vierde lid, van de Wtt 2018 over tot het ongeanonimiseerd openbaar maken van dit besluit. De geschoonde versie van dit besluit met bijbehorend nieuwsbericht in het Nederlands en in het Engels zal op de website van DNB worden gepubliceerd nadat **vijf werkdagen** zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan CIS bekend is gemaakt. Ook zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op Twitter het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst in zowel het Nederlands als het Engels twitteren: "*Bestuurlijke boete voor CIS Management B.V. wegens onvoldoende cliëntenonderzoek*" en "*Administrative fine for CIS Management B.V. for insufficient customer due diligence*".

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 brief van 14 januari 2020 heeft DNB een validatie-onderzoek aangekondigd bij CIS.<sup>1</sup> Per e-mail van 11 maart 2020 heeft DNB CIS geïnformeerd dat het validatie-onderzoek zou worden uitgesteld in verband

<sup>1</sup> Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Reeds in die brief is aangegeven dat DNB, na selectie van de doelvennootschappen, een volledige kopie van de dienstverleningsdossiers wenste te ontvangen.

met de van overheidswege ingestelde maatregelen inzake COVID-19. CIS heeft de ontvangst van die e-mail per e-mail van 12 maart 2020 bevestigd.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

3. Bij brief van 3 augustus 2020 heeft DNB opnieuw een validatie-onderzoek aangekondigd bij CIS.<sup>2</sup> In deze brief heeft DNB aangegeven dat dit validatie-onderzoek plaats zou vinden op 5, 6 en 7 oktober met een mogelijke uitloop naar 8 oktober 2020. Het validatie-onderzoek was er op gericht om vast te stellen of CIS de bij een toezichtonderzoek in 2019 vastgestelde tekortkomingen had opgelost en of CIS aan de bepalingen van de Wtt 2018, de Sanctiewet 1977 (Sw) en de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) en bij deze wetten behorende lagere wetgeving voldeed. Daarnaast heeft DNB in deze brief CIS verzocht om uiterlijk 19 augustus 2020 bepaalde informatie en documentatie aan te leveren, waaronder een actuele lijst met doelvennootschappen.
4. Per e-mail van 6 augustus 2020 heeft CIS de ontvangst van de brief van DNB bevestigd en heeft CIS tevens enkele vragen aan DNB gesteld over de eisen die DNB stelt aan het aan DNB te verstrekken overzicht van doelvennootschappen. Per e-mail van gelijke datum heeft DNB de vragen van CIS beantwoord. DNB heeft in die e-mail het verzoek herhaald om de volledige dienstverleningsdossiers (DVD's) van de geselecteerde doelvennootschappen te ontvangen en wel uiterlijk op donderdag 3 september 2020.
5. In reactie daarop heeft CIS per e-mail van 6 augustus 2020 DNB om twee weken uitstel verzocht voor het aanleveren van de lijst van doelvennootschappen. Per e-mail van gelijke datum heeft DNB CIS één week uitstel verleend tot uiterlijk woensdag 26 augustus 2020 voor het aanleveren van de gevraagde informatie via ShareFile. CIS heeft de ontvangst van de e-mail met het verleende uitstel per e-mail van gelijke datum bevestigd.
6. Per e-mail van 12 augustus 2020 heeft CIS om twee weken uitstel van het validatie-bezoek verzocht vanwege vaderschapsverlof van een legal accountmanager tevens [VERTROUWELIJK]. Per e-mail van 19 augustus 2020 heeft DNB CIS geïnformeerd dat zij haar verzoek heeft gehonoreerd en dat het onderzoek ter plaatse op 19, 20 en 21 oktober 2020 met een mogelijke uitloop naar 22 oktober 2020 zal worden uitgevoerd ten kantore van CIS. CIS heeft de ontvangst van die e-mail per e-mail van gelijke datum bevestigd.
7. Per e-mail van 25 augustus 2020 heeft CIS aan DNB bevestigd dat de opgevraagde informatie via ShareFile is verstrekt. Op basis van de ontvangen lijst met doelvennootschappen heeft DNB de volgende vier doelvennootschappen geselecteerd, die door CIS zijn geclassificeerd als hoog risico:
  - (i) [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]),
  - (ii) [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]),
  - (iii) [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]) en

<sup>2</sup> Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Ook in die brief is aangegeven dat DNB, na selectie van de doelvennootschappen, een volledige kopie van de dienstverleningsdossiers wenste te ontvangen.

(iv) [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]).

Van de geselecteerde doelvennootschappen heeft DNB per e-mail van 27 augustus 2020 het volledige onderliggende DVD, inclusief alle transacties van de afgelopen vier jaar, bij CIS opgevraagd.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

8. Per e-mail van 28 augustus 2020 heeft CIS een vraag gesteld over het aanleveren van transacties over de afgelopen vier jaar. Per e-mail van 31 augustus 2020 heeft DNB de vraag van CIS beantwoord. CIS heeft de door DNB gevraagde DVD's via ShareFile verstrekt op 1, 2 en 3 september 2020.
9. Het onderzoek ten kantore van CIS heeft plaatsgevonden op 19, 20 en 22 oktober 2020. Vanwege de maatregelen in het kader van de COVID-19 pandemie, hebben interviews met onder andere de accountmanagers van de onderzochte doelvennootschappen plaatsgevonden via de applicatie Webex. Na afloop van de interviews heeft DNB op 19 en 20 oktober 2020 de openstaande vragen per e-mail aan CIS kenbaar gemaakt waarbij CIS in de gelegenheid is gesteld om aanvullende informatie en/of documentatie aan te leveren tot en met 30 oktober 2020. Per e-mail van 21 oktober 2020 heeft CIS hierover nog een vraag aan DNB gesteld, waar DNB per e-mail van gelijke datum op heeft gereageerd.
10. Per e-mail van 21 oktober 2020 heeft CIS aanvullende informatie aangeleverd ten aanzien van cliënt [VERTROUWELIJK].
11. Op 23 oktober 2020 heeft DNB de gespreksverslagen van de interviews in ShareFile geplaatst. CIS is hierbij in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 30 oktober 2020 te reageren op eventuele feitelijke onjuistheden in de gespreksverslagen.
12. Per e-mail van 26 oktober 2020 heeft CIS verzocht om een week uitstel om te reageren op eventuele feitelijke onjuistheden in de gespreksverslagen. Per e-mail van gelijke datum heeft DNB het verzochte uitstel verleend.
13. Per e-mail van 27 oktober 2020 heeft CIS aanvullende informatie aangeleverd ten aanzien van cliënt [VERTROUWELIJK]. Bovendien heeft CIS in diezelfde e-mail ten aanzien van diezelfde cliënt verzocht om uitstel voor het aanleveren van bepaalde documenten. Per e-mail van gelijke datum heeft DNB het verzoek om uitstel afgewezen.
14. Per e-mail van 29 oktober 2020 heeft CIS DNB geïnformeerd dat zij met betrekking tot cliënt [VERTROUWELIJK] documenten aan DNB heeft verstrekt via ShareFile.
15. Per e-mail van 3 november 2020 heeft CIS nogmaals om uitstel verzocht om te reageren op eventuele feitelijke onjuistheden in de gespreksverslagen. Per e-mail van 4 november 2020 heeft DNB het verzoek om uitstel afgewezen.
16. Per e-mail van 6 november 2020 heeft CIS DNB geïnformeerd dat zij het commentaar op de gespreksverslagen via ShareFile heeft verstrekt.

17. Bij brief van 9 december 2020 heeft DNB haar voorlopige bevindingen en conclusies naar aanleiding van het validatie-onderzoek aan CIS kenbaar gemaakt.<sup>3</sup> CIS is hierbij in de gelegenheid gesteld om binnen drie weken te reageren op feitelijke onjuistheden.
18. Per e-mail van 13 januari 2021 heeft CIS DNB geïnformeerd dat zij haar reactie op de voorlopige bevindingen-brief van DNB via ShareFile heeft verstrekt.
19. Bij brief van 11 maart 2021 heeft DNB, met inachtneming van de reactie van CIS en de door CIS aanvullend verstrekte informatie, de definitieve bevindingen aan CIS teruggekoppeld.<sup>4</sup> In deze brief is vastgelegd dat DNB ten tijde van het validatie-onderzoek onder andere overtredingen van artikel 23, eerste lid, onder a in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018 en artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 heeft vastgesteld. Bovendien deelt DNB in de brief mee dat zij tot de conclusie is gekomen dat de integere en beheerste bedrijfsvoering bij CIS nog steeds op meerdere terreinen ernstige tekortkomingen laat zien.
20. Op 16 september 2021 heeft DNB via ShareFile een waarschuwingsbrief aan CIS verstrekt.<sup>5</sup> In deze waarschuwingsbrief heeft DNB de verwachting geuit dat CIS onder andere haar Systematische Integriteitsrisicoanalyse herziet en uiterlijk 1 maart 2022 alle DVD's in lijn heeft gebracht met de vereisten van de Wtt 2018. Per abuis ontbrak de bijlage bij de waarschuwingsbrief, die gelijk is aan de definitieve bevindingenbrief van 11 maart 2021. Dit is op 19 oktober 2021 door DNB hersteld door deze alsnog via ShareFile aan CIS te verstrekken.
21. In verband met het bovenstaande heeft DNB op 28 juni 2022 een boeterapport opgesteld, dat tezamen met een kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete (boetevoornemen) op 7 juli 2022 per aangetekende post en per e-mail aan CIS is toegestuurd.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**Resultaten onderzoek**

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

*Algemeen*

23. CIS is een besloten vennootschap die is opgericht op 5 september 1991. CIS is statutair gevestigd aan de Strawinskylaan 613, 1077 XX, te Amsterdam. CIS is ingeschreven in het handelsregister van de KvK onder nummer 21016442. Ten tijde van het onderzoek van DNB bestond het bestuur van CIS uit [VERTROUWELIJK] per [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] per [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] per [VERTROUWELIJK].
24. CIS beschikt sinds 22 oktober 2013 over een door DNB op grond van artikel 3, eerste lid, in combinatie met artikel 6, eerste lid, en in combinatie met artikel 70, eerste lid, van de Wtt 2018 verleende vergunning voor het

---

<sup>3</sup> Kenmerk [VERTROUWELIJK].

<sup>4</sup> Kenmerk [VERTROUWELIJK].

<sup>5</sup> Kenmerk [VERTROUWELIJK].

verlenen van trustdiensten als genoemd in artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018. CIS is daarmee een trustkantoor als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018.

**Datum**

25 mei 2023

25. De omzet uit trustdiensten van CIS over het boekjaar 2021 bedroeg per 31 december 2021 EUR [VERTROUWELIJK].<sup>6</sup>

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Trustdienstverlening CIS*

26. CIS verleent de volgende trustdiensten aan de eerder genoemde en in het onderzoek betrokken doelvennootschappen.

Doelvennootschap	Startdatum dienstverlening	Afronding eerste review/cliëntenonderzoek sinds inwerkingtreding Wtt 2018	Trustdienst
[VERTROUWELIJK]	6 mei 2016	23 april 2019	Het zijn van bestuurder, het ter beschikking stellen van een postadres in combinatie met het voeren van administratie (trustdiensten a en b)
[VERTROUWELIJK]	12 februari 2018	9 februari 2019	Het zijn van bestuurder, het ter beschikking stellen van een postadres in combinatie met het voeren van administratie (trustdiensten a en b)
[VERTROUWELIJK]	1 november 2019	1 november 2019	Het zijn van bestuurder, het ter beschikking stellen van een postadres in combinatie met het voeren van administratie (trustdiensten a en b)
[VERTROUWELIJK]	26 februari 2020	26 februari 2020	Het zijn van bestuurder, het ter beschikking stellen van een postadres in combinatie met het voeren van administratie (trustdiensten a en b)

Tabel 1 | In het onderzoek betrokken doelvennootschappen

27. Bij het validatie-onderzoek heeft DNB in deze DVD's tekortkomingen geconstateerd in het uitgevoerde cliëntenonderzoek. De geconstateerde tekortkomingen worden hieronder afzonderlijk uiteengezet.

*Vaststellen transactieprofiel doelvennootschap - [VERTROUWELIJK]*

28. Artikel 27, tweede lid, onder b, van de Wtt 2018 verplicht CIS een integriteitrisicoprofiel, alsmede een transactieprofiel van de doelvennootschap vast te stellen. In een transactieprofiel van de doelvennootschap worden de te verwachten in- en uitgaande geldstromen van de doelvennootschap benoemd, ten aanzien van alle relevante activiteiten van een doelvennootschap. Hoewel het transactieprofiel voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of het verlenen van een trustdienst dient te worden opgesteld (zie ook artikel 23 van de Wtt 2018), kan een trustkantoor op basis van de informatie die in het kader van het cliëntenonderzoek wordt verzameld over de doelvennootschap reeds een (voorlopig) transactieprofiel tot stand brengen. De verplichting een

<sup>6</sup> Ten tijde van de totstandkoming van onderhavig besluit, was de omzet van CIS over het boekjaar 2022 nog niet bij DNB bekend.

transactieprofiel van de doelvennootschap vast te stellen is nieuw ten opzichte van de verplichtingen uit de voormalige Wet toezicht trustkantoren (Wtt oud) en de Regeling integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren 2014 (Rib Wtt 2014). In de praktijk bleek een transactieprofiel door trustkantoren echter al vaker gebruikt te worden. Omdat een transactieprofiel in belangrijke mate kan bijdragen aan het signaleren van integriteitsrisico's en ongebruikelijke transacties, heeft de wetgever deze bestaande praktijk gecodificeerd in de Wtt 2018.<sup>7</sup>

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

29. Om een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan het monitoren van transacties, ten behoeve van de naleving van de meldplicht uit artikel 16 van de Wwft, dienen een integriteitsrisico- en transactieprofiel actueel, volledig en specifiek te zijn. Om die reden zal een trustkantoor het integriteitsrisico- en transactieprofiel gedurende de zakelijke relatie regelmatig moeten aanvullen of aanpassen. Dit volgt uit artikel 37, derde lid, van de Wtt 2018 en kan bijvoorbeeld plaatsvinden aan de hand van de transactiemonitoring door het trustkantoor, alsmede op basis van kennis die wordt opgedaan tijdens reguliere klantcontacten of het bijwonen van directievergaderingen van de doelvennootschap.<sup>8</sup>
30. Na afloop van het validatie-onderzoek heeft CIS desgevraagd een transactieprofiel van [VERTROUWELIJK], gedateerd 2 september 2020, aan DNB doen toekomen. In het transactieprofiel zijn door CIS geen (grens)bedragen aangegeven. Ter illustratie (vereenvoudigd) verwijst DNB hierbij naar onderstaande drie transacties, waarbij geen (grens)bedragen zijn aangegeven.

Name of the distribution	Name of the counterparty	Legal basis	Minimum amount	Maximum amount
Dividend distribution	[VERTROUWELIJK]	Partner's Decision of LLC Business	N/A	N/A
Dividend distribution	[VERTROUWELIJK]	Partner's Decision of LLC Business	N/A	N/A
Loan payout	[VERTROUWELIJK]	Loan Agreement	N/A	N/A

31. Het ontbreken van (grens)bedragen maakt dat het transactieprofiel een te grote tolerantie hanteert voor ontvangsten of betalingen van de doelvennootschap. Daarmee acht DNB het transactieprofiel van [VERTROUWELIJK] onvoldoende specifiek om integriteitsrisico's en ongebruikelijke transacties te signaleren. Hiermee heeft CIS artikel 27, tweede lid, onder b, van de Wtt 2018 overtreden.
32. Op 13 januari 2021 heeft CIS een geactualiseerd transactieprofiel van [VERTROUWELIJK], gedateerd 12 januari 2021, aan DNB beschikbaar gesteld waarin wel grensbedragen zijn opgenomen. Daarmee is

<sup>7</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 53.

<sup>8</sup> Idem.

voornoemde overtreding ten aanzien van doelvennootschap [VERTROUWELIJK] beëindigd.

**Datum**

25 mei 2023

**Vaststellen herkomst vermogen doelvennootschap - [VERTROUWELIJK]****Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

33. Het cliëntenonderzoek dat CIS verricht moet haar ingevolge artikel 27, tweede lid, onder c, van de Wtt 2018, in staat stellen de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap vast te stellen. Hiertoe wordt eerst het vermogen van de doelvennootschap in kaart gebracht, om vervolgens het ontstaan ervan te kunnen onderzoeken. Het onderzoek is gericht op het *gehele* vermogen van de doelvennootschap en niet uitsluitend op de bij de trustdienstverlening betrokken gelden. Er wordt voorts geen onderscheid gemaakt tussen eigen vermogen en vreemd vermogen.<sup>9</sup>
34. Bovendien moeten de gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze onderzoeksverplichtingen ingevolge artikel 39, tweede lid, van de Wtt 2018 in het DVD zijn opgenomen.<sup>10</sup>
35. CIS heeft naast het transactieprofiel desgevraagd ook de jaarcijfers van [VERTROUWELIJK] over de boekjaren eindigend op 31 december 2018 en 31 december 2019 aan DNB verstrekt.
36. Uit de jaarcijfers over het boekjaar 2019 (p.1) blijkt dat het gehele vermogen van de doelvennootschap per 31 december 2019 USD 20.633.449,- bedraagt, waarvan USD 14.437.376,- uit 'herwaarderingsreserve deelnemingen' (*revaluation reserve participations*) bestaat.
37. Uit de toelichting op de jaarcijfers over het boekjaar 2019 (p.6) volgt: "*As per the date of preparation of this financial report no up to date financial information of the Company's subsidiaries are available. As a consequence the management was not in a position to verify whether the values as stated in the balance sheet adequately reflect the actual value per balance sheet date.*" Dit citaat was ook al opgenomen in de jaarcijfers over 2018 (p.6), die op 16 december 2019 zijn afgetekend.
38. In het DVD van [VERTROUWELIJK] is geen vastlegging aangetroffen waaruit zou blijken dat onderzoek is gedaan naar het actuele vermogen van de deelnemingen. Evenmin kan uit het DVD worden afgeleid wat het actuele vermogen per deelneming is en hoe dit vermogen is ontstaan per deelneming. In hoeverre het *gehele* vermogen van de doelvennootschap klopt en hoe dit vermogen is opgebouwd is daarmee onduidelijk ten tijde van het aftekenen van de jaarcijfers over 2019 op 14 september 2020.
39. DNB stelt vast dat CIS de herkomst van het vermogen van [VERTROUWELIJK] niet heeft vastgesteld. Om die reden is DNB van oordeel dat CIS artikel 27, tweede lid, onder c, van de Wtt 2018 heeft overtreden.

<sup>9</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 54.

<sup>10</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 64.

*Vaststellen vermogenspositie uiteindelijk belanghebbende(n)***Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

40. DNB stelt voorop dat het onderzoek naar de vermogenspositie van de uiteindelijk belanghebbende(n) (UBO('s)) van een doelvennootschap is gericht op het *gehele* vermogen van de UBO, ongeacht of het vermogen gerelateerd is aan de doelvennootschap, en de wijze waarop het is vergaard. Daarbij geldt voor CIS een inspanningsverplichting: de vermogenspositie van de UBO van de doelvennootschap dient zoveel mogelijk met zekerheid te worden vastgesteld. Dit houdt in dat CIS moet komen tot een onderbouwde indicatie van de *totale omvang* en *de opbouw* van het vermogen van de UBO.<sup>11</sup>
41. Bovendien moeten de gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze onderzoeksverplichtingen ingevolge artikel 39, tweede lid, van de Wtt 2018 in het DVD zijn opgenomen.<sup>12</sup>

[VERTROUWELIJK]

42. In aanvulling op de bovenstaande bevindingen die DNB heeft over het niet vaststellen van de herkomst van het vermogen van [VERTROUWELIJK], heeft DNB ook bevindingen over de vaststelling van de vermogenspositie van de UBO van [VERTROUWELIJK].
43. De interne compliance officer heeft over de herkomst van het vermogen van de UBO in het cliëntacceptatiememorandum van 3 september 2020 het volgende opgetekend:
- "(...)The structure is ultimately held by a Georgian national with a lengthy career in politics. Although [VERTROUWELIJK] formally does not qualify as PEP anymore, since he left office in [VERTROUWELIJK], it would be wise to regard him as PEP still, as the file shows evidence of strong ties with (former) government. If regarded as PEP, the client file will shift from a normal to an enhanced client research procedure (if not already required). In that light the effort performed into the SOW [Source of Wealth; DNB] of the UBO is to light and should be increased. Furthermore the file needs to be updated and documents renewed.(...) As this moment, I do not find the file fulfills the demands of Chapter 4 of the Wtt 2018 up to a sufficient level."*
44. Bij de vraag in het cliëntacceptatiememorandum 'What is the judgement of the board with regard to the results of the risk analysis?' heeft de directie van CIS op 3 september 2020 het volgende opgetekend:
- "The board is of the opinion that there might be reasonable concerns raised with regard to the SOW of the structure and the UBO, therefore it is proposed to perform a deeper investigation of the evidence underlying the legitimate source of wealth."*
45. Uit het DVD valt niet op te maken dat CIS tot een (actuele) onderbouwde indicatie van de totale omvang en de opbouw van het vermogen van de

<sup>11</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 54.

<sup>12</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 64.

UBO, die nauwe banden met (voormalig) politici heeft waardoor er een verhoogd risico op corruptie bestaat, is gekomen.

**Datum**

25 mei 2023

46. Tijdens het interview met de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] op 20 oktober 2020 heeft DNB gevraagd wat de omvang is van het gehele vermogen van de UBO. Namens CIS is daarop geantwoord:

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*"Ook hier we willen ons graag baseren op cijfers. Als we geen schatting kunnen vinden op basis van openbare bronnen kijken we naar jaarrekeningen. Het resultaat van de geconsolideerde jaarrekeningen wordt hiervoor gebruikt. Dan kunnen we altijd nog verder kijken wat er nog meer is. In het verleden heeft hij een asset declaration (eind 2016) getekend. Plus een SoW declaration. De bank heeft ook aangegeven dat er geen negatieve bevindingen zijn m.b.t. deze persoon.*

*Het is in ieder geval 20 miljoen plus een aanzienlijk bedrag vanuit de [VERTROUWELIJK]"*.

47. DNB stelt gelet op het bovenstaande vast dat CIS de vermogenspositie van de UBO van [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld.

[VERTROUWELIJK]

48. De aandelen van [VERTROUWELIJK] worden gehouden door twee natuurlijke personen en twee investeringsfondsen. Er zijn door CIS twee UBO's vastgesteld: de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].
49. Ten aanzien van de herkomst van het vermogen van de UBO's is in het DVD van [VERTROUWELIJK] voor beide UBO's een curriculum vitae aangetroffen. Daarnaast heeft CIS toelichtingen opgenomen in het 'client research report' en het 'client information form' (CIF).
50. Het 'client research rapport' van 12 augustus 2020 vermeldt:
- "They both have their professional origin in the [VERTROUWELIJK] tech scene. [VERTROUWELIJK] has been occupied with photography for, among others, several news outlets since [VERTROUWELIJK]. He further was involved in consultancy and design for apps. The idea around the [VERTROUWELIJK] product was initiated by [VERTROUWELIJK] and after teaming up with [VERTROUWELIJK], who has been occupied as web programmer since [VERTROUWELIJK] and involved with several other start-ups, their business grew significantly."*
51. In het CIF van 25 december 2017 is het onder het kopje '3. UBO information', met daarbij genoemd de UBO's [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], het volgende opgenomen:

*"(...)*

*-A detailed description of the source of wealth including estimation of funds- Current estimation of funds is approximately \$3.2m US dollars."*

*-Evidence of source of wealth including a CV – Source of wealth is the company's positive cash flow. See bank information attached. (...)"*

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

52. CIS heeft niet aantoonbaar onderzocht wat de omvang van het vermogen van beide UBO's (afzonderlijk) is. Volgens de curricula vitae hebben beide heren ook andere ondernemingen dan [VERTROUWELIJK] in bezit gehad. Niet is toegelicht of daarmee inkomsten zijn verworven, en zo ja hoeveel. Uit het DVD valt niet op te maken dat CIS tot een (actuele) onderbouwde indicatie van de totale omvang en de opbouw van het vermogen van de UBO's is gekomen.
53. DNB stelt gelet op het bovenstaande vast dat CIS de vermogenspositie van de (afzonderlijke) UBO's van [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld.

[VERTROUWELIJK]

54. De UBO van [VERTROUWELIJK] betreft de heer [VERTROUWELIJK]. In een Asset Declaration van 24 juli 2020 wordt door de UBO aangegeven dat zijn gehele vermogen ongeveer EUR 784.600.000,- betreft, waarvan ongeveer EUR 400.000.000,- bestaat uit zijn deelneming in [VERTROUWELIJK] (met [VERTROUWELIJK] als holding), ongeveer EUR 275.600.000,- bestaat uit zijn deelneming in [VERTROUWELIJK] (met [VERTROUWELIJK] als holding) en ongeveer EUR 80.000.000,- bestaat uit zijn 100%-deelneming in [VERTROUWELIJK] (met [VERTROUWELIJK] als holding).
55. DNB stelt vast dat het DVD van [VERTROUWELIJK] geen onderliggende documentatie bevat, zoals recente jaarcijfers, waaruit blijkt dat het gehele vermogen van [VERTROUWELIJK] (met [VERTROUWELIJK] als holding) EUR 80.000.000,- betreft. Reeds daarom stelt DNB vast dat CIS de vermogenspositie van de UBO van [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld.
56. Bovendien blijkt uit de structuurtekening van 6 oktober 2020 dat [VERTROUWELIJK], waar de UBO (indirect) enig aandeelhouder van is, 74,99% van de aandelen in bezit heeft van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Daarnaast valt uit openbare bronnen op te maken dat de UBO tevens eigenaar is van [VERTROUWELIJK], een bedrijf dat medio 2020 nog voor honderden miljoenen euro's aandelen in [VERTROUWELIJK] [VERTROUWELIJK] heeft gekocht.<sup>13</sup> [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] worden niet genoemd als onderdeel van het gehele vermogen van de UBO. Het vermogen met betrekking tot deze bedrijven is onbekend. Ook hierdoor is DNB van oordeel dat CIS de vermogenspositie van de UBO van [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld.

*Tussenconclusie*

57. DNB concludeert dat CIS de vermogenspositie van de UBO('s) van [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] niet zoveel

---

<sup>13</sup> [VERTROUWELIJK]

mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld. Om die reden is DNB van oordeel dat CIS artikel 27, tweede lid, onder d, van de Wtt 2018 heeft overtreden.

**Datum**

25 mei 2023

*Bepalen vermogen doelvennootschap en vermogenspositie uiteindelijk belanghebbenden(n) uit legitieme bron afkomstig*

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

58. Op CIS rust een inspanningsverplichting om de legitimiteit van het vermogen van de doelvennootschap en van de UBO('s) van de doelvennootschap zoveel mogelijk met zekerheid te bepalen. Dat betekent dat een inspanning moet worden verricht om de wijze waarop het vermogen is verworven, na te gaan en om te beoordelen of het vermogen niet afkomstig is van criminele praktijken of anderszins een risico vormt voor een integere en beheerste bedrijfsvoering. Teneinde te kunnen vaststellen of het vermogen uit legitieme bron afkomstig is, zal een trustkantoor gerichte vragen moeten stellen aan de cliënt, alsmede de verkregen informatie moeten controleren aan de hand van openbare bronnen.<sup>14</sup>
59. Indien de herkomst van het gehele vermogen van de doelvennootschap of van de UBO(s) van de doelvennootschappen niet (zoveel mogelijk met zekerheid) is vastgesteld, is het naar het oordeel van DNB redelijkerwijs niet mogelijk om zoveel mogelijk met zekerheid te bepalen of dit vermogen afkomstig is uit legitieme bron.
60. Bovendien moeten de gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze onderzoeksverplichtingen ingevolge artikel 39, tweede lid, van de Wtt 2019 in het DVD zijn opgenomen.<sup>15</sup>
61. DNB heeft in randnummer 39 vastgesteld dat CIS de herkomst van het vermogen van [VERTROUWELIJK] niet heeft vastgesteld. Daaruit volgt dat CIS ook niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft bepaald dat het vermogen van [VERTROUWELIJK] uit legitieme bron afkomstig is.
62. Daarnaast heeft DNB in randnummer 57 vastgesteld dat CIS de vermogenspositie van de UBO('s) van [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld. Daaruit volgt dat CIS ook niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft bepaald dat het vermogen van de UBO('s) van voornoemde doelvennootschappen uit legitieme bron afkomstig is.
63. Gelet op het vorenstaande is DNB van oordeel dat CIS artikel 27, tweede lid, onder e, van de Wtt 2018 heeft overtreden.

*Vaststellen strekking opzet structuur van de groep waartoe doelvennootschap behoort - [VERTROUWELIJK]*

64. Het onderzoek dat CIS naar haar doelvennootschappen verricht dient CIS ingevolge artikel 27, tweede lid, onder i, Wtt 2018 in staat te stellen de strekking waarmee de structuur van de groep waartoe de

<sup>14</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 54.

<sup>15</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 64.

doelvennootschap behoort is opgezet vast te stellen. Is de strekking van de structuur van de groep van een doelvennootschap onvoldoende duidelijk, dan kan dit een aanwijzing zijn voor misbruik van de trustdienstverlening, bijvoorbeeld met het oogmerk om belasting te ontduiken of handelsrestricties of sancties te omzeilen. Het doel van de groepsstructuur van een doelvennootschap valt niet noodzakelijkerwijs samen met het doel van de doelvennootschap in de structuur. De doelvennootschap kan zijn opgericht met een specifiek oogmerk, dat daarvan afwijkt. Zowel de strekking van de groepsstructuur, als van de doelvennootschap zelf, dient bekend te zijn bij het trustkantoor. Daartoe dient het trustkantoor in de eerste plaats navraag te doen bij de cliënt. Voorts dient het trustkantoor vast te stellen of de opgegeven strekking van de groepsstructuur, ook de feitelijke strekking daarvan is. Dit vergt kennis van de sectoren waarin de doelvennootschap en andere onderdelen van de groepsstructuur actief zijn. Waar een structuur mede om fiscale redenen zou zijn opgezet, dient een trustkantoor ook dit te kunnen controleren.<sup>16</sup>

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

65. Bovendien moeten de gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze onderzoeksverplichtingen ingevolge artikel 39, tweede lid, van de Wtt 2019 in het DVD zijn opgenomen.<sup>17</sup>
66. Uit het DVD van [VERTROUWELIJK] blijkt dat in het jaar 2019 is besloten om de voormalig directe aandeelhouder van [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], uit de structuur te halen. Hierdoor werd de directe aandeelhouder van [VERTROUWELIJK] een entiteit die is gevestigd op de Marshall Islands, namelijk [VERTROUWELIJK]. Deze entiteit was dus eerder indirect aandeelhouder van [VERTROUWELIJK].
67. In het 'client research report', gedateerd 2 september 2020, valt hierover het volgende te lezen:
- "In late 2019 the decision was made to dissolve [VERTROUWELIJK]. The 2019 tax memorandums prepared by [VERTROUWELIJK] address technical issues relating fiscal consequences of the dissolution of this Luxembourg company, but do not delve deep into why the decision to dissolve it was taken in the place. Seemingly this was done in order to simplify the structure."*
68. De Marshall Islands maakten tot 18 februari 2020 nog onderdeel uit van de 'EU list of third country jurisdictions for tax purposes'.<sup>18</sup> Voor deze datum maakte [VERTROUWELIJK] reeds onderdeel uit van de structuur waartoe de doelvennootschap, [VERTROUWELIJK], behoort. Dit brengt een verhoogd risico op belastingontduiking en/of -ontwijking met zich mee. De reden dat een zogenoemde (voormalig) 'tax haven' onderdeel uitmaakt van een structuur, is dan ook veelal terug te vinden in fiscale redenen.
69. Uit het DVD is niet gebleken wat de (fiscale) reden is dat een vestiging op de [VERTROUWELIJK] onderdeel uitmaakt van de structuur. Evenmin is uit

<sup>16</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 55-56.

<sup>17</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 64.

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tax-common-eu-list\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en)

het DVD gebleken dat CIS deze (fiscale) reden (voldoende) heeft gecontroleerd. DNB stelt vast dat CIS niet heeft vastgesteld wat de strekking is waarmee de structuur van de groep waartoe [VERTROUWELIJK] behoort is opgezet. Hiermee heeft CIS artikel 27, tweede lid, onder i, van de Wtt 2018 overtreden.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

70. Op 13 januari 2021 heeft CIS haar reactie op de voorlopige bevindingenbrief aan DNB beschikbaar gesteld. Daarin geeft CIS er (voor het eerst) blijk van kennis te hebben van de strekking waarmee de structuur van de groep waartoe [VERTROUWELIJK] behoort is opgezet. Daarmee is voornoemde overtreding ten aanzien van doelvennootschap [VERTROUWELIJK] beëindigd.

*Uitoefenen voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties*  
- [VERTROUWELIJK]

71. DNB stelt voorop dat de voortdurende controle, waartoe CIS op grond van artikel 27, tweede lid, onder k, van de Wtt 2018 gehouden is, ertoe strekt dat CIS in staat is om na te gaan of de door haar doelvennootschappen verrichte transacties overeenkomen met het integriteitrisicoprofiel, het transactieprofiel en de overige kennis die het heeft van haar doelvennootschappen. Dit stelt CIS in staat om integriteitrisico's tijdig te signaleren en te ondervangen, alsmede in voorkomend geval een ongebruikelijke transactie te herkennen en te melden aan de FIU.<sup>19</sup> Als een trustkantoor niet in staat is de transacties te controleren dan moet het de zakelijke relatie beëindigen.<sup>20</sup>
72. Bovendien moeten de gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze onderzoeksverplichtingen ingevolge artikel 39, tweede lid, van de Wtt 2019 in het DVD zijn opgenomen.<sup>21</sup>
73. In het 'client research report', van 2 september 2020, van doelvennootschap [VERTROUWELIJK] wordt het volgende vermeld:
- "The client – [VERTROUWELIJK] – desired to establish the object company – [VERTROUWELIJK] – in view of the sale by [VERTROUWELIJK] (entity of [VERTROUWELIJK]) of its subsidiary [VERTROUWELIJK], engaging in the generation and sale of electricity through a thermal power plant, to his Georgian company called [VERTROUWELIJK]."*
74. De verkoop van [VERTROUWELIJK] door [VERTROUWELIJK], een andere doelvennootschap van CIS sinds 14 december 2015, bestaat uiteindelijk uit een opeenvolging van transacties.
75. Per e-mails van 19 oktober 2020 en 20 oktober 2020 heeft DNB vragen gesteld over de transacties in de structuur waartoe [VERTROUWELIJK] behoort. Naar aanleiding hiervan heeft CIS op 30 oktober 2020 een (ongedateerd) memo genaamd '[VERTROUWELIJK]: Intragroup Transfers in

<sup>19</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 56.

<sup>20</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 11.

<sup>21</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 64.

Chronological Order' aan DNB doen toekomen, waarin in chronologische volgorde vanaf 10 mei 2016 tot 1 februari 2018 de transacties uiteen worden gezet.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

76. Uit het DVD van [VERTROUWELIJK] maakt DNB op dat CIS onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de reden dat de verkoop van [VERTROUWELIJK] door [VERTROUWELIJK] naar [VERTROUWELIJK], en vervolgens van [VERTROUWELIJK] naar [VERTROUWELIJK], diende te worden gerealiseerd door middel van de in het voornoemde memo beschreven 'constructie' van transacties.
77. Gezien de complexiteit van de opeenvolging van transacties had het op de weg van CIS gelegen om dit nader te onderzoeken. Uit het DVD blijkt bijvoorbeeld onvoldoende waarom [VERTROUWELIJK] niet direct is verkocht aan [VERTROUWELIJK], maar dat eerst [VERTROUWELIJK] werd opgericht om de aandelen van [VERTROUWELIJK] in onder te brengen. Daarnaast is in het DVD geen onderliggende documentatie aangetroffen die de stelling van CIS, in reactie op de voorlopige bevindingenbrief van DNB, onderbouwt dat de Georgische Energiewet ten grondslag ligt aan de 'intragroup reorganisation'.
78. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat door CIS onvoldoende is nagegaan of de (opeenvolging van) transacties overeenkomen met de kennis die CIS heeft over [VERTROUWELIJK]. DNB stelt aldus vast dat CIS, met betrekking tot [VERTROUWELIJK], de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties onvoldoende heeft uitgeoefend. Hiermee heeft CIS artikel 27, tweede lid, onder k, van de Wtt 2018 overtreden.

*Vergewissen dat de aan dienstverlening verbonden integriteitsrisico's adequaat zijn ondervangen - [VERTROUWELIJK]*

79. DNB stelt voorop dat CIS op grond van artikel 26 van de Wtt 2018 kennis dient te hebben van het doel van haar dienstverlening aan de cliënt of aan de doelvennootschap en te onderzoeken of aan het verlenen van trustdiensten integriteitsrisico's zijn verbonden. Deze bepaling is ontleend aan artikel 23 van de Rib Wtt 2014. De verplichting om de integriteitsrisico's bij dienstverlening te onderzoeken, bestaat naast de verplichting tot het uitvoeren van een analyse van de risico's ten aanzien van de integere bedrijfsvoering (artikel 14, derde lid, van de Wtt 2018). Voorts geldt de onderhavige verplichting voor alle trustdiensten die een trustkantoor verleent, omdat alle trustdiensten integriteitsrisico's met zich kunnen brengen.<sup>22</sup>
80. CIS dient zich er op grond van artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 voorts van te vergewissen dat de vastgestelde integriteitsrisico's adequaat zijn ondervangen. Integriteitsrisico's kunnen worden ondervangen door het trustkantoor zelf of door derden, waaronder de cliënt of de doelvennootschap. Zo zou een risico op belastingontduiking mogelijk kunnen worden ondervangen door van een cliënt een kopie te vragen van

<sup>22</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 50-51.

belastingaangiften die gerelateerd/verbonden zijn aan de dienstverlening. Op basis van die informatie kan het trustkantoor zich ervan vergewissen dat de trustdienstverlening niet wordt misbruikt voor belastingontduiking. Met de bewoording 'adequaat ondervangen' wordt erkend dat het volledig uitsluiten van enig integriteitrisico niet altijd gerealiseerd kan worden. Tegelijkertijd geldt ook dat een trustkantoor gehouden is de trustdienstverlening te weigeren of te beëindigen ingeval van reële integriteitrisico's of indien het trustkantoor zich niet afdoende ervan kan vergewissen dat de integriteitrisico's ondervangen zijn.<sup>23</sup>

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

81. Bovendien moeten de gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze onderzoeksverplichtingen ingevolge artikel 39, tweede lid, van de Wtt 2019 in het DVD zijn opgenomen.<sup>24</sup>
82. Het DVD van [VERTROUWELIJK] bevat een memo van 18 april 2016, dat is opgesteld door een (voormalig) werknemer van CIS. Het memo heeft als titel 'Analysis of public information on [VERTROUWELIJK] in Russian, English and Georgian language (with a special focus on source of wealth, fraud, possible convictions and political power)'. Het memo bevat een analyse van informatie uit openbare bronnen over (de familie van) de UBO met een focus op de bron van de herkomst van het vermogen, fraude, mogelijke veroordelingen en 'political power'. In het memo staan onder andere onderstaande citaten:
- "[VERTROUWELIJK]"
83. Tijdens het interview met de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] op 20 oktober 2020 heeft DNB gevraagd of CIS naar aanleiding van de gevonden mediaberichten nader onderzoek heeft gedaan en/of vragen heeft gesteld aan de cliënt en/of UBO. Namens CIS is daarop geantwoord: *"We hebben daar kennis van genomen. We hebben gekeken hoe dit wordt onderbouwd. We vonden dat erg suggestief, maar we hebben verder geen officiële stukken of publicaties van gezaghebbende autoriteiten. Er is geen onderbouwing van uitspraken in dit memo. Conclusie was dat het ongefundeerde aantijgingen waren."*
84. Vervolgens heeft DNB de vraag gesteld of CIS contact heeft opgenomen met de UBO. Hier is namens CIS als volgt op geantwoord: *"We hebben geen direct contact met UBO, en hij is niet altijd beschikbaar. We hebben met de vertegenwoordiger gesproken."*
85. Op de vervolgvraag van DNB of CIS actief navraag heeft gedaan naar de informatie bij de vertegenwoordiger is namens CIS als volgt geantwoord: *"We hebben er indirect naar gevraagd. Je kunt dit niet zomaar vragen, want je wil de klantrelatie goed houden."*
86. Uit het DVD en het interview met de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] (accountmanagers van [VERTROUWELIJK]) is onvoldoende gebleken dat, ondanks dat CIS in ieder geval vanaf april 2016

<sup>23</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 52.

<sup>24</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 64.

op de hoogte was van de informatie uit openbare bronnen, nader is onderzocht of de betalingen dan wel transacties corruptie gerelateerd zijn. Gezien betalingen aan en nauwe banden met een politieke partij dan wel een politiek actief persoon, alsmede de sectoren waarin de deelnemingen van de UBO actief zijn en de overige inhoud van de informatie uit openbare bronnen, had nader onderzoek naar het oordeel van DNB wel voor de hand gelegen. Nu dit (nader) onderzoek niet heeft plaatsgevonden, concludeert DNB dat het (integriteits)risico op corruptie onvoldoende is onderzocht.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

87. Per e-mail van 19 oktober 2020 heeft DNB gevraagd naar een *“Overzicht in chronologische volgorde waaruit blijkt wanneer CIS betrokken raakte bij de (voorgenomen) transactie die heeft geleid tot een FIU melding in 2016 en de vervolgstappen die CIS daaropvolgend heeft genomen inclusief de afweging die is gemaakt om de cliëntrelatie voort te zetten.”*
88. Naar aanleiding hiervan heeft CIS op 30 oktober 2020 een (ongedateerd) memo genaamd ‘Chronological overview concerning FIU report in file number 052 [VERTROUWELIJK].’ aan DNB doen toekomen. Het memo bevat de volgende citaten:

*“On or around 15 July 2016: Request from client to sign Agreement on settlement of debt between [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] and [VERTROUWELIJK]. The goal of the Agreement on settlement of debt was supposed to be the assignment of a debt in the amount of USD 5 million owed by [VERTROUWELIJK] to [VERTROUWELIJK] on the basis of a loan agreement dated 01 June 2016, to [VERTROUWELIJK] (agreements attached). Upon the signing of the Agreement on settlement of debt, client requested to transfer USD 5 million from [VERTROUWELIJK] to [VERTROUWELIJK].*

*15 July 2016: CIS (former) [VERTROUWELIJK] requests further inquiries from the client on [VERTROUWELIJK] and [VERTROUWELIJK], as the parties are unknown to CIS and not affiliated to [VERTROUWELIJK]. In addition, further explanations on the intended transactions is requested (...).*

*Between 15 July 2016 and 20 July 2016: The client provides CIS (former) [VERTROUWELIJK] with the explanation for the intended transactions. According to the client, the transactions are intended to support a very lucrative energy deal and to support the financing of the purchase of [VERTROUWELIJK]. These explanations are not satisfactory to CIS (former) [VERTROUWELIJK] and CIS refuses to cooperate on the transactions.*

*20 July 2016: The client withdraws the request for the signing of the Agreement on settlement of debt and the transfer of USD 5 million to [VERTROUWELIJK] by [VERTROUWELIJK].*

(...)

*As depicted by [VERTROUWELIJK] in his report considerations leading CIS Management BV to continue the business relationship with [VERTROUWELIJK] after the FIU report were as follows:*

- CIS was not provided with all information on the transaction by the client and therefore could not understand its ratio.
- As CIS was lacking information, it could not qualify the transaction as illegal.
- If in future CIS receives any further information that changes this situation the relationship will be immediately terminated.
- CIS decided to continue the business relationship with increased risk level."

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

89. De combinatie van de volgende indicatoren had naar het oordeel van DNB moeten leiden tot aanvullend onderzoek naar de ratio van de voorgenomen transactie en de beslissing van de cliënt om het verzoek tot het uitvoeren van de voorgenomen transactie terug te trekken:
- De cliënt kon of wilde geen goede onderbouwing geven waarvoor de voorgenomen transactie diende;
  - De UBO heeft banden met (voormalig) politici en was tot [VERTROUWELIJK] parlamentslid in Georgië, hetgeen een verhoogd risico op corruptie met zich mee brengt;
  - [VERTROUWELIJK] betreft een entiteit die gevestigd is op Cyprus en Cyprus brengt een verhoogd risico op belastingontduiking en/of -ontwijking met zich mee;
  - [VERTROUWELIJK] is een niet geaffilieerde partij;
  - [VERTROUWELIJK] betreft een entiteit die gevestigd is op de Marshall Islands en de Marshall Islands brengen een verhoogd risico op belastingontduiking en/of -ontwijking met zich mee.
90. Gezien de combinatie van bovenstaande indicatoren is sprake van een situatie met een verhoogd risico op reële integriteitsrisico's. In het DVD van [VERTROUWELIJK] komt naar het oordeel van DNB niet naar voren dat CIS zich ervan vergewist heeft dat de aan de dienstverlening verbonden integriteitsrisico's adequaat zijn ondervangen. CIS had gelet daarop naar het oordeel nadere vragen dienen te stellen om erachter te komen of daadwerkelijk sprake was van reële integriteitsrisico's, óf CIS had de trustdienstverlening aan [VERTROUWELIJK] dienen te beëindigen.<sup>25</sup> Door het vorenstaande na te laten heeft CIS artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 overtreden.

**Conclusie**

91. Gelet op de hierboven beschreven bevindingen, constateert DNB dat het door CIS uitgevoerde cliëntenonderzoek ten tijde van het validatie-onderzoek op onderdelen niet voldeed aan de eisen van de Wtt 2018. De juridische kwalificatie van de geconstateerde overtredingen is weergegeven in onderstaande tabel:

<sup>25</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 52.

Bevinding	Artikel	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Transactieprofiel doelvennootschap	27, tweede lid, onder b Wtt 2018	X		
Herkomst vermogen doelvennootschap	27, tweede lid, onder c Wtt 2018	X		
Vermogenspositie UBO	27, tweede lid, onder d Wtt 2018	X	X	X
Herkomst vermogen uit legitieme bron	27, tweede lid, onder e Wtt 2018	X	X	X
Strekking van de structuur	27, tweede lid, onder i Wtt 2018	X		
Voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties	27, tweede lid, onder k Wtt 2018	X		
Adequaat ondervangen integriteitsrisico's	26, tweede lid Wtt 2018	X		

Tabel 2 | Geconstateerde overtredingen cliëntenonderzoek

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**C. Geconstateerde overtreding**

92. Gelet op voormeld onderzoek, in samenhang met het wettelijk kader, constateert DNB het volgende.

*Overtreding artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018*

93. Het is CIS ingevolge artikel 23, eerste lid, onder a, van de Wtt 2018 verboden een zakelijke relatie aan te gaan of een trustdienst te verlenen, tenzij zij cliëntenonderzoek heeft verricht en dit onderzoek onder meer heeft geleid tot het in artikel 27 van de Wtt 2018 bedoelde resultaat en er redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over de juistheid of volledigheid van dit resultaat.
94. DNB stelt op basis van haar bovenvermelde bevindingen vast dat CIS in drie van de vier onderzochte DVD's geen deugdelijk cliëntenonderzoek heeft verricht dat heeft geleid tot het in artikel 27 van de Wtt 2018 bedoelde resultaat. Aldus bestaat er twijfel over de juistheid of volledigheid van dit resultaat. Tegelijkertijd is CIS wel een zakelijke relatie aangegaan met respectievelijk heeft zij een trustdienst verleend aan de doelvennootschappen uit de onderzochte DVD's. Gelet daarop heeft CIS artikel 23, tweede lid, onder a, in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018 overtreden.
95. Ingevolge artikel 74 van de Wtt 2018 verricht een trustkantoor het cliëntenonderzoek, bedoeld in hoofdstuk 4 van de Wtt 2018, ten aanzien van cliënten waarnaar reeds cliëntenonderzoek is verricht op grond van de Wet toezicht trustkantoren (oud) op het eerste moment dat door de cliënt

contact wordt opgenomen met het trustkantoor of zoveel eerder als het trustkantoor, met inachtneming van de aan het type cliënt, doelvennootschap, zakelijke relatie, of trustdienst verbonden integriteitsrisico, aanleiding vindt om het cliëntenonderzoek te doen plaatsvinden.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

96. DNB stelt de startdatum van deze overtreding vast op 9 februari 2019, zijnde de datum van afronding van het eerste cliëntenonderzoek (review) van de vier geselecteerde DVD's ([VERTROUWELIJK]) na inwerkintreding van de Wtt 2018 (zie Tabel 1). DNB stelt vast dat de overtreding van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018 heeft voortgeduurd tot en met in ieder geval 16 september 2021, zijnde de datum dagtekening van de waarschuwingsbrief waarin DNB heeft aangegeven van oordeel te zijn dat CIS *'nog steeds in overtreding is van (...) artikel 23, eerste lid Wtt 2018, artikel 27, tweede lid Wtt 2018 (cliëntenonderzoek) en (...).'*

*Overtreding artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018*

97. Op grond van artikel 26, eerste lid, van de Wtt 2018 heeft een trustkantoor kennis van het doel van hetgeen de cliënt beoogt met de trustdienstverlening en onderzoekt het, mede aan de hand van de uitkomst van het in dit hoofdstuk voorgeschreven cliëntenonderzoek, of aan die dienstverlening integriteitsrisico's zijn verbonden. Volgens artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 vergewist het trustkantoor, naar gelang de uitkomst van het onderzoek, zich ervan dat integriteitsrisico's verbonden aan zijn dienstverlening adequaat zijn ondervangen.
98. DNB stelt op basis van haar bovenvermelde bevindingen in het DVD van [VERTROUWELIJK] vast dat CIS zich er niet van heeft vergewist dat de aan de dienstverlening verbonden integriteitsrisico's adequaat zijn ondervangen. Gelet daarop heeft CIS artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 overtreden.
99. DNB stelt de startdatum van deze overtreding vast op 23 april 2019, zijnde de datum van afronding van het eerste cliëntenonderzoek (review) naar [VERTROUWELIJK] na inwerkintreding van de Wtt 2018 (zie Tabel 1). DNB stelt vast dat de overtreding van artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 heeft voortgeduurd tot en met in ieder geval 11 maart 2021, zijnde de datum van de definitieve bevindingenbrief van DNB waarin is vastgesteld dat CIS artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 overtreedt.

**D. Handhavingsbevoegdheid van DNB**

100. Ingevolge artikel 48 van de Wtt 2018 is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 23 van de Wtt 2018, alsmede de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 26 van de Wtt 2018.

101. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.<sup>26</sup> 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.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**E. Belangenafweging**

102. Hieronder overweegt DNB of het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege de geconstateerde overtredingen passend en geboden is. DNB zal daarbij aldus toetsen of de bestuurlijke boete voor CIS, gezien de gegeven omstandigheden, niet onredelijk bezwarend is. In dit kader zal DNB een belangafweging maken en boordeelt 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**

103. Het doel van de Wtt 2018 is, gelijk aan de Wtt (oud), het bevorderen van de integriteit van het financieel stelsel door middel van de regulering van de trustsector. Trustkantoren fungeren daarbij als poortwachters. Met de voorafgaande en doorlopende controle van hun cliënten leveren zij een belangrijke bijdrage aan het tegengaan van witwassen van geld, terrorismefinanciering en handelingen die naar ongeschreven recht of in het maatschappelijk verkeer als onbetamelijk worden beschouwd.<sup>27</sup>
104. Het cliëntenonderzoek dient voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of het verlenen van een trustdienst te worden verricht. In artikel 23 van de Wtt 2018 is bepaald dat het verboden is een zakelijke relatie aan te gaan of een trustdienst te verlenen, totdat het cliëntenonderzoek is verricht door het trustkantoor zelf, of door een introducerende instelling. Het verrichten van cliëntenonderzoek draagt bij aan het herkennen en beheersen van risico's die bepaalde cliënten of bepaalde soorten dienstverlening met zich brengen. Het vormt derhalve een belangrijk onderdeel van de maatregelen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Zo dient het cliëntenonderzoek het trustkantoor in staat te stellen om het transactieprofiel en de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap, de strekking waarmee de structuur van de groep waartoe de doelvennootschap behoort is opgezet en de herkomst en bestemming van de middelen van de doelvennootschap vast te stellen. Ook dient het onderzoek het trustkantoor onder meer in staat te stellen de vermogenspositie van de UBO van de doelvennootschap zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen alsook zoveel mogelijk met zekerheid te bepalen dat het hieraan verbonden vermogen en het vermogen van de doelvennootschap uit legitieme bron afkomstig zijn en een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte

<sup>26</sup> Zie [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl) voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' van 2 november 2020 (Staatscourant 2020, 56540).

<sup>27</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 6.

transacties uit te oefenen. Met betrekking tot de cliënt dient het cliëntenonderzoek het trustkantoor onder meer in staat te stellen het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

105. Door de geconstateerde overtredingen van artikel 23, eerste lid, onder a in combinatie met artikel 27 en artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 heeft CIS de doelstellingen van de Wtt 2018 in gevaar gebracht en is zij tekortgeschoten bij de invulling van de op haar rustende verplichting om gedegen cliëntenonderzoek te verrichten en de integriteitsrisico's die verbonden zijn aan haar dienstverlening adequaat te ondervangen. Hierdoor loopt CIS een verhoogd risico om betrokken te raken bij witwassen en/of terrorismefinanciering. Bovendien hebben beide overtredingen langer dan twee jaar voortgeduurd en zijn zij vastgesteld in DVD's van doelvennootschappen, die door CIS zijn geassocieerd als hoog risico. Naar het oordeel van DNB is derhalve sprake van ernstige overtredingen.

**Mate van verwijtbaarheid**

106. Als gevolg van de geconstateerde overtredingen heeft CIS geen zicht op mogelijke risico's van betrokkenheid bij witwassen en/of terrorismefinanciering. Van een professionele marktdeelnemer en vergunninghoudend trustkantoor als CIS mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van de voor haar relevante wet- en regelgeving en deze ook naleeft. DNB publiceert regelmatig over deze verplichtingen.<sup>28</sup>
107. Bovendien heeft DNB eerder tekortkomingen bij CIS vastgesteld op het gebied van het cliëntenonderzoek (artikel 10 van de Wtt (oud) juncto art. 12, 13 en 19 Rib 2014 (oud)).<sup>29</sup> Zo heeft DNB in januari 2015 bij CIS een onderzoek verricht naar doelvennootschappen met branches in het buitenland. DNB heeft toen in vier onderzochte DVD's tekortkomingen vastgesteld op het gebied van het cliëntenonderzoek. Daarnaast was toentertijd geen sprake van een effectieve compliancefunctie.<sup>30</sup>
108. Verder heeft DNB in mei 2019 een onderzoek verricht bij CIS in verband met een incidentmelding en omdat DNB sinds 2015 geen onderzoek meer had uitgevoerd bij CIS. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft DNB vastgesteld dat de opzet, het bestaan en de werking van een aantal procedures onvoldoende waren en dat deze procedures op onderdelen door CIS niet werden nageleefd. Zo had DNB onder meer geconcludeerd dat de SIRA meerdere tekortkomingen kent, waardoor sommige integriteitsrisico's niet worden onderkend en/of geïdentificeerde integriteitsrisico's niet worden gemitigeerd door procedures, processen en maatregelen. Daarnaast trok DNB de conclusie dat CIS op meerdere onderdelen het cliëntenonderzoek oppervlakkig en onvoldoende gedetailleerd uitvoerde.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Bijvoorbeeld de Factsheet Wet toezicht trustkantoren 2018 van 7 oktober 2019 die op de website van DNB is te vinden.

<sup>29</sup> De normen uit de artikelen 13, tweede lid, en 19, eerste en tweede lid, van de Regeling integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren 2014 zijn thans opgenomen onder artikel 27 van de Wtt 2018.

<sup>30</sup> Brief van DNB van 1 april 2015 met kenmerk: [VERTROUWELIJK].

<sup>31</sup> Brief van DNB van 7 oktober 2019 met kenmerk: [VERTROUWELIJK].

109. Gelet hierop is DNB van oordeel dat de overtredingen verhoogd verwijtbaar zijn.

**Datum**

25 mei 2023

**Zienswijze**

110. Bij brief van 7 juli 2022 heeft DNB CIS in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens de geconstateerde overtredingen. CIS is daarbij tevens in kennis gesteld van het voornemen om, indien zal worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete, het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete openbaar te maken. CIS is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 26 juli 2022 een zienswijze naar voren te brengen. Per e-mail van 21 juli 2022 heeft CIS verzocht om uitstel voor het kenbaar maken van haar zienswijze. Per e-mail van 22 juli 2022 heeft DNB aan CIS tot 23 augustus 2022 uitstel verleend voor het kenbaar maken van haar zienswijze. Bij brief van 22 augustus 2022 heeft CIS haar schriftelijke zienswijze aan DNB kenbaar gemaakt (Schriftelijke zienswijze I). CIS heeft haar schriftelijke zienswijze per e-mail, in een reeks van negen e-mails van gelijke datum, tezamen met (in totaal) 65 andere documenten, aan DNB toegezonden.
111. Op 23 augustus 2022 heeft CIS, tezamen met haar gemachtigde, haar zienswijze mondeling toegelicht. De gemachtigde van CIS heeft zijn schriftelijke aantekeningen ter gelegenheid van de zienswijzezitting aan DNB overhandigd (Schriftelijke zienswijze II). De aanwezigen namens DNB hebben, nadat de aanwezigen namens CIS op hun zwijgrecht zijn gewezen, enkele vragen gesteld. Die vragen zijn op 24 augustus 2022 op schrift gesteld en per e-mail van gelijke datum aan CIS en haar gemachtigde verzonden. CIS heeft daar middels twee e-mails van 14 september 2022, waar 18 documenten als bijlagen waren bijgevoegd (exclusief het document waarin CIS antwoord heeft gegeven op de vragen van DNB), op gereageerd (Reactie CIS). De reactie van CIS wordt geacht deel uit te maken van de zienswijze van CIS. Hieronder gaat DNB op deze zienswijze in.

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Beoordeling 83 toegezonden documenten*

112. DNB heeft in de onderzoeksfase herhaaldelijk, namelijk bij brief van 14 januari 2020 en 3 augustus 2020 en per e-mail van 6 augustus 2020 en 27 augustus 2020, om *volledige* DVD's verzocht. Ter gelegenheid van de zienswijzezitting is namens DNB gevraagd of de op 22 augustus 2022 door CIS aan DNB toegezonden 65 documenten ook al in het bezit waren van DNB vóór deze datum, óf dat er op voornoemde datum ook nieuwe documenten aan DNB zijn verstrekt. Door een van de aanwezigen namens CIS is daarop geantwoord dat deze documenten al in het bezit waren van DNB en dat met de e-mails van 22 augustus 2022 geen nieuwe documenten zijn verstrekt aan DNB. Ook de gemachtigde van CIS heeft de stelling ingenomen dat de per e-mails van 22 augustus 2022 toegezonden stukken voor een groot gedeelte al in het bezit van DNB waren. Tot slot heeft CIS in haar antwoorden van 14 september 2022 bevestigd dat de per e-mails van 22 augustus 2022 toegezonden stukken voor een groot gedeelte al in het bezit van DNB waren.

113. Gelet op het herhaaldelijke verzoek van DNB om volledige DVD's in de onderzoeksfase en de verstrekking van 83 documenten door CIS in de zienswijzefase, heeft DNB onderzocht of DNB de 83 documenten al in haar bezit had vóór verzending van het boetevoornemen.
114. Ten eerste stelt DNB op basis van dit onderzoek vast dat van de 65 documenten die CIS op 22 augustus 2022 aan DNB heeft doen toekomen, 22 documenten niet eerder, in de onderzoeksfase, door CIS aan DNB zijn verstrekt.
115. Ten tweede stelt DNB op basis van dit onderzoek vast dat van de 18 documenten die CIS op 14 september 2022 aan DNB heeft doen toekomen, 11 documenten niet eerder, in de onderzoeksfase, door CIS aan DNB zijn verstrekt.
116. Met het oog op de verdere beoordeling van de zienswijze van CIS, voor zover die betrekking heeft op de afzonderlijke DVD's, stelt DNB de norm en de strekking van artikel 23, eerste lid, in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018 voorop. Het cliëntenonderzoek dient *voorafgaand* aan het aangaan van een zakelijke relatie of het verlenen van een trustdienst te worden verricht. In artikel 23 van de Wtt 2018 is bepaald dat het verboden is een zakelijke relatie aan te gaan of een trustdienst te verlenen, totdat het cliëntenonderzoek is verricht door het trustkantoor zelf, of door een introducerende instelling. DNB betreft met het oog op de verdere beoordeling van de zienswijze ook artikel 74 van de Wtt 2018. Voorts betreft onderhavige procedure een procedure die ziet op boetebesluit in primo, die – anders dan bij reparatoire sancties - in zijn aard betrekking heeft op feiten en omstandigheden uit het verleden.
117. Het voorgaande betekent concreet dat DNB zich voor de verdere beoordeling van de zienswijze van CIS uitsluitend zal beperken tot de documenten die reeds tijdens de onderzoeksfase aan DNB zijn verstrekt. Bovendien geldt voor die documenten dat daar (objectief) van moet kunnen worden vastgesteld dat zij voorafgaand aan het aangaan van de zakelijke relatie of het verlenen van een trustdienst zijn opgesteld en in het DVD zijn opgenomen geweest.<sup>32</sup> Indachtig tabel 1, onder randnummer 28, betekent dat voor het dossier [VERTROUWELIJK] 9 februari 2019 voor het dossier [VERTROUWELIJK] 23 april 2019 en voor het dossier [VERTROUWELIJK] 26 februari 2020.

*Open normen, toepassing niet-wettelijk criterium en strijd met legaliteitsbeginsel*

118. CIS voert, in randnummers 3 tot en met 7 en 10 van haar Schriftelijke zienswijze II, kort en zakelijk weergegeven aan dat het boetevoornemen berust op enkele zeer open normen van de Wtt 2018 en dat CIS het daarom teleurstellend acht dat de uitkomst van het DNB-onderzoek slechts is dat CIS op onderdelen van het cliëntenonderzoek in 3 dossiers meer zou hebben moeten doen. Daarbij zou DNB ook hebben nagelaten aan te geven waarom bepaalde controlestappen zouden moeten worden gezet.

<sup>32</sup> Gelet op artikel 39, tweede lid, in combinatie met artikel 37, eerste lid, van de Wtt 2018.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

Daarnaast lijkt DNB naar het oordeel van CIS een niet-wettelijk criterium toe te passen, namelijk "met zoveel mogelijk zekerheid" in plaats van "zoveel mogelijk met zekerheid". Een dergelijk criterium is innerlijk tegenstrijdig. Bovendien zou bij een dergelijke norm nooit met het uitvoeren van nog meer controlestappen mogen worden gestopt. De toepassing van de normen vergt volgens CIS in de praktijk een redelijke interpretatie. En daarmee wellicht een interpretatie als "redelijke mate van zekerheid", zoals is voorgeschreven voor accountants. Het is daarmee een kwestie van redelijke professionele oordeelsvorming om te bepalen waar de controle mag ophouden. In het boetevoornemen vindt CIS een daarbij aansluitende concrete en redelijke interpretatie niet terug. In elk geval ontbreekt volgens CIS ten aanzien van iedere verweten gedraging een concrete koppeling tussen de interpretatie/invulling door DNB van de betreffende norm en de handwijze van CIS. Ook zou boeteoplegging daarmee in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

119. Dat het boetevoornemen berust op enkele zeer open normen van de Wtt 2018 voert CIS niet uitsluitend in zijn algemeenheid aan, maar in randnummer 23 van haar Schriftelijke zienswijze II ook specifiek ten aanzien van een aantal door DNB geconstateerde overtredingen in de dossiers [VERTROUWELIJK] (tweede, derde en zesde bulletpoint), [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].

*Reactie DNB*

120. DNB ontleent aan de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wtt 2018 dat de wetgever er, met het oog op de inherent hoge integriteitrisico's die zijn verbonden aan het verlenen van trustdiensten, voor heeft gekozen om voor elk aspect van het cliëntenonderzoek een wettelijk bepaald resultaat voor te schrijven. Slechts voor de onderdelen van het cliëntenonderzoek die naar hun aard niet kunnen leiden tot vaststelling met zekerheid wordt een inspanningsverplichting voorgeschreven. Deze inspanningsverplichting strekt ertoe dat de voorgeschreven informatie, zowel voorafgaand aan een zakelijke relatie, als gedurende de looptijd daarvan, zoveel mogelijk met zekerheid wordt vastgesteld.<sup>33</sup>
121. Voor zover voor onderhavig besluit van belang, hanteert ten eerste de verplichting genoemd in artikel 27, tweede lid, onder d, van de Wtt 2018 de formulering: "zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen". Ten tweede komt, voor zover voor onderhavig besluit van belang, een vergelijkbare formulering voor in artikel 27, tweede lid, onder e, van de Wtt 2018: "zoveel mogelijk met zekerheid te bepalen dat (...)". Tot slot, voor zover voor onderhavig besluit van belang, komt een vergelijkbare formulering voor in het tweede gedeelte van de verplichting genoemd in artikel 27, tweede lid, onder k, van de Wtt 2018: "(...) teneinde zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen dat (...)". Dat laat onverlet dat uit het eerste gedeelte van het voorschrift van de verplichting genoemd in artikel 27, tweede lid, onder k, van de Wtt 2018 een resultaatsverplichting volgt om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties uit te oefenen.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 9.

122. Gelet op het bovenstaande is DNB van oordeel dat, voor zover voor onderhavig besluit van belang, de voorschriften uit artikel 27, tweede lid, onder b, c en i, van de Wtt 2018 als ook het voorschrift uit artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 resultaatsverplichtingen zijn. Gelet op het voorgaande is het niet aan DNB – zoals CIS stelt – om aan te geven welke extra controlestappen zij dan voor zich ziet.
123. DNB heeft naar aanleiding van de stelling van CIS dat DNB een niet wettelijk criterium lijkt toe te passen, namelijk “met zoveel mogelijk zekerheid” in plaats van “zoveel mogelijk met zekerheid”, gecontroleerd of de stelling van CIS juist is voor zover het een overtreding van een wettelijk voorschrift betreft dat een vergelijkbaar bestanddeel kent. In zoverre heeft DNB zich beperkt tot de formulering van de overtreding van de voorschriften genoemd in artikel 27, tweede lid, onder d en e, van de Wtt 2018. Uit die controle is DNB slechts gebleken dat zij in randnummers 53 en 54 van het boetevoornemen een vervoeging van het woord ‘vaststellen’ (vastgesteld) heeft gebezigd, daar waar de wettekst spreekt van ‘bepalen’. Daarnaast heeft DNB in randnummer 35 van het boetevoornemen, waar het de vaststelling van de herkomst van het vermogen van [VERTROUWELIJK] betreft, ten onrechte de formulering “niet met zekerheid” gebruikt. Immers in de tekst van artikel 27, tweede lid, onder c, van de Wtt 2018 wordt die formulering niet gebruikt. CIS is hierdoor naar het oordeel van DNB echter niet in haar belang geschaad. Bovendien heeft DNB in onderhavig besluit aansluiting gezocht bij de wettelijke terminologie en zijn de hiervoor vermelde constatering gecorrigeerd. DNB komt in onderhavig besluit niet tot een ander oordeel dan in het boetevoornemen.
124. DNB is van oordeel dat zij in het boetevoornemen, maar in ieder geval in onderhavig besluit, de juiste wettelijke terminologie heeft gebezigd bij de vaststelling van de bevindingen en overtredingen. De daarvoor vereiste feiten en omstandigheden zijn naar het oordeel van DNB buiten redelijke twijfel komen vast te staan. Anders dan CIS stelt, kon DNB volstaan met de vaststelling van deze bevindingen en overtredingen, zonder dat DNB nadere invulling hoefde te geven aan eventuele vervolgstappen die CIS had moeten nemen. De door CIS overtreden wettelijke voorschriften zijn door de wetgever beboetbaar gesteld en DNB is bevoegd om daarvoor een bestuurlijke boete op te leggen. Gelet op al het voorgaande is DNB, anders dan CIS, van oordeel dat boeteoplegging niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel.

*Beroep op gelijkheidsbeginsel*

125. CIS voert, in randnummers 9 en 16 van haar Schriftelijke zienswijze II, kort en zakelijk weergegeven aan dat DNB aan normoverdracht doet door uitsluitend CIS te beboeten. Voor zover CIS heeft kunnen nagaan is er nog geen enkele bestuurlijke boete opgelegd in verband met overtreding van cliëntonderzoeksvoorschriften van de Wtt 2018. Ook onder de oude wet is dit niet (of nauwelijks) voorgekomen. Daarnaast zou DNB volgens CIS bij vergelijkbare overtredingen bij andere (zeer grote) trustkantoren uitsluitend hebben gekozen voor reparatoire maatregelen in plaats van

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

boeteoplegging. Het gelijkheidsbeginsel zou daarom in de weg staan aan boeteoplegging aan CIS.

#### *Reactie DNB*

126. DNB deelt het standpunt van CIS, dat DNB het gelijkheidsbeginsel schendt, niet. Voorop staat dat DNB over een discretionaire bevoegdheid beschikt om een boete op te leggen indien sprake is van een overtreding van de Wtt 2018. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid dient DNB de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, waaronder het gelijkheidsbeginsel.<sup>34</sup> In zijn uitspraak van 14 augustus 2018 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) overwogen dat het gelijkheidsbeginsel in het kader van het opleggen van bestuurlijke boetes niet zover strekt dat de bevoegdheid tot het opleggen ervan onrechtmatig is uitgeoefend alleen omdat een eventuele andere overtreder niet is beboet.<sup>35</sup> Dat kan anders komen te liggen als sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen die duidt op willekeur in de handhavingspraktijk van het bevoegde bestuursorgaan. Om dit te kunnen toetsen, dient het bestuursorgaan inzichtelijk te maken waarom zij in het ene geval wel en in het andere geval geen gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen.
127. Zowel ter gelegenheid van de zienswijzezitting op 23 augustus 2022 als in de e-mail van 24 augustus 2022, is door DNB aan de gemachtigde van CIS gevraagd naar welke concrete vergelijkbare casus en marktpartijen CIS verwijst ter staving van haar beroep op het gelijkheidsbeginsel. Laatstelijk bij de beantwoording van de vragen van DNB door CIS op 14 september 2022, heeft CIS DNB geïnformeerd dat de geheimhoudingsplicht van de gemachtigde van CIS er (vooralsnog) aan in de weg staat om de namen van de trustkantoren te openbaren. Aldus heeft CIS naar het oordeel van DNB een ongemotiveerd beroep op het gelijkheidsbeginsel gedaan. Ook de stelling van CIS dat DNB bij vergelijkbare overtredingen bij andere (zeer grote) trustkantoren uitsluitend zou hebben gekozen voor reparatoire maatregelen in plaats van boeteoplegging mist naar het oordeel van DNB feitelijke onderbouwing.
128. Indachtig het beoordelingskader dat in de jurisprudentie van het Cbb is ontwikkeld en met inachtneming van de geheimhouding waartoe DNB op grond van hoofdstuk 7 van de Wtt 2018 is gehouden, volstaat DNB met vermelding van het volgende. Ten tijde van het opstellen van onderhavig besluit zijn er meerdere boetevoornemens aan meerdere vergunninghoudende trustkantoren verstuurd, wegens vergelijkbare overtredingen als waarvoor aan CIS een boetevoornemen is gestuurd.
129. Gezien het bovenstaande is DNB van oordeel dat het beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 15 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:145 en 30 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:419.

<sup>35</sup> Cbb 14 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:401.

*Ontbreken belangenafweging en strijd met artikel 3:2 Awb*

130. CIS voert, in randnummers 11 en 12 van haar Schriftelijke zienswijze II, kort en zakelijk weergegeven aan dat DNB niets (zichtbaar) heeft gedaan met dat wat CIS gedurende het onderzoek naar voren heeft gebracht ter verklaring van zowel haar interpretatie van de normen als de toepassing daarvan in de praktijk. DNB heeft de reacties van CIS simpelweg genegeerd. Door niet ook het andere perspectief (namelijk dat van CIS) in de beoordeling te betrekken raken ook de beginselen van zorgvuldigheid en evenredigheid volgens CIS uit zicht. In het boetevoornemen blijkt überhaupt niet van enige belangenafweging, zoals voorgeschreven in artikel 3:2 Awb en expliciet ook in het eigen handhavingsbeleid van DNB. In dat beleid spreekt DNB van een evenwichtige belangenafweging. CIS meent dat boeteoplegging plus publicatie daarvan niet in evenwicht is met de gesignaleerde "discussiepunten" in enkele dossiers.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Reactie DNB*

131. Op grond van artikel 3:2 van Awb rust op DNB de verplichting om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Additioneel geldt bij boeteprocedures als onderhavige dat op DNB de bewijslast rust van overtredingen. Dat wil zeggen dat bestanddelen van een beboetbaar feit alleen kunnen worden aangenomen als de daarvoor vereiste feiten en omstandigheden buiten redelijke twijfel zijn komen vast te staan.<sup>36</sup>
132. DNB heeft in onderhavige zaak invulling gegeven aan die bewijslast door in de onderzoeksfase herhaaldelijk bij CIS om volledige DVD's te verzoeken, interviews af te nemen met onder andere de accountmanagers van de onderzochte doelvennootschappen, aanvullende informatie en/of documentatie op te vragen, CIS in de gelegenheid te stellen eventuele feitelijke onjuistheden in de gespreksverslagen van de interviews aan DNB kenbaar te maken en op basis daarvan feiten en omstandigheden vast te stellen. Daar bovenop heeft DNB CIS in de onderzoeksfase in de gelegenheid gesteld om te reageren op voorlopige bevindingen en conclusies van DNB. CIS heeft van die gelegenheid ook gebruik gemaakt. Tot slot heeft DNB CIS in de boeteprocedure gelegenheid gegeven tot het kenbaar maken van een zienswijze. CIS heeft ook van die gelegenheid gebruikt gemaakt. Op basis van alle voornoemde onderzoekshandelingen en met inachtneming van de door CIS aan DNB verstrekte informatie heeft DNB feiten en omstandigheden vastgesteld die hebben geleid tot de vaststelling van beboetbare overtredingen op dossierniveau. Daarmee heeft DNB naar haar oordeel voldaan aan de verplichting ex artikel 3:2 van de Awb en aan de op haar rustende bewijslast in onderhavige boeteprocedure. Dat DNB op dossierniveau tot een andere vaststelling, waardering en/of kwalificatie van feiten en omstandigheden komt dan CIS, doet daar niet aan af.

<sup>36</sup> Vgl. Hoge Raad 8 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:526, r.o. 3.2 en de in die overweging genoemde voetnoot met verwijzingen naar vergelijkbare vaste rechtspraak van andere rechtscolleges.

133. Naar aanleiding van de zorgvuldige vaststelling, waardering en kwalificatie van de relevante feiten en omstandigheden, heeft DNB, anders dan CIS meent, een evenwichtige belangenafweging gemaakt. DNB verwijst korthedshalve naar de titel van deze paragraaf, de toelichting daarop in randnummer 102 en de verdere inhoud van paragraaf E. Voor zover het gaat om de belangenafweging met betrekking tot de openbaarmaking van de boete, verwijst DNB naar paragraaf H.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Opportunititeit van de boete*

134. CIS voert, in randnummers 14 en 26 tot en met 31 van haar Schriftelijke zienswijze II, kort en zakelijk weergegeven aan dat DNB in haar boetevoornemen niets heeft gemeld over de opportuniteit van de boete. DNB spreekt wel van ernst en verwijtbaarheid, maar hanteert in dit kader slechts standaardteksten die niets meer behelzen dan herhaling van de wettelijke bepalingen en de in de memorie beschreven doelen en belangen van de Wtt 2018, meer in het bijzonder ingevolge de wettelijk beoogde poortwachtersfunctie van trustkantoren. Ook waar het gaat om het belang van normoverdracht is relevant dat DNB haar interpretatie/invulling van de normen slechts in negatieve zin formuleert. En daarmee aan CIS (en de rest van de sector) nog steeds geen concrete handvatten c.q. zinnige guidance/normoverdracht biedt. Ook dat zet de stevig aangezette uitlatingen van DNB over ernst en verwijtbaarheid in een ander licht. Voor wat betreft de verwijtbaarheid wijst DNB ook nog op eerdere maar inmiddels niet meer geldende verwijten over organisatorische tekortkomingen. Wat CIS betreft kunnen deze oude verwijten in elk geval de verwijten over tekortkomingen in DVD's hoe dan ook niet bestendigen, dan wel verzwaren of iets dergelijks. Verder hoort DNB conform haar eigen handhavingsbeleid bij de bepaling van haar optreden, waaronder de keuze tussen informeel of formeel optreden, respectievelijk tussen een reparatoire sanctie of een boete, de volgende elementen mee te wegen:
- CIS heeft volledige medewerking verleend aan het onderzoek van DNB en al naar aanleiding van de eerste voorlopige bevindingen actie ondernomen ter verbetering van zowel haar organisatie als haar cliëntonderzoek;
  - Ingeval van CIS is geen sprake van recidive en CIS is ook nimmer eerder aangesproken op andersoortige overtredingen dan die DNB CIS nu verwijt;
  - De vermeende overtredingen zijn niet het gevolg van enigerlei bewust onjuist beleid binnen de onderneming;
  - Er is geen sprake van benadeling van derden (bijvoorbeeld consumenten, cliënten en beleggers);
  - Er is geen sprake van dat CIS door de vermeende overtreding enigerlei voordeel heeft verkregen;
  - Er is geen sprake van enigerlei marktverstoring of schade aan het vertrouwen in de markt (voor trustdiensten of andere relevante zakelijke diensten).
- Mocht DNB toch besluiten tot boeteoplegging en toekomen aan bepaling van een boetebedrag, dan wijst CIS op de constructieve opstelling van CIS en de omstandigheid dat CIS onmiddellijk nadat de kritiek van DNB bekend werd, actie heeft ondernomen om nadere informatie in te winnen en/of vast

te leggen. Ook heeft CIS haar compliance organisatie (mede) op het gebied van cliëntonderzoek aanzienlijk verder versterkt.

**Datum**

25 mei 2023

*Reactie DNB***Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

135. In reactie op de zienswijze van CIS stelt DNB voorop dat zij op grond van artikel 48, tweede lid, van de Wtt 2018 bevoegd is een bestuurlijke boete op te leggen voor de door CIS begane overtreding van artikel 23, eerste lid, van de Wtt 2018 gelezen in samenhang met artikel 27 van de Wtt 2018, alsmede voor de overtreding van artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018. In de door CIS aangevoerde omstandigheden ziet DNB geen reden om boetes niet opportuun te achten. In dat kader is allereerst van belang dat het doel van de Wtt 2018 is het bevorderen van de integriteit van het financieel stelsel door middel van de regulering van de trustsector. Trustkantoren zoals CIS fungeren daarbij als poortwachters. Met de voorafgaande en doorlopende controle van hun cliënten leveren zij een belangrijke bijdrage aan het tegengaan van witwassen van geld, terrorismefinanciering en handelingen die naar ongeschreven recht of in het maatschappelijk verkeer als onbetamelijk worden beschouwd.<sup>37</sup>
136. Het cliëntenonderzoek dient voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of het verlenen van een trustdienst te worden verricht. In artikel 23 van de Wtt 2018 is bepaald dat het verboden is een zakelijke relatie aan te gaan of een trustdienst te verlenen, totdat het cliëntenonderzoek is verricht door het trustkantoor zelf, of door een introducerende instelling. Ingevolge artikel 74 van de Wtt 2018 verricht een trustkantoor het cliëntenonderzoek ten aanzien van cliënten waarnaar reeds cliëntenonderzoek is verricht op grond van de Wet toezicht trustkantoren (oud) op het eerste moment dat door de cliënt contact wordt opgenomen met het trustkantoor of zoveel eerder als het trustkantoor, met inachtneming van de aan het type cliënt, doelvennootschap, zakelijke relatie, of trustdienst verbonden integriteitsrisico, aanleiding vindt om het cliëntenonderzoek te doen plaatsvinden.
137. Het verrichten van cliëntenonderzoek draagt bij aan het herkennen en beheersen van risico's die bepaalde cliënten of bepaalde soorten dienstverlening met zich brengen. Het vormt derhalve een belangrijk onderdeel van de maatregelen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen.
138. Door de geconstateerde overtreding van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018 en de geconstateerde overtreding van artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 heeft CIS de doelstellingen van de Wtt 2018 in gevaar gebracht en is zij tekortgeschoten bij de invulling van de op haar rustende verplichting om gedegen cliëntenonderzoek te verrichten en de integriteitsrisico's die verbonden zijn aan haar dienstverlening adequaat te ondervangen. De overtredingen hebben bovendien ruim twee jaar voortgeduurd.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 6.

139. In het licht van het voorgaande acht DNB beboeting van de door haar bij CIS vastgestelde overtredingen opportuun. DNB acht de vastgestelde overtredingen ernstig en bovendien verwijtbaar. Dat de van toepassing zijnde normen pas recentelijk in werking zijn getreden en DNB naar het oordeel van CIS nog steeds geen concrete handvatten c.q. zinnige guidance/normoverdracht biedt, doet hieraan niet af. Zoals DNB hiervoor heeft toegelicht, waren de normen voldoende duidelijk en kenbaar voor CIS en had het dus op de weg van CIS, als professionele marktpartij, gelegen zich daarnaar te gedragen.<sup>38</sup> Daarbij geldt voorts dat een belangrijk deel van de normen die CIS heeft geschonden reeds onder het oude regime op grond van de Wtt (oud) van kracht waren.<sup>39</sup> Voorts acht DNB ook wel degelijk relevant dat zij op 7 oktober 2019 reeds een bevindingenbrief aan CIS heeft gezonden. Hoewel de bevindingen uit die brief betrekking hadden op de normen die bij of krachtens de oude Wtt van kracht waren, geldt dat de in die brief vastgestelde bevindingen vergelijkbaar zijn met de hier vastgestelde overtredingen op grond van de Wtt 2018 ten aanzien van cliëntendossiers en risicoanalyse op cliëntniveau. Op basis van al het voorgaande had CIS (temeer) bekend moeten zijn met de invulling die aan de normen uit de Wtt 2018 behoort te worden gegeven.
140. Beoordeeld moet worden of het opleggen van een bestuurlijke boete 'passend en geboden' is.<sup>40</sup> DNB meent dat dat gezien het voorgaande het geval is. De 'elementen' uit het handhavingsbeleid van DNB die CIS aanvoert maken het oordeel van DNB niet anders. De medewerking die CIS aan het onderzoek heeft verleend is niet van dien aard dat DNB zou moeten afzien van boeteoplegging dan wel op die grond zou moeten overgaan tot matiging van het boetebedrag. DNB betreft daarbij, onder verwijzing naar randnummers 5, 6, 12 en 15 dat CIS bij aanvang van het onderzoek en gedurende het onderzoek meermaals en op verscheidene momenten om uitstel heeft verzocht. Voorts betreft DNB daarbij dat zij, onder verwijzing naar randnummers 43, 44 en 67, heeft vastgesteld dat CIS tussen de periode waarin DNB per e-mail van 19 augustus 2020 CIS heeft geïnformeerd dat zij haar het onderzoek ter plaatse op 19, 20 en 21 oktober 2020 zal verrichten en de verstrekking door CIS van de door DNB gevraagde DVD's op 2 en 3 september 2020 aanpassingen heeft verricht in het DVD van [VERTROUWELIJK].
141. Evenmin geven de acties die CIS al naar aanleiding van de eerste voorlopige bevindingen zou hebben genomen ter verbetering van zowel haar organisatie als haar cliëntenonderzoek, wat daar verder van zij, aanleiding om van boeteoplegging af te zien.
142. Ten aanzien van de overige door CIS genoemde elementen uit het handhavingsbeleid van DNB merkt DNB het volgende op. Het gegeven dat een element uit het handhavingsbeleid van DNB zich niet voor zou doen, maakt evenwel niet dat DNB reeds om die reden afziet van boeteoplegging dan wel overgaat tot matiging van de boetehoogte.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

<sup>38</sup> Rb. Rotterdam 29 maart 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:2710, r.o. 5.3; CBb 26 juli 2017, ECLI:NL:CBB:2017:284, r.o. 8.2; CBb 25 juni 2013, ECLI:NL:CBB:2013:4, r.o. 2.3.

<sup>39</sup> Zie ook de transponeringstabel 2 die op pagina's 90 tot en met 94 van de MvT is opgenomen. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 90-94.

<sup>40</sup> CBb 2 november 2021, ECLI:NL:CBB:2021:967, r.o. 8.1.

143. In het licht van voormelde achtergrond, waaronder in het bijzonder de ernst van de vastgestelde overtredingen en de mate van verwijtbaarheid van CIS, ziet DNB geen reden om vanwege de opportuniteit af te zien van boeteoplegging.<sup>41</sup>

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Gevolgen boeteoplegging en openbaarmaking van de boete*

144. CIS voert, in randnummers 13 en 17 van haar Schriftelijke zienswijze II, kort en zakelijk weergegeven aan dat het voor CIS als gevolg van de publicatie van een eventuele boete nog ingewikkelder zal worden om voor zichzelf als voor haar cliënten rekeningen te behouden bij Nederlandse banken. CIS loopt hierdoor ten onrechte het risico dat zij in kostbare onderzoeken door de bank belandt, uitmondend in hernieuwde (poging tot) beëindiging van de bankrelatie. Beëindiging van de bankrelatie kan de continuïteit van de onderneming in gevaar brengen. CIS kan niet verzinnen waarom nu precies zij in de markt moet worden neergezet als overtreder en moet lijden onder significante economische en reputationele nadelen als gevolg daarvan. Deze nadelen staan naar het oordeel van CIS ook niet in verhouding tot de vermeende overtredingen.

*Reactie DNB*

145. DNB is er op basis van openbare rechtspraak van op de hoogte dat een bank om de haar moverende redenen, overigens zonder succes, heeft geprobeerd de bankrelatie met CIS te beëindigen.<sup>42</sup> Of die betreffende bank dan wel enige andere bank naar aanleiding van dit boetebesluit de bankrelatie met CIS wenst te beëindigen heeft CIS niet aangetoond en is DNB ook anderszins niet gebleken. Of een bank gehouden kan zijn om een contractuele relatie met een rechtspersoon aan te gaan of aan te houden, houdt een individuele belangenafweging in.<sup>43</sup> DNB kan vanuit haar publiekrechtelijke en toezichthoudende taak niet treden in de beoordeling van de (on)juistheid van die individuele belangenafweging.
146. Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid en onder c, van de Awb. Een bestraffende sanctie is bedoeld om leed toe voegen en de overtreder te straffen voor gedragingen uit het verleden, die in strijd met de wet zijn begaan. Daarnaast kan van een bestraffende sanctie *mede* een speciaal en (in het geval van openbaarmaking) generaal preventief effect uitgaan.<sup>44</sup> De openbaarmaking van het boetebesluit heeft mede tot doel het (brede) publiek te informeren en kan bijdragen aan de informatiepositie van het publiek, waardoor het in staat wordt gesteld weloverwogen keuzes te maken.
147. De bestuurlijke boete is de enige bestraffende sanctie die DNB tot haar beschikking heeft. Zoals hiervoor onder randnummers 103 tot en met 109

<sup>41</sup> Zie in vergelijkbare zin Rb. Rotterdam 10 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10550, r.o. 3.1-3.5.

<sup>42</sup> Rechtbank Amsterdam 2 maart 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:945.

<sup>43</sup> Hoge Raad 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1652.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 83 en *Kamerstukken II* 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 75-77.

is overwogen, acht DNB de geconstateerde overtredingen ernstig en verwijtbaar. DNB kan de geconstateerde overtredingen, gelet daarop, niet onbestraft laten. Dat een bank mogelijk als gevolg van onderhavig boetebesluit en de openbaarmaking daarvan overgaat tot een hernieuwde (poging tot) beëindiging van de bankrelatie, dient naar het oordeel van DNB voor rekening en risico van CIS te komen. De situatie van CIS verschilt hierin immers niet van andere instellingen die door DNB worden beboet (vgl. randnummers 125 tot en met 128). Een andere weging van dit argument van CIS zou ertoe leiden dat DNB onder vergelijkbare omstandigheden nooit tot boeteoplegging zou kunnen overgaan. DNB acht het opleggen van een bestraffende sanctie (en dus het opleggen van een bestuurlijke boete) aan CIS in onderhavig geval ook om die reden opportuun.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Dossier* [VERTROUWELIJK]*Grief 1*

148. Ten eerste merkt CIS in randnummer 23, onder de eerste bulletpoint, van haar Schriftelijke zienswijze II, ten aanzien van de vaststelling van DNB dat het transactieprofiel van [VERTROUWELIJK] onvoldoende specifiek is om integriteitsrisico's en ongebruikelijke transacties te signaleren, op dat CIS op dit punt voldoende aanpassingen heeft doorgevoerd. Om dan voor het daarvoor gelegen verleden een boete op te leggen is naar het oordeel van CIS niet redelijk en in strijd met het legaliteitsbeginsel. Dit geldt temeer op het punt van de door DNB voorgestane opneming van grensbedragen. De wet verwijst op geen enkele wijze naar iets als grensbedragen. Dat neemt niet weg dat CIS de suggestie van DNB heeft overgenomen.

*Reactie DNB*

149. DNB deelt de vaststelling van CIS dat de wet op geen enkele wijze verwijst naar iets als grensbedragen. Dat laat onverlet dat het het eigen format voor een 'Transaction Profile – Standard transactions' van CIS is, waarin kolommen als 'Minimum amount', 'Maximum amount' en 'Frequency' zijn opgenomen. DNB heeft vastgesteld dat in het transactieprofiel door CIS geen (grens)bedragen zijn aangegeven.
150. Onder verwijzing naar randnummers 28 en 29 herhaalt DNB dat een transactieprofiel (ook volgens de wetgever) in belangrijke mate kan bijdragen aan het signaleren van integriteitsrisico's en ongebruikelijke transacties. Om een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan het monitoren van transacties, ten behoeve van de naleving van de meldplicht uit artikel 16 van de Wwft, dienen een integriteitsrisico- en transactieprofiel actueel, volledig en specifiek te zijn. In aanvulling hierop wijst DNB op haar 'Good Practices Transactiemonitoring voor Trustkantoren', waar een handreiking is gedaan voor de invulling van een goed werkbaar transactieprofiel. Dat voldoet in ieder geval aan zes eisen. Het transactieprofiel is: actueel, volledig, specifiek, overzichtelijk, onderbouwd en vastgesteld. DNB heeft in dit verband wél, in aanvulling op hetgeen de wetgever heeft toegelicht, met zoveel woorden geïndiceerd dat aan de eis van een 'specifiek' transactieprofiel goed onderbouwde (grens)bedragen kunnen

bijdragen, zodat ongebruikelijke transacties en/of afwijkende transactiepatronen kunnen worden gedetecteerd.<sup>45</sup>

**Datum**

25 mei 2023

151. Naar het oordeel van DNB kan het doel van een transactieprofiel, zoals hierboven beschreven, niet bereikt worden als kolommen als 'Minimum amount', 'Maximum amount' en 'Frequency' niet actueel, volledig en specifiek met bedragen en frequenties zijn ingevuld. Ook overigens heeft CIS niet op andere wijze een transactieprofiel vastgesteld. Gelet daarop acht DNB de geconstateerde overtreding niet onredelijk en evenmin in strijd met het legaliteitsbeginsel.

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

152. DNB blijft dan ook bij haar vaststelling dat CIS in het dossier [VERTROUWELIJK] artikel 27, tweede lid, onder b, van de Wtt 2018 heeft overtreden.

*Grief 2*

153. Ten tweede merkt CIS in randnummer 23, onder de tweede bulletpoint, van haar Schriftelijke zienswijze II, op dat zij de interpretatie van DNB, ten aanzien van de verplichting voor CIS om de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap vast te stellen, niet deelt. Volgens CIS impliceert de interpretatie van DNB dat er een afdoende verklaring zou moeten komen van veranderingen in de waardering van deelnemingen na het moment waarop de doelvennootschap überhaupt aan haar vermogen is gekomen. Wat van het nut of belang van een dergelijk onderzoek ook zij, dit wordt volgens CIS niet vereist door artikel 27, tweede lid, sub c, van de Wtt 2018.

*Reactie DNB*

154. Onder verwijzing naar randnummer 33 herhaalt DNB dat het cliëntenonderzoek dat CIS verricht haar ingevolge artikel 27, tweede lid, onder c, Wtt 2018, in staat moet stellen de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap vast te stellen. Hiertoe wordt eerst het vermogen van de doelvennootschap in kaart gebracht, om vervolgens het ontstaan ervan te kunnen onderzoeken. Het onderzoek is gericht op het *gehele* vermogen van de doelvennootschap en niet uitsluitend op de bij de trustdienstverlening betrokken gelden. Er wordt voorts geen onderscheid gemaakt tussen eigen vermogen en vreemd vermogen.
155. Voor zover CIS opmerkt dat zij de interpretatie van DNB niet deelt, merkt DNB het volgende op. Trustkantoren zijn poortwachters. Dit houdt in dat trustkantoren zich *voorafgaand* en *tijdens* hun dienstverlening moeten inspannen om te voorkomen dat het Nederlandse financieel stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld, het financieren van terrorisme of voor andere handelingen die ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht of in het maatschappelijk verkeer betaamt.<sup>46</sup> In dat kader wordt van trustkantoren verwacht dat zij bij hun dienstverlening

<sup>45</sup> Zie DNB, Good Practices Transactiemonitoring voor Trustkantoren, maart 2017, p. 13. Zie [documenten-wodc-beleidsmonitor-tf\\_good-practice-transactiemonitoring-trustkantoren.pdf \(dnb.nl\)](#).

<sup>46</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 3.

voortdurend onderzoeken of hun cliënten betrokken zijn bij niet-integer handelen, zoals bijvoorbeeld witwassen of financieren van terrorisme. Dit vergt een bijzondere inspanning van trustkantoren. Om potentieel misbruik te onderkennen, dienen zij zich tot in detail op de hoogte te stellen van hun cliënten, te bedienen doelvennootschappen en de ratio van hun dienstverlening.<sup>47</sup>

Van een trustkantoor wordt een *gedegen* en *diepgaand* cliëntenonderzoek verlangd.<sup>48</sup> Van belang is daarbij dat een trustkantoor documenteert wat het in dit kader heeft gedaan en op welke documenten het zich heeft gebaseerd.<sup>49</sup> Het cliëntenonderzoek dient *voorafgaand* aan het aangaan van een zakelijke relatie of het verlenen van een trustdienst te worden verricht.

156. In artikel 23 van de Wtt 2018 is bepaald dat het verboden is een zakelijke relatie aan te gaan of een trustdienst te verlenen, totdat het cliëntenonderzoek is verricht door het trustkantoor zelf, of door een introducerende instelling. Daarbij dient het cliëntenonderzoek tot het wettelijk voorgeschreven resultaat, zoals dat in de artikelen 27 tot en met 30, 33 en 34 van de Wtt 2018 is omschreven, te hebben geleid. Dit dient tot slot, conform het bepaalde in artikel 37 van de Wtt 2018, te zijn vastgelegd voordat een zakelijke relatie kan worden aangegaan of een trustdienst kan worden verleend.<sup>50</sup>
157. Uit artikel 23 van de Wtt 2018 volgt voorts dat *alle elementen* van het cliëntenonderzoek die voor dienstverlening onderzocht kunnen worden, ook onderzocht moeten zijn voor aanvang van de dienstverlening. De informatie die uit hoofde van het cliëntenonderzoek wordt vergaard, is immers noodzakelijk om te beoordelen of aan de dienstverlening van het trustkantoor integriteitsrisico's zijn verbonden en of deze risico's voldoende kunnen worden beheerst (vgl. artikel 26 van de Wtt 2018).<sup>51</sup> Ook DNB heeft in haar nieuwsbericht van 14 juli 2021 aangegeven dat het nadrukkelijk de bedoeling is dat de artikelen van de Wtt 2018 niet als los van elkaar staande normen worden gezien, maar als één samenhangend geheel.<sup>52</sup> Daarnaast is de informatie die uit hoofde van het cliëntenonderzoek wordt vergaard essentieel voor een adequate monitoring van de transacties die de cliënt of de doelvennootschap verricht. Dit vormt de basis voor de naleving van artikel 16 van de Wwft: de meldplicht van ongebruikelijke transacties. Daar waar de verplichtingen inzake het cliëntenonderzoek een voortdurende controle van de zakelijke relatie voorschrijven, dient het trustkantoor zich voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of het verlenen van een trustkantoor te verzekeren dat het in staat is deze voortdurende controle te verrichten.<sup>53</sup> Ook overigens onderschrijft de wetgever in het kader van artikel 74 van de Wtt 2018 dat trustkantoren zijn gehouden het cliëntenonderzoek dat naar

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

---

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 27.

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 46-47.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 48.

<sup>52</sup> DNB, 14 juli 2021, 'Aandachtspunten uit ons toezicht op trustkantoren' te raadplegen als nieuwsbericht op de website van DNB.

<sup>53</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 48.

bestaande cliënten reeds is verricht, bij eerste gelegenheid te *actualiseren*.<sup>54</sup>

**Datum**

25 mei 2023

158. Gezien het doel van de regulering van trustdienstverlening, de hierboven vermelde strekking van artikel 23 en artikel 27 van de Wtt 2018 en de feiten zoals die zijn vermeld in randnummers van 35 tot en met 38 van onderhavig besluit blijft DNB bij haar vaststelling dat ook het actuele vermogen van de deelnemingen van [VERTROUWELIJK] onderzocht had moeten worden in het licht van artikel 27, tweede lid, onder c, van de Wtt 2018. DNB heeft in het DVD van [VERTROUWELIJK] geen vastlegging aangetroffen waaruit zou blijken dat onderzoek is gedaan naar het actuele vermogen van de deelnemingen. Evenmin kan uit het DVD worden afgeleid wat het actuele vermogen per deelneming is en hoe dit vermogen is ontstaan per deelneming. In hoeverre het *gehele* vermogen van de doelvennootschap klopt en hoe dit vermogen is opgebouwd is daarmee onduidelijk ten tijde van het aftekenen van de jaarcijfers over 2019 op 14 september 2020. Gelet daarop blijft DNB bij haar oordeel dat CIS de herkomst van het vermogen van [VERTROUWELIJK] niet heeft vastgesteld. Om die reden is DNB van oordeel dat CIS artikel 27, tweede lid, onder c, van de Wtt 2018 heeft overtreden.

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Grief 3*

159. Ten derde merkt CIS in randnummer 23, onder de derde bulletpoint, van haar Schriftelijke zienswijze II, op dat zij de interpretatie door DNB van de verplichting voor een trustkantoor ex artikel 27, tweede lid, sub d, van de Wtt 2018 om de vermogenspositie van de uiteindelijk belanghebbende van de doelvennootschap zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen niet deelt.
160. In haar Schriftelijke zienswijze I (pagina 1/2, onder '36. [VERTROUWELIJK]') merkt CIS dienaangaande op het niet eens te zijn met de vaststelling van DNB dat uit het DVD niet valt op te maken dat CIS tot een (actuele) onderbouwde indicatie van de totale omvang en de opbouw van het vermogen van de UBO is gekomen. CIS wijst er in dit verband op dat een aanzienlijke hoeveelheid documentatie over de bron van het vermogen van dochtervennootschappen, in het bijzonder in de 'financial statement and legal folder', aanwezig was in de organisatie van CIS. Dat geldt ook voor de waarderingsrapporten en 'comfort letters' van [VERTROUWELIJK] met betrekking tot de waardering van aandelen die zijn uitgewisseld tussen de [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].

*Reactie DNB*

161. Voor wat betreft de interpretatie van de norm door DNB, verwijst DNB korthedshalve naar randnummers 120 tot en met 122 en randnummer 40 in het bijzonder. Het onderzoek naar de vermogenspositie van de uiteindelijk belanghebbende van een doelvennootschap is gericht op het *gehele* vermogen van de UBO, ongeacht of het vermogen gerelateerd is aan de doelvennootschap, en de wijze waarop het is vergaard. Daarbij geldt voor CIS een inspanningsverplichting: de vermogenspositie van de UBO

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 84.

van de doelvennootschap dient zoveel mogelijk met zekerheid te worden vastgesteld. Dit houdt in dat CIS moet komen tot een onderbouwde indicatie van de *totale omvang* en de *opbouw* van het vermogen van de UBO.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

162. DNB stelt, onder verwijzing naar Tabel I, onder randnummer 26, vast dat CIS het dossier [VERTROUWELIJK] op 23 april 2019 heeft herbeoordeeld. Onder verwijzing naar randnummers 116 en 117 stelt DNB zich in dit verband op het standpunt dat CIS voorafgaand aan die datum, ten aanzien van [VERTROUWELIJK], het cliëntenonderzoek afdoende had moeten verrichten.
163. DNB heeft per e-mail van 27 augustus 2020 CIS geïnformeerd [VERTROUWELIJK] voor onderzoek te hebben geselecteerd en CIS gevraagd om het volledige onderliggende DVD van [VERTROUWELIJK] aan DNB te verstrekken. Daags daarna, op 3 september 2020, heeft de interne compliance officer over de herkomst van het vermogen van de UBO in het cliëntacceptatiememorandum van 3 september 2020 opgetekend: *"In that light the effort performed into the SOW [Source of Wealth; DNB] of the UBO is to light and should be increased. Furthermore the file needs to be updated and documents renewed.(...)"* De reactie van de directie van CIS, van diezelfde dag, heeft een vergelijkbare strekking: *"The board is of the opinion that there might be reasonable concerns raised with regard to the SOW of the structure and the UBO (...)"* Tijdens het interview met de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] op 20 oktober 2020 heeft DNB gevraagd wat de omvang is van het gehele vermogen van de UBO. Namens CIS is daarop geantwoord: *"Ook hier we willen ons graag baseren op cijfers. Als we geen schatting kunnen vinden op basis van openbare bronnen kijken we naar jaarrekeningen. Het resultaat van de geconsolideerde jaarrekeningen wordt hiervoor gebruikt.(...) Het is in ieder geval 20 miljoen plus een aanzienlijk bedrag vanuit de [VERTROUWELIJK]"* De vaststelling van DNB, dat uit het DVD niet valt op te maken dat CIS tot een (actuele) onderbouwde indicatie van de totale omvang en de opbouw van het vermogen van de UBO heeft, is gelet op het vorenstaande niet ten onrechte.
164. De zienswijze van CIS en de daarbij gevoegde documenten maken de vaststelling van DNB niet anders. Naar het oordeel van DNB had het namelijk op de weg van CIS gelegen om in ieder geval aan de hand van de reeds bij CIS aanwezige documentatie tot een (actuele) onderbouwde indicatie van de totale omvang en de opbouw van het vermogen van de UBO. CIS is daar ten tijde van het onderzoek door DNB niet in geslaagd. DNB handhaaft derhalve haar vaststelling dat CIS, terwijl zij al trustdiensten verleende aan [VERTROUWELIJK], de vermogenspositie van de UBO van [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld. Om die reden is DNB van oordeel dat CIS artikel 27, tweede lid, onder d, van de Wtt 2018 heeft overtreden.

*Grief 4*

165. Ten vierde merkt CIS in randnummer 23, onder de vierde bulletpoint, van haar Schriftelijke zienswijze II, op dat DNB ten aanzien van de strekking

van de structuur ten onrechte voorbij gaat aan hetgeen CIS wel degelijk heeft vastgesteld. CIS verwijst hierbij in het bijzonder naar bijlage 7 bij de brief van 13 januari 2021 ([VERTROUWELIJK] memorandum, p. 2).

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Reactie DNB*

166. DNB stelt, onder verwijzing naar Tabel I, onder randnummer 26, vast dat CIS het dossier [VERTROUWELIJK] op 23 april 2019 heeft herbeoordeeld. Onder verwijzing naar randnummers 116 en 117 stelt DNB zich vervolgens op het standpunt dat het cliëntenonderzoek voorafgaand aan die datum had moeten zijn verricht. Dat betekent ook dat CIS reeds voor 23 april 2019 kennis diende te hebben van de strekking waarmee de structuur van de groep waartoe [VERTROUWELIJK] behoort is opgezet.
167. Ten tijde van het onderzoek is uit het DVD niet gebleken wat de (fiscale) reden is dat een vestiging op de Marshall Islands onderdeel uitmaakt van de structuur. Evenmin is uit het DVD gebleken dat CIS deze (fiscale) reden (voldoende) heeft gecontroleerd. Op 13 januari 2021 heeft CIS haar reactie op de voorlopige bevindingenbrief aan DNB beschikbaar gesteld. Pas in die reactie geeft CIS er, overigens zonder te refereren aan documenten uit het DVD die ten tijde van de heracceptatie wél aanwezig waren in het DVD, blijk van kennis te hebben van de strekking waarmee de structuur van de groep waartoe [VERTROUWELIJK] behoort is opgezet. DNB is daar in het boetevoornemen noch in dit besluit aan voorbij gegaan.
168. Het voorgaande laat de vaststelling door DNB dat CIS, aanvankelijk, terwijl zij al trustdiensten verleende aan [VERTROUWELIJK], niet heeft vastgesteld wat de strekking is waarmee de structuur van de groep waartoe [VERTROUWELIJK] behoort is opgezet onverlet. Hiermee heeft CIS artikel 27, tweede lid, onder i, van de Wtt 2018 overtreden.

*Grief 5*

169. Ten vijfde merkt CIS in randnummer 23, onder de vijfde bulletpoint, van haar Schriftelijke zienswijze II, op dat DNB, in het kader van de uitoefening van de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties, CIS ten onrechte verwijt onvoldoende onderzoek te hebben gedaan naar de gehanteerde transactiestructuur bij een herstructurering van de organisatie. CIS heeft deze toegelicht in het [VERTROUWELIJK] memo (bijlage 7 bij de brief van 13 januari 2021), maar DNB is hier volgens CIS om onduidelijke redenen geheel aan voorbijgegaan.
170. In haar Schriftelijke zienswijze I (pagina 3, onder '65. [VERTROUWELIJK]') merkt CIS dienaangaande op dat DNB twee transacties door elkaar heeft gehaald. De eerste was de verkoop van [VERTROUWELIJK] van [VERTROUWELIJK] naar [VERTROUWELIJK]. Pas later werd [VERTROUWELIJK] overgeplaatst binnen de [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]). Dit werd gedaan omdat de Georgische wet een scheiding vereiste van activa die niet aan energie waren gekoppeld. Dit gebeurde op deze manier in overeenstemming met de vereisten van de Georgische wetgeving van die tijd, en ook in overeenstemming met de lokale handelsgebruiken. Er waren ook fiscale redenen

(deelnemingsvrijstelling), die toen nog niet verboden waren. Onafhankelijke adviseurs met een goede naam ([VERTROUWELIJK]) hebben de taxatierapporten geleverd waarop CIS zich baseerde. Alle transactiegerelateerde documentatie, jaarrekeningen en bedrijfsdocumenten van de partijen zijn gecontroleerd en alle relaties werden gescreend in Relian.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

171. In de Reactie van CIS van 14 september 2022 geeft CIS ten eerste een toelichting op de transacties tussen mei 2016 en december 2017 (pagina 2/3). Ten tweede merkt CIS op dat de huidige verplichting ex artikel 27, tweede lid, sub k, van de Wtt 2018 niet gold onder de Wtt oud en dat de transacties waar DNB aan refereert hebben plaatsgevonden in de periode van mei 2016 tot december 2017.

*Reactie DNB*

172. DNB merkt allereerst op dat de stelling van CIS dat de huidige verplichting ex artikel 27, tweede lid, sub k, van de Wtt 2018 niet gold onder de Wtt oud onjuist is. In ieder geval vanaf 1 januari 2015 rustte op CIS een verplichting om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties uit te oefenen. DNB licht dat als volgt toe.
173. Artikel 10 van de Wtt oud in combinatie met artikel 13, tweede lid, onder d, van de Rib Wtt 2014, welke regeling per 1 januari 2015 in werking is getreden, bepaalde reeds dat het cliëntenonderzoek het trustkantoor in staat stelt om: *“een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die het trustkantoor heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden.”* Onder de Wtt oud was DNB bij overtreding van artikel 10 van de Wtt oud in combinatie met artikel 13, tweede lid, onder d, van de Rib Wtt 2014 op grond van artikel 21 van de Wtt oud bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen.
174. Per 1 januari 2019 bepaalt artikel 27, tweede lid, onder k, van de Wtt 2018 dat het (cliënten)onderzoek het trustkantoor in staat stelt om met betrekking tot de doelvennootschap: *“een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties uit te oefenen, teneinde zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen dat deze overeenkomen met de kennis die het trustkantoor heeft van de doelvennootschap, het integriteitrisicoprofiel en het transactieprofiel van de doelvennootschap.”* In de MVT bij de Wtt 2018 is in dit verband opgemerkt: *“Het cliëntenonderzoek is een voortdurend proces en eindigt niet na aanvaarding van de cliënt. Dit geldt in het bijzonder voor de verplichting om de transacties te monitoren. Deze informatie is van belang voor informatie over de doelvennootschap, diens integriteitrisicoprofiel en transactieprofiel. Als een trustkantoor niet in staat is de transacties te controleren dan moet het de zakelijke relatie beëindigen. Het instellen van adequate mitigerende maatregelen voor het monitoren van transacties is in het bijzonder van belang bij doelvennootschappen met zetel in Nederland, waarbij*

*operationele activiteiten, bijvoorbeeld middels een vaste inrichting of een bijkantoor in het buitenland worden verricht.*<sup>55</sup>

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

175. De stelling van CIS dat de huidige verplichting ex artikel 27, tweede lid, sub k, van de Wtt 2018 niet gold onder de Wtt oud is gelet op het bovenstaande onjuist. In ieder geval vanaf 1 januari 2015 rustte op CIS een verplichting om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties uit te oefenen.
176. Voor zover CIS in de Reactie van 14 september 2022 opnieuw een toelichting heeft gegeven op de achtergrond van de transacties, hetgeen een onderbouwing beoogt te zijn van een juiste voortdurende controle, merkt DNB het volgende op. DNB stelt, onder verwijzing naar Tabel I, onder randnummer 26, vast dat CIS op 6 mei 2016 is aangevangen met haar dienstverlening aan [VERTROUWELIJK]. Volgens CIS, in haar Reactie van 14 september 2022, maar ook blijkt het ongedateerde memo '[VERTROUWELIJK]: *Intragroup Transfers in Chronological Order*' dat CIS op 30 oktober 2020 aan DNB heeft verstrekt en het ongedateerde memo '*On DNB's findings concerning [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK])*' dat CIS op 13 januari 2021 aan DNB heeft verstrekt, hebben de transacties plaatsgevonden in de periode van mei 2016 tot december 2017. CIS heeft [VERTROUWELIJK] op 23 april 2019 herbeoordeeld.
177. CIS heeft mede aan de hand van het op 14 september 2022 verstrekte Excel-document "EXHIBIT 11\_[VERTROUWELIJK] restructuring step by step" in retrospectief inzichtelijk gemaakt hoe de opeenvolging van transacties heeft plaatsgevonden. Dit laat de bevinding van DNB ten tijde van het onderzoek onverlet, namelijk dat in het DVD van [VERTROUWELIJK] niet valt op te maken dat CIS voldoende onderzoek heeft gedaan *naar de reden van de verkoop* van [VERTROUWELIJK] door [VERTROUWELIJK] naar [VERTROUWELIJK], en vervolgens van [VERTROUWELIJK] naar [VERTROUWELIJK] en dat dit diende te worden gerealiseerd door middel van de in de voornoemde memo's beschreven 'constructie' van transacties. Uit het DVD blijkt bijvoorbeeld onvoldoende *waarom* [VERTROUWELIJK] niet direct is verkocht aan [VERTROUWELIJK], maar dat eerst [VERTROUWELIJK] werd opgericht om de aandelen van [VERTROUWELIJK] in onder te brengen. Daarnaast is in het DVD geen onderliggende documentatie aangetroffen die de stelling van CIS, in reactie op de voorlopige bevindingenbrief van DNB, onderbouwt dat de Georgische Energiewet ten grondslag ligt aan de 'intragroup reorganisation'.
178. Gezien de complexiteit van de opeenvolging van transacties had het op de weg van CIS gelegen om die nader te onderzoeken en na te gaan of de opeenvolging van transacties overeenkomt met de kennis die CIS heeft over [VERTROUWELIJK]. DNB handhaaft aldus haar vaststelling dat CIS, met betrekking tot [VERTROUWELIJK], de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties onvoldoende heeft uitgeoefend. Hiermee heeft CIS artikel 27, tweede lid, onder k, van de Wtt 2018 overtreden.

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 11.

## Grief 6

179. Ten zesde merkt CIS in randnummer 23, onder de zesde bulletpoint, van haar Schriftelijke zienswijze II, op dat DNB, in het kader van de verplichting om de integriteitsrisico's die verbonden zijn aan de dienstverlening adequaat te ondervangen, onvoldoende duidelijk heeft gemaakt welke nadere vragen CIS dan volgens DNB had moeten stellen en waar dit dan toe zou hebben kunnen leiden. Minstens zo belangrijk is dat DNB niet duidelijk maakt waarom CIS het risiconiveau op dit punt niet neerwaarts heeft mogen bijstellen gelet op het feit dat de UBO al zeer geruime tijd niet meer als PEP kwalificeerde, in elk geval al aanzienlijk langer dan de door de wetgever kennelijk relevant geachte periode van 12 maanden.
180. In haar Schriftelijke zienswijze I (pagina 3/4, onder '67. [VERTROUWELIJK]') merkt CIS dienaangaande op dat het memorandum van 18 april 2016 over de heer [VERTROUWELIJK] waarnaar DNB verwijst, niet als het definitieve en juiste document kan worden beschouwd, omdat het vol staat met ongecontroleerde verklaringen op basis van geruchten en onbetrouwbare internetbronnen. De auteur van het memorandum was niet bevoegd om een dergelijk document op te stellen vanwege een gebrek aan daadwerkelijke kennis van feiten of informatie en omdat het memorandum uitsluitend is gebaseerd op de internetartikelen. Daarnaast zijn veel feiten uit het memorandum door elkaar gehaald en onjuist weergegeven. Zoals eerder aan DNB gemeld, wordt er informatie over banden met de Georgische veiligheidsdienst weergegeven die onjuist is. Bijvoorbeeld door gebruik van verkeerde namen en personen, over een broer die wordt verward met informatie over de andere broer, etcetera. Met als resultaat dat het memorandum vol onnauwkeurigheden staat en een zeer negatieve algemene indruk geeft. CIS erkende vanaf het begin de aanwezigheid van hoge risicofactoren gezien de UBO in dit dossier. De heer [VERTROUWELIJK] is een publiek figuur, maar zijn vertegenwoordigers waren altijd erg coöperatief en leverden alle benodigde informatie. Toch heeft CIS besloten om de klant als risicovol aan te merken, zodat betere en meer frequente interne controles konden plaatsvinden. Om dezelfde reden heeft CIS de heer [VERTROUWELIJK] aangemerkt als een PEP, hoewel hij formeel niet meer als zodanig kwalificeerde.
181. In haar Schriftelijke zienswijze I (pagina 4, onder '71. [VERTROUWELIJK]) merkt CIS daarnaast op dat naar aanleiding van het memorandum, dat eerder ook nog 'dissapproved' was, nader onderzoek is gedaan. Dat onderzoek zou hebben aangetoond het memorandum incorrect was. Dat zou aanleiding hebben gegeven om het risico op corruptie naar beneden bij te stellen. In de Reactie van CIS van 14 september 2022 heeft CIS op pagina 5 onder meer gesteld dat het voornoemde nadere onderzoek heeft plaatsgevonden vanaf september 2020: "*CIS recognised the file was lacking research into the allegations, hence the board ordered accountmanagement to perform further research into the UBO as per the acceptance memorandum. This research has been performed form September 2020 onwards, below some results: (...)*"

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Reactie DNB***Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

182. DNB zal niet treden in beantwoording van de vraag of het memorandum van 18 april 2016 over de heer [VERTROUWELIJK] wel of niet juist en betrouwbaar is. Zij laat het ervoor dat het DVD van [VERTROUWELIJK] voornoemd memorandum bevatte en dat CIS verantwoordelijk is voor de samenstelling van het DVD, met inachtneming van de eisen die de Wtt 2018 daaraan stelt. Niet ter discussie staat dat er informatie uit openbare bronnen beschikbaar is, over (de familie van) de UBO met een focus op de bron van de herkomst van het vermogen, fraude, mogelijke veroordelingen en 'political power'. CIS beoordeelt die informatie als 'ongefundeerde aantijgingen', zonder blijk te geven waaruit volgt dat de aantijgingen ongefundeerd zijn. Uit het DVD en het interview met de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] (accountmanagers van [VERTROUWELIJK]) is onvoldoende gebleken dat, ondanks dat CIS in ieder geval vanaf april 2016 op de hoogte was van de informatie uit openbare bronnen, nader is onderzocht of de betalingen dan wel transacties corruptie gerelateerd zijn. Zo is er geen direct contact met UBO, en hij is niet altijd beschikbaar. Voorts worden de vertegenwoordigers van de UBO slechts indirect en niet direct naar informatie gevraagd, met het oog op behoud van een goede klantrelatie. DNB verwijst in dit verband naar randnummers 83 tot en met 85.
183. DNB gaat voorbij aan de stelling van CIS dat er in opdracht van het bestuur van CIS nader onderzoek heeft plaatsgevonden naar de inhoud van het memorandum en dat het nadere onderzoek aanleiding zou hebben gegeven om het risico op corruptie naar beneden bij te stellen. DNB gaat aan die stelling voorbij omdat zij daarvoor geen concrete handvatten in het DVD heeft teruggevonden. Als het onderzoek al zou hebben plaatsgevonden, zo stelt DNB op basis van de reactie van CIS vast, dan heeft dat na heracceptatie van [VERTROUWELIJK] en derhalve te laat plaatsgevonden.
184. Op of rond 15 juli 2016 wordt CIS verzocht om een overeenkomst te ondertekenen over een schuldregeling tussen [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Bij de ondertekening van de overeenkomst inzake schuldregeling verzoekt de klant CIS om USD 5 miljoen over te dragen van [VERTROUWELIJK] naar [VERTROUWELIJK]. Desgevraagd laat de klant aan CIS weten dat de transacties zijn bedoeld ter ondersteuning van een zeer lucratieve energiedeal en ter ondersteuning van de financiering van de aankoop van [VERTROUWELIJK]. Vijf dagen later trekt de klant het verzoek in voor de ondertekening van de overeenkomst inzake schuldenregeling en de overdracht van USD 5 miljoen aan [VERTROUWELIJK] door [VERTROUWELIJK].
185. Het bovenstaande, in combinatie met de indicatoren zoals opgenomen in randnummer 89, maakt dat naar het oordeel van DNB sprake was van een situatie met een verhoogd risico op reële integriteitsrisico's. In het DVD van [VERTROUWELIJK] komt naar het oordeel van DNB niet naar voren dat CIS zich ervan vergewist heeft dat de aan de dienstverlening verbonden integriteitsrisico's adequaat zijn ondervangen. CIS had gelet daarop naar het oordeel van DNB nadere vragen dienen te stellen om erachter te komen

of daadwerkelijk sprake was van reële integriteitsrisico's, óf CIS had de trustdienstverlening aan [VERTROUWELIJK] dienen te beëindigen.<sup>56</sup> Door het vorenstaande na te laten heeft CIS artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 overtreden.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Dossier* [VERTROUWELIJK]

186. Naast bovenvermelde grieven, heeft CIS in randnummer 23 van haar Schriftelijke zienswijze II, specifiek met betrekking tot het dossier [VERTROUWELIJK] aangevoerd dat, voor wat betreft de vaststelling van de vermogenspositie van de UBO, het in het dossier [VERTROUWELIJK] om relatief beperkte bedragen gaat, in het licht van alle informatie die CIS wel degelijk heeft verzameld. CIS heeft ten aanzien van dat dossier nog geruime tijd aanvullende informatie ingewonnen. Om desalniettemin dit verwijt te gebruiken ter onderbouwing van een boetebesluit, acht CIS onredelijk.

*Reactie DNB*

187. Onder verwijzing naar randnummer 40 herhaalt DNB dat het onderzoek naar de vermogenspositie van de UBO('s) van een doelvennootschap is gericht op het *gehele* vermogen van de UBO, ongeacht of het vermogen gerelateerd is aan de doelvennootschap, en de wijze waarop het is vergaard. Daarbij geldt voor CIS een inspanningsverplichting: de vermogenspositie van de UBO van de doelvennootschap dient zoveel mogelijk met zekerheid te worden vastgesteld. Dit houdt in dat CIS moet komen tot een onderbouwde indicatie van de *totale omvang* en de opbouw van het vermogen van de UBO.
188. In het dossier [VERTROUWELIJK] heeft DNB, onder verwijzing naar randnummers 52 en 53, geconstateerd dat CIS niet aantoonbaar heeft onderzocht wat de omvang van het vermogen van beide UBO's (afzonderlijk) is. Volgens de curricula vitae hebben beide heren ook andere ondernemingen dan [VERTROUWELIJK] in bezit gehad. Niet is toegelicht of daarmee inkomsten zijn verworven, en zo ja hoeveel. Uit het DVD valt niet op te maken dat CIS tot een (actuele) onderbouwde indicatie van de totale omvang en de opbouw van het vermogen van de UBO's is gekomen.
189. In het licht van de strekking van de wettelijke norm en de hierboven vermelde constatering van DNB, kan DNB de grieven van CIS, dat het in het dossier [VERTROUWELIJK] om relatief beperkte bedragen gaat in het licht van alle informatie die CIS die wel zou hebben verzameld, niet volgen. Nog daargelaten dat de omvang van de bedragen geen relevant criterium is om al dan niet tot een vaststelling van een overtreding te komen.
190. CIS merkt op dat zij ten aanzien van het dossier [VERTROUWELIJK] nog geruime tijd aanvullende informatie heeft ingewonnen, echter heeft zij in haar zienswijze niet geëxpliciteerd welke aanvullende informatie zij dan zou hebben ingewonnen.

<sup>56</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 910, nr. 3, p. 52.

191. DNB stelt voorts, onder verwijzing naar Tabel I, onder randnummer 26, vast dat CIS het dossier [VERTROUWELIJK] op 9 februari 2019 heeft herbeoordeeld. Onder verwijzing naar randnummers 116 en 117 stelt DNB zich in dit verband op het standpunt dat CIS voorafgaand aan die datum, ten aanzien van [VERTROUWELIJK], het cliëntenonderzoek afdoende had moeten verrichten. Het nadien inwinnen van aanvullende informatie, wat daar verder van zij, volstaat in dit verband niet.
192. DNB blijft derhalve van oordeel dat CIS de vermogenspositie van de UBO van [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld. Om die reden is DNB van oordeel dat CIS in het dossier [VERTROUWELIJK] artikel 27, tweede lid, onder d, van de Wtt 2018 heeft overtreden.
193. DNB blijft ook bij haar oordeel dat CIS niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft bepaald dat het vermogen van de UBO van [VERTROUWELIJK] uit legitieme bron afkomstig is. Gelet daarop is DNB ook van oordeel dat CIS in het dossier [VERTROUWELIJK] artikel 27, tweede lid, onder e, van de Wtt 2018 heeft overtreden.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Dossier [VERTROUWELIJK]*

194. CIS gaat, op pagina 2 en 3 van haar Schriftelijke zienswijze I, specifiek in op dossier [VERTROUWELIJK] en meer in het bijzonder op de stelling van DNB, in haar boetevoornemen en randnummer 55 van dit besluit, dat het DVD van [VERTROUWELIJK] geen onderliggende documentatie bevat waaruit blijkt dat het gehele vermogen van [VERTROUWELIJK] (met [VERTROUWELIJK] als holding) EUR 80.000.000,- betreft. De vennootschappen uit de [VERTROUWELIJK] zijn middels een overname in 2020 verkregen door [VERTROUWELIJK], waar de heer de heer [VERTROUWELIJK] de UBO van is. Volgens CIS is het bedrag van EUR 80.000.000,- gebaseerd op 'financial statements' van ondernemingen uit de [VERTROUWELIJK], die CIS bij deze Schriftelijke zienswijze I aan DNB heeft overgelegd. Daaruit volgt volgens CIS het volgende:

- 1) *Assets of [VERTROUWELIJK] were amounting to 2,8 billion Rubles;*
- 2) *[VERTROUWELIJK] – 1,1 billion Rubles;*
- 3) *[VERTROUWELIJK] – 3,2 billion Rubles;*
- 4) *[VERTROUWELIJK] – 61,7 million Rubles;*
- 5) *[VERTROUWELIJK] – 137,4 million Rubles.*

De bedragen tezamen, met een wisselkoers per 31 december 2020, tellen op tot EUR 80.490.811,-.

CIS merkt tot slot op dat alle overige activa zijn ondergebracht in een subholding voor [VERTROUWELIJK], die transparant zijn gemaakt in de UBO-verklaring van de heer [VERTROUWELIJK] en die – zoals vermeld in de UBO-verklaring – eind 2021 zijn geconsolideerd in de [VERTROUWELIJK].

*Reactie DNB*

195. DNB stelt, onder verwijzing naar Tabel I, onder randnummer 26, allereerst vast dat CIS op 26 februari 2020 is gestart met haar dienstverlening aan [VERTROUWELIJK]. Onder verwijzing naar randnummers 116 en 117 stelt DNB zich vervolgens op het standpunt dat het cliëntenonderzoek

*voorafgaand* aan het aangaan van een zakelijke relatie of het verlenen van een trustdienst diende te worden verricht. Met betrekking tot [VERTROUWELIJK] betekent dat concreet vóór 26 februari 2020.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

196. Het onderzoek ten kantore van CIS heeft plaatsgevonden op 19, 20 en 22 oktober 2020. Per e-mail van 29 oktober 2020 heeft CIS DNB geïnformeerd dat zij met betrekking tot cliënt [VERTROUWELIJK] documenten aan DNB heeft verstrekt via ShareFile.
197. Op 22 augustus 2022 heeft CIS in verband met cliënt [VERTROUWELIJK] een zevental documenten aan DNB doen toekomen. Het betreft de documenten met in de naamgeving:
- FinStatement 2020\_[VERTROUWELIJK]
  - FS2020\_[VERTROUWELIJK]
  - FS2020\_[VERTROUWELIJK]
  - FS2020\_[VERTROUWELIJK]
  - FS2020\_[VERTROUWELIJK]
  - FS2020\_[VERTROUWELIJK]
  - [VERTROUWELIJK] Corporate Structure dd 24.07.202
198. DNB heeft op basis van haar onder randnummers 112 tot en met 115 beschreven onderzoek vastgesteld dat de bovengenoemde documenten niet eerder door CIS, in de onderzoeksfase, aan DNB zijn verstrekt. De documenten met in de documentnaam "FinStatement 2020" en "FS2020" zijn Russischtaalg. Met behulp van Google-Translate heeft DNB vastgesteld dat de documenten afkomstig zijn van 'Informatie van de staatsinformatiebron'<sup>57</sup> en dat de 'Datum van vorming van informatie' 17 augustus 2022 is. Bovendien stelt CIS in haar Reactie van 14 september 2022, dat de informatie uit de financial statements van 2020, informatie betreft "as per December 21, 2020" terwijl haar dienstverlening is aangevangen per 26 februari 2020.
199. DNB heeft ter gelegenheid van de zienswijzezitting en later bij e-mail van 24 augustus 2022 gevraagd naar de 'asset declaration' van de heer [VERTROUWELIJK]. Desgevraagd heeft CIS de laatste versie van de 'asset declaration' van de heer [VERTROUWELIJK] per e-mail van e-mail 14 september 2022 aan DNB verstrekt. DNB stelt vast dat de laatste versie van de 'asset declaration' van de heer [VERTROUWELIJK] is genaamd 'EXHIBIT 12 220112 \_Asset declaration form ([VERTROUWELIJK] + [VERTROUWELIJK]) signed' en is ondertekend op 22 december 2021 te Moskou.
200. Gelet op het bovenstaande handhaaft DNB de vaststelling dat het DVD van [VERTROUWELIJK], ten tijde van het onderzoek, geen onderliggende documentatie bevatte waaruit blijkt dat het gehele vermogen van [VERTROUWELIJK] EUR 80.000.000,- betreft. Naast het feit dat CIS pas in de zienswijzefase, en derhalve te laat, aannemelijk heeft gemaakt dat het gehele vermogen van [VERTROUWELIJK] circa EUR 80.000.000,- betreft, stelt DNB onder verwijzing naar randnummer 56 vast dat CIS niet meer heeft gereageerd op de vaststelling door DNB dat de UBO nog andere

<sup>57</sup> DNB vermoedt een bron vergelijkbaar met de KvK.

ondernemingen bezit waar potentieel nog vermogen in had kunnen zitten. DNB is derhalve van oordeel dat CIS de vermogenspositie van de UBO van [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld. Om die reden is DNB van oordeel dat CIS in het dossier [VERTROUWELIJK] artikel 27, tweede lid, onder d, van de Wtt 2018 heeft overtreden.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

201. DNB blijft ook bij haar oordeel dat CIS niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft bepaald dat het vermogen van de UBO van [VERTROUWELIJK] uit legitieme bron afkomstig is. Gelet daarop is DNB ook van oordeel dat CIS in het dossier [VERTROUWELIJK] artikel 27, tweede lid, onder e, van de Wtt 2018 heeft overtreden.

**Conclusie**

202. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat de overtredingen correct zijn vastgesteld en dat het opleggen van een bestuurlijke boete wegens deze overtredingen passend en geboden is. DNB acht geen feiten of omstandigheden aanwezig die aanleiding geven om van boeteoplegging af te zien dan wel om tot matiging van het boetebedrag over te gaan.

**F. Hoogte bestuurlijke boete**

203. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete neemt DNB artikel 49 van de Wtt 2018, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), de artikelen 3:4 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het Algemeen boetetoemingsbeleid DNB<sup>58</sup> (het boetetoemingsbeleid) in acht.
204. De overtreding van artikel 23 van de Wtt 2018 is ingevolge artikel 49 van de Wtt 2018 en artikel 16 van het Bbbfs beboetbaar met een boete uit categorie 3. De overtreding van artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 is ingevolge voornoemde bepalingen eveneens beboetbaar met een boete uit categorie 3. Voor boetecategorie 3 geldt een basisbedrag van EUR 2.500.000,- met een minimumbedrag van EUR 0,- en een maximumbedrag van EUR 5.000.000,-.
205. 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.
206. Bij het bepalen van een evenredige boetehoogte wegens de geconstateerde overtredingen houdt DNB, gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Awb rekening met de samenloop van de overtredingen. Naar het oordeel van DNB heeft het gebrekkige cliëntenonderzoek met betrekking tot [VERTROUWELIJK] er mede toe geleid dat CIS zich er onvoldoende van heeft vergewist of de integriteitsrisico's verbonden aan haar dienstverlening aan [VERTROUWELIJK] adequaat zijn ondervangen. DNB legt daarom voor beide overtredingen één bestuurlijke boete op en neemt daarbij het basisbedrag van één overtreding als vertrekpunt.

<sup>58</sup> Staatscourant 2020, nr. 63846.

207. Zoals DNB onder randnummers 103 tot en met 109 heeft overwogen, zijn de overtredingen ernstig en daarnaast verhoogd verwijtbaar. DNB ziet aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 3 (mate van verwijtbaarheid) van het stappenplan te verhogen met 25% tot EUR 3.125.000,-.
208. 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 CIS voor eenzelfde overtreding.
209. De omzet uit trustdiensten van CIS over het boekjaar 2021 bedroeg per 31 december 2021 EUR [VERTROUWELIJK]. Op basis van stap 5 (omvang) van het stappenplan en omvangtabel II van bijlage 1 van het boetetoemtingsbeleid bedraagt het boetepercentage in dit geval 5%. Dit betekent dat het boetebedrag wordt verlaagd tot een bedrag van EUR 156.250,-.
210. DNB ziet geen aanleiding voor een verdergaande matiging van het boetebedrag op basis van stap 6 (passendheidstoets) van het stappenplan. DNB acht de mate waarin CIS heeft meegewerkt aan het onderzoek niet van dien aard dat die aanleiding geeft om het boetebedrag verder te matigen. DNB heeft niet vastgesteld dat CIS adequate maatregelen heeft getroffen om herhaling van de vastgestelde overtredingen te voorkomen.
211. Een verhoging van het boetebedrag op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan is niet van toepassing, nu DNB geen door CIS verkregen voordeel heeft kunnen vaststellen of een reële inschatting daarvan heeft kunnen maken.
212. Het boetebedrag dat op basis van de stappen 1 tot en met 7 van het stappenplan is vastgesteld, bedraagt derhalve EUR 156.250,-.
213. CIS heeft een met documenten onderbouwd beroep gedaan op een beperkte draagkracht. Uit die documenten blijkt dat CIS over de jaren 2019 tot en met 2021 een netto omzet per jaar van ruim boven de EUR [VERTROUWELIJK] had. De netto winst over 2019 en 2020 bedroeg respectievelijk EUR [VERTROUWELIJK] en EUR [VERTROUWELIJK]. Het Eigen Vermogen bedroeg in die jaren EUR [VERTROUWELIJK] respectievelijk EUR [VERTROUWELIJK]. Het verlies over 2021 ad EUR [VERTROUWELIJK] is ten laste gebracht van het Eigen Vermogen dat per 31 december 2021 EUR [VERTROUWELIJK] bedroeg. De vlottende activa bedroegen per 31 december 2021 EUR [VERTROUWELIJK], waarvan EUR [VERTROUWELIJK] aan 'cash and cash equivalents'. CIS heeft ook een afschrift van haar zakelijke bankrekening per 10 juli 2022 aan DNB overgelegd waarop een bedrag ad EUR [VERTROUWELIJK] wordt vermeld. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat er geen aanleiding is om het boetebedrag op grond van beperkte draagkracht (verder) te matigen en dat CIS een bestuurlijke boete met een bedrag van EUR 156.250,- kan betalen.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

214. Gelet op het voorgaande legt DNB aan CIS een bestuurlijke boete op van **EUR 156.250,-** voor overtreding van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018, alsmede voor overtreding van artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**G. Betaling van de boete**

215. 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 4%), welke wordt berekend vanaf de dag waarop, sinds de bekendmaking van dit besluit, zes weken zijn verstreken.

**H. Openbaarmaking**

216. Op grond van artikel 61, vierde lid, van de Wtt 2018 is DNB in beginsel verplicht een boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar te maken, indien het een bestuurlijke boete betreft ter zake van een overtreding van een voorschrift gerangschikt in boetecategorie 3. Zoals hiervoor is weergegeven, is de overtreding van artikel 23 van de Wtt 2018 gerangschikt in boetecategorie 3.
217. Volledige, oftewel tot afzonderlijke personen herleidbare, openbaarmaking van de opgelegde bestuurlijke boete is het wettelijk uitgangspunt. Slechts indien zich één van de in artikel 62 van de Wtt 2018 genoemde omstandigheden voordoet, dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, of dient van de openbaarmaking te worden afgezien.
218. Ingevolge artikel 62, eerste lid, van de Wtt 2018 dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, indien zich één van de volgende gevallen voordoet: de 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 de 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.
219. De openbaarmaking dient op grond van artikel 62, tweede lid, van de Wtt 2018 achterwege te blijven, indien uitgestelde of geanonimiseerde openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.
220. De openbaarmaking dient op grond van artikel 62, tweede lid, van de Wtt 2018 achterwege te blijven, indien openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen en uitgestelde of geanonimiseerde openbaarmaking geen uitkomst zou bieden.

**Beoordeling**

221. DNB beoordeelt hierna of één van de hiervoor genoemde gronden van toepassing is.
222. Allereerst ontstaat naar het oordeel van DNB met het openbaar maken van het boetebesluit 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 het boetebesluit. 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.<sup>59</sup> Voor zover openbaarmaking van het boetebesluit leidt tot enige reputatieschade, merkt 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 62, eerste lid, van de Wtt 2018 uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden.
223. Omdat de openbaarmaking naar het oordeel van DNB evenmin tot gevolg heeft dat de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht, ziet DNB voorts geen aanleiding om de openbaarmaking op grond van artikel 62, tweede lid, van de Wtt 2018 achterwege te laten.
224. In dit kader merkt DNB op dat de doelen van volledige openbaarmaking zijn: het informeren van het publiek, het verschaffen van inzicht in de handhavingspraktijk van de toezichthouder en de preventieve werking die van openbaarmaking uitgaat.<sup>60</sup> Ten eerste worden het publiek en de onder toezicht staande instellingen op de hoogte gesteld van de geconstateerde overtreding. Zij kunnen vervolgens, indien zij daartoe aanleiding zien, de instelling 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 het vereiste cliëntenonderzoek uit artikel

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup>Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 75.

23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018 en dat zij optreedt, indien deze verplichting niet wordt nageleefd. Dat geldt ook voor de verplichting op grond van artikel 26 van de Wtt 2018 om de integriteitrisico's bij dienstverlening te onderzoeken en adequaat te ondervangen. Tot slot voorkomt volledige openbaarmaking speculatie of onrust in de markt over de vraag aan welke instelling DNB een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**Zienswijze**

225. Bij brief van 7 juli 2022 heeft DNB CIS in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens de geconstateerde overtredingen. CIS is daarbij tevens in kennis gesteld van het voornemen om, indien zal worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete, het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete openbaar te maken. In Schriftelijke zienswijze II zijn grieven opgenomen met betrekking tot voorgenomen openbaarmaking van een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

*De openbaarmaking**Zienswijze CIS*

226. In randnummers 13, 17 en 32 van de Schriftelijke zienswijze II gaat CIS in op de voorgenomen openbaarmaking van het boetebesluit. DNB verwijst korthedshalve naar randnummer 144 van dit besluit, waar DNB de zienswijze van CIS ten aanzien van openbaarmaking van de boete reeds kort en zakelijk heeft weergegeven. In de kern komt het betoog van CIS erop neer dat dat vroegtijdige openbaarmaking onevenredig zou zijn, omdat zij in een dergelijk geval zou worden geconfronteerd met reputatieschade en mogelijke beëindiging van de bankrelatie. DNB zou derhalve moeten afzien van vroegtijdige openbaarmaking.

*Reactie DNB*

227. In reactie op de zienswijze van CIS merkt DNB het volgende op. Zoals hiervoor is toegelicht is DNB op grond van artikel 61, vierde lid, Wtt 2018 gehouden om tot vroegtijdige openbaarmaking over te gaan van een bestuurlijke boete indien sprake is van een overtreding die op grond van artikel 49, tweede lid, Wtt 2018, in samenhang met artikel 16 van het Bbbfs is gerangschikt in de derde categorie. Het staat niet ter discussie dat de overtreding van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 van de Wtt 2018 en de overtreding van artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 zijn gerangschikt in de derde categorie. Zodoende is DNB gehouden tot vroegtijdige openbaarmaking over te gaan.
228. Artikel 61, vierde lid, Wtt 2018 bepaalt dat DNB zo spoedig mogelijk tot openbaarmaking van het onderhavige boetebesluit dient over te gaan. Dat is slechts anders indien een uitzondering uit artikel 62 Wtt 2018 van toepassing is. Hieruit volgt dat openbaarmaking moet worden uitgesteld of geanonimiseerd dient te geschieden indien (voor zover hier relevant) betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend of de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht. In de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van de Wtt 2018 is toegelicht dat met deze openbaarmakingsbepalingen aansluiting wordt gezocht bij de

openbaarmakingsbevoegdheden op grond van de Wft.<sup>61</sup> Volgens vaste jurisprudentie over de openbaarmaking van besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie ingevolge de Wft, is de toezichthouder verplicht een besluit tot het opleggen van een boete volledig en vroegtijdig openbaar te maken, tenzij bekendmaking van persoonsgegevens onevenredig zou zijn of betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend. Nu het belang van de toezichthouder bij openbaarmaking slechts wijkt voor het belang van de betrokken partijen in geval van onevenredigheid of onevenredige schade, dient het volgens vaste jurisprudentie in zodanig geval te gaan om een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door de financiële onderneming als gevolg van de openbaarmaking te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.<sup>62</sup> Dat dit criterium ook geldt in geval van openbaarmakingen op grond van artikel 61, vierde lid, Wtt 2018, is expliciet bevestigd in de rechtspraak.<sup>63</sup>

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

229. DNB heeft ten aanzien van CIS beoordeeld of sprake is van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door CIS als gevolg van de openbaarmaking te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken. DNB heeft vastgesteld dat daarvan geen sprake is. CIS spreekt in randnummer 17 van haar Schriftelijke zienswijze II over 'significante economische en reputationele nadelen', maar heeft dit verder niet onderbouwd. Ter gelegenheid van de zienswijzezitting heeft (de gemachtigde van) CIS desgevraagd en met zoveel woorden aangegeven te vrezen voor een potentiële beëindiging van de bankrelatie. Naar het oordeel van DNB is de enkele vrees voor een potentiële beëindiging van een bankrelatie geen grond om af te zien van openbaarmaking van onderhavig besluit. DNB verwijst in dit verband ook naar randnummers 145 tot en met 147.

**Conclusie**

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

**Wijze van openbaarmaking**

231. Met inachtneming van de hierboven genoemde doelen van openbaarmaking, bepaalt DNB de wijze van openbaar maken. Het 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 openbaarmakingsbesluit aan CIS 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: "*Bestuurlijke boete voor CIS Management B.V. wegens*

<sup>61</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, p. 75.

<sup>62</sup> CBB 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327.

<sup>63</sup> Rb. Rotterdam 31 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1043, r.o. 5.2. Zie tevens: Rb. Rotterdam 3 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10943, r.o. 6.4. En: Rb. Rotterdam 28 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5158, r.o. 8.3.

*onvoldoende cliëntenonderzoek*", en "*Administrative fine for CIS Management B.V. for insufficient customer due diligence*", en daarbij een link plaatsen naar het nieuwsbericht op de website van DNB. Indien CIS bezwaar maakt tegen het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete, dan zal DNB dit verwerken in de tabel die is opgenomen in het nieuwsbericht.

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

232. In de openbaar te maken versie van het besluit zijn de als vertrouwelijk aangemerkte passages vervangen door de tekst "[VERTROUWELIJK]". Mocht CIS van mening zijn dat er desondanks vertrouwelijke tekst in de openbaar te maken versie van het boetebesluit staat die geschoond zou moeten worden dan wel dat er een feitelijke onjuistheid staat in het nieuwsbericht dan verneemt DNB dat graag zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op **woensdag 31 mei 2023 om 10.00 uur**. Hiertoe kan contact worden opgenomen met [VERTROUWELIJK] via [VERTROUWELIJK].

**I Bezwaar**

233. Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar maken. U kunt uw bezwaarschrift digitaal indienen door een ondertekend bezwaarschrift als PDF-bestand te e-mailen naar: [bezwarenbox@dnb.nl](mailto:bezwarenbox@dnb.nl). Uw ondertekende bezwaarschrift kunt u daarnaast ook op een beveiligde manier bij DNB indienen. U kunt daarvoor gebruikmaken van het bezwaarformulier op de website: <https://www.dnb.nl/bezwaar-indienen>. Ondertekende bezwaarschriften kunnen ook per post worden ingediend bij:

De Nederlandsche Bank N.V.,  
Divisie Juridische Zaken afdeling TP&P,  
postbus 98  
1000 AB Amsterdam.

234. Ingevolge artikel 52 van de Wtt 2018 wordt met het instellen van bezwaar en (hoger) beroep de verplichting tot betaling opgeschort totdat de (hoger) beroepstermijn is verstreken of, indien (hoger) beroep is ingesteld, op dat (hoger) beroep is beslist. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.
235. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking met betrekking tot het besluit tot openbaarmaking van het besluit. Als hangende bezwaar binnen **vijf werkdagen** na bekendmaking van het onderhavige besluit wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Awb, wordt het besluit tot openbaarmaking opgeschort tot de uitspraak van de voorzieningenrechter.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]

Directeur

**Bijlage 1      Wettelijk kader**

---

**Datum**

25 mei 2023

**Wet toezicht trustkantoren 2018****Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

Artikel 23, voor zover relevant, bepaalt:

1. *Het is een trustkantoor verboden een zakelijke relatie aan te gaan of een trustdienst te verlenen, tenzij:*
  - a. *het trustkantoor of een introducerende instelling cliëntenonderzoek heeft verricht en dit cliëntenonderzoek heeft geleid tot het in de artikelen 27 tot en met 30a, 33 en 34 bedoelde resultaat en er redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over de juistheid of volledigheid van dit resultaat;*
2. [...]
3. [...]

Artikel 26, voor zover relevant, bepaalt:

1. *Een trustkantoor heeft kennis van het doel van hetgeen de cliënt beoogt met de trustdienstverlening en onderzoekt, mede aan de hand van de uitkomst van het in dit hoofdstuk voorgeschreven cliëntenonderzoek, of aan die dienstverlening integriteitrisico's zijn verbonden.*
2. *Naar gelang de uitkomst van het onderzoek vergewist een trustkantoor zich ervan dat integriteitrisico's verbonden aan zijn dienstverlening adequaat zijn ondervangen.*
3. [...]

Artikel 27, voor zover relevant, bepaalt:

1. [...]
2. *Het onderzoek stelt het trustkantoor in staat om met betrekking tot de doelvennootschap:*
  - a. [...]
  - b. *het transactieprofiel van de doelvennootschap vast te stellen;*
  - c. *de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap vast te stellen;*
  - d. *de vermogenspositie van de uiteindelijk belanghebbende van de doelvennootschap zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen;*
  - e. *zoveel mogelijk met zekerheid te bepalen dat het vermogen als bedoeld in onderdeel c en het aan de vermogenspositie verbonden vermogen als bedoeld in onderdeel d uit legitieme bron afkomstig zijn;*
  - f. [...]
  - g. [...]
  - h. [...]
  - i. *de strekking waarmee de structuur van de groep waartoe de doelvennootschap behoort is opgezet vast te stellen; en*
  - j. [...]
  - k. *een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties uit te oefenen, teneinde zoveel mogelijk met zekerheid vast te*

*stellen dat deze overeenkomen met de kennis die het trustkantoor heeft van de doelvennootschap, het integriteitrisicoprofiel en het transactieprofiel van de doelvennootschap.*

3. [...]

4. [...]

Artikel 61, eerste lid, bepaalt:

*1. De Nederlandsche Bank maakt een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie ingevolge deze wet openbaar. De openbaarmaking geschiedt zodra het besluit onherroepelijk is geworden.*

Artikel 62 bepaalt:

*1. Openbaarmaking op grond van artikel 61 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 Nederlandsche Bank naar mogelijke overtredingen zou worden ondermijnd;*
- d. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht.*

*2. Openbaarmaking op grond van artikel 61 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. niet in overeenstemming is met het doel van de opgelegde bestuurlijke sanctie, tenzij het een besluit of het opleggen van een bestuurlijke boete betreft; of*
- c. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.*

**Datum**

25 mei 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]