

Aangetekend

[VERTROUWELIJK]
T.a.v. [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]

De Nederlandsche Bank N.V.
[VERTROUWELIJK]
Directeur

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Onderwerp

Beslissing op bezwaar - bezwaar van CIS Management B.V.

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Geachte [VERTROUWELIJK],

Hierbij ontvangt u de beslissing van De Nederlandsche Bank N.V. (**DNB**) op het door u namens CIS Management B.V. (**CIS**) ingediende bezwaarschrift van 1 juni 2023, zoals aangevuld bij brief van 17 juli 2023 (gezamenlijk aangeduid als het **Bezwaarschrift**). Het Bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van DNB van 25 mei 2023 (kenmerk: [VERTROUWELIJK], het **Primaire Besluit**), waarbij DNB aan CIS een bestuurlijke boete heeft opgelegd van EUR 156.250, wegens overtreding van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (**Wtt 2018**), alsmede voor overtreding van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018. Ook heeft DNB in het Primaire Besluit besloten tot openbaarmaking op grond van artikel 61, vierde lid, Wtt 2018.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

De beslissing op bezwaar luidt als volgt: DNB verklaart het bezwaar *ongegrond* en laat het Primaire Besluit in stand, onder aanvulling van de motivering zoals opgenomen in dit besluit.

Hieronder wordt uiteengezet hoe DNB tot deze beslissing is gekomen en hoe dit besluit is opgebouwd.

Inhoudsopgave

1.	Procesverloop	3
2.	Het Primaire Besluit	8
3.	Gronden van bezwaar	10
4.	Heroverweging van het Primaire Besluit	11
4.1	Bezwaargrond i: strijd met het legaliteitsbeginsel	12
4.2	Bezwaargrond ii: geen sprake van overtredingen	14
4.3	Bezwaargrond iii: boeteoplegging is niet opportuun	36
4.4	Bezwaargrond iv: strijd met het gelijkheidsbeginsel	40
4.5	Bezwaargrond v: de boete is te hoog	40
4.6	Bezwaargrond vi: ten onrechte is besloten tot vroegtijdige openbaarmaking	43
4.7	Conclusie	45
5.	Beslissing op bezwaar	45
6.	Proceskostenvergoeding	45
7.	Beroep	45
	Bijlage 1: Juridisch kader	47

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

1. Procesverloop

1. In mei 2019 heeft DNB een on-site onderzoek uitgevoerd bij CIS om vast te stellen in hoeverre de bedrijfsvoering van CIS in overeenstemming was met de vereisten die voortvloeiden uit de Wtt 2018, het Besluit toezicht trustkantoren 2018 (**Btt 2018**), de Regeling toezicht trustkantoren 2018 (**Rtt 2018**), de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**), de Sanctiewet 1977 (**Sw**) en de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 (**RtSw**). Nadat CIS in de gelegenheid was gesteld om te reageren op de voorlopige bevindingenbrief van 22 juli 2019, heeft DNB bij brief van 7 oktober 2019 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) haar definitieve bevindingen met CIS gedeeld.¹ DNB concludeerde in deze brief dat de integere en beheerste bedrijfsvoering bij CIS op meerdere punten ernstige tekortkomingen liet zien. Het beeld van DNB was dat de opzet, het bestaan en de werking van een aantal procedures van CIS onvoldoende waren en dat deze procedures op onderdelen ook niet door CIS werden nageleefd. DNB kwam daarnaast tot de conclusie dat CIS op meerdere onderdelen het cliëntenonderzoek oppervlakkig en onvoldoende gedetailleerd uitvoerde. DNB achtte deze conclusies zorgwekkend, met name omdat de cliënten van CIS meer dan gemiddeld afkomstig zijn uit landen die inherent hogere integriteitsrisico's met zich brengen, zoals bijvoorbeeld Rusland.
2. In reactie op de definitieve bevindingenbrief van 7 oktober 2019 heeft CIS concrete maatregelen aangekondigd om de overtredingen te herstellen. Uiterlijk 31 januari 2020 zouden de herstelacties zijn afgerond.²
3. Zowel telefonisch als bij brief van 14 januari 2020 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) heeft DNB een validatieonderzoek aangekondigd bij CIS.³ Het onderzoek was erop gericht vast te stellen of CIS de bij het onderzoek van DNB uit 2019 vastgestelde tekortkomingen had opgelost en of CIS aan de bepalingen van de Wtt 2018, de Sw, de Wwft en de bij deze wetten behorende lagere regelgeving voldeed. DNB verzocht CIS een actueel overzicht met doelvennootschappen op te sturen.
4. Per e-mail van 11 maart 2020 heeft DNB aangekondigd dat het toezichtbezoek zou worden uitgesteld in verband met de van overheidswege ingestelde maatregelen inzake COVID-19.⁴ CIS heeft de ontvangst van die e-mail per e-mail van 12 maart 2020 bevestigd.⁵
5. Na eerder telefonisch contact tussen DNB en CIS heeft DNB bij brief van 3 augustus 2020 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) aangekondigd dat het validatieonderzoek alsnog doorgang zou vinden.⁶ Het onderzoek zou bestaan uit drie onderdelen: (i) desk research aan de hand van door CIS aangeleverde documenten en dienstverleningsdossiers (**DVD's**), (ii) onderzoek ter plaatse bestaande uit interviews met het bestuur, compliance officer(s) en relatieverantwoordelijken en het inzien van (overige) documentatie en DVD's, en (iii) het beoordelen van het sanctiescreeningsproces. Het onderzoek ter plaatse zou plaatsvinden op 5, 6 en 7 oktober 2020 met een mogelijke uitloop naar 8 oktober 2020. DNB verzocht CIS om de in de bijlage bij de brief genoemde documenten uiterlijk op 19 augustus 2020 in Sharefile te plaatsen. Tevens verzocht DNB om een actueel overzicht met doelvennootschappen. Na ontvangst van die lijst zou DNB vijf doelvennootschappen selecteren waarvan

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

¹ Dossier met op de zaak betrekking hebbende stukken zoals door DNB ingediend ten behoeve van de procedure over de voorlopige voorziening (**Dossier VOVO**), bijlage 74.

² Zie Dossier VOVO, bijlage 49, p. 4.

³ Dossier VOVO, bijlage 1.

⁴ Dossier VOVO, bijlage 2.

⁵ Dossier VOVO, bijlage 3.

⁶ Dossier VOVO, bijlage 4.

zij een volledige kopie van het DVD wenste te ontvangen. DNB zou deze selectie uiterlijk op 21 augustus 2020 kenbaar maken aan CIS. De DVD's zouden vervolgens uiterlijk op 3 september 2020 bij DNB moeten zijn aangeleverd.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

6. Bij e-mail van 6 augustus 2020 heeft CIS de ontvangst van de brief van DNB bevestigd.⁷ Daarnaast heeft CIS nog enkele vragen gesteld over de aan DNB te verstrekken informatie. Op diezelfde dag heeft DNB per e-mail de vragen van CIS beantwoord.⁸ Later die dag heeft CIS DNB verzocht om een uitstel van twee weken voor het aanleveren van de lijst met doelvennootschappen.⁹ Na telefonisch contact te hebben gehad, heeft DNB per e-mail van 6 augustus 2020 één week uitstel verleend (dus tot 26 augustus 2020) voor het aanleveren van de gevraagde lijst.¹⁰
7. Op 12 augustus 2020 heeft CIS DNB zowel telefonisch als per e-mail verzocht om uitstel van het onderzoek ter plaatse vanwege het vaderschapsverlof van een legal accountmanager, tevens [VERTOUWELIJK].¹¹ Bij e-mail van 19 augustus 2020 heeft DNB bevestigd akkoord te gaan met het uitstel van het onderzoek ter plaatse.¹² Het kantoorbezoek zou plaatsvinden op 19, 20 en 21 oktober 2020, met een mogelijke uitloop naar 22 oktober 2020.
8. Op 25 augustus 2020 heeft CIS DNB de verzochte informatie doen toekomen, waaronder een actuele lijst met doelvennootschappen.¹³ Op basis van de ontvangen lijst heeft DNB op 27 augustus 2020 een viertal doelvennootschappen geselecteerd, waarvan zij de complete DVD's wenste te ontvangen, inclusief alle transacties van de laatste vier jaar.¹⁴ De DVD's moesten uiterlijk op 3 september 2020 worden aangeleverd. Het betrof de volgende doelvennootschappen:
 - i. [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK])
 - ii. [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK])
 - iii. [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK])
 - iv. [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK])
9. CIS vroeg per e-mail van 28 augustus 2020 of zij voor het aanleveren van de transacties diende terug te kijken tot de datum van de aanvang van de dienstverlening.¹⁵ DNB antwoordde op 31 augustus 2020 bevestigend, in die zin dat als CIS korter dan vier jaar diensten verleende aan een bepaalde doelvennootschap, alle transacties vanaf de aanvangsdatum van de dienstverlening moesten worden aangeleverd.¹⁶ CIS heeft vervolgens de gevraagde DVD's op 1, 2 en 3 september 2020 via Sharefile verstrekt.
10. Hoewel in eerste instantie was afgesproken om een gedeelte van het onderzoek ten kantore van CIS te verrichten, bleek dat in oktober 2020 niet mogelijk vanwege de maatregelen inzake COVID-19. Daarom is besloten om dat gedeelte van het onderzoek off-site – via de applicatie Webex – uit te voeren.¹⁷ Tijdens het onderzoek heeft DNB gesproken met de bestuurder en enig aandeelhouder, een andere bestuurder, een interne compliance officer en drie accountmanagers.

⁷ Dossier VOVO, bijlage 5.

⁸ Dossier VOVO, bijlage 6.

⁹ Dossier VOVO, bijlage 7.

¹⁰ Dossier VOVO, bijlage 8.

¹¹ Dossier VOVO, bijlage 10.

¹² Dossier VOVO, bijlage 11.

¹³ Zie Dossier VOVO, bijlage 13.

¹⁴ Dossier VOVO, bijlage 14.

¹⁵ Dossier VOVO, bijlage 15.

¹⁶ Dossier VOVO, bijlage 16.

¹⁷ Zie Dossier VOVO, bijlage 49, p. 4-5.

11. Na afloop van de interviews heeft DNB op 19 en 20 oktober 2020 de nog openstaande vragen per e-mail aan CIS gestuurd, waarbij CIS in de gelegenheid is gesteld om aanvullende informatie en/of documentatie uiterlijk 30 oktober 2020 aan te leveren.¹⁸ Per e-mails van 21 oktober 2020 heeft CIS hierover nog enkele vragen aan DNB gesteld, waarop DNB per e-mail van gelijke datum heeft gereageerd.¹⁹
12. Bij e-mails van 21 oktober 2020 heeft CIS de vragen beantwoord (met bijbehorende documenten) die waren gericht aan het bestuur en de compliance officer en de verzochte aanvullende informatie aangeleverd ten aanzien van [VERTROUWELIJK].²⁰
13. Op 23 oktober 2020 heeft DNB de gespreksverslagen van de interviews in Sharefile geplaatst.²¹ CIS kreeg de gelegenheid om uiterlijk 30 oktober 2020 haar eventuele opmerkingen daarop met DNB te delen. Op 26 oktober 2020 gaf CIS aan de nodige op- en aanmerkingen te hebben op de gespreksverslagen.²² Zij verzocht DNB om een week uitstel tot 6 november 2020 om te reageren op de verslagen. Op diezelfde dag heeft DNB het verzochte uitstel verleend.²³
14. Op 27 oktober 2020 heeft CIS aanvullende informatie en documentatie aangeleverd ten aanzien van het dossier [VERTROUWELIJK].²⁴ Voor enkele documenten verzocht zij DNB om uitstel tot en met 6 november 2020. Bij e-mail van diezelfde dag gaf DNB aan geen uitstel te kunnen geven voor het aanleveren van de overige informatie.²⁵ Op 30 oktober 2020 heeft CIS alsnog de resterende documenten aangeleverd.
15. Bij e-mail van 29 oktober 2020 heeft CIS aangegeven de resterende documenten inzake [VERTROUWELIJK] via Sharefile te hebben aangeleverd.²⁶
16. Op 3 november 2020 heeft CIS om een aanvullend uitstel verzocht voor het geven van een reactie op de gespreksverslagen.²⁷ Zij wilde de gespreksverslagen namelijk laten beoordelen door haar externe compliance officer. Vervolgens hebben CIS en DNB telefonisch besproken dat CIS slechts feitelijke onjuistheden kon corrigeren. Nu de externe compliance officer niet aanwezig was geweest bij de gesprekken, was het voor DNB niet duidelijk waarom er om uitstel werd verzocht. Het verzoek om uitstel werd daarom niet gehonoreerd.²⁸
17. Per e-mail van 6 november 2020 heeft CIS haar commentaar op de gespreksverslagen via Sharefile verstrekt.²⁹
18. Op 9 december 2020 heeft DNB haar voorlopige bevindingen en conclusies naar aanleiding van het validatieonderzoek per brief aan CIS kenbaar gemaakt (kenmerk: [VERTROUWELIJK]).³⁰ CIS kreeg de gelegenheid om binnen drie weken schriftelijk te reageren op eventuele feitelijke onjuistheden in het rapport.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

¹⁸ Dossier VOVO, bijlagen 21 en 22.

¹⁹ Dossier VOVO, bijlagen 23-25.

²⁰ Dossier VOVO, bijlage 27.

²¹ Zie Dossier VOVO, bijlagen 28-31.

²² Dossier VOVO, bijlage 32.

²³ Dossier VOVO, bijlage 33.

²⁴ Dossier VOVO, bijlage 34.

²⁵ Dossier VOVO, bijlage 35.

²⁶ Dossier VOVO, bijlage 37.

²⁷ Dossier VOVO, bijlage 39.

²⁸ Dossier VOVO, bijlage 40.

²⁹ Dossier VOVO, bijlagen 41-44.

³⁰ Dossier VOVO, bijlage 45.

19. Op 13 januari 2021 heeft CIS een reactie op de voorlopige bevindingenbrief via Sharefile verstrekt.³¹ Aan de reactie waren zeven bijlagen gehecht.³²
20. Begin februari 2021 heeft DNB bij CIS aangegeven dat niet alle in haar reactie genoemde documenten aan DNB waren verstrekt. Het betrof documenten inzake [VERTROUWELIJK]. CIS heeft deze documenten alsnog op 3 februari 2021 verstrekt.³³
21. Bij brief van 11 maart 2021 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) heeft DNB, met inachtneming van de reactie van CIS en de door haar verstrekte aanvullende informatie, de definitieve bevindingen aan CIS teruggekoppeld.³⁴ DNB concludeerde dat de integere en beheerste bedrijfsvoering bij CIS nog steeds op meerdere terreinen ernstige tekortkomingen liet zien. DNB stelde in drie van de vier DVD's overtredingen vast van onder andere artikel 23, eerste lid, onder a in combinatie met artikel 27 Wtt 2018 en artikel 26, tweede lid, Wtt 2018.
22. DNB heeft op 16 september 2021 een waarschuwingsbrief (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) aan CIS gestuurd en daarin de verwachting uitgesproken dat CIS uiterlijk op 1 maart 2022 alle DVD's in lijn zou hebben gebracht met de vereisten uit de Wtt 2018, de Sw en aanverwante wet- en regelgeving.³⁵ Per abuis ontbrak de bijlage bij de waarschuwingsbrief, zijnde de definitieve bevindingenbrief van 11 maart 2021. Dit is op 19 oktober 2021 gecorrigeerd.³⁶
23. DNB heeft vervolgens op 28 juni 2022 een boeterapport opgesteld en op 7 juli 2022 richting CIS het voornemen geuit om een bestuurlijke boete op te leggen vanwege de genoemde overtredingen (kenmerk: [VERTROUWELIJK]).³⁷ DNB nodigde CIS uit om op dit voornemen van DNB te reageren door het geven van een mondelinge en/of schriftelijke zienswijze.
24. DNB heeft vervolgens enkele malen contact gehad met CIS over de planning van de zienswijze.
25. Voorafgaand aan de zienswijzezitting heeft CIS DNB op 22 juli 2022 een ingevuld draagkrachtformulier met bijbehorende bijlagen toegestuurd.³⁸ Op 22 augustus 2022 heeft CIS een schriftelijke zienswijze³⁹ ingediend, voorzien van bijlagen.⁴⁰ Bij e-mail van diezelfde dag heeft DNB de ontvangst van de zienswijze met bijlagen bevestigd.⁴¹
26. Op 23 augustus 2022 vond een mondelinge zienswijzezitting plaats.⁴² Tijdens de zitting kon CIS een paar vragen over de schriftelijke zienswijze niet beantwoorden. Voor die vragen kreeg CIS een aanvullende reactietermijn van drie weken.⁴³

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

³¹ Zie Dossier VOVO, bijlage 46.

³² Bijlagen 6 en 7 zijn overgelegd als bijlagen 2A-2H bij het verweerschrift dat door DNB is ingediend in de procedure over de voorlopige voorziening.

³³ Dossier VOVO, bijlage 48.

³⁴ Dossier VOVO, bijlage 49.

³⁵ Dossier VOVO, bijlage 50A.

³⁶ Dossier VOVO, bijlage 51.

³⁷ Dossier VOVO, bijlage 53. Het boeterapport is als bijlage 2 bij het boetevoornemen aangehecht.

³⁸ Dossier VOVO, bijlagen 58-58L.

³⁹ Dossier VOVO, bijlage 59A.

⁴⁰ Dossier VOVO, bijlagen 59B-67F.

⁴¹ Dossier VOVO, bijlage 68.

⁴² De spreekantekeningen zijn opgenomen in het Dossier VOVO als bijlage 69.

⁴³ Zie Dossier VOVO, bijlage 70.

27. CIS heeft deze vragen per brief van 14 september 2022 beantwoord.⁴⁴ Aan deze e-mail was een aantal bijlagen gehecht.⁴⁵
28. Bij het Primaire Besluit van 25 mei 2023 heeft DNB aan CIS een bestuurlijke boete opgelegd van EUR 156.250 wegens overtreding van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 Wtt 2018, alsmede voor overtreding van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018. Tevens heeft DNB besloten om tot openbaarmaking over te gaan.⁴⁶
29. Bij e-mail van 31 mei 2023 heeft CIS DNB bericht dat zij voornemens was om een verzoek in te dienen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam gericht op opschorting van het Openbaarmakingsbesluit.⁴⁷ Bij e-mail van diezelfde dag heeft DNB de ontvangst van de e-mail van CIS bevestigd.⁴⁸ DNB heeft aangegeven na ontvangst van het verzoekschrift, gezien artikel 64, derde lid, Wtt 2018, niet over te zullen gaan tot openbaarmaking van het Primaire Besluit totdat de voorzieningenrechter uitspraak zou hebben gedaan.
30. Bij brief van 1 juni 2023 heeft CIS een verzoekschrift ingediend bij de rechtbank Rotterdam, houdende schorsing van het Primaire Besluit, althans het Openbaarmakingsbesluit, tot het moment waarop in beroep (in de bodemprocedure) over de kwestie zou zijn beslist, althans tot het moment waarop DNB zou hebben beslist op de bezwaren van CIS.⁴⁹ Op diezelfde dag heeft CIS ook (pro forma) bezwaar gemaakt tegen het Primaire Besluit.⁵⁰
31. Bij e-mail van 1 juni 2023 heeft DNB bevestigd het verzoekschrift en het (pro forma-)bezwaarschrift te hebben ontvangen.⁵¹
32. Bij brief van 7 juni 2023 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) heeft DNB de ontvangst van het (pro forma-)bezwaarschrift bevestigd en CIS een termijn gegend voor het aanvullen van de bezwaargronden tot uiterlijk 19 juli 2023.
33. Bij brief van 17 juli 2023 heeft CIS de bezwaargronden aangevuld.
34. Bij e-mail van 24 juli 2023 heeft DNB de ontvangst van het aanvullend bezwaarschrift bevestigd. Daarnaast heeft DNB CIS medegedeeld, met het oog op de op 29 augustus 2023 geplande zitting over het verzoek om een voorlopige voorziening, dat zij voornemens was om de uitkomst van de gevraagde voorziening te betrekken in de beslissing op bezwaar. In dat verband verzocht DNB CIS om in te stemmen met een verlenging van de beslistermijn. DNB verwachtte dat de benodigde verlenging drie weken zou bedragen, tot uiterlijk 30 oktober 2023. Bij e-mail van 25 juli 2023 heeft CIS met het verzoek ingestemd.
35. Bij brief van 22 augustus 2023 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) heeft DNB op grond van artikel 7:10, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) de beslissing op bezwaar verdaagd met zes weken. Daarnaast heeft zij de afspraak bevestigd dat de beslistermijn in aanvulling daarop zou worden verlengd tot in ieder geval 30 oktober 2023.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

⁴⁴ Dossier VOVO, bijlage 71A.

⁴⁵ Dossier VOVO, bijlagen 71B-72H.

⁴⁶ Dossier VOVO, bijlagen 75-75D.

⁴⁷ Dossier VOVO, bijlage 76.

⁴⁸ Dossier VOVO, bijlage 77.

⁴⁹ Dossier VOVO, bijlage 78B.

⁵⁰ Dossier VOVO, bijlage 78A.

⁵¹ Dossier VOVO, bijlage 79.

36. Op 29 augustus 2023 heeft bij de rechtbank Rotterdam de mondelinge behandeling plaatsgevonden ter zake van het verzoek van CIS tot schorsing van het Primaire Besluit dan wel het Openbaarmakingsbesluit.
37. Bij e-mail van 4 september 2023 heeft DNB CIS verzocht om aan te geven of zij gebruik wenste te maken van de mogelijkheid om haar bezwaar nader toe te lichten tijdens een hoorzitting. Ook is CIS de mogelijkheid geboden om naar aanleiding van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam (voorafgaand aan de hoorzitting) een aanvullend schriftelijk stuk in te dienen.
38. Bij e-mail van 8 september 2023 heeft CIS DNB bericht geen behoefte te hebben aan een hoorzitting om haar bezwaar nader mondeling toe te lichten. Wel gaf zij aan van de mogelijkheid gebruik te willen maken om uiterlijk 4 oktober 2023 een aanvullend schriftelijk stuk in te dienen.
39. Op 12 september 2023 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam het verzoek van CIS afgewezen.⁵²
40. Op 12 september 2023 heeft DNB het Primaire Besluit openbaargemaakt.⁵³
41. DNB heeft geen aanvullend schriftelijk stuk van CIS ontvangen.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

2. Het Primaire Besluit

42. DNB heeft in het Primaire Besluit toegelicht dat CIS in overtreding was van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 Wtt 2018 alsmede van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018.
43. Op grond van artikel 23, eerste lid, Wtt 2018 is het een trustkantoor verboden een zakelijke relatie aan te gaan of een trustdienst te verlenen, tenzij het trustkantoor cliëntenonderzoek heeft verricht en dat cliëntenonderzoek heeft geleid tot het in (onder andere) artikel 27 Wtt 2018 bedoelde resultaat en er redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over de juistheid of volledigheid van dit resultaat. Als dit cliëntenonderzoek niet (afdoende) is verricht, is het verboden een zakelijke relatie aan te gaan of trustdiensten te verlenen.
44. Op grond van artikel 74 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.
45. Artikel 26 Wtt 2018 verplicht het trustkantoor vervolgens om kennis te hebben van het beoogde doel van de trustdienstverlening, duidelijkheid te verkrijgen over bepaalde integriteitsrisico's en zich ervan te vergewissen dat deze adequaat zijn ondervangen.
46. DNB heeft de DVD's van vier doelvennootschappen onderzocht en vastgesteld dat het cliëntenonderzoek dat door CIS is verricht niet voldoet aan de wettelijke eisen. Het betrof de volgende vier doelvennootschappen:

⁵² V.zr. Rb. Rotterdam 12 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8322.

⁵³ <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/handhavingsmaatregel-2023/boete-voor-trustkantoor-cis-management-wegens-onvoldoende-clientenonderzoek/>, geraadpleegd op 18 oktober 2023.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

<i>Dienstverlenings-dossier</i>	<i>Startdatum dienstverlening</i>	<i>Afronding herbeoordeling/ cliëntenonderzoek sinds inwerkingtreding Wtt 2018</i>	<i>Dienstverlening⁵⁴</i>	<i>Risico⁵⁵</i>
[VERTROUWELIJK]	6 mei 2016	23 april 2019	Trustdiensten a en b	Hoog
[VERTROUWELIJK]	12 februari 2018	9 februari 2019	Trustdiensten a en b	Hoog
[VERTROUWELIJK]	1 november 2019	1 november 2019	Trustdiensten a en b	Hoog
[VERTROUWELIJK]	26 februari 2020	26 februari 2020	Trustdiensten a en b	Hoog

47. De bevindingen van DNB per DVD zijn hierna schematisch weergegeven, waarbij de aangekruiste vakken de vastgestelde overtredingen weergeven:

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		

48. Zoals ook uit de tabel blijkt, heeft DNB vastgesteld dat CIS in drie van de vier onderzochte DVD's geen deugdelijk cliëntenonderzoek heeft verricht dat heeft geleid tot het in artikel 27 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 betreffende doelvennootschappen. Gelet daarop heeft CIS artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 Wtt 2018 overtreden.

⁵⁴ Met de term 'trustdiensten' wordt bedoeld op de definitie van trustdiensten in artikel 1, eerste lid, Wtt 2018.

⁵⁵ Het betreft de door CIS gehanteerde risicoclassificatie; zie Dossier VOVO, bijlage 49, p. 10.

49. DNB heeft vastgesteld dat de overtreding van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 Wtt 2018 is aangevangen op 9 februari 2019. Op die datum is de eerste herbeoordeling van de vier onderzochte DVD's sinds de inwerkingtreding van de Wtt 2018 afgerond ([VERTROUWELIJK]). De overtreding heeft in ieder geval voortgeduurd tot en met 16 september 2021, zijnde de dagtekening van de waarschuwingsbrief⁵⁶. Daarin had DNB aangegeven van oordeel te zijn dat CIS nog steeds in overtreding was van artikel 23, eerste lid, onder a, in combinatie met artikel 27 Wtt 2018.
50. DNB heeft tevens vastgesteld dat CIS artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 heeft overtreden. Uit haar DVD-onderzoek volgde dat CIS zich er ten aanzien van [VERTROUWELIJK] niet van heeft vergewist dat de aan de dienstverlening verbonden integriteitsrisico's adequaat waren ondervangen.
51. DNB heeft de startdatum van deze overtreding vastgesteld op 23 april 2019, zijnde de datum van afronding van de herbeoordeling inzake [VERTROUWELIJK] na de inwerkingtreding van de Wtt 2018. DNB heeft verder vastgesteld dat de overtreding heeft voortgeduurd tot en met in ieder geval 11 maart 2021, zijnde de datum van de definitieve bevindingenbrief⁵⁷. Daarin had DNB vastgesteld dat CIS artikel 26, tweede lid, van de Wtt 2018 overtrad.
52. Naar het oordeel van DNB, aldus het Primaire Besluit, is er sprake van ernstige overtredingen. DNB heeft in haar beoordeling betrokken dat zij eerder in 2015 bij CIS tekortkomingen had vastgesteld ten aanzien van het cliëntenonderzoek en dat zij in 2019 had vastgesteld dat de (i) opzet, het bestaan en de werking van de procedures onvoldoende waren en dat deze op onderdelen door CIS niet werden nageleefd en (ii) CIS het cliëntenonderzoek oppervlakkig en onvoldoende gedetailleerd uitvoerde. DNB acht de overtredingen daarom verhoogd verwijtbaar. DNB heeft CIS zodoende met het Primaire Besluit een bestuurlijke boete van EUR 156.250 opgelegd. Tevens heeft zij met het Openbaarmakingsbesluit besloten tot openbaarmaking van het Primaire Besluit op grond van artikel 61, vierde lid, Wtt 2018.

3. Gronden van bezwaar

53. CIS heeft, samengevat, de volgende bezwaargronden geformuleerd:
- i. Strijd met het legaliteitsbeginsel
54. CIS voert aan dat het Primaire Besluit in strijd is met het legaliteitsbeginsel, omdat daarin overtredingen zijn vastgesteld van zeer open normen. Bovendien handelt DNB volgens CIS in strijd met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel, omdat DNB onvoldoende het gezichtspunt van CIS en de door haar verrichte inspanningen bij haar beoordeling heeft betrokken. Ook voert CIS aan dat DNB in het Primaire Besluit ten onrechte geen belangenafweging heeft verricht.
- ii. Geen sprake van overtredingen
55. CIS stelt dat het Primaire Besluit berust op de zeer open normen uit de artikelen 23, 26 en 27 Wtt 2018. In het Primaire Besluit heeft DNB per deelonderwerp betoogd dat CIS extra (cliënten)onderzoek had moeten doen. CIS zou op die betreffende deelonderwerpen geen volledige zekerheid, dan wel niet zoveel mogelijk zekerheid hebben verkregen. CIS stelt dat voor haar niet kenbaar is wanneer er sprake is van zekerheid of zoveel mogelijk zekerheid. Daarbij komt volgens CIS dat DNB zou hebben geconcludeerd dat doordat CIS onvoldoende onderzoek zou hebben gedaan tegelijk ook onvoldoende informatie is verkregen over de aan de dienstverlening verbonden

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

⁵⁶ Dossier VOVO, bijlage 50A.

⁵⁷ Dossier VOVO, bijlage 49.

integriteitsrisico's (artikel 26, eerste lid, Wtt 2018) en daarmee deze integriteitsrisico's ook onvoldoende zijn ondervangen (artikel 26, tweede lid, Wtt 2018). Deze verwijten leiden vervolgens één op één tot de vraag of CIS überhaupt haar diensten had mogen verlenen gelet op artikel 23 Wtt 2018 en of CIS wel voldoende adequaat de voortdurende controle heeft verricht als bedoeld in artikel 27, tweede lid, aanhef en onder k, Wtt 2018. Een dergelijke benadering doet volgens CIS geen recht aan de inspanningen die zij zich heeft getroost om de verlangde informatie te verzamelen, de risico's in kaart te brengen en adequaat te ondervangen en de dienstverlening te beperken tot de cliënten waarvan zij de overtuiging heeft gekregen dat zij daarnaar voldoende cliëntenonderzoek heeft verricht en dat met positief resultaat heeft afgerond.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

56. Voorts stelt CIS dat DNB ten onrechte is voorbij gegaan aan de toelichting die CIS op de dossiers heeft gegeven, meer in het bijzonder de brief van 13 januari 2021 en de bijlagen 6 en 7. DNB had in elk geval deze brief met bijlagen plus de aanvullende brief van 3 februari 2021 (zichtbaar) in de beoordeling moeten betrekken.

57. Op pagina 5-7 van het Bezwaarschrift gaat CIS vervolgens in op de specifieke bevindingen van DNB in de onderzochte DVD's. Kort samengevat, betwist CIS de door DNB vastgestelde overtredingen.

iii. Boeteoplegging is niet opportuun

58. CIS voert aan dat de door DNB in het Primaire Besluit opgelegde boete niet opportuun was. Zij wijst in dat verband op een aantal omstandigheden, op grond waarvan DNB volgens CIS hooguit tot een reparatoire sanctie had kunnen komen en meent dat boeteoplegging in strijd is met het handhavingsbeleid van DNB. Voor zover DNB met de opgelegde boete heeft gemeend aan normoverdracht te doen, is het Primaire Besluit daarvoor niet geschikt, aldus CIS.

iv. Strijd met het gelijkheidsbeginsel

59. CIS heeft voorts aangevoerd dat DNB in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door haar strenger te behandelen dan andere trustkantoren. Volgens CIS heeft DNB bij andere grotere trustkantoren hooguit gekozen voor reparatoir optreden en heeft zij niet toegelicht om welke reden bij CIS een boete gerechtvaardigd is.

v. De boete is te hoog

60. Als boeteoplegging al gerechtvaardigd was, betoogt CIS subsidiair dat DNB de boete van EUR 156.250 met 25% had moeten verlagen wegens verminderde verwijtbaarheid. Ook had DNB volgens CIS de boete daarnaast op grond van de – in het boetetoemingsbeleid van DNB opgenomen – passendheidsstoets om een aantal redenen verder moeten verlagen.

vi. Ten onrechte is besloten tot vroegtijdige openbaarmaking

61. Tot slot voert CIS aan dat ten onrechte is besloten tot vervroegde openbaarmaking. De negatieve gevolgen van publicatie van de boete staan volgens CIS niet in verhouding tot de vermeende overtredingen, waarbij zij wijst op de moeilijkheden die zij en haar cliënten als gevolg hiervan zullen ondervinden in hun relatie met de huisbank.

4. Heroverweging van het Primaire Besluit

62. DNB heeft het Primaire Besluit naar aanleiding van de bezwaren van CIS op grond van artikel 7:11 Awb heroverwogen. DNB heeft beoordeeld of zij ten tijde van het Primaire Besluit op juiste gronden heeft besloten tot het opleggen van een bestuurlijke boete en tot openbaarmaking daarvan.

63. In **Bijlage 1** is de wet- en regelgeving opgenomen die voor de beoordeling van het bezwaar tegen het Primaire Besluit met name van belang is.
64. DNB gaat in de volgende paragrafen puntsgewijs in op de bezwaargronden van CIS, waarbij voor wat betreft de volgorde zoveel mogelijk is aangesloten bij het Bezwaarschrift.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

4.1 Bezwaargrond i: strijd met het legaliteitsbeginsel

65. CIS voert in de eerste plaats aan dat het Primaire Besluit in strijd is met het legaliteitsbeginsel, omdat DNB daarin overtredingen vaststelt van enkele zeer open normen van de Wtt 2018, te weten de artikelen 23, 26 en 27, over de invulling waarvan geen absolute zekerheid bestaat. CIS vindt het teleurstellend dat DNB na langdurig onderzoek slechts tot de conclusie komt dat CIS op onderdelen van het cliëntenonderzoek in drie dossiers meer had moeten doen, zonder aan te geven waarom dat zo is en welke controlestappen dan genomen moeten worden. Bij een criterium als 'zoveel mogelijk met zekerheid' zou in wezen nooit met het nemen van meer controlestappen mogen worden gestopt, zo stelt CIS.
66. De toepassing van dergelijke open normen vergt dus interpretatie, aldus CIS, waarbij DNB haar standpunt nauwelijks toelicht en ook geen concrete koppeling maakt tussen de interpretatie van die norm door DNB en de handelwijze van CIS. Daardoor kan CIS zich lastig verweren tegen de verwijten van DNB, anders dan door te stellen dat zij meent haar wettelijke verplichtingen wel in voldoende mate te zijn nagekomen. DNB heeft ten onrechte niet in aanmerking genomen wat CIS over haar interpretatie van de normen en de toepassing daarvan in de praktijk heeft verklaard.
67. Door niet het perspectief van CIS bij haar beoordeling te betrekken en de reacties van CIS naast zich neer te leggen, handelt DNB volgens CIS ook in strijd met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel. Bovendien blijkt niet dat DNB in het Primaire Besluit enige belangenafweging heeft verricht, hoewel de wet (in artikel 3:2 Awb) en haar eigen handhavingsbeleid dat van DNB vergt, aldus CIS.

Reactie DNB

68. Deze bezwaargrond vormt deels een herhaling van wat CIS al in haar zienswijze tegen de voorgenomen boete heeft aangevoerd. Hierop is DNB in het Primaire Besluit in randnummers 120-124 ingegaan. Daarin heeft DNB erop gewezen dat uit de parlementaire geschiedenis van de Wtt 2018 volgt dat de wetgever, vanwege de inherent hoge risico's verbonden aan trustdienstverlening, ervoor heeft gekozen om voor elk aspect van het cliëntenonderzoek een wettelijk bepaald resultaat voor te schrijven. Zo bevat de Wtt 2018 een aantal resultaatsverplichtingen (zie bijvoorbeeld de artikelen 26, tweede lid, en 27, tweede lid, aanhef en onder b, c, en i, en het eerste gedeelte van artikel 27, tweede lid, aanhef en onder k). Waar het cliëntenonderzoek naar zijn aard niet kan leiden tot een vaststelling met zekerheid, is in de wet een inspanningsverplichting opgenomen tot het 'zoveel mogelijk met zekerheid' bepalen dan wel vaststellen van het daar benoemde. Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 27, tweede lid, aanhef en onder d en e, en bij het tweede gedeelte van artikel 27, tweede lid, aanhef en onder k.⁵⁸
69. Zoals hieronder (bij de bespreking van bezwaargrond ii) per overtreding nader wordt uiteengezet, staat DNB op het standpunt dat de in het Primaire Besluit vastgestelde overtredingen normen betreffen, waaruit voldoende duidelijk kan worden afgeleid welk resultaat dan wel welke inspanning van het trustkantoor

⁵⁸ Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 9 en 50-55.

wordt verwacht. DNB wijst erop dat in de memorie van toelichting bij de wet specifiek wordt ingegaan op de verplichtingen uit artikel 26 en 27 van de Wtt 2018.⁵⁹ Daarnaast waren de door DNB gepubliceerde Factsheet Wet toezicht trustkantoren 2018 van 7 oktober 2019, de Good Practices Transactiemonitoring voor Trustkantoren van 29 maart 2017 en de Good Practices Fiscale integriteitsrisico's voor Trustkantoren 2019 van 7 april 2019 voor CIS al langere tijd beschikbaar, al voordat DNB in oktober 2020 het validatieonderzoek bij CIS deed. Bovendien stond een groot deel van de normen waarom het hier gaat ook al in de Wtt (oud) en de Regeling integere bedrijfsvoering Wtt 2014 (**Rib 2014**) en diens voorloper de Rib Wtt. De Rib 2014 en de Rib Wtt bevatten ook een uitvoerige toelichting op de daarin opgenomen bepalingen.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

70. CIS specificeert niet op welke punten zij de relevante open normen te onduidelijk vindt. Zij benoemt slechts dat zij teleurgesteld is dat DNB niet verdergaand heeft aangegeven waarom het door CIS verrichte cliëntenonderzoek niet voldoende was en welke controlestappen zij dan had moeten doorlopen. Met dat betoog miskent CIS echter haar eigen verantwoordelijkheid om de wet na te leven en in dat kader het voorgeschreven resultaat dan wel de voorgeschreven inspanning te leveren. Die verantwoordelijkheid heeft CIS als professioneel marktdeelnemer en geadresseerde van de normen en in het licht van de poortwachtersfunctie die zij als trustkantoor vervult. Als zij daarbij op problemen was gestuit, was het haar verantwoordelijkheid om DNB om nadere uitleg of guidance te vragen. Het is niet gebleken dat dat is gebeurd.
71. CIS voert aan dat DNB ten onrechte geen rekening heeft gehouden met datgene wat CIS 'gedurende de rit' naar voren heeft gebracht ter verklaring van haar interpretatie van de normen en de toepassing daarvan in de praktijk. Ook bij dit punt specificeert CIS echter niet op welke uitleg en handelingen zij doelt. Op datgene wat CIS in haar zienswijze op de voorgenomen boete heeft aangevoerd, is DNB uitgebreid ingegaan in het Primaire Besluit. Ook is in onderdeel E van het Primaire Besluit een belangenafweging opgenomen, waarbij is ingegaan op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding en de overige omstandigheden van dit geval. DNB ziet dan ook niet in dat zij in strijd met het beginsel van zorgvuldige voorbereiding of het evenredigheidsbeginsel zou hebben gehandeld. Evenmin volgt zij CIS in haar betoog dat DNB geen belangenafweging zou hebben verricht. Dat de uitkomst van die belangenafweging een andere is dan CIS voor ogen had, kan niet tot de conclusie leiden dat DNB in strijd met artikel 3:2 van de Awb en haar handhavingsbeleid heeft gehandeld. Waar CIS betoogt dat volgens haar boeteoplegging en publicatie niet in evenwicht zijn met de gesignaleerde overtredingen (door CIS aangeduid als 'discussiepunten') in enkele dossiers, wijst DNB op de nadere bevindingen met betrekking tot de specifieke overtredingen bij de bespreking van bezwaargrond ii.
72. DNB verwijst tot slot naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van 15 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5209⁶⁰ en de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (**CBb**) van 28 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ6866 en van 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:432.⁶¹ Daarin is overwogen dat de wettelijke normen, in combinatie met de toelichting

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 50-55.

⁶⁰ Zie rechtsoverweging 7.4.

⁶¹ Laatstgenoemde uitspraak heeft betrekking op het oude recht (de Wtt en de Rib Wtt), maar het ging daarbij om dezelfde normen als nu opgenomen in artikel 27, tweede en derde lid, Wtt 2018.

daarop in de parlementaire geschiedenis en de beleidsuitingen van DNB⁶², voldoende concreet maken wat van een trustkantoor wordt verlangd.

73. Het bezwaar van CIS dat sprake is van strijd met het legaliteitsbeginsel of het lex certa-beginsel slaagt gezien het voorgaande niet.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

4.2 Bezwaargrond ii: geen sprake van overtredingen

Inleiding

74. Voordat wordt ingegaan op de stellingen van CIS ten aanzien van de door DNB vastgestelde overtredingen, hecht DNB eraan op te merken dat zij in de heroverweging van het Primaire Besluit slechts die documenten heeft betrokken die aan haar zijn verstrekt ten tijde van het validatieonderzoek. Het is vaste jurisprudentie⁶³ dat het DVD alle gegevens als bedoeld in (thans) de artikelen 26 en 27 Wtt 2018 bevat en dat het trustkantoor het DVD beschikbaar houdt voor de toezichthouder. Wanneer DNB na dossieronderzoek bij het trustkantoor constateert dat bepaalde gegevens die ingevolge de Wtt 2018 in het cliëntacceptatiedossier gedocumenteerd hadden moeten worden, er niet zijn, is het aan het trustkantoor om aannemelijk te maken dat het desondanks ten tijde van het onderzoek over deze gegevens beschikte. Dat heeft CIS ten aanzien van de later verstrekte documentatie, zoals de brief van 13 januari 2021 met bijlagen en de met de zienswijze nieuw overgelegde documenten niet gedaan. DNB heeft zich daarom ten tijde van het Primaire Besluit terecht beperkt tot de documenten die reeds tijdens de onderzoeksfase aan DNB waren verstrekt. Ook voor de heroverweging geldt dat DNB alleen de tijdens de onderzoeksfase overgelegde documenten in haar besluitvorming betreft.

Tekortkoming 1: vaststellen transactieprofiel doelvennootschap - [VERTROUWELIJK]

75. De eerste tekortkoming ziet op het transactieprofiel uit het DVD van [VERTROUWELIJK]. In het Primaire Besluit heeft DNB in de randnummers 28-32 geoordeeld dat het transactieprofiel van [VERTROUWELIJK] onvoldoende specifiek is om integriteitsrisico's en ongebruikelijke transacties te signaleren. CIS geeft in het Bezwaarschrift aan dat er discussie kan bestaan over wanneer een transactieprofiel 'voldoende' specifiek is. Desalniettemin heeft CIS aanpassingen doorgevoerd en de suggestie van DNB overgenomen om in het transactieprofiel ook grensbedragen op te nemen. Overigens verwijst de wet op geen enkele wijze naar iets als grensbedragen, zo geeft CIS aan. Gezien het voorgaande acht CIS het niet redelijk en in strijd met het legaliteitsbeginsel om voor het verleden een boete op te leggen.⁶⁴

Reactie DNB

76. In artikel 27, tweede lid, aanhef en onder b, Wtt 2018 is de verplichting opgenomen dat een trustkantoor voor elke doelvennootschap waaraan het trustdienst a en b verleent een transactieprofiel dient op te stellen. Bovendien moeten de gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze onderzoeksverplichting ingevolge de artikelen 37, eerste lid, en 39, tweede lid, Wtt 2018 in het DVD zijn opgenomen.
77. Volgens de memorie van toelichting moeten in een transactieprofiel van de doelvennootschap de te verwachten in- en uitgaande geldstromen van de

⁶² Factsheet Wet toezicht trustkantoren 2018 d.d. 7 oktober 2019, Good practices Fiscale integriteitsrisico's voor Trustkantoren 2019 van 7 april 2019, Good practices Transactiemonitoring voor Trustkantoren van 29 maart 2017. Zie inmiddels ook de Factsheet Cliëntenonderzoek door Trustkantoren in relatie tot het rapport "Van herstel naar balans" d.d. 26 juni 2023.

⁶³ Zie onder meer Rechtbank Rotterdam 15 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8566, r.o. 9.4, Cbb 2 februari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:101, r.o. 3.5 en Rechtbank Rotterdam 12 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:6117, r.o. 16.5.

⁶⁴ Pagina 5, randnummer 17, eerste bullet, van het aanvullend bezwaarschrift.

doelvennootschap worden benoemd, ten aanzien van alle relevante activiteiten van de doelvennootschap. Om een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan het monitoren van transacties, ten behoeve van de naleving van de meldplicht uit artikel 16 Wwft, dient een transactieprofiel actueel, volledig en specifiek te zijn.⁶⁵

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

78. Welke eisen DNB aan een goed werkbaar transactieprofiel stelt, heeft zij uitgewerkt in de Good Practices Transactiemonitoring voor Trustkantoren van 29 maart 2017.⁶⁶ Ten aanzien van de eis 'specifiek' is daarin het volgende opgenomen (p. 13):

"de verwachte posten/geldstromen en transacties zijn duidelijk beschreven (onder andere de bedragen, diensten en frequentie). Opgenomen (grens)bedragen zijn goed onderbouwd en kunnen daadwerkelijk bijdragen aan het detecteren van ongebruikelijke transacties en/of afwijkende transactiepatronen."

79. Ook het doel van een transactieprofiel is nader toegelicht (p. 13):

"Nadat het transactieprofiel is opgesteld, gebruikt u het actief bij het monitoren van transacties. Hierbij is het van belang dat u bij iedere transactie nagaat of de transactie in verhouding staan [*sic*] tot de normale of verwachte activiteiten van de cliënt of doelvennootschap, zoals opgenomen in het transactieprofiel."

80. DNB is van mening dat uit het regelgevend kader voldoende duidelijk blijkt aan welke normen of eisen een transactieprofiel moet voldoen. Er is daarom geen sprake van strijd met het legaliteitsbeginsel. Zij verwijst in dit kader ook naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 12 juli 2023:⁶⁷

"19.2 De rechtbank overweegt dat in artikel 27, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wtt 2018 het vaststellen van een transactieprofiel als losstaande verplichting is opgenomen. Uit de eerdergenoemde MvT (p. 53) blijkt dat een transactieprofiel actueel, volledig en specifiek moet zijn om een waardevolle bijdrage aan het monitoren van transacties te kunnen leveren. Hieruit blijkt duidelijk dat bij de invoering van de verplichting om een transactieprofiel op te stellen er rekening mee is gehouden dat het gehele monitoringsproces ruimer dan alleen het transactieprofiel is. Het transactieprofiel moet dus worden vastgesteld en in lijn met de daaraan gestelde vereisten zijn, ook als het transactieprofiel bij eiseres een onderdeel van een samenhangend geheel aan (monitorings)procedures uitmaakt. Dit blijkt overigens ook uit de door eiseres aangehaalde Richtlijn Transactiemonitoring van Holland Quaestor, bijvoorbeeld uit de flowchart 'Uitvoering transactie(monitring)procedure' (pagina 5).

19.3 Welke eisen DNB precies aan een goed werkbaar transactieprofiel stelt, heeft zij in het document 'Good Practices Transactiemonitoring voor Trustkantoren' toegelicht. (...)

Anders dan eiseres is de rechtbank van oordeel dat hiermee voldoende duidelijk is aan welke normen of eisen een transactieprofiel moet voldoen. Deze eisen vindt de rechtbank ook niet onredelijk. Deze

⁶⁵ Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 53.

⁶⁶ Te raadplegen via de volgende website: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/sectoren/trustkantoren/integriteitstoezicht/good-practices-transactiemonitoring-voor-trustkantoren/>.

⁶⁷ Rechtbank Rotterdam 12 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:6117.

invulling is al sinds maart 2017, en dus ruim voor het onderzoek bij eiseres, bekend, waardoor eiseres hiermee bekend had kunnen zijn.”

81. CIS heeft op 1, 2 en 3 september 2020 de door DNB opgevraagde DVD's beschikbaar gesteld (zie randnummer 9 hiervoor). In het DVD van [VERTROUWELIJK] ontbrak echter het transactieprofiel. Daarom heeft DNB bij e-mail van 20 oktober 2022⁶⁸ CIS alsnog gevraagd om dit profiel te verstrekken. Op 30 oktober 2022 heeft CIS vervolgens het transactieprofiel van [VERTROUWELIJK] overgelegd.⁶⁹ Het transactieprofiel luidde als volgt:

Transaction Profile - Standard Transactions

Name Object Company: [REDACTED]									
Standard Transactions									
Name of the transaction	Name of the counterparty	IBAN	Legal basis	Debit or Credit	Minimum amount	Maximum amount	Frequency	Date of the transaction from	Date of the transaction to
Dividend distribution	[REDACTED]	[REDACTED]	Partner's Decision of LLC Business Center	Credit	N/A	N/A	upon request	30 March 2018	30 March 2018
Dividend distribution	[REDACTED]	[REDACTED]	Partner's Decision of LLC Business Center	Credit	N/A	N/A	upon request	09 May 2019	09 May 2019
Payment of management services fee	[REDACTED]	[REDACTED]	Service Agreement	Debit	N/A	N/A	quarterly		N/A
Payment of products	[REDACTED]	[REDACTED]	Invoice	Debit	N/A	N/A	upon request		N/A
Payment of courier services fee	[REDACTED]	[REDACTED]	Invoice	Debit	N/A	N/A	upon request		N/A
Payment of notarial services fee	[REDACTED]	[REDACTED]	Invoice	Debit	N/A	N/A	upon request		N/A
Payment of notarial services fee	[REDACTED]	[REDACTED]	Invoice	Debit	N/A	N/A	upon request		N/A
Payment of courier services fee	[REDACTED]	[REDACTED]	Invoice	Debit	N/A	N/A	upon request		N/A
Payment of legal services fee	[REDACTED]	[REDACTED]	Invoice	Debit	N/A	N/A	upon request		N/A
Loan payout	[REDACTED]	[REDACTED]	Loan Agreement	Credit	N/A	N/A	upon request		N/A

Date latest revision: 02 September 2020
Name revision: [REDACTED]

82. In het transactieprofiel is opgenomen met wat voor soort ontvangsten en betalingen [VERTROUWELIJK] te maken heeft. Onduidelijk is echter welke omvang deze ontvangsten en betalingen hebben, nu de kolommen "Minimum amount", "Maximum amount" en "Frequency" wel zijn opgenomen, maar (grotendeels) niet zijn ingevuld. Het ontbreken van (grens)bedragen maakt dat het transactieprofiel een te grote tolerantie hanteerde voor ontvangsten of betalingen van [VERTROUWELIJK]. Hierdoor kon in feite ieder bedrag worden betaald of ontvangen door [VERTROUWELIJK] zonder dat CIS met behulp van het transactieprofiel kon vaststellen of die transactie ongebruikelijk was of een integriteitsrisico opleverde. Daarmee is dit transactieprofiel onvoldoende specifiek om integriteitsrisico's en ongebruikelijke transacties te signaleren. Het doel van een transactieprofiel kan niet worden bereikt als de kolommen niet actueel, volledig en specifiek zijn en dus niet met bedragen en frequenties zijn ingevuld. CIS heeft ook niet onderbouwd dat het transactieprofiel niettemin voldoende specifiek was om aan de hand daarvan de transacties te monitoren en integriteitsrisico's en ongebruikelijke transacties te signaleren. DNB is daarom ook na heroverweging van oordeel dat het transactieprofiel niet voldoet aan de vereisten van artikel 27, tweede lid, aanhef en onder b, Wtt 2018.
83. Aan het voorgaande doet niet af dat CIS na ontvangst van de voorlopige bevindingenbrief van 9 december 2020⁷⁰ het transactieprofiel van [VERTROUWELIJK] heeft aangepast en geactualiseerd. Dit transactieprofiel heeft CIS in reactie op de voorlopige bevindingenbrief op 13 januari 2021 aan DNB verstrekt.⁷¹ In dit transactieprofiel heeft CIS wel (grens)bedragen opgenomen. Dit laat echter onverlet dat CIS in de overtredingsperiode een niet-specifiek transactieprofiel voor [VERTROUWELIJK] heeft gehanteerd. DNB is bevoegd om een overtreding uit het verleden te beboeten. Dit is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel en evenmin is beboeting in dit geval onredelijk. DNB beschouwt deze overtreding namelijk als ernstig. De stellingen van CIS slagen daarom niet.

⁶⁸ Dossier VOVO, bijlage 22.

⁶⁹ Dossier VOVO, bijlage 38B.

⁷⁰ Dossier VOVO, bijlage 45.

⁷¹ Dossier VOVO, bijlage 47A.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Tekortkoming 2: vaststellen herkomst vermogen doelvennootschap - [VERTROUWELIJK]

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

84. De tweede tekortkoming heeft betrekking op de verplichting van CIS om de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap vast te stellen. In het Primaire Besluit heeft DNB in de randnummers 33-39 geconcludeerd dat CIS de herkomst van het vermogen van [VERTROUWELIJK] niet heeft vastgesteld.
85. Ten aanzien van deze tekortkoming betoogt CIS dat er sprake is van open normen. Daarnaast stelt zij dat het in artikel 27, tweede lid, aanhef en onder c, Wtt 2018 gaat om de vaststelling van de herkomst van het vermogen, in welk kader moet worden vastgesteld hoe het vermogen in het verleden in de doelvennootschap is gekomen om de deelnemingen (dan wel andere activa) te kunnen verwerven. CIS stelt dat DNB ten onrechte vereist dat er een afdoende verklaring moet komen voor veranderingen in de waardering van deelnemingen na het moment waarop [VERTROUWELIJK] aan haar vermogen is gekomen. Dat vereist artikel 27, tweede lid, aanhef en onder c, Wtt 2018 volgens CIS namelijk niet.
- Reactie DNB
86. Op grond van artikel 27, tweede lid, aanhef en onder c, Wtt 2018 dient het trustkantoor de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap vast te stellen. Bovendien moeten de gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze verplichting ingevolge de artikelen 37, eerste lid, en 39, tweede lid, Wtt 2018 in het DVD zijn opgenomen.
87. Volgens de memorie van toelichting 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 verder geen onderscheid gemaakt tussen eigen vermogen en vreemd vermogen.⁷²
88. Artikel 27, tweede lid, aanhef en onder c, Wtt 2018 is een resultaatsverplichting: de herkomst van het vermogen van [VERTROUWELIJK] moet met zekerheid worden vastgesteld.⁷³ Het onderzoek betreft, gezien het voorgaande, (i) het in beeld brengen van het hele vermogen van [VERTROUWELIJK] en (ii) onderzoek naar hoe dit vermogen is ontstaan. Het gaat hier om een van de kernverplichtingen uit de Wtt 2018. Als een trustkantoor het vermogen niet met zekerheid kan vaststellen, kan ook geen oordeel worden gegeven over de legitimiteit daarvan (artikel 27, tweede lid, aanhef en onder e, Wtt 2018). Daardoor kunnen integriteitsrisico's (zoals corruptie, belastingontduiking en witwassen) niet gesignaleerd worden. Dit onderstreept het belang om duidelijkheid te krijgen over het vermogen.
89. In tegenstelling tot hetgeen CIS stelt, blijkt uit de bewoordingen van artikel 27, eerste lid, Wtt 2018 zonder enige twijfel dat een trustkantoor zowel bij aanvang van de zakelijke relatie als bij het verlenen van de trustdiensten cliëntenonderzoek dient te verrichten (waaronder onderzoek naar de herkomst van het vermogen).⁷⁴ Er is dus sprake van zowel een aanvangs- als een doorlopende verplichting tot het verrichten van cliëntenonderzoek. Daarbij komt dat CIS gelet op artikel 74 Wtt 2018 verplicht was om in ieder geval bij de eerste herbeoordeling sinds de inwerkingtreding van de Wtt 2018 cliëntenonderzoek te verrichten.

⁷² Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 54.

⁷³ Zie ook Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 9, 50 en 54.

⁷⁴ Zie ook Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 6.

90. Naar het oordeel van DNB is de norm van artikel 27, tweede lid, aanhef en onder c, Wtt 2018 gezien het voorgaande duidelijk. Zonder nadere toelichting kan DNB het standpunt van CIS dat er sprake is van een open norm daarom niet volgen. Ook volgt DNB CIS niet in haar stelling dat alleen bij verwerving van deelnemingen (dan wel andere activa) de herkomst van het vermogen moet worden vastgesteld.
91. Reeds uit het voorgaande volgt dat de stellingen van CIS niet opgaan. Niettemin heeft DNB in het kader van haar heroverweging het DVD van [VERTROUWELIJK] nogmaals beoordeeld. DNB blijft bij het oordeel dat CIS artikel 27, tweede lid, aanhef en onder c, Wtt 2018 heeft overtreden. Dit blijkt uit het volgende.
92. CIS heeft op 1, 2 en 3 september 2020 de door DNB opgevraagde DVD's beschikbaar gesteld (zie randnummer 9 hiervoor). Het DVD van [VERTROUWELIJK] zou in ieder geval sinds de herbeoordeling op 23 april 2019 informatie moeten bevatten over de herkomst van het vermogen. Mede naar aanleiding van de in het kader van het validatieonderzoek gevoerde gesprekken met de accountmanagers van [VERTROUWELIJK] heeft DNB bij e-mail van 20 oktober 2020 gevraagd naar de jaarcijfers van [VERTROUWELIJK] van 2018 en 2019.⁷⁵ In reactie hierop heeft CIS op 30 oktober 2020 de verzochte jaarcijfers verstrekt.⁷⁶ Onduidelijk is of de jaarrekeningen al in het DVD zaten.
93. In de jaarrekeningen staan de volgende vermogensbestanddelen van [VERTROUWELIJK] vermeld (waarbij de cijfers over 2018 en 2019 nagenoeg gelijklopend zijn en alleen schermopnames zijn opgenomen uit de jaarrekening over 2018):

	Notes	31 December 2018	31 December 2017
NON-CURRENT ASSETS			
Participations in group companies	1	21,184,857	21,184,857
		<u>21,184,857</u>	<u>21,184,857</u>
SHAREHOLDERS' EQUITY			
Issued share capital	5	5,005,255	5,005,255
Revaluation reserve participations		14,437,376	14,437,376
Retained earnings		1,122,533	1,299,443
Result for the year		26,064	(176,910)
		<u>20,591,228</u>	<u>20,565,164</u>

1. Participations in group companies (continued)

The Company has revaluated its participating interests on basis of third party assessment reports that substantiate higher economic values with a more permanent character.

As per the date of preparation of this financial report no up to date financial information on the Company's subsidiaries is 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.

⁷⁵ Dossier VOVO, bijlage 22.

⁷⁶ Dossier VOVO, bijlagen 38C en 38D.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

94. De laatste alinea onder het kopje "*1. Participations in group companies (continued)*" interpreteert DNB zo dat er in zowel 2018 als 2019 geen actuele financiële informatie beschikbaar was over de deelnemingen van [VERTROUWELIJK]. Dit maakt, zoals in beide jaarrekeningen is vermeld, dat CIS (als bestuurder van [VERTROUWELIJK] en verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening) niet in staat was om met zekerheid vast te stellen wat de (actuele) waarde van de deelnemingen was. Deze onzekerheid over de waardering van de deelnemingen werkt één op één door in de herwaarderingsreserve. De omvang van de herwaarderingsreserve is immers afhankelijk van de (actuele) waarde van de activa. Daarmee was tijdens het aftekenen van de jaarrekeningen onduidelijk wat de omvang was van zowel de post "*Participations in group companies*" aan de activazijde van de balans als de post "*Revaluation reserve participations*" aan de passivazijde van de balans. Omdat CIS niet in staat was om de (actuele) waarde van de deelnemingen vast te stellen, bestond dus over het overgrote deel van het vermogen van [VERTROUWELIJK] twijfel of dat vermogen in de jaarrekeningen van 2018 en 2019 op de juiste hoogte was vastgesteld. Gelet op het voorgaande is CIS niet in staat geweest om het hele vermogen van [VERTROUWELIJK] vast te stellen.
95. De bovenstaande constatering had DNB opgenomen in de voorlopige bevindingenbrief.⁷⁷ In reactie daarop heeft CIS het volgende gesteld:⁷⁸
- "In the FS 2019 of the company, like in the FS 2018, the subsidiaries of the company are valued at historic cost price according to Dutch GAAP. At the moment of ascertainment of the financial statements it was researched whether there was any reason to adapt the valuation of the subsidiaries by means of an impairment. This was not the case and the valuation of the subsidiaries at historic cost price as reflected in the FS 2019 in the amount of USD 20.633.449 is correct. The wording taken up in the financial statements is more or less a standard phrase, added in if the financials of the mother company are prepared before the financials of the subsidiaries. According to CIS it is therefore not correct to conclude that CIS does not have certainty about the value of the subsidiaries."
96. DNB merkt hierover het volgende op.
97. Daar waar CIS stelt dat zij heeft onderzocht of er een reden was om de waardering van de deelnemingen voor de boekjaren 2018 en 2019 aan te passen, heeft DNB in de definitieve bevindingenbrief opgemerkt dat in het DVD niet is vastgelegd dat dit onderzoek door CIS heeft plaatsgevonden.⁷⁹ Daardoor kan niet worden vastgesteld dat CIS daadwerkelijk onderzoek heeft gedaan naar de omvang van de deelnemingen.
98. Verder kan DNB niet plaatsen waarom CIS in de jaarrekeningen stelt dat zij geen actuele informatie van de deelnemingen heeft kunnen verkrijgen. Ten eerste blijkt uit de jaarrekening over 2018 dat er in 2017 een herwaardering van de deelnemingen heeft plaatsgevonden, wat geresulteerd heeft in een stijging van de waarde van de deelnemingen met USD 14.437.376. Zie hieronder:⁸⁰

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

⁷⁷ Dossier VOVO, bijlage 45.⁷⁸ Dossier VOVO, bijlage 47B.⁷⁹ Dossier VOVO, bijlage 49, p. 15.⁸⁰ Dossier VOVO, bijlage 38C, p. 5.

The movement in Participations in group companies is comprised as follows:		
	2018	2017
Balance as at 1 January	21,184,857	6,305,262
Investments	-	10,998,611
Disposals	-	(10,556,392)
Revaluation participations	-	14,437,376
Balance as at 31 December	<u>21,184,857</u>	<u>21,184,857</u>

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

99. De in 2017 vastgestelde waarde is vervolgens aangehouden voor 2018 en 2019. CIS heeft niet onderbouwd waarom het in 2017 kennelijk wel mogelijk was om onderzoek te doen naar de actuele waarde van de deelnemingen (en daartoe ook aanleiding bestond), maar dat in 2018 en 2019 kennelijk niet mogelijk was.
100. Daarbij komt dat [VERTROUWELIJK] in alle deelnemingen een belang houdt van 50% of meer (3 deelnemingen 100%, 1 deelneming 72,67% en 2 deelnemingen 50%⁸¹). Bij dit soort deelnemingen mag worden verwacht dat de (groot)aandeelhouder alle relevante documentatie in bezit heeft om zijn aandeelhoudersbevoegdheden goed te kunnen uitoefenen en om aan zijn aandeelhoudersverplichtingen te kunnen voldoen (zoals: het bepalen van de winstbestemming, het verlenen van decharge aan het bestuur en het vaststellen van de jaarrekening). CIS is de bestuurder van [VERTROUWELIJK] en zij voert dus namens [VERTROUWELIJK] de (groot)aandeelhoudersactiviteiten uit. Om die (groot)aandeelhoudersactiviteiten te kunnen uitvoeren, moet CIS over de actuele informatie van de deelnemingen beschikken. Het gaat hier bovendien om de meest dominante post van het vermogen van [VERTROUWELIJK]. Dit onderstreept de noodzaak om hier actuele informatie over in bezit te hebben.
101. Als bestuurder van [VERTROUWELIJK] had CIS, mede gezien de verplichting van artikel 27, tweede lid, aanhef en onder c, Wtt 2018, alles in het werk moeten stellen om aan informatie over de deelnemingen te komen. Als de informatie niet bekend was, had zij moeten laten zien wat zij had onderzocht en duidelijk moeten maken waarom het absoluut onmogelijk om aan die informatie te komen. Als zij overigens echt geen informatie had kunnen verkrijgen over [VERTROUWELIJK] en haar deelnemingen, had ze moeten constateren dat zij niet aan de verplichting van artikel 27, tweede lid, aanhef en onder c, Wtt 2018 kon voldoen en hieraan consequenties moeten verbinden richting [VERTROUWELIJK]. Zij kon dan immers haar functie van bestuurder niet adequaat uitoefenen.
102. Ten slotte wijst DNB erop dat het beroep van CIS in de reactie op de voorlopige bevindingenbrief op het gebruik van de historische kostprijs niet opgaat. In haar reactie geeft CIS aan dat zij Dutch GAAP heeft toegepast op de jaarrekeningen van 2018 en 2019. Dutch GAAP verwijst naar Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (**BW**), aangevuld met de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (**RJ**). Uit de RJ volgt dat de historische kostprijs, zoals door CIS kennelijk gehanteerd bij de waardering van de deelnemingen in de jaarrekeningen, slechts gebruikt kan worden bij niet-materiële deelnemingen met weinig stemrechten. In het geval van [VERTROUWELIJK] gaat het echter om deelnemingen met een zogenoemde 'invloed van betekenis'. Bij dit soort deelnemingen geldt de vermogensmutatiemethode (artikel 2:389, lid 2 en 3, BW en RJ 214 306-311). Slechts in uitzonderingsgevallen zou kunnen worden teruggevallen op de historische kostprijs, maar dan ook alleen als het objectief

⁸¹ Dossier VOVO, bijlage 38C, p. 5.

onmogelijk is om recente informatie op te halen over de deelnemingen. Bij een aandelenbelang van 50% of meer is zo'n objectieve verhindering niet voorstelbaar, omdat je dan niet je (groot)aandeelhoudersverplichtingen kunt uitoefenen. Op geen enkele wijze heeft CIS onderbouwd waarom er sprake zou zijn van een dergelijke verhindering. Een standaardclausule zoals nu is opgenomen in de jaarrekeningen is in ieder geval onvoldoende. Overigens is de historische kostprijs ook niet consequent doorgevoerd in de jaarrekeningen over 2018 en 2019. Een herwaarderingsreserve en de historische kostprijs sluiten elkaar namelijk uit (het is óf het een óf het ander). Gezien het voorgaande heeft CIS bij de berekening van de waarde van de deelnemingen van [VERTROUWELIJK] ten onrechte gebruikgemaakt van de historische kostprijs. Bovendien is de historische kostprijs niet consequent toegepast.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

103. DNB concludeert aan de hand van het bovenstaande dat CIS artikel 27, tweede lid, aanhef en onder c, Wtt 2018 heeft overtreden. De bezwaargronden gericht tegen deze tekortkoming slagen niet.

Tekortkoming 3: vaststellen vermogenspositie UBO's – [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK]en [VERTROUWELIJK]

104. De volgende tekortkoming ziet op de verplichting van CIS om de vermogenspositie van de uiteindelijk belanghebbende(n) (**UBO's**) van de doelvennootschap zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen. In het Primaire Besluit heeft DNB in de randnummers 40-57 geoordeeld dat CIS in zowel het dossier [VERTROUWELIJK], als [VERTROUWELIJK]en [VERTROUWELIJK] de vermogenspositie van de UBO's niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld.
105. CIS verweert zich daartegen met de stelling dat de interpretatie van DNB van de norm uit artikel 27, tweede lid, aanhef en onderdeel d, Wtt 2018 voor haar niet duidelijk is geweest. Dit geldt in het bijzonder voor de uitleg van het criterium 'zoveel mogelijk met zekerheid'. Specifiek ten aanzien van het dossier [VERTROUWELIJK] merkt CIS op dat het om relatief beperkte bedragen gaat in het licht van alle informatie die CIS (wel) had verzameld. Bovendien heeft CIS al geruime tijd nog aanvullende informatie ingewonnen. CIS acht het daarom onredelijk om dit verwijt het boetebesluit te laten ondersteunen.

Reactie DNB

106. Op grond van artikel 27, tweede lid, aanhef en onder d, Wtt 2018 is CIS gehouden om de vermogenspositie van de UBO's van de doelvennootschap zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen. Bovendien moeten de gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze onderzoeksverplichting ingevolge de artikelen 37, eerste lid, en 39, tweede lid, Wtt 2018 in het DVD zijn opgenomen.
107. Uit de memorie van toelichting volgt dat het onderzoek 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. Voor dit onderzoek geldt een inspanningsverplichting: de vermogenspositie van de UBO van de doelvennootschap dient zoveel mogelijk met zekerheid te worden vastgesteld. Dit houdt in dat het trustkantoor moet komen tot een onderbouwde indicatie van de totale omvang en de opbouw van het vermogen van de UBO. Hiertoe kan relevante informatie worden opgevraagd bij de UBO zelf, bij een tussenpersoon, of via openbare bronnen.⁸² Van een trustkantoor wordt een inspanning verwacht om zoveel mogelijk zekerheid te verkrijgen. Van belang is daarbij dat een trustkantoor documenteert wat het in dit kader heeft gedaan

⁸² Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 54.

en op welke documenten het zich heeft gebaseerd. Zie ook de randnummers 68-70 hiervoor.

108. Naar het oordeel van DNB is ook deze norm duidelijk. Ook blijkt uit de memorie van toelichting duidelijk wat wordt verstaan onder het criterium 'zoveel mogelijk met zekerheid'.⁸³ Deze twee stellingen van CIS slagen daarom niet.
109. Er zijn ten aanzien van deze tekortkoming geen concrete bezwaargronden aangevoerd tegen het oordeel van DNB in de dossiers [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Niettemin heeft DNB in het kader van haar heroverweging ook deze DVD's nogmaals beoordeeld. DNB blijft bij de conclusie dat CIS artikel 27, tweede lid, aanhef en onder d, Wtt 2018 heeft overtreden. Zij licht dit als volgt toe.

[VERTROUWELIJK]
110. Uit het DVD van [VERTROUWELIJK] 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, de heer [VERTROUWELIJK], is gekomen.
111. In het cliëntacceptatiememorandum van 3 september 2020 is hierover door de compliance officer het volgende opgemerkt:⁸⁴

"It concerns a Dutch BV with 6 participations in Georgia. 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 2016, 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 of the UBO is to [sic] light and should be increased. [...] I do not find the file fulfills the demands of chapter 4 of the Wtt 2018 up to a sufficient level."

112. Uit het citaat volgt dat de heer [VERTROUWELIJK] nauwe banden heeft met (voormalige) politici, als gevolg waarvan CIS hem heeft aangemerkt als PEP.⁸⁵ Dit gegeven maakt volgens de compliance officer dat het onderzoek naar het vermogen van de UBO was tekortgeschoten en niet voldeed aan de vereisten van de Wtt 2018. Blijkens het cliëntacceptatiememorandum heeft de directie van CIS deze opinie overgenomen en voorgesteld om een diepgaander onderzoek te doen naar het onderliggende bewijs omtrent de bron van het vermogen van de UBO:

"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."

113. DNB heeft echter vastgesteld dat dit onderzoek niet heeft plaatsgevonden. Documenten waaruit dit onderzoek blijkt waren in ieder geval niet opgenomen in het DVD.

⁸³ Zie in dit verband ook de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 12 juli 2023: ECLI:NL:RBROT:2023:6117, r.o. 25.3.

⁸⁴ Dossier VOVO, bijlage 18A.

⁸⁵ Blijkens het interview met de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] op 20 oktober 2020 werd [VERTROUWELIJK], ondanks het feit dat hij strikt gezien geen PEP meer was omdat hij uit het politieke leven was gestapt, toch aangemerkt als PEP. Doordat hij lang betrokken was geweest in de politiek, had hij zijn netwerk nog en kon hij daarin macht uitoefenen. Hij had ook familieleden die actief waren in de politiek; Dossier VOVO, bijlage 28, vraag 7.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

114. Hieruit volgt reeds dat CIS het vermogen van de UBO van [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld. Deze conclusie wordt ondersteund door het interview van DNB met de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], waarin zij (indirect) aangaven geen concreet beeld te hebben van het vermogen van de heer [VERTROUWELIJK]:⁸⁶

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

“Ook hier willen we 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 [*bedoeld wordt te verwijzen naar* [VERTROUWELIJK]] 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].”

115. Verder heeft DNB vastgesteld dat de in het interview genoemde asset declaration dateert van 3 juni 2014⁸⁷ en dus is opgesteld twee jaar voordat CIS de dienstverlening met [VERTROUWELIJK] is aangegaan. Deze asset declaration (en het bijgevoegde cv) waren bovendien verre van actueel ten tijde van de herbeoordeling op 23 april 2019. Ook ontbraken er stukken die het vermogen van [VERTROUWELIJK] onderbouwen.
116. DNB is van oordeel dat het DVD geen onderbouwde indicatie bevat van het totale vermogen van de heer [VERTROUWELIJK]. CIS had zich meer moeten inspannen om de vermogenspositie van de UBO van [VERTROUWELIJK] zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen. Dit geldt temeer nu CIS de heer [VERTROUWELIJK] beschouwt als een PEP. Dit gegeven onderstreept het belang dat CIS een toereikend onderzoek doet naar het vermogen van de heer [VERTROUWELIJK].
- [VERTROUWELIJK]
117. De aandelen in [VERTROUWELIJK] worden gehouden door twee natuurlijke personen en twee investeringsfondsen. CIS heeft twee UBO's vastgesteld: de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Ook ten aanzien van deze UBO's heeft DNB geconstateerd dat hun vermogensposities niet zoveel mogelijk met zekerheid zijn vastgesteld.
118. Ten aanzien van de herkomst van het vermogen van de UBO's heeft DNB in het DVD voor beide UBO's een cv aangetroffen.⁸⁸ Daarnaast heeft CIS toelichtingen op de vermogensposities opgenomen in het cliëntacceptatiememorandum, het client research report en het client information form.⁸⁹
119. Het cliëntacceptatiememorandum vermeldt de volgende constatering van de compliance officer d.d. 12 augustus 2020:⁹⁰

“[...] The file has been improved since the last review, but I do not agree with the proposed risk level. It concerns an online webshop with a lot of transactions. The amounts are small, but transaction monitoring is intense. [...] The effort performed to research the SOW

⁸⁶ Dossier VOVO, bijlage 28, vraag 30.

⁸⁷ Dossier VOVO, bijlage 18D.

⁸⁸ Dossier VOVO, bijlage 19B.

⁸⁹ Dossier VOVO, bijlage 19A.

⁹⁰ Dossier VOVO, bijlage 19A.

of the UBO's should be higher. The circumstances of the client as listed above in my opinion qualify the client as high risk."

Datum
3 november 2023

120. In het client research report is het volgende opgenomen:⁹¹

<i>Below follow a number of research fields with regard to each (pseudo) UBO</i>	
Name UBO 1	[REDACTED]
Nationality	[REDACTED]
Source of wealth?	<i>Employment at</i> [REDACTED]
How has the research been performed?	<i>Review of</i> [REDACTED] <i>see tab 8).</i>
Is there enough certainty on the legitimacy of the source of the wealth of this UBO?	Yes.
Is this UBO a PEP?	No.
How has the research been performed?	<i>Review of Integrity and PEP Declaration (schedule 4 to Principal Party Agreement (see tab 5).</i>
Name UBO 2	[REDACTED]
Nationality	[REDACTED]
Source of wealth?	<i>Employment as programmer at various</i> [REDACTED]
How has the research been performed?	<i>Review of</i> [REDACTED] <i>see tab 8).</i>
Is there enough certainty on the legitimacy of the source of the wealth of this UBO?	Yes.
Is this UBO a PEP?	No.
How has the research been performed?	<i>Review of Integrity and PEP Declaration (schedule 4 to Principal Party Agreement (see tab 5).</i>

Ons kenmerk
T048-2052679144-7771

121. In het client information form van 25 december 2017 is het volgende vermeld:⁹²

3. UBO information:
<i>An Ultimate Beneficial Owner (UBO) is a natural person holding an (in)direct interest in the object company of 25% or more.</i>
<i>Are there any natural persons to be qualified as an UBO? If so how many?</i>
The company's 2 founders are the UBOs. -
1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
If there is any natural person who qualifies as an UBO, the following information and documentation is required for each individual UBO:
- legalized copy ID
- proof of address – see attached [REDACTED]
- 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 cashflow. See bank information attached.
- a signed PPA (including UBO declaration, PEP declaration and Integrity declaration) -

122. In de bovengenoemde documenten is geen gedetailleerde informatie opgenomen over het vermogen van de UBO's. Uit de stukken blijkt niet wat de totale omvang en de opbouw van de vermogensposities van de UBO's zijn. Er wordt alleen opgemerkt dat de huidige schatting van het kapitaal zo'n USD 3,2 miljoen is en dat de positieve cashflow van [VERTROUWELIJK] de bron van het vermogen van de UBO's is. Met deze verklaringen wordt echter noch de omvang noch de opbouw van de vermogens inzichtelijk gemaakt.

⁹¹ Dossier VOVO, bijlage 19A.
⁹² Dossier VOVO, bijlage 19A.

123. Daarbij komt dat uit de cv's van de UBO's volgt dat zij ook andere ondernemingen dan [VERTROUWELIJK] in bezit hebben gehad.⁹³ Niet is toegelicht of daarmee inkomsten zijn verworven en, zo ja, hoeveel.
124. DNB concludeert dat CIS zich (meer) had moeten inspannen om de vermogensposities van de UBO's zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen. Hieraan doet niet af dat de vermogensposities van de UBO's van [VERTROUWELIJK] van een kleinere omvang zijn dan de vermogensposities van de UBO's van de andere onderzochte doelvennootschappen. De verplichtingen uit de Wtt 2018 gelden voor alle doelvennootschappen waarmee CIS een zakelijke relatie wenst aan te gaan of al heeft, ongeacht de omvang van de doelvennootschap of het vermogen van haar UBO('s). Wat betreft de stelling van CIS dat zij nog geruime tijd aanvullende informatie zou hebben ingewonnen, merkt DNB op dat CIS niet heeft toegelicht welke informatie het betreft. Daarbij komt dat CIS, gelet op artikel 23, eerste lid, aanhef en onder a, Wtt 2018 voorafgaand aan de herbeoordeling op 9 februari 2019 afdoende cliëntenonderzoek had moeten verrichten. Het later alsnog inwinnen van aanvullende informatie volstaat niet.

Datum
3 november 2023

Ons kenmerk
T048-2052679144-7771

[VERTROUWELIJK]

125. CIS is op 26 februari 2020 gestart met de dienstverlening aan [VERTROUWELIJK]. Het cliëntenonderzoek diende dus voorafgaand aan die datum te zijn verricht. De UBO van [VERTROUWELIJK] is de heer [VERTROUWELIJK]. In het DVD bevindt zich een asset declaration van 24 juli 2020.⁹⁴ Daaruit blijkt dat het vermogen van de heer [VERTROUWELIJK] bestaat uit deelnemingen in verschillende bedrijven en dat deze zouden optellen tot een vermogen van in totaal EUR 784,6 miljoen:

Type of Asset (e.g. other shareholdings, real estate)	Percentage of ownership by UBO	(Estimated) Value in EUR	Held directly, YES or NO?
(holding by [redacted]) mining assets in the Republic of Buryatia (Russia), ore deposits of Zn, Pb, Ag, Au [redacted]	74,99% shares	up to EUR 400M	No
[redacted] recycling of electronic waste [redacted]	49% minus 1 share	up to EUR 20M	Yes
(holding by [redacted]) Development company, real estate assets	50%	up to EUR 275,6M	No
(holding by [redacted]) mining assets in Zabaikal Krai (Russia) with Au ore deposits, group of companies engaged in gold extraction	100%	up to EUR 80M	No
Venture Assets owns through some venture capital funds, as well as directly as a business angel	up to 10%	up to EUR 9M	No

The total wealth of the UBO of [redacted] is estimated at EUR 784,6M.

⁹³ Dossier VOVO, bijlage 19B.

⁹⁴ Dossier VOVO, bijlage 20.

126. Het DVD bevat echter geen onderliggende documentatie waaruit de waardering van de genoemde deelnemingen blijkt. Zo heeft DNB niet kunnen vaststellen of het vermogen van [VERTROUWELIJK] (waarvan de heer [VERTROUWELIJK] 100% eigenaar is) EUR 80 miljoen bedraagt. Bovendien is een aantal deelnemingen niet in het schema genoemd. Zo valt uit de structuurtekening van 6 oktober 2020⁹⁵ op te maken dat [VERTROUWELIJK], waarvan de heer [VERTROUWELIJK] enig aandeelhouder is, 74,99% van de aandelen van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] in bezit heeft. Daarnaast valt uit openbare bronnen op te maken dat de heer [VERTROUWELIJK] eigenaar is van [VERTROUWELIJK], een bedrijf dat medio 2020 voor honderden miljoenen euro's aandelen in goudproducent [VERTROUWELIJK] heeft gekocht.⁹⁶ Gelet hierop is DNB van oordeel dat CIS de vermogenspositie van de UBO van [VERTROUWELIJK] niet zoveel mogelijk met zekerheid heeft vastgesteld.
127. De door CIS in randnummer 12 van het Bezwaarschrift genoemde bijlagen 6 en 7 zijn door DNB als bijlagen 2A-2H bij het verweerschrift in de procedure over de voorlopige voorziening in het geding gebracht. CIS betoogt dat DNB met name in het kader van [VERTROUWELIJK] te weinig acht heeft geslagen op haar brief van 13 januari 2021 en de genoemde bijlagen. De brief met bijlagen is een reactie op de voorlopige bevindingenbrief van 9 december 2020⁹⁷. De brief was dus logischerwijs niet opgenomen in het DVD van [VERTROUWELIJK]. CIS heeft verder niet onderbouwd dat de bijlagen al op het moment van afronding van het cliëntenonderzoek in haar bezit waren en opgenomen waren in het DVD. DNB heeft zich daarom in het kader van de herbeoordeling beperkt tot de documenten die reeds tijdens de onderzoeksfase aan haar waren verstrekt.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Tekortkoming 4: bepalen legitimiteit vermogen doelvennootschap en vermogenspositie UBO's – [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]

128. De vierde tekortkoming betreft de verplichting van CIS om zoveel mogelijk met zekerheid te bepalen dat het vermogen van de doelvennootschap en het vermogen van de UBO's uit legitieme bron afkomstig zijn. In het Primaire Besluit heeft DNB in de randnummers 58-63 geoordeeld dat CIS in zowel het dossier [VERTROUWELIJK], als [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] niet aan deze verplichting heeft voldaan.
129. CIS betoogt in randnummer 15 van het Bezwaarschrift dat vanwege de geconstateerde overtredingen van artikel 27, tweede lid, aanhef en onderdelen c en d, Wtt 2018 als vanzelf een verwijt ontstaat ten aanzien van de legitimiteit van het vermogen. Het zoveel mogelijk met zekerheid bepalen van de legitimiteit van de bron van het vermogen geldt daarnaast volgens CIS alleen voor het vermogen van de doelvennootschap en niet voor de vermogenspositie van de UBO's. In aanvulling daarop stelt CIS in randnummer 17 van het Bezwaarschrift dat conform de wet onderzoek naar de "legitimiteit van de vermogenspositie" niet per se aan de orde is.

Reactie DNB

130. Artikel 27, tweede lid, aanhef en onder e, Wtt 2018 verplicht een trustkantoor om zoveel mogelijk met zekerheid te bepalen dat het vermogen van de doelvennootschap en het vermogen van de UBO's uit legitieme bron afkomstig zijn. De resultaten van dit onderzoek, alsmede de verrichte inspanningen, moeten op grond van de artikelen 37, eerste lid, en 39, tweede lid, Wtt 2018 worden vastgelegd en in het DVD zijn opgenomen.

⁹⁵ Dossier VOVO, bijlage 37B.

⁹⁶ Zie onder meer: [VERTROUWELIJK], geraadpleegd op 10 oktober 2023.

⁹⁷ Dossier VOVO, bijlage 45.

131. Uit de memorie van toelichting blijkt ten aanzien van dit artikel het volgende. Artikel 27, tweede lid, aanhef en onder e, Wtt 2018 bevat een inspanningsverplichting voor een trustkantoor om de wijze waarop de twee typen vermogens zijn verworven na te gaan en om te beoordelen of de vermogens niet afkomstig zijn uit criminele praktijken of anderszins een risico vormen voor een integere en beheerste bedrijfsvoering. Teneinde te kunnen vaststellen of de vermogens uit legitieme bron afkomstig zijn, zal een trustkantoor gerichte vragen moeten stellen aan de cliënt, alsmede de verkregen informatie moeten controleren aan de hand van openbare bronnen.⁹⁸
132. Uit artikel 27, tweede lid, aanhef en onder e, Wtt 2018 en de bijbehorende toelichting volgt dat het trustkantoor niet alleen onderzoek dient te doen naar de legitimiteit van het vermogen van de doelvennootschap (onderdeel c), maar ook zoveel mogelijk met zekerheid dient vast te stellen dat de vermogenspositie van de UBO uit legitieme bron afkomstig is (onderdeel d). DNB kan de stelling van CIS dat deze laatste verplichting niet uit de wet zou blijken daarom niet volgen.
133. Uit de randnummers 86-127 volgt dat DNB van mening is dat CIS artikel 27, tweede lid, aanhef en onderdelen c en d, Wtt 2018 heeft overtreden. CIS heeft de herkomst van het vermogen van [VERTROUWELIJK] niet vastgesteld, en evenmin de vermogenspositie van de UBO's van [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zoveel mogelijk met zekerheid vastgesteld. Indien de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap of van de UBO('s) 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.
134. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat CIS artikel 27, tweede lid, aanhef en onder e, Wtt 2018 heeft overtreden.

Tekortkoming 5: vaststellen strekking waarmee structuur van de groep waartoe doelvennootschap behoort is opgezet – [VERTROUWELIJK]

135. De vijfde geconstateerde tekortkoming heeft betrekking op de verplichting van CIS om de strekking waarmee de structuur van de groep waartoe de doelvennootschap behoort is opgezet vast te stellen. DNB heeft in het Primaire Besluit in de randnummers 64-70 geconcludeerd dat CIS in het dossier van [VERTROUWELIJK] niet aan deze verplichting heeft voldaan.
136. Op pagina 6, tweede bullet, van het Bezwaarschrift stelt CIS zich op het standpunt dat DNB ten aanzien van deze tekortkoming ten onrechte voorbij is gegaan aan hetgeen CIS heeft gesteld in bijlage 7 bij de brief van 13 januari 2021 (het **[VERTROUWELIJK]-memo**).⁹⁹
- Reactie DNB
137. Op grond van artikel 27, tweede lid, aanhef en onder i, Wtt 2018 is CIS gehouden om de strekking vast te stellen waarmee de structuur van de groep waartoe de doelvennootschap behoort is opgezet. De gegevens die gebruikt zijn voor het onderzoek moeten op grond van de artikelen 37, eerste lid, en 39, tweede lid, Wtt 2018 in het DVD zijn opgenomen.
138. 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

⁹⁸ Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 54.

⁹⁹ Dossier VOVO, bijlage 47B, p. 2.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

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 dat 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.¹⁰⁰

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

139. DNB is van oordeel dat CIS artikel 27, tweede lid, aanhef en onder i, Wtt 2018 heeft overtreden. Dat licht zij als volgt toe.
140. Uit het DVD van [VERTROUWELIJK] blijkt dat zij onderdeel uitmaakt van een groep waartoe ook een entiteit die is gevestigd op de Marshalleilanden behoort, namelijk [VERTROUWELIJK]. In het jaar 2019 is besloten om de voormalige directe aandeelhouder van [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK]. (een Luxemburgse entiteit) uit de structuur te halen.¹⁰¹ Daarmee werd [VERTROUWELIJK] de directe aandeelhouder van [VERTROUWELIJK].
141. De informatie in het DVD over de opzet van de structuur waartoe [VERTROUWELIJK] behoort, is beperkt. In het client research report van 2 september 2020 is enkel opgemerkt dat [VERTROUWELIJK] uit de structuur is gehaald en dat dit schijnbaar is gedaan om de structuur vereenvoudigen. Ook staat in het rapport dat er geen diepgravende analyse is gedaan naar de reden voor het uit de structuur halen van deze Luxemburgse entiteit:¹⁰²
- "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."
142. Uit het DVD blijkt niet dat CIS heeft vastgesteld wat de (fiscale) reden is dat een entiteit op de Marshalleilanden onderdeel uitmaakt van de structuur waartoe [VERTROUWELIJK] behoort. Evenmin blijkt uit het DVD dat CIS deze (fiscale) reden (voldoende) heeft gecontroleerd. CIS heeft daarom niet vastgesteld wat de strekking is waarmee de structuur van de groep waartoe [VERTROUWELIJK] behoort is opgezet. CIS heeft hiermee artikel 27, tweede lid, aanhef en onder i, Wtt 2018 overtreden.
143. Dit klemt des te meer nu de Marshalleilanden tot 18 februari 2020 (en ook op het moment van de herbeoordeling van 23 april 2019) onderdeel uitmaakten van de 'EU list of non-coöperatieve jurisdictions for tax purposes'.¹⁰³ Sinds 14 februari 2023 staan de Marshalleilanden overigens weer opnieuw op de lijst. Deze kwalificatie brengt een verhoogd risico op belastingontduiking en/of -ontwijking met zich.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 55-56. Zie ook Rechtbank Rotterdam 12 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:6117, r.o. 26.3.

¹⁰¹ Dossier VOVO, bijlage 18C.

¹⁰² Dossier VOVO, bijlage 18B.

¹⁰³ https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/f48f6e6e-3ad0-4c6b-8d84-173ab47890ae_en?filename=eu_list_update_14_02_2023_New%20version.pdf, geraadpleegd op 11 oktober 2023.

144. Anders dan CIS stelt, heeft DNB in het Primaire Besluit wel degelijk het [VERTROUWELIJK]-memo van 13 januari 2021¹⁰⁴ in haar oordeel betrokken. Zie hiervoor de randnummers 70 en 166-168 van het Primaire Besluit. Het memo was een reactie van CIS op de voorlopige bevindingenbrief van DNB van 9 december 2020¹⁰⁵. In het memo geeft CIS aan dat zij pas naar aanleiding van de voorlopige bevindingenbrief nader onderzoek heeft gedaan naar de strekking van de structuur:

“Page 16 Purpose of the Structure was not investigated sufficiently

Pursuant to DNB’s findings CIS has performed further research into the purpose of the structure.

The findings are as follows and have been processed into the Client Research Report of [VERTROUWELIJK].”

145. Hiermee onderkende CIS dat een analyse van de reden voor een entiteit op de Marshalleilanden in het oorspronkelijke DVD ontbrak. Daarmee staat vast dat het bij DNB aangeleverde DVD van [VERTROUWELIJK] deze informatie niet bevatte. In het memo wordt ook niet gerefereerd aan documenten waarvan CIS stelt dat die al op het moment van de herbeoordeling van het dossier in haar bezit waren en opgenomen waren in het DVD.
146. Uit het [VERTROUWELIJK]-memo van 13 januari 2021 heeft DNB wel afgeleid dat deze overtreding op die datum was beëindigd. Dit maakt echter niet dat DNB ten tijde van het Primaire Besluit niet langer bevoegd was om de overtreding uit het verleden te beboeten. Ook blijft de gehele overtredingsperiode overeind, omdat het hier slechts gaat om één onderdeel van de bredere, voortdurende overtreding met betrekking tot het cliëntenonderzoek, zoals vastgelegd in artikel 27 in combinatie met artikel 23 van de Wtt 2018.

Tekortkoming 6: uitoefenen voortdurende controle op zakelijke relatie en verrichte transacties – [VERTROUWELIJK]

147. Deze tekortkoming ziet op de verplichting van CIS om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties uit te oefenen, om zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen dat deze overeenkomen met de kennis die het trustkantoor heeft van de doelvennootschap, het integriteitsprofiel en het transactieprofiel van de doelvennootschap. DNB heeft in het Primaire Besluit in de randnummers 71-78 geoordeeld dat ten aanzien van het [VERTROUWELIJK] niet aan deze verplichting is voldaan.
148. CIS stelt zich op pagina 6, derde bullet, van het Bezwaarschrift op het standpunt dat zij wel degelijk voldoende onderzoek zou hebben gedaan naar de gehanteerde transactiestructuur bij een herstructurering van de organisatie van [VERTROUWELIJK]. Dat heeft zij toegelicht in het eerder genoemde [VERTROUWELIJK]-memo¹⁰⁶, maar DNB zou hieraan om onduidelijke redenen voorbij zijn gegaan.

Reactie DNB

149. Artikel 27, tweede lid, aanhef en onder k, Wtt 2018 bepaalt dat een trustkantoor een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties uitoefent, teneinde zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen dat deze overeenkomen met de kennis die het trustkantoor heeft van de doelvennootschap, het integriteitsrisicoprofiel en het transactieprofiel van de

¹⁰⁴ Dossier VOVO, bijlage 47B.

¹⁰⁵ Dossier VOVO, bijlage 45.

¹⁰⁶ Dossier VOVO, bijlage 47B.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

doelvennootschap. Dit stelt CIS in staat om integriteitsrisico's tijdig te signaleren en te ondervangen, alsmede in voorkomend geval een ongebruikelijke transactie te herkennen en te melden aan de Financial Intelligence Unit (**FIU**).¹⁰⁷ Als een trustkantoor niet in staat is de transacties te controleren, moet het de zakelijke relatie beëindigen.¹⁰⁸

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

150. De gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van deze onderzoeksverplichting moeten op grond van de artikelen 37, eerste lid, en 39, tweede lid, Wtt 2018 in het DVD zijn opgenomen.
151. Uit het door CIS aangeleverde DVD van [VERTROUWELIJK] volgt dat [VERTROUWELIJK] is opgericht ter facilitering van een herstructurering van een groep boven [VERTROUWELIJK] hangende vennootschappen. In het client research report van 2 september 2020 is hierover het volgende vermeld:¹⁰⁹

"The client – Mr. [VERTROUWELIJK] – desired to establish the object company – [VERTROUWELIJK] B.V. – in view of the sale by [VERTROUWELIJK] B.V (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]. [...]

Accordingly, [VERTROUWELIJK] B.V. incorporated [VERTROUWELIJK] B.V., contributed its shares in [VERTROUWELIJK] and transferred its shares in [VERTROUWELIJK] B.V. to Mr. [VERTROUWELIJK] Luxembourg investment vehicle company [VERTROUWELIJK] by share purchase agreement of 10 May 2016. [...]

Thus, on 27 December 2016 [VERTROUWELIJK] B.V. sold 51% of its shares in [VERTROUWELIJK] to [VERTROUWELIJK]. On the same date [VERTROUWELIJK] B.V. acquired from [VERTROUWELIJK] full ownership of two other Georgian subsidiaries, namely [VERTROUWELIJK] and [VERTROUWELIJK]. In addition, pursuant to a shareholder's decision of [VERTROUWELIJK] of 22 December 2016, shares in yet two other, partially State-owned Georgian subsidiaries, were acquired by means of a dividend distribution in kind. It concerned a 50% stake in [VERTROUWELIJK] and a 72,7585% stake in [VERTROUWELIJK]. [...]

Two days later, on 29 December 2019 [*sic*], [VERTROUWELIJK] acquired from [VERTROUWELIJK] 50% of the shares in another Georgian company called [VERTROUWELIJK]."

152. Uit dit citaat volgt dat de verkoop van [VERTROUWELIJK] door [VERTROUWELIJK], overigens een andere doelvennootschap van CIS sinds 14 december 2015, bestond uit een opeenvolging van transacties.
153. Bij e-mails van 19 en 20 oktober 2020 heeft DNB over deze transacties nadere vragen aan CIS gesteld.¹¹⁰ Als reactie daarop heeft CIS op 30 oktober 2020 een (ongedateerd) transactiememo, genaamd '[VERTROUWELIJK]', naar DNB gestuurd.¹¹¹ Daarin ging CIS in op de transacties die tussen 10 mei 2016 en december 2017 hadden plaatsgevonden.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 56.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 11.

¹⁰⁹ Dossier VOVO, bijlage 18B.

¹¹⁰ Dossier VOVO, bijlagen 21 en 22.

¹¹¹ Dossier VOVO, bijlage 38E.

154. DNB heeft op basis van de informatie in het DVD vastgesteld dat niet uit het DVD blijkt dat CIS voldoende onderzoek heeft gedaan naar de redenen voor de verkoop van [VERTROUWELIJK] op de manier waarop dat in het client research report en het transactiememo is beschreven. Uit het DVD blijkt dat [VERTROUWELIJK] [VERTROUWELIJK] heeft verkocht aan [VERTROUWELIJK], een speciale voor de koop opgerichte 100% dochteronderneming van [VERTROUWELIJK]. Vervolgens heeft [VERTROUWELIJK] verkocht aan [VERTROUWELIJK], waarbij de koopprijs is voldaan in de vorm van aandelen in andere bedrijven (onder andere [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]). Nergens uit het DVD blijkt waarom de herstructurering moest plaatsvinden door middel van deze constructie aan transacties (het betreft in totaal zo'n acht transacties). Zo is onduidelijk waarom [VERTROUWELIJK] [VERTROUWELIJK] niet direct heeft verkocht aan [VERTROUWELIJK].
155. De complexiteit van (de constructie aan) transacties had voor CIS reden moeten zijn om nader onderzoek te doen naar de rationale van deze transacties. Nergens uit het DVD blijkt echter dat CIS nader onderzoek heeft uitgevoerd om zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen dat deze transacties overeenkwamen met de kennis die CIS had van de doelvennootschap, het integriteitsrisicoprofiel en het transactieprofiel van [VERTROUWELIJK]. Als gevolg hiervan heeft CIS artikel 27, tweede lid, aanhef en onder k, Wtt 2018 overtreden.
156. Daar waar CIS in het Bezwaarschrift verwijst naar het [VERTROUWELIJK]-memo¹¹², geldt dat dit document is overgelegd als bijlage bij de brief van 13 januari 2021 waarmee CIS reageerde op de voorlopige bevindingenbrief van 9 december 2020¹¹³. Deze informatie zat echter niet in het DVD. Hetzelfde geldt voor het overzicht van de herstructurering dat CIS op 14 september 2022 aan DNB heeft gestuurd.¹¹⁴ Het DVD van [VERTROUWELIJK] is door CIS op 23 april 2019 opnieuw onderzocht en herbeoordeeld. Dat was dus het moment waarop aan alle voorschriften van de Wtt 2018 moest worden voldaan. Bovendien moesten de gegevens die gebruikt waren voor het onderzoek zijn opgenomen in het DVD. Nu de informatie uit het [VERTROUWELIJK]-memo en het herstructureringsoverzicht van 14 september 2022 niet waren opgenomen in het DVD, kan DNB deze informatie niet betrekken bij haar (her)beoordeling van het DVD. Deze bezwaargrond kan daarom niet slagen.

Tussenconclusie: overtreding van het verbod op vroegtijdige dienstverlening

157. Nu uit het voorgaande volgt dat het cliëntenonderzoek in drie van de vier onderzochte DVD's niet aan de wettelijke vereisten voldeed en CIS desondanks in die dossiers wel een zakelijke relatie is aangegaan dan wel heeft voortgezet, heeft CIS het verbod van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder a, Wtt 2018 overtreden.

Tekortkoming 7: zich ervan vergewissen dat integriteitsrisico's adequaat zijn ondervangen – [VERTROUWELIJK]

158. De zevende tekortkoming betreft de verplichting van CIS om zich ervan te vergewissen dat integriteitsrisico's die verbonden zijn aan haar dienstverlening adequaat zijn ondervangen. In het Primaire Besluit heeft DNB in de randnummers 79-90 geoordeeld dat CIS ten aanzien van [VERTROUWELIJK] niet aan deze verplichting heeft voldaan.

¹¹² Dossier VOVO, bijlage 47B.

¹¹³ Dossier VOVO, bijlage 45.

¹¹⁴ Dossier VOVO, bijlage 72D en bijlage 1 bij het verweerschrift in de procedure over de voorlopige voorziening.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

159. Op pagina 6, vierde bullet, van het Bezwaarschrift stelt CIS aan de orde dat artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 open normen bevat. Volgens CIS is niet duidelijk wat in de context van dit artikel moet worden verstaan onder het criterium 'zoveel mogelijk met zekerheid'. Meer in het bijzonder is voor CIS onduidelijk welke vragen zij volgens DNB had moeten stellen en waartoe dit dan had kunnen leiden. Ook heeft DNB niet duidelijk gemaakt waarom CIS het risiconiveau niet neerwaarts had mogen bijstellen, nu de UBO al zeer geruime tijd (langer dan de door de wetgever relevant geachte termijn van twaalf maanden) niet meer als PEP kwalificeerde. Volgens CIS had DNB kunnen volstaan met normoverdracht en is het onredelijk om dit verwijt aan het boetebesluit ten grondslag te leggen.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Reactie DNB

160. CIS is op grond van artikel 26, eerste lid, Wtt 2018 verplicht om kennis te hebben van het doel van haar dienstverlening aan de doelvennootschap en om te onderzoeken of aan het verlenen van haar trustdiensten integriteitsrisico's zijn verbonden. Deze verplichting geldt voor alle trustdiensten die een trustkantoor verleent, omdat alle trustdiensten integriteitsrisico's met zich kunnen brengen. Een trustkantoor dient onder meer te onderzoeken of zijn dienstverlening kan worden misbruikt ten behoeve van overtreding van een wettelijk voorschrift. Trustkantoren dienen ervoor te waken dat zij door hun dienstverlening betrokken raken bij het faciliteren van overtredingen van Nederlandse of buitenlandse wetgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het misbruiken van een vennootschapsstructuur voor witwassen of het ontduiken van fiscale of andere verplichtingen in Nederland of een andere jurisdictie.¹¹⁵
161. Een trustkantoor dient zich er op grond van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 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 doelvennootschap. Met de bewoording 'adequaat ondervangen' wordt erkend dat het volledig uitsluiten van enig integriteitsrisico niet altijd gerealiseerd kan worden. Tegelijkertijd geldt ook dat een trustkantoor gehouden is de trustdienstverlening te weigeren of te beëindigen in geval van reële integriteitsrisico's of indien het trustkantoor zich niet afdoende ervan kan vergewissen dat de integriteitsrisico's ondervangen zijn.¹¹⁶
162. In tegenstelling tot hetgeen CIS stelt, is in artikel 26 Wtt 2018 het criterium 'zoveel mogelijk met zekerheid' niet opgenomen. DNB gaat daarom voorbij aan de stelling van CIS dat niet duidelijk zou zijn wat met dit criterium zou zijn bedoeld.
163. De gegevens die gebruikt worden voor de naleving van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 moeten op grond van artikel 37, eerste lid, en artikel 39, tweede lid, aanhef en onder d, Wtt 2018 in het DVD zijn opgenomen.
164. DNB concludeert dat CIS artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 heeft overtreden. Daaraan legt zij het volgende ten grondslag.
165. DNB heeft in het DVD van [VERTROUWELIJK] een memo van 18 april 2016 aangetroffen, genaamd 'Analysis of public information on [VERTROUWELIJK] available in Russian, English and Georgian language (with a special focus on source of wealth, fraud, possible convictions and political power)' dat is opgesteld door een (voormalig) werknemer van CIS.¹¹⁷ Dit memo bevat een analyse van informatie uit openbare bronnen over de (familie van de) UBO van

¹¹⁵ Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 50-51.

¹¹⁶ Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 52.

¹¹⁷ Onderdeel van Dossier VOVO, bijlage 18D.

[VERTROUWELIJK], de heer [VERTROUWELIJK]. In het memo wordt ingegaan op de bron van het vermogen (van de familie), fraude, mogelijke veroordelingen en de politieke invloed van (de familie van) de UBO. Ook wordt gerefereerd aan betalingen of transacties die mogelijk corruptiegerelateerd zijn:

"[VERTROUWELIJK]"

166. Naar aanleiding van het memo heeft DNB tijdens het interview met de heer [VERTROUWELIJK] en de heer [VERTROUWELIJK] (accountmanagers van [VERTROUWELIJK]) op 20 oktober 2020 vragen gesteld over het onderzoek dat CIS heeft verricht naar de UBO van [VERTROUWELIJK], de heer [VERTROUWELIJK]:¹¹⁸

"31. Tab 8, pag. 18-19: "The brothers [VERTROUWELIJK] are a large financier of the political party [VERTROUWELIJK], led by [VERTROUWELIJK] ((former) [VERTROUWELIJK] of Georgia)". De onderzoeksresultaten van CIS neigen naar mogelijke vriendjespolitiek en/of corruptie.

Zijn er naar aanleiding van de gevonden mediaberichten vragen gesteld aan de cliënt/UBO? Is hier verder onderzoek naar gedaan door CIS en wat vindt CIS hiervan?

A: 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.

Q: Wordt er dan geen contact opgenomen met de UBO en gevraagd hoe dit zit?

A: We hebben geen direct contact met UBO, en hij is niet altijd beschikbaar. We hebben met de vertegenwoordiger gesproken.

Q: Is er actief naar gevraagd?

A: We hebben er indirect naar gevraagd. Je kunt dit niet zomaar vragen, want je wil de klantrelatie goed houden."

167. Uit het DVD, noch uit het interview blijkt dat CIS op basis van voormelde informatie uit het memo heeft onderzocht of de in het memo genoemde betalingen en transacties corruptiegerelateerd zijn. Dit nader onderzoek had naar het oordeel van DNB voor de hand gelegen vanwege (i) de betalingen aan en nauwe banden met een politieke partij en een politiek actief persoon, (ii) de sectoren waarin de deelnemingen van de UBO actief zijn en (iii) de overige inhoud van het memo. Nu CIS dit nadere onderzoek niet heeft uitgevoerd, concludeert DNB dat het (integriteits)risico op corruptie onvoldoende is onderzocht.
168. In de zienswijzefase heeft CIS wederom aangegeven dat het memo vol zou staan met ongecontroleerde verklaringen op basis van geruchten en onbetrouwbare internetbronnen. DNB beoordeelt niet of het memo wel of niet juist en betrouwbaar is. Wel merkt zij op dat het DVD van [VERTROUWELIJK] voornoemd memo bevatte en dat CIS verantwoordelijk is voor de

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

¹¹⁸ Dossier VOVO, bijlage 28, vraag 31.

samenstelling van het DVD (met inachtneming van de eisen die de Wtt 2018 daaraan stelt). Uit het DVD blijkt niet waarom het memo ongefundeerde aantijgingen zou bevatten. DNB heeft ook geen stukken in het DVD aangetroffen waaruit blijkt dat CIS nader onderzoek heeft verricht naar de inhoud van het memo en dat dat nadere onderzoek aanleiding zou hebben gegeven om het risico op corruptie naar beneden bij te stellen. Daarentegen blijkt uit het interview met de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] dat, ondanks dat CIS in ieder geval vanaf april 2016 op de hoogte was van de informatie uit openbare bronnen, niet nader is onderzocht of de in het memo genoemde betalingen en transacties corruptiegerelateerd zijn. Zo was er geen direct contact met de UBO, en was hij niet altijd beschikbaar. Voorts werden de vertegenwoordigers van de UBO slechts indirect en niet direct naar informatie gevraagd, met het oog op het behoud van een goede klantrelatie. Mocht er sindsdien toch onderzoek hebben plaatsgevonden, dan heeft dat na de herbeoordeling van [VERTROUWELIJK] – en daarmee te laat – plaatsgevonden.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

169. DNB concludeert op basis van het DVD van [VERTROUWELIJK] dat CIS ook bij een andere transactie onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de ratio daarvan. Het betreft de voorgenomen transactie medio 2016 inzake een betaling van USD 5 miljoen van [VERTROUWELIJK] aan [VERTROUWELIJK]. In het controle- en revisieformulier van 23 april 2019¹¹⁹ heeft CIS bij vraag 17 vermeld dat zij voor deze transactie in 2016 een FIU-melding heeft gedaan. Deze melding is opgenomen in Tab 14 van het DVD van [VERTROUWELIJK] dat CIS aan DNB heeft verstrekt. Naar aanleiding van deze informatie heeft DNB per e-mail van 19 oktober 2020 CIS verzocht om een overzicht in chronologische volgorde waaruit zou blijken wanneer CIS betrokken raakte bij de (voorgenomen) transactie die had geleid tot de FIU-melding in 2016 en de vervolgstappen die CIS daaropvolgend had genomen inclusief de afweging die was gemaakt om de cliëntrelatie voort te zetten.¹²⁰ Op 30 oktober 2020 heeft CIS een (ongedateerd) memo genaamd 'Chronological overview concerning FIU report in file number 052 [VERTROUWELIJK] B.V.' aan DNB doen toekomen.
170. De voorgenomen transactie betrof een cessie, waarbij [VERTROUWELIJK] de schuldenaar, [VERTROUWELIJK] de oorspronkelijke schuldeiser en [VERTROUWELIJK] de nieuwe schuldeiser zou zijn. Het ging om een vordering van USD 5 miljoen van [VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] zou deze vordering cederen aan [VERTROUWELIJK] tegen betaling van USD 5 miljoen door [VERTROUWELIJK]. Het zou volgens de opgave van [VERTROUWELIJK] van destijds gaan om de steun van een erg lucratieve energiedeal en financiële steun voor de aankoop van [VERTROUWELIJK]. De volgende indicatoren hadden naar het oordeel van DNB voor CIS aanleiding moeten zijn tot het doen van nader onderzoek:
- i. het gegeven dat [VERTROUWELIJK] geen goede onderbouwing kon of wilde geven voor de voorgenomen transactie.
 - ii. de banden van de UBO, de heer [VERTROUWELIJK], met (voormalige) politici en het feit dat de UBO tot eind [VERTROUWELIJK] parlementslid was in Georgië, hetgeen een verhoogd risico op corruptie met zich brengt.
 - iii. [VERTROUWELIJK] betreft een op Cyprus gevestigde entiteit en bovendien een niet-geaffilieerde partij, wat een verhoogd risico op belastingontduiking of -ontwijking met zich brengt.
 - iv. [VERTROUWELIJK] betreft een entiteit die is gevestigd op de Marshalleilanden, hetgeen tevens een verhoogd risico op belastingontduiking of -ontwijking met zich brengt.

¹¹⁹ Dossier VOVO, bijlage 18E.

¹²⁰ Dossier VOVO, bijlage 21.

171. Deze indicatoren in onderlinge samenhang bezien brengen naar het oordeel van DNB een verhoogd risico op reële integriteitsrisico's met zich. Uit het DVD blijkt niet dat CIS zich ervan heeft vergewist dat deze aan de dienstverlening verbonden integriteitsrisico's adequaat zijn ondervangen. CIS had volgens DNB nadere vragen moeten stellen of de trustverlening aan [VERTROUWELIJK] moeten beëindigen.
172. Uit het voorgaande blijkt dat CIS in twee verschillende casus artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 heeft overtreden. In beide gevallen heeft CIS onvoldoende onderzoek verricht om zich ervan te vergewissen dat de integriteitsrisico's adequaat waren ondervangen.
173. CIS betoogt in het Bezwaarschrift dat het haar onduidelijk is welke nadere vragen zij had moeten stellen en waar dit toe had moeten leiden. Zowel voormeld memo over de achtergrond van de UBO als de voorgenomen transactie van USD 5 miljoen hadden voor CIS aanleiding moeten zijn voor het doen van nader onderzoek, zodat CIS had kunnen vaststellen of, en zo ja welke, reële corruptiegerelateerde of (verhoogde) integriteitsrisico's er waren. CIS heeft echter stilgezeten en zich er niet van vergewist dat de aan de dienstverlening verbonden integriteitsrisico's adequaat waren ondervangen.
174. Overigens is in de context van artikel 26 Wtt 2018 niet direct relevant op welk risiconiveau CIS [VERTROUWELIJK] precies had moeten behandelen. Artikel 26 Wtt 2018 maakt duidelijk dat CIS kennis moet hebben van het doel van de dienstverlening aan de doelvennootschap en moet nagaan of aan het verlenen van de trustdiensten integriteitsrisico's zijn verbonden. Ook moet CIS volgens dit artikel zich ervan vergewissen dat de vastgestelde integriteitsrisico's adequaat zijn ondervangen. Dat heeft CIS hier onvoldoende gedaan. Dit staat los van de risicoclassificatie van de doelvennootschap. In dit verband wijst DNB nog op de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 12 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:6117, r.o. 28.
175. Gelet op het bovenstaande kan het standpunt van CIS niet worden gevolgd. Voor zover CIS stelt dat DNB had moeten volstaan met normoverdracht, verwijst DNB naar hoofdstuk 4.3 hierna.

Conclusie t.a.v. overtredingen

176. Concluderend is DNB ook na heroverweging van oordeel dat CIS artikel 23, eerste lid, aanhef en onder a, in combinatie met artikel 27 Wtt 2018 en artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 heeft overtreden.
177. CIS stelt dat het Primaire Besluit berust op de zeer open normen uit de artikelen 23, 26 en 27 Wtt 2018. Met name zou onduidelijkheid bestaan over de criteria 'met zekerheid' en 'zoveel mogelijk met zekerheid'.
178. Zoals in hoofdstuk 4.1 en ten aanzien van de individuele overtredingen hiervoor is toegelicht, stelt DNB zich op het standpunt dat de vastgestelde overtredingen normen betreffen, waaruit voldoende duidelijk kan worden afgeleid welk resultaat dan wel welke inspanning van een trustkantoor wordt verwacht. In de memorie van toelichting bij de Wtt 2018 is bovendien voor elke overtreden norm specifiek uitgeschreven wat van een trustkantoor wordt verwacht. Volgens DNB is er daarom geen strijd met het legaliteitsbeginsel.
179. DNB betwist voorts dat zij, zoals CIS stelt, te snel zou hebben geconcludeerd dat er sprake is van een overtreding van een van de normen uit artikel 27, tweede lid, Wtt 2018, waardoor automatisch ook sprake zou zijn van een

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

overtreding van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018. Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft DNB alle opgevraagde DVD's zorgvuldig onderzocht en aan de hand daarvan onderbouwd vastgesteld dat CIS voor bepaalde DVD's specifieke normen uit de Wtt 2018 heeft overtreden. Daarbij heeft DNB de overtredingen van de diverse subonderdelen van artikel 27, tweede lid, en de overtreding van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 afzonderlijk onderzocht en vastgesteld. De stelling dat de ene overtreding automatisch uit de andere voortvloeit is dus onjuist. Wel wijst DNB erop dat zij bij het bepalen van de hoogte van de boete ervoor heeft gekozen één bestuurlijke boete op te leggen voor zowel de overtredingen van artikel 23, eerste lid, sub a jo. artikel 27, tweede lid, als voor de overtreding van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018. Dit wordt verder toegelicht in randnummer 204.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

180. Daar waar CIS stelt dat DNB ten onrechte is voorbij gegaan aan de toelichting die CIS op de dossiers heeft gegeven, meer in het bijzonder de brief van 13 januari 2021 met bijlagen 6 en 7 en de brief van 3 februari 2021, geldt het volgende. Uit het voorgaande blijkt dat DNB wel degelijk kennis heeft genomen van alle door CIS aangeleverde informatie, waaronder de bijlagen 6 en 7¹²¹ bij de brief van 13 januari 2021 en de brief van 3 februari 2021. Deze stukken hebben DNB echter niet tot een ander oordeel gebracht over de overtredingen. Het staat vast dat de betreffende documenten, voor zover zij niet al eerder in de DVD's waren opgenomen en dus sowieso door DNB zijn betrokken in de boeteoplegging, niet waren opgenomen in de DVD's. Zoals in randnummer 74 nader is uitgewerkt, hoeft DNB in principe enkel acht te slaan op de informatie die is opgenomen in het DVD. Het DVD moet immers alle gegevens bevatten als bedoeld in de artikelen 26 en 27 Wtt 2018. Wanneer DNB na dossieronderzoek bij het trustkantoor constateert dat bepaalde gegevens die ingevolge de Wtt 2018 in het cliëntacceptatiedossier gedocumenteerd hadden moeten worden, er niet zijn, is het aan het trustkantoor om aannemelijk te maken dat het desondanks ten tijde van het onderzoek over deze gegevens beschikte. Dat heeft CIS ten aanzien van de genoemde brieven en de bijlagen 6 en 7 niet gedaan. DNB heeft zich daarom in het kader van de herbeoordeling terecht beperkt tot de documenten die reeds tijdens de onderzoeksfase aan DNB waren verstrekt.
181. Gezien het voorgaande slaagt bezwaargrond ii niet.

4.3 Bezwaargrond iii: boeteoplegging is niet opportuun

182. CIS voert in hoofdstuk B van het Bezwaarschrift aan dat boeteoplegging niet opportuun was. Voor zover DNB daarmee heeft beoogd aan normoverdracht te doen, wijst CIS erop dat (i) DNB ook had kunnen kiezen voor informele handhavingsmaatregelen of formele reparatoire maatregelen en (ii) dat het Primaire Besluit voor normoverdracht nauwelijks bruikbaar is. Zij werkt dit als volgt verder uit.
183. Bij de keuze tussen informeel en formeel optreden, respectievelijk tussen reparatoir en punitief optreden, heeft DNB volgens CIS in strijd met haar handhavingsbeleid gehandeld door geen rekening te houden met een aantal nader genoemde omstandigheden: CIS heeft volledige medewerking verleend aan het onderzoek van DNB en direct actie ondernomen. Volgens CIS is verder geen sprake van recidive en heeft DNB CIS ook niet eerder aangesproken op andere overtredingen. De vermeende overtredingen zijn volgens CIS niet het gevolg van enig bewust onjuist beleid en bovendien is geen sprake van benadeling van derden. CIS heeft ook geen voordeel genoten van de vermeende overtredingen. Tot slot wijst CIS erop dat geen sprake is geweest van enige marktverstoring of schade aan het vertrouwen in de markt voor

¹²¹ Overgelegd als bijlagen 2A-2H bij het verweerschrift in de procedure over de voorlopige voorziening.

trustdiensten of andere relevante zakelijke diensten. Als dit alles was meegewogen, had DNB volgens CIS hooguit tot reparatoir optreden kunnen komen.

Datum

3 november 2023

184. Het Primaire Besluit is volgens CIS voor normoverdracht nauwelijks bruikbaar, omdat de daarin vastgestelde overtredingen niet goed te relateren zijn aan enige norm uit de Wtt 2018 en ook onduidelijk is waarom de interpretatie van DNB van die wettelijke normen juist zou zijn.

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Reactie DNB

185. Deze bezwaargrond vormt opnieuw grotendeels een herhaling van datgene wat CIS al in haar zienswijze op het voorgenomen boetebesluit heeft aangevoerd. In het Primaire Besluit, in de randnummers 135-143, is op dat betoog al ingegaan. CIS heeft niet gespecificeerd op welke punten zij zich met die weerlegging niet kan verenigen. DNB verwijst dan ook in de eerste plaats naar de genoemde onderdelen van het Primaire Besluit. Zij voegt hieraan het volgende toe.
186. Voor wat betreft het betoog van CIS dat het Primaire Besluit niet voor normoverdracht bruikbaar zou zijn, omdat de relevante normen en de invulling daarvan door DNB onduidelijk zouden zijn, verwijst DNB naar hoofdstuk 4.1 hierboven. Daarin is toegelicht dat de door CIS overtreden normen voldoende duidelijk en kenbaar voor CIS waren en dat als dat niet zo was, het op de weg van CIS lag om opheldering te vragen bij DNB, wat niet is gebeurd. Overigens is het bevestigen van de norm niet het enige doel van deze punitieve sanctie, maar gaat het daarnaast om, behalve leedtoevoeging, het voorkomen van nieuwe overtredingen door CIS (speciale preventie) en, vanwege de openbaarmaking ervan, het voorkomen van overtredingen bij andere onder toezicht staande trustkantoren (generale preventie).
187. In reactie op het betoog van CIS dat DNB bij de keuze tussen informeel en formeel, en tussen reparatoir en punitief optreden, in strijd gehandeld heeft met haar handhavingsbeleid, wijst DNB er nogmaals op dat trustkantoren in de Wtt 2018 als poortwachters zijn aangewezen. Met de voorafgaande en doorlopende controle van hun cliënten leveren trustkantoren 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.
188. Het vereiste om een gedegen cliëntenonderzoek te verrichten (en het verbod uit artikel 23 Wtt 2018 om een zakelijke relatie aan te gaan of trustdiensten te verlenen indien dat onderzoek niet (afdoende) is verricht) vormt zodoende een belangrijke pijler van de doelstellingen die de wetgever met de Wtt 2018 voor ogen heeft. Dit volgt ook uit de wetsgeschiedenis bij de Wtt 2018¹²²:

"Om de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel te beschermen is gekozen voor een systeem met poortwachters. Deze poortwachters doen onderzoek bij hun dienstverlening naar hun cliënt ter voorkoming van witwassen, de financiering van terrorisme en ander maatschappelijk onbetamelijk gedrag. Naast onder meer financiële instellingen, en vrije beroepsbeoefenaars als notarissen en advocaten, fungeren ook trustkantoren als poortwachters. Dit houdt in dat trustkantoren zich voorafgaand en tijdens hun dienstverlening moeten inspannen om te voorkomen dat het Nederlandse financiële 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

¹²² Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 3.

betaamt. Als trustkantoren diensten verlenen aan of door middel van Nederlandse rechtspersonen of vennootschappen geldt deze poortwachterfunctie ook voor de toegang tot het Nederlandse rechtstelsel: het voorkomen dat rechtspersonen of vennootschappen worden gebruikt voor de genoemde doeleinden.

Om deze poortwachterfunctie te kunnen vervullen dienen trustkantoren hun bedrijfsvoering zo in te richten dat integriteitsrisico's worden gesignaleerd en kunnen worden beheerst. Integriteitsrisico's zijn risico's op een ontoereikende naleving van geldende wet- en regelgeving, maar ook op betrokkenheid van het trustkantoor bij handelingen die ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht of in het maatschappelijk verkeer betaamt. Niet alleen het trustkantoor en zijn medewerkers zelf moeten zich zodanig gedragen dat aantasting van de reputatie van het trustkantoor en van de financiële markten wordt voorkomen, ook de cliënten van het trustkantoor mogen geen onaanvaardbaar risico vormen.

In dat kader wordt van trustkantoren verwacht dat zij bij hun dienstverlening 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: waarom wil men toegang tot het Nederlandse financieel stelsel of rechtstelsel?"

189. Het cliëntenonderzoek dat trustkantoren voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of aan het verlenen van een trustdienst moeten doen, draagt bij aan het herkennen en beheersen van risico's die bepaalde cliënten of bepaalde soorten van dienstverlening met zich brengen. Het cliëntenonderzoek had CIS in staat moeten stellen om aan de in artikel 26 en 27 van de Wtt 2018 vervatte verplichtingen te voldoen.
190. DNB heeft op het punt van het cliëntenonderzoek diverse tekortkomingen/overtredingen vastgesteld in meerdere DVD's. DNB verwijst hiervoor naar hoofdstuk 4.2 hiervoor. Zo heeft CIS langere tijd een niet-specifiek transactieprofiel voor [VERTROUWELIJK] gehanteerd. Hierdoor is CIS onvoldoende in staat geweest om met behulp van het transactieprofiel ongebruikelijke transacties of integriteitsrisico's bij [VERTROUWELIJK] vast te stellen. Verder heeft CIS bij [VERTROUWELIJK] de herkomst van het vermogen niet met zekerheid vastgesteld. CIS is niet in staat geweest om vast te stellen wat de actuele waarde van de deelnemingen was, zodat over het overgrote deel van het vermogen van [VERTROUWELIJK] twijfel bestond of dat vermogen in de jaarrekeningen van 2018 en 2019 op de juiste hoogte was vastgesteld. Voor CIS was daarmee onduidelijk of en, zo ja, in hoeverre het gehele vermogen van [VERTROUWELIJK] klopte en evenmin was haar duidelijk hoe dat vermogen was opgebouwd.
191. Daarnaast heeft CIS ten onrechte nagelaten om het vermogen van de UBO van [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] (die CIS als PEP beschouwde), het vermogen van de twee UBO's van [VERTROUWELIJK], de heren [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], en het vermogen van de UBO van [VERTROUWELIJK], de heer [VERTROUWELIJK], zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen. Ook heeft CIS niet zoveel mogelijk met zekerheid bepaald dat (1) het vermogen van [VERTROUWELIJK] en (2) het vermogen van de UBO's van [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] uit legitieme bron afkomstig waren. Dit is te meer bezwaarlijk omdat een deel van deze

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

UBO's actief is in landen of banden heeft met publieke personen in landen die een lage score hebben op de index van Transparency International (Georgië 41 en Rusland 137).¹²³

Datum

3 november 2023

192. Verder heeft CIS niet onderzocht wat de (fiscale) reden is dat (sinds 2019) de 100% aandeelhouder van [VERTROUWELIJK] is gevestigd op de Marshalleilanden en waarom deze aandeelhouder onderdeel uitmaakt van de structuur. Daarmee heeft CIS niet vastgesteld wat de strekking van de opzet van de structuur is waartoe [VERTROUWELIJK] behoort. Ook heeft CIS geen toereikende voortdurende controle uitgevoerd, door niet te onderzoeken waarom een complex aan transacties nodig was voor de verkoop van [VERTROUWELIJK], en waarom [VERTROUWELIJK] deze vennootschap niet direct heeft verkocht aan [VERTROUWELIJK]. Het DVD van [VERTROUWELIJK] laat niet zien dat CIS met zekerheid heeft vastgesteld dat deze (of dit geheel aan) transacties overeenkomen met de kennis die CIS had van de doelvennootschap, het integriteitsrisicoprofiel en het transactieprofiel van de doelvennootschap. Ten slotte heeft CIS naar aanleiding van zowel de bevindingen van het memo van 18 april 2016 (zie randnummer 165) als de voorgenomen transactie inzake een betaling van USD 5 miljoen van [VERTROUWELIJK] aan [VERTROUWELIJK] geen nader onderzoek gedaan. Hierdoor is CIS niet in staat geweest om vast te stellen welke integriteitsrisico's dit opleverde en is zij evenmin in staat geweest om deze integriteitsrisico's adequaat te ondervangen.
193. Uit het handhavingsbeleid van DNB volgt dat indien voor het bereiken van normconform gedrag de inzet van handhavingsinstrumenten nodig is, die handhaving in ieder geval gericht is op het beëindigen van de overtreding en het herstel van het naleven van de norm. Daarnaast beziet DNB separaat of voor het opleggen van een boete aanleiding bestaat, waarbij dit eerder in de rede ligt naar mate de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van de overtreder toeneemt.
194. DNB heeft overeenkomstig dit beleid met de waarschuwingsbrief van 16 september 2021¹²⁴ bij CIS aangedrongen op het beëindigen van de overtredingen en het herstel van het naleven van de wettelijke normen. In die brief heeft DNB verder aangekondigd dat zij zich beraadt op het opleggen van een boete.
195. Tot het opleggen van die boete is DNB overgegaan, aangezien de hiervoor genoemde overtredingen, die nota bene zijn begaan in dossiers die CIS zelf als 'hoog risico' had aangemerkt, ernstig en verwijtbaar zijn. Deze overtredingen hebben bovendien ruim twee jaar voortgeduurd. CIS is als gevolg daarvan ernstig tekortgeschoten in haar rol als poortwachter. DNB blijft ook na heroverweging bij haar standpunt dat het opportuun was voor deze overtredingen een boete op te leggen.
196. DNB heeft in het Primaire Besluit al toegelicht dat en waarom de omstandigheden die volgens CIS aanleiding hadden moeten zijn om voor een informele of reparatoire sanctie te kiezen, voor haar geen aanleiding vormen om af te zien van het opleggen van een boete en evenmin om tot boetematiging over te gaan. DNB zal hierop verder ingaan bij de behandeling van bezwaargrond v over de hoogte van de boete (hoofdstuk 4.5).
197. Tot slot wijst DNB erop dat ook in rechtspraak¹²⁵ is erkend dat DNB bij het gebruikmaken van haar bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen,

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

¹²³ <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, geraadpleegd op 23 oktober 2023.

¹²⁴ Dossier VOVO, bijlage 50A.

¹²⁵ Vgl. de uitspraak van de voorzieningenrechter van 15 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5209, r.o. 26.4.

niet hoeft aan te tonen of zich daadwerkelijk een risico heeft voltrokken dat de Wtt 2018 probeert te voorkomen, of een doelstelling van de Wtt 2018 in gevaar is gebracht, of er een verhoogd risico op betrokkenheid bij witwassen of terrorismefinanciering is geweest, of derden nadeel hebben geleden, of het trustkantoor voordeel heeft genoten dan wel of de overtreding gevolgen heeft gehad voor het financiële stelsel. Daarbij heeft de rechter erop gewezen dat het doel van de poortwachtersfunctie uit de Wtt 2018 juist is om dergelijke gevolgen te voorkomen. De kans dat deze gevolgen zich zouden kunnen voordoen, is dan ook voldoende om een bestuurlijke boete op te leggen.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

198. Uit het voorgaande volgt dat bezwaargrond iii geen doel treft.

4.4 Bezwaargrond iv: strijd met het gelijkheidsbeginsel

199. CIS heeft in randnummer 10 van het Bezwaarschrift aangevoerd dat DNB haar strenger heeft behandeld dan andere, grote, trustkantoren. Volgens CIS heeft DNB bij vergelijkbare discussies met andere zeer grote trustkantoren, op veel grotere schaal gekozen voor reparatoir optreden in plaats van boeteoplegging. Hierdoor handelt DNB volgens CIS in strijd met het gelijkheidsbeginsel, tenzij sprake zou zijn van een specifieke reden om CIS op deze wijze hard te treffen. Van een dergelijke specifieke reden is volgens CIS niet gebleken.

Reactie DNB

200. CIS heeft dit betoog ook opgevoerd in haar zienswijze tegen het voorgenomen boetebesluit. DNB is hierop ingegaan in randnummers 126-129 van het Primaire Besluit. Nu CIS haar standpunt in bezwaar slechts heeft herhaald en niet is ingegaan op de weerlegging daarvan in het Primaire Besluit, verwijst DNB in de eerste plaats naar genoemde randnummers in het Primaire Besluit.
201. Niet alleen heeft CIS de door haar gestelde strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel onvoldoende gemotiveerd, maar haar betoog is bovendien onjuist. Zo is op 15 juni jl. de aan een groot trustkantoor opgelegde bestuurlijke boete gepubliceerd.¹²⁶ Dat was niet de eerste keer dat DNB aan een groot trustkantoor een bestuurlijke boete oplegde voor de overtreding van soortgelijke normen als bij CIS aan de orde.¹²⁷ Daarnaast heeft DNB ook diverse keren aan trustkantoren bestuurlijke boetes opgelegd wegens overtreding van de Wwft.¹²⁸ Het bezwaar van CIS slaagt op dit punt niet.

4.5 Bezwaargrond v: de boete is te hoog

202. Voor zover DNB al voldoende grond voor boeteoplegging zou hebben, stelt CIS subsidiair dat het boetebedrag ten onrechte is gesteld op EUR 156.250 (zie hoofdstuk C van het Bezwaarschrift). CIS voert aan dat DNB een verlaging van 25% had moeten toepassen vanwege verminderde verwijtbaarheid. Daarbij herhaalt CIS dat de relevante normen en de invulling daarvan door DNB onkenbaar en onvoorzienbaar waren. Ook had DNB in het kader van de passendheidstoets het boetebedrag moeten verlagen, omdat (i) CIS zich al in een kwetsbare positie bevindt, onder meer door de al gespannen relatie met haar huisbank en (ii) aan andere trustkantoren nauwelijks boetes zijn opgelegd en al helemaal niet in deze orde van grootte. Volgens CIS verergert de hoogte van de boete de negatieve effecten daarvan zonder goede grond en zou de

¹²⁶ <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/handhavingsmaatregel-2023/boete-voor-trustkantoor-tmf-netherlands-b-v-wegens-onvoldoende-clientenonderzoek/>, geraadpleegd op 23 oktober 2023.

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 15 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8566 en de uitspraak van het CBb van 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:432.

¹²⁸ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 31 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8237 en de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam van 3 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10943.

perceptie van de markt bij een aanzienlijk lagere boete (bijvoorbeeld EUR 10.000) wezenlijk anders zijn.

Datum

3 november 2023

Reactie DNB

203. In het Primaire Besluit heeft DNB toegelicht dat zij voor de hoogte van de boete aansluit bij het bepaalde in artikel 49 van de Wtt 2018, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), de artikelen 3:4 en 5:46 van de Awb en het Algemeen boetetoemingsbeleid DNB (het boetetoemingsbeleid). Daarbij geldt voor zowel de overtreding van artikel 23, eerste lid in combinatie met artikel 27 Wtt 2018, als voor de overtreding van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 op basis van het genoemde kader boetecategorie 3, met een basisbedrag van EUR 2.500.000, een minimumbedrag van EUR 0 en een maximumbedrag van EUR 5.000.000.
204. Alleen in het DVD van [VERTROUWELIJK] doen beide overtredingen zich voor. DNB heeft in het Primaire Besluit toegelicht dat zij ervoor heeft gekozen om één bestuurlijke boete op te leggen, hoewel afzonderlijke overtredingen zijn vastgesteld van enerzijds artikel 23, eerste lid, jo. artikel 27 Wtt 2018 en anderzijds artikel 26, tweede lid, Wtt 2018. De overtreding van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 had echter niet kunnen optreden, als niet eerst ook de overtredingen van artikel 23, eerste lid, jo. artikel 27 waren begaan, zodat het in zoverre uit oogpunt van evenredigheid in de rede ligt om één bestuurlijke boete op te leggen. Er bestaat geen aanleiding om hier in bezwaar anders over te oordelen.
205. De vaststelling van de hoogte van de boete is in onderdeel F van het Primaire Besluit verder toegelicht. Met toepassing van artikel 4.1 van het boetetoemingsbeleid heeft DNB voor het bepalen van de hoogte van de boete het stappenplan gevolgd uit artikel 3 van het boetetoemingsbeleid. Daarbij is het basisbedrag van één overtreding (EUR 2.500.000) het uitgangspunt en vervolgens is getoetst aan, voor zover van toepassing, de ernst en duur (stap 2), de mate van verwijtbaarheid (stap 3), recidive (stap 4), omvang (stap 5), passendheid (stap 6), verkregen voordeel (stap 7) en draagkracht (stap 8).
206. In dit geval vormden de ernst en duur (stap 2) geen reden om het basisbedrag te verhogen of te verlagen. DNB handhaaft wel haar standpunt dat de overtredingen verhoogd verwijtbaar zijn (stap 3), nu DNB tweemaal eerder overtredingen heeft vastgesteld op het gebied van cliëntenonderzoek: in januari 2015 heeft DNB bij een onderzoek naar doelvennootschappen met branches in het buitenland onder meer overtredingen geconstateerd in een viertal onderzochte cliëntendossiers, welke overtredingen later zijn hersteld. Het ging hier om overtredingen van artikel 10 Wtt oud in samenhang met artikel 12, 13 en 19 van de Rib Wtt. Daarnaast was geen sprake van een effectieve compliance functie bij CIS. Bij het in mei 2019 uitgevoerde on-site onderzoek heeft DNB opnieuw vastgesteld dat CIS op meerdere onderdelen het cliëntenonderzoek oppervlakkig en onvoldoende gedetailleerd uitvoerde. Ook is toen onder meer vastgesteld dat de SIRA op meerdere punten tekortkomingen kende.
207. Hoewel DNB er aanvankelijk, na het onderzoek in mei 2019, voldoende vertrouwen in had dat CIS de overtredingen zou beëindigen en zij om die reden op het punt van het cliëntenonderzoek geen formele herstelmaatregel heeft opgelegd¹²⁹, bleek bij het validatieonderzoek in oktober 2020 dat het cliëntenonderzoek in drie van de vier onderzochte dossiers nog steeds niet aan de eisen van de wet voldeed. Dit is voor DNB aanleiding geweest om, voor het

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

¹²⁹ Voor het herstel van de SIRA heeft DNB op 29 september 2022 een aanwijzing opgelegd. Bij de beslissing op bezwaar van 21 maart 2023 heeft DNB CIS een nadere termijn geboden om aan de aanwijzing te voldoen en het bezwaar voor het overige afgewezen. Tegen die beslissing op bezwaar heeft CIS beroep ingesteld bij de rechtbank Rotterdam.

herstel van de overtredingen, een waarschuwingsbrief te sturen en daarnaast, vanwege de ernst, duur en verwijtbaarheid, een bestuurlijke boete op te leggen. Nu bij CIS herhaalde malen overtredingen op het gebied van het cliëntenonderzoek zijn vastgesteld, is DNB van mening dat van verhoogde verwijtbaarheid sprake is. Vanwege die verhoogde verwijtbaarheid heeft DNB het basisbedrag verhoogd met 25% tot EUR 3.125.000.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

208. Voor een matiging wegens verminderde verwijtbaarheid, zoals door CIS bepleit, ziet DNB geen aanleiding. Integendeel: CIS had als professionele marktpartij en gezien haar rol als poortwachter, en mede gezien de eerder vastgestelde overtredingen op het gebied van cliëntenonderzoek, juist doordrongen moeten zijn van het belang van gedegen cliëntenonderzoek. Het betoog van CIS dat de relevante wettelijke normen en de invulling daarvan door DNB onkenbaar en onvoorzienbaar waren, heeft DNB hiervoor in hoofdstuk 4.1 verworpen.
209. DNB gaat hier voorts in op de door CIS in bezwaargrond iii genoemde omstandigheden, die DNB volgens CIS bij haar afweging had moeten betrekken (zie randnummers 183 en 196). Zoals eerder aangegeven, is DNB hierop ook al in het Primaire Besluit ingegaan. Het betreft hier deels omstandigheden, die DNB in het boetetoemeteringsbeleid heeft opgenomen bij de beoordeling van de ernst en/of duur (stap 2) en bij de mate van verwijtbaarheid (stap 3). DNB herhaalt dat zij de gestelde volledige medewerking door CIS met het onderzoek door DNB en de omstandigheid dat CIS direct actie heeft ondernomen anders ziet. Daarbij wijst DNB erop dat CIS tijdens het validatieonderzoek door DNB meermaals om uitstel heeft verzocht en na de aankondiging van het validatieonderzoek en de opgave van door CIS te verstrekken DVD's, aanpassingen heeft verricht in het DVD van [VERTROUWELIJK]. Dat DNB niet eerder overtredingen bij CIS zou hebben geconstateerd is, zoals eerder aangegeven, onjuist. Zowel bij een onderzoek in januari 2015 als bij een onderzoek in mei 2019 heeft DNB overtredingen vastgesteld op het gebied van onder meer het cliëntenonderzoek. Dit is voor DNB juist aanleiding om van verhoogde verwijtbaarheid uit te gaan.
210. De juistheid van de stelling van CIS dat de overtredingen niet het gevolg zouden zijn van enig bewust onjuist beleid en dat bovendien geen sprake zou zijn van benadeling van derden, kan DNB niet beoordelen. Dit geldt ook voor het standpunt van CIS dat zij geen voordeel zou hebben genoten van de vermeende overtredingen. Het niet of niet adequaat vervullen van de poortwachtersfunctie door CIS raakt immers wel degelijk haar commerciële belang. Ook het betoog van CIS dat geen sprake is geweest van enige marktverstoring of schade aan het vertrouwen in de markt voor trustdiensten of andere relevante zakelijke diensten, volgt DNB niet. Met dit betoog miskent CIS dat de overtredingen zowel haar eigen integriteit als die van het financiële stelsel hebben geschaad of hadden kunnen schaden. CIS had daardoor immers betrokken kunnen raken of is daardoor betrokken geraakt bij witwassen of het financieren van terrorisme.
211. Verhoging van de boete wegens recidive (stap 4) is niet aan de orde, nu niet eerder een bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding aan CIS is opgelegd. Wat betreft de omvang (stap 5), is het omvangcriterium in dit geval de omzet. De omzet uit trustdiensten bij CIS over het boekjaar 2022 bedroeg volgens de eigen opgave van CIS [VERTROUWELIJK]. Op basis van omvangtabel II van bijlage 1 bij het boetetoemeteringsbeleid is het boetepercentage in dit geval onveranderd 5%. Dit betekent dat het boetebedrag van EUR 3.125.000 wordt verlaagd naar EUR 156.250.
212. DNB blijft na heroverweging bij haar standpunt dat voor een verdergaande matiging op basis van de passendheidstoets (stap 6) geen aanleiding bestaat.

Zoals in randnummer 201 is toegelicht, is het standpunt van CIS dat aan andere trustkantoren nauwelijks (hoge) boetes zijn opgelegd onjuist.

Datum

3 november 2023

213. Wat de relatie van CIS met haar huisbank betreft, onderkent DNB dat de inmiddels gepubliceerde bestuurlijke boete er mogelijk toe leidt dat de huisbank van CIS opnieuw zal pogen de bankrelatie met haar te beëindigen. CIS heeft op dit punt, na de voor haar negatieve uitspraak van de voorzieningenrechter van 12 september jl., overigens geen aanvullende bezwaargronden ingediend.
214. DNB stelt voorop dat, zoals hiervoor is geconcludeerd, bij CIS sprake was van ernstige overtredingen en dat boeteoplegging passend en geboden was. De eventuele gevolgen van die boeteoplegging in de relatie met haar huisbank zijn dan ook voor rekening en risico van CIS. DNB ziet hierin geen aanleiding om het boetebedrag te verlagen. Ten overvloede merkt DNB op dat zij, anders dan CIS betoogt, ook niet inziet dat een lager boetebedrag voor de eventuele gevolgen in de relatie met de huisbank zonder meer verschil zou maken. De overtredingen blijven immers ongewijzigd. De perceptie van de markt is voor DNB geen relevante factor bij het bepalen van de hoogte van de boete.
215. Zoals bekend, is overigens de eerdere poging van de huisbank van CIS om de bankrelatie te beëindigen bij de rechtbank Amsterdam gestrand.¹³⁰ Uit jurisprudentie van de Hoge Raad¹³¹ blijkt dat het enkele feit dat een boete wordt opgelegd door een toezichthouder, in het licht van de voor banken geldende zorgplicht en gezien de maatstaven van redelijkheid en billijkheid, geen reden mag zijn voor een bank om een bankrelatie te beëindigen.
216. Zoals toegelicht in het Primaire Besluit, is voor verhoging van het boetebedrag op basis van stap 7 (verkreten voordeel) geen plaats. Wat de draagkracht van CIS betreft (stap 8), heeft DNB in het Primaire Besluit, op basis van de door CIS in de primaire fase verstrekte documenten, het beroep op beperkte draagkracht beoordeeld en verworpen. In bezwaar heeft CIS geen gronden aangevoerd tegen dit onderdeel van het Primaire Besluit noch op dit punt nieuwe gegevens verstrekt. Ook overigens is DNB niet gebleken dat bij CIS sprake is van beperkte draagkracht. Dit betekent dat DNB na heroverweging vasthoudt aan haar conclusie dat CIS een bestuurlijke boete ter hoogte van EUR 156.250 kan betalen.
217. Uit het voorgaande volgt dat bezwaargrond v geen doel treft.

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

4.6 Bezwaargrond vi: ten onrechte is besloten tot vroegtijdige openbaarmaking

218. CIS heeft in randnummers 8 en 11 van het Bezwaarschrift aangevoerd dat de negatieve gevolgen van publicatie van de boete niet in verhouding staan tot de vermeende overtredingen. Publicatie van de boete zal het voor CIS en haar cliënten nog moeilijker maken om rekeningen te behouden bij Nederlandse banken en daarmee de continuïteit van CIS in gevaar brengen.

Reactie DNB

219. In onderdeel H van het Primaire Besluit heeft DNB toegelicht op welke gronden zij tot openbaarmaking heeft besloten en is zij ook ingegaan op hetgeen CIS in haar zienswijze heeft aangevoerd. Het gaat om vrijwel dezelfde stellingen

¹³⁰ Zie de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 2 maart 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:945.

¹³¹ Zie het arrest van de Hoge Raad van 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1652, r.o. 3.2 en 3.3. Vgl. ook de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 25 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6292, r.o. 3.9-3.12.

als CIS nu in bezwaar heeft aangevoerd. DNB verwijst naar de weerlegging daarvan in randnummers 227-230 van het Primaire Besluit.

Datum

3 november 2023

220. Voorop staat dat bij overtredingen van de Wtt 2018 die zijn gerangschikt in de derde boetecategorie, vroegtijdige publicatie verplicht is voorgeschreven. Niet in geschil is dat de bij CIS vastgestelde overtredingen van artikel 23, eerste lid, onder a, jo. artikel 27 en van artikel 26, tweede lid, Wtt 2018 in de derde boetecategorie vallen. Dat betekent dat DNB gehouden is om de opgelegde bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk te publiceren, hetgeen na de uitspraak van de voorzieningenrechter van 12 september 2023 – waarin het verzoek van CIS tot schorsing van het publicatiebesluit is afgewezen – ook is gebeurd.
221. In artikel 62 van de Wtt 2018 zijn enkele uitzonderingen op de publicatieplicht opgenomen. Ingevolge het eerste lid van die bepaling – voor zover hier van belang – vindt openbaarmaking in geanonimiseerde vorm plaats, voor zover de betrokken partij bij niet geanonimiseerde publicatie in onevenredige mate schade zou lijden. Ingevolge het tweede lid – voor zover hier van belang – blijft openbaarmaking achterwege als openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen. Uit de wetsgeschiedenis van de Wtt 2018 volgt dat met deze openbaarmakingsbevoegdheden aansluiting is gezocht bij de openbaarmakingsbevoegdheden uit de Wet op het financieel toezicht (**Wft**).¹³²
222. CIS heeft in bezwaar geen gronden aangevoerd, waaruit valt op te maken dat zij van mening is dat openbaarmaking van de aan haar opgelegde bestuurlijke boete de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen. Ook DNB is van mening dat hierin geen grond is gelegen om van openbaarmaking af te zien. Wat het criterium van onevenredige schade betreft, volgt uit vaste jurisprudentie dat het dan moet gaan om 'een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door de financiële onderneming te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.'¹³³ Deze invulling van genoemd criterium had oorspronkelijk betrekking op een soortgelijke bepaling uit de Wft, maar geldt ook in geval van openbaarmakingen op grond van artikel 61, vierde lid, van de Wtt 2018.¹³⁴
223. CIS heeft in dit verband opnieuw gewezen op de omstandigheid dat het voor haar en haar cliënten moeilijker zal worden om bankrekeningen te behouden of te openen. DNB wijst er in de eerste plaats opnieuw op dat de eventuele gevolgen in de contractuele sfeer van niet-naleving van de wet door CIS voor haar eigen rekening en risico zijn. Ook overigens kan de door CIS genoemde omstandigheid geen grond vormen om van openbaarmaking af te zien. Hoewel de onzekerheden omtrent de voortzetting van de bankrelatie op de bedrijfsvoering van CIS een negatieve impact kunnen hebben, is nog geenszins zeker dat deze gevolgen zich daadwerkelijk zullen voordoen. Daarbij wijst DNB er ook op – zoals zij eerder heeft overwogen – dat het enkele feit dat een boete wordt opgelegd door een toezichthouder, volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad¹³⁵ geen reden mag zijn voor een bank om een bankrelatie te beëindigen. Ook in heroverweging blijft DNB dan ook bij haar standpunt dat de genoemde toekomstige, onzekere gebeurtenis geen individuele, bijzondere situatie oplevert die voor DNB aanleiding had moeten zijn om van (vroegtijdige) openbaarmaking af te zien.
224. Uit het voorgaande volgt dat ook deze bezwaargrond geen doel treft.

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

¹³² *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 23 en 75-76.

¹³³ Zie bijvoorbeeld CbB 6 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:366, r.o. 18.3.2, CbB 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, r.o. 12.3, CbB 22 januari 2015 en ECLI:NL:CBB:2015:6, r.o. 7.3.

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Rotterdam 28 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5158, r.o. 8.3. en Rechtbank Rotterdam 15 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5209, r.o. 29.1.

¹³⁵ Zie voetnoot 130.

4.7 Conclusie

225. Op basis van het voorgaande concludeert DNB dat de door CIS aangevoerde bezwaargronden niet maken dat DNB van boeteoplegging had moeten afzien. Gezien de ernst, de duur en de verwijtbaarheid van de overtredingen acht DNB ook in heroverweging boeteoplegging passend en geboden. DNB heeft bovendien de hoogte van de boete juist vastgesteld. DNB blijft ook bij haar standpunt dat het boetebesluit terecht vroegtijdig openbaar is gemaakt. De door CIS aangevoerde omstandigheden en argumenten zijn door DNB meegenomen, maar geven geen aanleiding tot aanpassing van het Primaire Besluit.

5. Beslissing op bezwaar

226. DNB verklaart het bezwaar *ongegrond* en handhaaft het Primaire Besluit, onder aanvulling van de motivering zoals opgenomen in dit besluit.

6. Proceskostenvergoeding

227. CIS heeft op grond van artikel 7:15 Awb verzocht om vergoeding van de gemaakte rechtsbijstandskosten. Aangezien het Primaire Besluit niet wordt herroepen, wijst DNB het verzoek af.

7. Beroep

228. Tegen deze beslissing op bezwaar kan een belanghebbende, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit, beroep instellen bij:

Rechtbank Rotterdam
Afdeling Publiek
Team 2 Bestuursrecht
Postbus 50951
3007 BM ROTTERDAM

229. Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Meer informatie over het instellen van digitaal beroep is beschikbaar via <https://mijn.rechtspraak.nl>.
230. Ingevolge artikel 52 Wtt 2018 wordt met het instellen van beroep de verplichting tot betaling opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op dat beroep is beslist. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank N.V.

[VERTROUWELIJK]

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Bijlage:

1. Juridisch kader

Bijlage 1: Juridisch kader

Datum

3 november 2023

Wet toezicht trustkantoren 2018

Artikel 23 bepaalt:

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

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;
 - b. het trustkantoor of een introducerende instelling voldoet aan artikel 37, eerste en tweede lid; en
 - c. voor zover het cliëntenonderzoek is verricht door een introducerende instelling, het trustkantoor beschikt over de informatie, bedoeld in artikel 37, eerste en tweede lid.
2. Voor zover in paragraaf 4.2 is voorgeschreven dat een trustkantoor in het kader van het cliëntenonderzoek een voortdurende controle op de zakelijke relatie uitoefent, ten einde te verzekeren dat deze overeenkomt met het integriteitrisicoprofiel van de cliënt of doelvennootschap, verzekert een trustkantoor zich er voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie van dat het trustkantoor hiertoe in staat zal zijn gedurende de zakelijke relatie.
3. Indien een trustkantoor met betrekking tot een zakelijke relatie niet in staat is te voldoen aan de voorschriften in dit hoofdstuk, beëindigt het trustkantoor de zakelijke relatie.

Artikel 26 bepaalt, voor zover relevant:

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.

Artikel 27 bepaalt, voor zover relevant:

1. Een trustkantoor verricht voor het aangaan van een zakelijke relatie gericht op het verlenen van de trustdiensten, bedoeld in de onderdelen a en b van de begripsomschrijving van trustdienst, alsmede bij het verlenen van die trustdiensten, onderzoek naar de cliënt en de doelvennootschap.
2. Het onderzoek stelt het trustkantoor in staat om met betrekking tot de doelvennootschap:
 - a. het integriteitrisicoprofiel van de doelvennootschap vast te stellen;
 - 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. vast te stellen dat voldaan is aan verplichtingen tot inschrijving van de doelvennootschap, alsmede de relevante delen van de structuur van de groep waartoe de doelvennootschap behoort, in het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007, of een daarmee vergelijkbaar register in een ander land, en dat voldaan is aan verplichtingen tot het registreren van de uiteindelijk belanghebbenden van die entiteiten;
- g. de eigendomsstructuur en de formele zeggenschapsstructuur van de doelvennootschap, alsmede de relevante delen van de structuur van de groep waartoe de doelvennootschap behoort vast te stellen;
- h. inzicht te verwerven in de feitelijke zeggenschapsstructuur van de doelvennootschap en deze zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen;
- i. de strekking waarmee de structuur van de groep waartoe de doelvennootschap behoort is opgezet vast te stellen;
- j. de herkomst en bestemming van de middelen van de doelvennootschap vast te stellen; en
- 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.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Artikel 37 bepaalt, voor zover relevant:

1. Een trustkantoor dat of een introducerende instelling die uitvoering heeft gegeven aan de voorschriften in hoofdstuk 4 legt de daartoe gebruikte gegevens vast.

Artikel 39 bepaalt, voor zover relevant:

1. Een trustkantoor beschikt over een dienstverleningsdossier voor iedere cliënt. Het dienstverleningsdossier omvat informatie over de cliënt, de doelvennootschappen, de trustdiensten die worden verleend en, in voorkomend geval, de trust waarvoor het trustkantoor als trustee optreedt.
2. Een dienstverleningsdossier bevat ten minste de volgende bescheiden:
 - a. de schriftelijke overeenkomsten tussen het trustkantoor en de cliënt en, indien van toepassing, de doelvennootschap en andere overeenkomsten die het trustkantoor heeft gesloten ter zake van de door het trustkantoor geleverde trustdiensten;
 - b. het acceptatiememorandum, bedoeld in artikel 26, derde lid;
 - c. een overzicht van de door het trustkantoor geleverde trustdiensten;
 - d. de gegevens, bedoeld in artikel 37; en
 - e. de vastlegging van incidenten en maatregelen, bedoeld in artikel 20, voor zover gerelateerd aan de desbetreffende doelvennootschap, cliënt of trustdienst.

Artikel 48 bepaalt, voor zover relevant:

2. De Nederlandsche Bank kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van:
 - a. overtreding van bij of krachtens de hoofdstukken 2 tot en met 5 en 8 gestelde regels;
 - b. overtreding van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;
 - c. het geen dan wel niet tijdig of onvolledig gevolg geven aan een krachtens artikel 47 gegeven aanwijzing.

Artikel 49 bepaalt, voor zover relevant:

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de verschillende overtredingen de bedragen van de op te leggen bestuurlijke boete vastgesteld, met dien verstande dat de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding ten hoogste € 5.000.000, of in gevallen bedoeld in het derde lid, ten hoogste € 10.000.000 bedraagt.
2. De overtredingen worden gerangschikt in categorieën naar zwaarte van de overtreding met de daarbij behorende basisbedragen, minimumbedragen en maximumbedragen. Daarbij wordt de volgende indeling gebruikt:

Categorie	Basisbedrag	Minimumbedrag	Maximumbedrag
1	€ 10.000,-	€ 0,-	€ 10.000,-
2	€ 500.000,-	€ 0,-	€ 1.000.000,-
3	€ 2.500.000,-	€ 0,-	€ 5.000.000,-

Artikel 52 bepaalt:

1. Indien tegen een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete bezwaar, beroep of hoger beroep wordt aangetekend, schorst dit de verplichting tot betaling van de bestuurlijke boete totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep of hoger beroep is ingesteld, op het beroep of hoger beroep is beslist.
2. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.

Artikel 61 bepaalt, voor zover relevant:

1. De Nederlandsche Bank maakt een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie ingevolge deze wet of artikel 5:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht openbaar. De openbaarmaking geschiedt zodra het besluit onherroepelijk is geworden.
2. Indien tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid bezwaar, beroep of hoger beroep is ingesteld, wordt de uitkomst daarvan tezamen met het besluit openbaar gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid maakt de Nederlandsche Bank een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar, indien het een bestuurlijke boete betreft ter zake van een overtreding van een voorschrift dat op grond van artikel 49, tweede lid, is gerangschikt in de derde categorie.
6. De Nederlandsche Bank maakt de indiening van een bezwaar of de instelling van een beroep of hoger beroep tegen een besluit als bedoeld in het vierde of vijfde lid, alsmede de beslissing op bezwaar en de uitkomst van dat beroep of hoger beroep, zo spoedig mogelijk openbaar, tenzij het besluit op grond van artikel 62 niet openbaar is gemaakt.
7. Een besluit dat ingevolge het eerste, vierde of vijfde lid openbaar is gemaakt, blijft gedurende een periode van vijf jaar na bekendmaking beschikbaar op de website van de Nederlandsche Bank, met uitzondering van de persoonsgegevens die deel uitmaken van het besluit voor zover enig wettelijk voorschrift aan de openbaarmaking van de persoonsgegevens in de weg staat.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Artikel 62 bepaalt, voor zover relevant:

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;
 - b. niet in overeenstemming is met het doel van de opgelegde bestuurlijke sanctie, tenzij het een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete betreft; of
 - c. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Artikel 64 bepaalt, voor zover relevant:

1. De Nederlandsche Bank gaat pas over tot openbaarmaking op grond van deze afdeling, nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het besluit tot openbaarmaking aan de belanghebbende is bekendgemaakt.
2. In afwijking van het eerste lid gaat de Nederlandsche Bank pas over tot openbaarmaking op grond van artikel 59, eerste lid, nadat het besluit tot openbaarmaking onherroepelijk is.
3. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht om openbaarmaking op grond van deze afdeling te voorkomen, gaat de toezichthouder niet over tot openbaarmaking totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan.
4. De toezichthouder beëindigt het openbaar beschikbaar houden van gegevens die tot afzonderlijke personen herleidbaar zijn op grond van deze paragraaf onverwijld indien en voor zover:
 - a. het besluit tot openbaarmaking wordt ingetrokken; of
 - b. het besluit tot openbaarmaking door de bestuursrechter onherroepelijk is vernietigd.
5. In de gevallen, bedoeld in het vierde lid, biedt de toezichthouder de belanghebbende aan de intrekking of de vernietiging openbaar te maken.
6. In afwijking van artikel 61, zesde en zevende lid, zijn het vierde en vijfde lid van overeenkomstige toepassing op een besluit tot openbaarmaking op grond van artikel 61, vierde of vijfde lid, voor zover de openbaarmaking in strijd met artikel 62 heeft plaatsgevonden.

Artikel 74 bepaalt:

Ten aanzien van cliënten waarnaar reeds cliëntenonderzoek is verricht op grond van de Wet toezicht trustkantoren, verricht een trustkantoor het cliëntenonderzoek, bedoeld in hoofdstuk 4, 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 integriteitrisico, aanleiding vindt om het cliëntenonderzoek te doen plaatsvinden.

Datum

3 november 2023

Ons kenmerk

T048-2052679144-7771

Besluit bestuurlijke boetes financiële sector

Artikel 16 bepaalt, voor zover relevant:

Overtreding van een voorschrift, gesteld in een hierna genoemd artikel van de Wet toezicht trustkantoren 2018, is als volgt beboetbaar:

Artikel	Boetecategorie
23	3
26, eerste en tweede lid	3