

Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 1:80 van de Wet op het financieel toezicht aan ABN AMRO Bank N.V.

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

Bestuurlijke boete

DNB legt aan ABN AMRO Bank N.V. (**ABN**), gevestigd op Gustav Mahlerlaan 10, 1082 PP te Amsterdam, een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 1:80 van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**). Deze bestuurlijke boete wordt aan ABN opgelegd voor overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft.

De bestuurlijke boete bedraagt **€ 15.000.000,-**.

Samenvatting van het boetebesluit

De Europese Centrale Bank (**ECB**) heeft DNB verzocht om een procedure in te leiden met het oog op het opleggen van passende sancties aan ABN voor een mogelijke schending van de nationale wetgeving ter uitvoering van artikel 93, onder c, van de Richtlijn kapitaalvereisten.¹ In het verzoek heeft de ECB de aan de orde zijnde schending en de feiten waarop deze is gebaseerd beschreven.

Ingevolge artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft – voor zover relevant – is het een bank die staatssteun ontvangt verboden om aan medewerkers die i) een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers, en ii) verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden (**tweede echelon**), variabele beloningen toe te kennen en uit te keren (**bonusverbod**). Daarnaast is het op basis van deze wetsbepaling verboden om de vaste beloning van tweede echelon-medewerkers te verhogen, afgezien van de reguliere CAO-loonsverhoging (**bevroezingsgebod**).

Op basis van de door de ECB verstrekte stukken en het onderzoek van DNB is vastgesteld dat ABN variabele beloningen heeft toegekend of uitgekeerd aan zeven functies die vallen onder het tweede echelon, te weten [VERTROUWELIJK] (**Zeven Functies**). Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat één functiehouder een verhoging van de vaste beloning heeft gekregen in twee opeenvolgende jaren van respectievelijk 11,4% en 28,8%, hetgeen meer was dan de toegestane CAO-loonsverhoging van respectievelijk 1,5% en 2,5%.

Hiermee heeft ABN artikel 1:128, tweede lid, van de Wft overtreden (het bonusverbod en bevroezingsgebod). De overtreding heeft een zeer lange periode voortgeduurd, te weten vanaf 4 maart 2016 tot en met maart 2024. [VERTROUWELIJK].

Tijdens de kredietcrisis zijn in de financiële sector ingrijpende maatregelen getroffen. Een aantal financiële ondernemingen, waaronder ABN, heeft staatssteun ontvangen van de Staat der Nederlanden (**Staat**) om de samenleving te behoeden voor de consequenties van financiële instabiliteit. Omdat een aantal ondernemingen ook tijdens de periode waarin zij staatssteun nodig hadden, de intentie had om hoge variabele/vaste beloningen toe te kennen, heeft de wetgever het uitkeren van

¹ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.

variabele beloningen aan het tweede echelon verboden, alsmede geboden dat de vaste beloning slechts met de afgesproken CAO-loonsverhoging mag worden verhoogd. De wetgever vond het namelijk onwenselijk dat de schaarse publieke middelen die een financiële onderneming verkreeg, weer zouden wegvloeien in de vorm van dit soort beloningen aan het tweede echelon van die onderneming. In dat kader woog voor de wetgever zwaar mee dat het vertrouwen in de financiële sector door verschillende excessen (zoals: excessieve variabele/vaste beloningen) laag en broos was. Om de belangen van consumenten afdoende te beschermen en het lage en broze vertrouwen in zowel financiële ondernemingen als de financiële markten te herstellen, achtte de wetgever het bonusverbod en het bevroezingsgebod voor het tweede echelon noodzakelijk. Ook wilde de wetgever met de invoering van het bonusverbod en het bevroezingsgebod voorkomen dat er - vanwege de verstrekte staatssteun - een scheve verhouding zou ontstaan ten opzichte van financiële ondernemingen die geen of heel weinig steun staatssteun hebben gekregen.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

ABN heeft ten tijde van de financiële crisis omvangrijke staatsteun van de Staat ontvangen en ontvangt die thans nog steeds (de Staat houdt nog voor circa 30% aandelen in ABN). Daarmee is ABN, in tegenstelling tot andere financiële ondernemingen, met schaarse publieke middelen door de financiële crisis gekomen. Uit het onderzoek van de ECB blijkt dat ABN in strijd met het bonusverbod en het bevroezingsgebod enkele miljoenen euro's heeft aangewend voor de toekenning en uitkering van variabele beloningen aan de Zeven Functies, alsook dat voor één functie voormelde bepaling over de vaste beloning niet is en wordt nageleefd. Daarmee heeft ABN een wettelijk voorschrift dat in het bijzonder voor ABN in het leven was geroepen niet goed toegepast. Dit is het gevolg van het feit dat ABN in 2014 de keus heeft gemaakt om de toepassing van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft te beperken tot het door haar aangeduide 'senior management' in plaats van de twee criteria van het tweede echelon in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft tot uitgangspunt te nemen. Door vanaf 2014 deze van de wet afwijkende keuze te maken en tot op dit moment in dit standpunt te volharden, heeft ABN de doelstellingen van dat artikel op een zeer ernstige wijze geschonden. Hiermee heeft ABN het vertrouwen van de samenleving in financiële instellingen (opnieuw) ernstig geschaad. Volgens DNB is dan ook sprake van een zeer ernstige overtreding.

Van een professionele marktpartij en vergunninghoudende bank als ABN mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van de voor haar geldende wet- en regelgeving en dat zij zich op alle onderdelen van haar bedrijfsvoering hieraan houdt. Ook mag worden verwacht van ABN dat zij de overtreding van het bonusverbod en het bevroezingsgebod niet zo lang laat voortduren en adequaat en kordaat optreedt om ervoor te zorgen dat zij die wettelijke voorschriften alsnog naleeft in ieder geval nadat zij hierop is gewezen. Dit geldt te meer bij de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen (**Wbfo**) die nu juist bedoeld is om het vertrouwen van de samenleving, dat de basis is voor een goed functionerende financiële markt en dat door de financiële crisis ernstig is beschadigd, te herstellen en waar dus (uiterst) zorgvuldig en prudent handelen mag worden verwacht. Hierin is ABN vanaf 4 maart 2016 ernstig tekortgeschoten. Ook nadien heeft ABN de overtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft bewust langere tijd laten voortduren.

Kort nadat de ECB van de overtreding van het bonusverbod op de hoogte kwam, is ABN door de ECB herhaaldelijk aangezet tot beëindiging van de overtreding. ABN heeft desalniettemin in maart 2023, terwijl zij er toen reeds van op de hoogte was

dat zij de wet op dit punt niet naleefde, bewust besloten om opnieuw bonussen toe te kennen aan tweede echelon-medewerkers. Dit terwijl ABN wist dat een onderwerp als het bonusverbod zeer gevoelig ligt in de samenleving en politiek. Omdat staatssteun uitzonderlijk is en die steun moest worden uitgekeerd als gevolg van de financiële crisis waar het vertrouwen van het publiek ernstig is geschaad, had ABN te meer ervoor moeten zorgen dat zij volledig normconform handelde. Echter, niet is gebleken dat ABN het volledig normconform handelen prioriteit heeft gegeven. Ernstig is ook dat zij zich niet voegt naar de expliciete instructies van de ECB. [VERTROUWELIJK]. DNB is van oordeel dat de overtreding ABN verhoogd te verwijten valt.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

De geconstateerde tekortkomingen hebben gedurende een lange periode (acht jaar) voortgeduurd [VERTROUWELIJK]. Daarmee is in totaal een bedrag van meerdere miljoenen naar de Zeven Functies toegegaan, terwijl de wetgever duidelijk had bepaald dat dit niet was toegestaan en het voor ABN helder was dat grote maatschappelijke belangen gediend zijn met een adequate naleving van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft. Van een significante, professionele marktpartij als ABN had verwacht mogen worden dat zij een dergelijke overtreding niet begaat en evenmin zo lang laat voortduren. Gezien de aard, ernst, duur en verhoogde verwijtbaarheid van deze overtreding is oplegging van een bestuurlijke boete (onder meer) vanuit een oogpunt van speciale preventie alleszins gepast en geboden.

Bij het bepalen van de boetehoogte heeft DNB relevant geacht dat ABN, in vergelijking tot kleinere partijen, een grote, zeer draagkrachtige instelling is. Ook heeft DNB de aard, de verhoogde ernst, de zeer lange duur van de overtreding en de verhoogde verwijtbaarheid, alsmede het door ABN – ook nadat de ECB haar had gewezen op het overtreden van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft – voortzetten van de overtreding meegewogen. Alles overziende, acht DNB een boete ter hoogte van € 15 miljoen passend en geboden.

Betaling van de boete

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

Inhoudsopgave

A.	Wettelijk kader	5
B.	Onderzoek	5
B.1	Aanleiding en verloop van het onderzoek	5
B.2	Verzoek van de ECB	10
B.3	Resultaten onderzoek	11
	Algemeen	11
	Staatssteun	13
	Bonusverbod	15
	Van bonusverbod uitgesloten functies	18
1.	[VERTROUWELIJK]	18
2.	[VERTROUWELIJK]	23
3.	[VERTROUWELIJK]	27
4.	[VERTROUWELIJK]	30
5.	[VERTROUWELIJK]	34
6.	[VERTROUWELIJK]	38
7.	[VERTROUWELIJK]	41
C.	Geconstateerde overtreding	44
D.	Handhavingsbevoegdheid van DNB	47
E.	Belangenafweging	47
E.1	Ernst van de overtreding	48
E.2	Mate van verwijtbaarheid	49
E.3	Zienswijze	50
E.3.1	Algemene reactie	50
E.3.2	Onduidelijkheid reikwijdte bonusverbod	51
E.3.3	Verklaring voor het uitsluiten van de Zeven Functies	69
E.3.4	Het lex certa-beginsel	73
E.3.5	Artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 EU-Handvest	77
E.3.6	Het evenredigheidsbeginsel	82
E.3.7	Het vertrouwensbeginsel	85
E.3.8	Handhavingsinstrument en boetehoogte	90
F.	Hoogte bestuurlijke boete	101
G.	Betaling van de boete	105
H.	Bezwaar	105
Bijlage 1	Wettelijk kader	107

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

A. Wettelijk kader

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

1. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 1**. Hieronder wordt een toelichting gegeven op het wettelijk kader.
2. Artikel 1:128, eerste lid, van de Wft vereist dat – voor zover hier relevant – door een financiële onderneming, die in verband met de stabiliteit van het financiële stelsel steun geniet of heeft genoten², toe te kennen of uit te keren beloningen aan personen die i) een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers, en ii) verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden (**tweede echelon**), van rechtswege:
 - a. op een waarde van € 0 worden gesteld, voor zover het betreft variabele beloningen (**bonusverbod**); en
 - b. op de waarde worden gesteld die zij hadden op het moment, onmiddellijk voorafgaand aan het van kracht worden van de steunmaatregel, voor zover het betreft vaste beloningen (**bevroezingsgebod**).
3. Op grond van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft kent een financiële onderneming geen beloningen toe en keert geen beloningen uit in strijd met het eerste lid.
4. Artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft vormt een implementatie van artikel 93, sub b en c, van de Richtlijn kapitaalvereisten. Deze sub-artikelen bepalen dat in het geval van instellingen waarvoor uitzonderlijke overheidsmaatregelen gelden, i) die instellingen hun beloningen zodanig herstructureren dat zij in overeenstemming zijn met een degelijk risicobeheer en de langetermijnontwikkeling, onder meer door het begrenzen van de beloning van de leden van het leidinggevend orgaan van de instellingen, en ii) er geen variabele beloning wordt betaald aan de leden van het leidinggevend orgaan van de instelling, tenzij dit gerechtvaardigd is.
5. Artikel 1:116, derde lid, van de Wft bepaalt – voor zover hier van belang – dat in afwijking van artikel 1:23 van de Wft, rechtshandelingen in strijd met de bij of krachtens de artikel 1:128, eerste lid, gestelde regels nietig zijn.

B. Onderzoek

B.1 Aanleiding en verloop van het onderzoek

6. Op 6 oktober 2011 is de Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen in werking getreden. Bij deze wet heeft de wetgever het verbod op het toekennen of uitkeren van variabele beloningen door een financiële onderneming die staatssteun

² Zoals bedoeld in artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (**VWEU**). Ingevolge dat artikel zijn, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde procedures vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

ontvangt geïntroduceerd, alsmede de verplichting om vaste beloningen te bevroren behoudens reguliere loonsverhogingen die gelden voor alle medewerkers (zoals CAO-loonsverhogingen). In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren dit bonusverbod en bevroeringsgebod uitsluitend toepasselijk gemaakt op 'bestuurders'.³ Echter, als gevolg van het aangenomen amendement van Tweede Kamerleden Plasterk en Irrgang, is de reikwijdte tijdens het wetgevingsproces verbreed van 'bestuurders' naar 'dagelijks beleidsbepalers' (**amendement Plasterk/Irrgang**).⁴

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

7. Op 7 februari 2015 is de Wbfo in werking getreden. In het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Wbfo zijn het bonusverbod en het bevroeringsgebod met dezelfde reikwijdte (te weten: dagelijks beleidsbepalers) gehandhaafd.⁵ Bij de behandeling van het wetsvoorstel is de personele reikwijdte van het bonusverbod en het bevroeringsgebod, zoals opgenomen in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, echter uitgebreid naar het tweede echelon. Deze uitbreiding is het gevolg van (twee) aangenomen amendementen van de Tweede Kamerleden Merkies en Nijboer (hierna gezamenlijk: **amendementen Merkies/Nijboer**).⁶
8. Hiermee zijn het bonusverbod en het bevroeringsgebod sinds de inwerkingtreding van de Wbfo per 7 februari 2015 van toepassing op het tweede echelon.
9. Per e-mail van 9 maart 2015 heeft het *Joint Supervisory Team* van de ECB, dat het lopende toezicht op ABN uitoefent, ABN erop geattendeerd dat de kring van op geschiktheid en betrouwbaarheid te toetsen personen bij banken per 1 april 2015 wordt uitgebreid. Per die datum worden ook personen die behoren tot het tweede echelon getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid. Bij deze e-mail heeft de ECB ABN verzocht om een voorlopige lijst toe te sturen met te toetsen personen die vallen onder het tweede echelon.
10. Per e-mail van 23 maart 2015 heeft ABN de ECB een lijst gestuurd van namen en functies van betrokken medewerkers die volgens ABN onder het tweede echelon vallen.
11. Per e-mail van 2 april 2015 heeft de ECB gereageerd op de e-mail van ABN van 23 maart 2015. Hierbij heeft de ECB ABN erop geattendeerd dat, hoewel de definitie zoals deze geldt voor de *material risk takers* in het kader van artikel 3:8 en 3:9 van de Wft sterk lijkt op de definitie zoals deze geldt voor *identified staff* en het bonusverbod bij staatsgesteunde

³ Hier wordt met het oorspronkelijke wetsvoorstel bedoeld het wetsvoorstel 'Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM' van 26 oktober 2011, zoals aangepast met de nota van wijziging van 24 november 2011 (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 5). Het was immers met deze nota van wijziging waarmee aan het wetsvoorstel 'Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM' voor het eerst een bepaling werd toegevoegd die ertoe strekte om in de Wft vast te leggen dat wanneer een financiële onderneming ten laste van de publieke middelen steun geniet, het uitkeren van variabele beloningen aan de bestuurders van die onderneming niet is toegestaan, alsmede dat de overige delen van de beloning worden bevroren. Vanwege deze nota van wijziging is ook de citeertitel van het wetsvoorstel gewijzigd naar: "Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen".

⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 12.

⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 964, nr. 2.

⁶ Zie: amendementen van Tweede Kamerleden Merkies/Nijboer van 16 oktober 2014 (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 964, nr. 41) en 11 november 2014 (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 002, nr. 35).

ondernemingen in artikel 1:128 van de Wft, het doel van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing een andere is dan die in het kader van het beloningsbeleid. De ECB heeft hierbij aangegeven dat de door ABN verstrekte lijst van te toetsen personen niet automatisch gebruikt kan worden voor de uitvoering van het beloningsbeleid. In reactie op de e-mail van 2 april 2015, heeft ABN, bij e-mail van 10 april 2015, gevraagd of zij correct heeft begrepen dat de lijst met betrekking tot te toetsen personen niet zal worden gebruikt voor de uitvoering van het beloningsbeleid. Op 13 mei 2015 heeft de ECB per e-mail aan ABN medegedeeld dat voor de uitvoering van het beloningsbeleid apart moet worden geanalyseerd wie als *material risk taker* kwalificeert. Volgens de ECB kan dit – afhankelijk van de situatie – resulteren in een ruimere als een meer beperkte lijst van personen.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

12. Per brief van 27 november 2015 heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over de reikwijdte van het bonusverbod.⁷ De minister geeft in die brief aan dat de amendementen Merkies/Nijboer tot de verruiming van de reikwijdte van het bonusverbod hebben geleid, en dat daarmee is *"aangesloten bij de formulering van de verruiming van de reikwijdte van de geschiktheidseis uit artikel 3:8 Wft, waarmee zowel de geschiktheidseis als het bonusverbod van toepassing zijn op het tweede echelon*.
13. Bij algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer met de minister van Financiën van 24 maart 2016 heeft de minister wederom de reikwijdte van het bonusverbod toegelicht. Hierbij heeft de minister – kort gezegd – aangegeven dat als gevolg van de amendementen Merkies/Nijboer het bonusverbod is verruimd tot het tweede echelon en dat die groep gelijkgetrokken is met de groep die valt onder de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets van DNB. Hierbij is de minister specifiek ingegaan op de reikwijdte van het bonusverbod voor ABN.
14. Op 7 mei 2020 heeft de ECB tijdens een telefonisch onderhoud met ABN aan ABN vragen gesteld over de verplichte betrouwbaarheidstoetsing van het tweede echelon. Daarbij heeft de ECB opgemerkt dat de salarisschaal niet bepalend is voor de reikwijdte van het tweede echelon, maar de functie-inhoud. Derhalve dient ABN volgens de ECB te kijken naar de functies van het tweede echelon die, zoals hiervoor benoemd, verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.
15. Vervolgens heeft ABN aanleiding gezien haar beleid ten aanzien van de reikwijdte van het tweede echelon ten aanzien van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing en het bonusverbod te evalueren. In een telefoongesprek van 18 november 2021 heeft ABN de voorgenomen verandering in de organisatiestructuur van ABN per 1 januari 2022 aan de ECB toegelicht.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 33 058, nr. 17, p. 2.

16. Bij e-mail van 22 november 2021 heeft ABN de uitkomst van deze evaluatie toegelicht. Samengevat, heeft ABN opgemerkt dat zij sinds 2015 voor de reikwijdte van het bonusverbod heeft gekeken naar de hoogste salarisschaal ('Hay 24'), terwijl zij voor de betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsing de functie-inhoud bepalend achtte. Volgens ABN leidde dit tot een verschillende toepassing van artikel 3:8, eerste lid, en 3:9, eerste lid, van de Wft en artikel 1:128, eerste lid, van de Wft. Volgens ABN wil zij dit per 1 januari 2022 harmoniseren, zodat de functies die zij eerder niet onder de reikwijdte van het bonusverbod liet vallen dat alsnog doen. Volgens ABN zullen drie functies – zijnde '[VERTRouwELIJK]', '[VERTRouwELIJK]' en '[VERTRouwELIJK]' – nu wel onder het bonusverbod vallen.⁸ ABN heeft echter opgemerkt dat zij het bonusverbod pas op deze functies wil gaan toepassen als de personen van functies veranderen. Tot slot heeft ABN de ECB verzocht aan te geven of tegen de gewijzigde toepassing bezwaren bestaan.

17. De ECB heeft hierop gereageerd bij e-mail van 8 december 2021. Daarin heeft de ECB ABN verzocht inzichtelijk te maken welke functies ABN in de toekomst niet langer onder de reikwijdte van het bonusverbod zal laten vallen en wat de overwegingen van ABN hiervoor zijn. Bij e-mail van 9 december 2021 heeft ABN de gevraagde informatie aan de ECB verstrekt.

18. De ECB heeft bij e-mail van 9 december 2021 opgemerkt dat zij de verschillende door ABN toegepaste reikwijdtes over de afgelopen jaren van artikel 3:8, eerste lid, en artikel 3:9, eerste lid, van de Wft enerzijds en artikel 1:128, eerste lid, van de Wft anderzijds, niet kan volgen. Volgens de ECB laat de Wft geen ruimte voor afwijking van het bonusverbod dan wel het voortzetten hiervan tot het moment dat de personen van de functies van de [VERTRouwELIJK] veranderen. Ook heeft de ECB om nadere informatie verzocht omtrent het beleid en de implementatie van het bonusverbod door ABN.

19. Tijdens een overleg van 21 december 2021 heeft de ECB herhaald dat het Nederlandse recht geen ruimte laat om af te wijken van het bonusverbod en dat het niet is toegestaan om een afwijking van het bonusverbod te continueren totdat nieuwe functiehouders voor de [VERTRouwELIJK] zijn aangesteld.

20. Per e-mail van 19 februari 2022 heeft ABN de door de ECB bij e-mail van 9 december 2021 gevraagde informatie aan de ECB verstrekt. De gevraagde informatie bevatte onder meer een Excel-bestand met functies die ABN wel en niet onder het bonusverbod heeft gebracht.

21. Per e-mail van 22 februari 2022 heeft de ECB wederom aan ABN medegedeeld dat de Nederlandse wetgeving geen ruimte laat voor afwijkingen van het bonusverbod en dat ABN de door haar toegepaste afwijkingen van het bonusverbod niet kan voortzetten tot de houders van de functies veranderen. De ECB heeft daarbij benadrukt dat het ABN, op basis van het bonusverbod, niet is toegestaan om variabele beloningen toe te kennen of uit te keren aan deze functies. Tot slot heeft de ECB

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTRouwELIJK]

⁸ De vier overige onderzochte functies bestonden op dat moment niet meer.

opgemerkt dat zij zich beraadt op passende maatregelen vanwege het feit dat ABN het bonusverbod heeft toegepast op een wijze die afwijkt van de definitie van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

22. Vervolgens heeft ABN bij e-mail van 23 februari 2022 een nieuwe versie aangeleverd van voormeld Excel-bestand, waarin een omissie was hersteld ten aanzien van de '[VERTROUWELIJK]'. Hierop heeft de ECB bij e-mail van 23 februari 2022 aan ABN om verduidelijking gevraagd ten aanzien van de in dat bestand opgenomen positie van '[VERTROUWELIJK]' ([VERTROUWELIJK]). ABN heeft bij e-mail van 23 februari 2022 een bijgewerkte versie van dat bestand verstrekt. De ECB heeft daarna bij e-mail van 24 februari 2022 aan ABN gevraagd om een nadere verduidelijking ten aanzien van de kwalificatie van de functies '[VERTROUWELIJK]' ([VERTROUWELIJK]) en '[VERTROUWELIJK]' ([VERTROUWELIJK]). ABN heeft bij e-mail van 16 maart 2022 de gevraagde verduidelijking aan de ECB gegeven.
23. Op verzoek van de ECB bij e-mail van 1 april 2022, heeft ABN bij e-mail van 7 april 2022 bevestigd dat zij noch de variabele beloningen die zij aan de '[VERTROUWELIJK]', '[VERTROUWELIJK]' en '[VERTROUWELIJK]' heeft toegekend over 2021, noch de uitgestelde variabele beloningen over eerdere jaren die in maart 2022 zouden worden uitgekeerd aan voornoemde functiehouders, heeft uitgekeerd in maart 2022. Voorts heeft ABN toegezegd deze bonussen niet te zullen uitkeren tot de onderhavige discussie over de reikwijdte van het bonusverbod is opgelost. Daarnaast heeft ABN een eigen samenvatting gegeven van het advies van advocatenkantoor [VERTROUWELIJK] uit 2020; volgens ABN heeft [VERTROUWELIJK] geconcludeerd dat de reikwijdte van de personen die vallen onder de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets identiek is aan de reikwijdte van de personen die vallen onder het bonusverbod.
24. De Enforcement & Sanctions Division (**ESA**) van de ECB heeft bij e-mail van 21 december 2022 een informatievordering op grond van artikel 10, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1024/2013⁹ (**SSM-verordening**) aan ABN gestuurd (**Eerste informatievordering**). De ESA heeft hierbij functieomschrijvingen, zoals beschikbaar in bedrijfsdocumenten en charters, opgevraagd van de functies '[VERTROUWELIJK]', '[VERTROUWELIJK]', [VERTROUWELIJK]', '[VERTROUWELIJK]' en '[VERTROUWELIJK]' in de periode van 2015 tot en met 2021. ABN heeft bij brief van 13 januari 2023 de verzochte informatie aan de ESA verstrekt.
25. De ESA heeft bij brief van 14 februari 2023 een tweede informatievordering aan ABN gestuurd (**Tweede informatievordering**). Hierbij heeft de ESA functieomschrijvingen, zoals beschikbaar in bedrijfsdocumenten, en charters opgevraagd van de functies van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] in de periode van 2015 tot en met 2017. Daarnaast heeft de ESA verzocht om documentatie omtrent de eerste uitbetaling van de variabele beloningen over het prestatiejaar 2015 (zoals bankafschriften

⁹ Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB L 287 van 29.10.2013, p. 63-89).

of salarisstroken) aan de in deze en de Eerste informatievordering genoemde functies.¹⁰

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

26. ABN heeft bij e-mail van 28 februari 2023 opgemerkt geen functieomschrijvingen van de functies '[VERTROUWELIJK]' en '[VERTROUWELIJK]' in haar bestanden te hebben gevonden. Ook heeft ABN opgemerkt niet te beschikken over afzonderlijke charters van deze twee functies. In plaats daarvan heeft ABN de '[VERTROUWELIJK]' van 2014 en 2017 aan de ESA verstrekt. Ten slotte heeft ABN een zip-bestand toegestuurd met informatie over de eerste uitbetaling van de variabele beloningen over het prestatiejaar 2015 voor de betreffende functies.
27. De ESA heeft bij brief van 8 maart 2023 een derde informatievordering aan ABN gestuurd (**Derde informatievordering**). Hierbij heeft de ESA ABN verzocht de eindejaarsbrieven ('*End of Year letters*') en daaraan gerelateerde salarisstroken (betreffende de variabele beloningen) van de in de Eerste en Tweede informatievordering genoemde functies over de prestatie jaren 2016 tot en met 2020 aan te leveren.¹¹ Tevens heeft de ESA ABN hierbij verzocht om bestaande documentatie over de berekening van de variabele beloningen over de prestatie jaren 2015 tot en met 2020 ten aanzien van personen die slechts een deel van het jaar de in de Eerste en Tweede informatievordering genoemde functies bekleedden. Bij brief van 15 maart 2023 heeft ABN de verzochte informatie aan de ESA verstrekt.
28. De ESA heeft ABN bij e-mail van 22 maart 2023 verzocht om verschillende verduidelijkingen ten aanzien van de functies [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Bij e-mail van 30 maart 2023 heeft ABN op de vragen van de ECB gereageerd en de bijbehorende eindejaarsbrieven en loonstroken van deze functiehouders verstrekt.

B.2 Verzoek van de ECB

29. Bij brief van 26 mei 2023 heeft de ECB DNB verzocht om een procedure in te leiden met het oog op het nemen van maatregelen om ervoor te zorgen dat passende sancties worden opgelegd aan personen die verantwoordelijk zijn voor een mogelijke schending van de nationale wetgeving ter omzetting van de beloningsvoorschriften die zijn vastgelegd in artikel 93, onder c, van de Richtlijn kapitaalvereisten (**ECB-verzoek**). In het verzoek heeft de ECB de aan de orde zijnde schending en de feiten waar deze op is gebaseerd beschreven. De ECB wijst er in deze brief op dat zij op grond van artikel 18, vijfde lid, van de SSM-Verordening bevoegd is om dit verzoek te doen. Bij e-mail van 4 augustus 2023 heeft de ECB DNB aanvullende documenten toegestuurd in relatie tot voornoemd verzoek.
30. In het ECB-verzoek concludeert de ECB dat sprake is van identieke bewoordingen van zowel artikel 1:128, eerste lid, van de Wft als de artikelen 3:8, eerste lid, en 3:9, eerste lid, van de Wft. Na onderzoek heeft de ECB echter vastgesteld dat ABN tussen 2015 en 2021 artikel 1:128 van de Wft op een andere manier heeft toegepast dan bij de betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsing. Volgens de ECB heeft ABN bij de bepaling wie

¹⁰ Het betreft de volgende zeven functies: [VERTROUWELIJK].

¹¹ Idem.

voor de betrouwbaarheid- en geschiktheidstoetsing in aanmerking komen aan de hand van de functie-inhoud vastgesteld of zij kwalificeren als tweede echelon. Volgens de ECB heeft ABN echter bij de bepaling wie onder de reikwijdte van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft valt niet gekeken naar de functie-inhoud, maar naar de functiegroep c.q. salarisschaal. Dit heeft er volgens de ECB toe geleid dat ABN artikel 1:128, eerste lid, van de Wft vanaf 2015 enkel op [VERTROUWELIJK], en vanaf 2018 enkel op de hoogste salarisschaal ('Hay 24') heeft toegepast. ABN heeft volgens de ECB dus op verschillende functies, die op basis van de functie-inhoud kwalificeren als tweede echelon, het bonusverbod ex artikel 1:128, eerste lid, van de Wft niet toegepast.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

31. De ECB heeft opgemerkt dat deze toepassing van ABN van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft (het toetsen aan de hand van de salarisschaal in plaats van de functie-inhoud) ertoe heeft geleid dat ABN vanaf de inwerkingtreding van dat artikel op 7 februari 2015 zeven posities ten onrechte niet onder het bonusverbod heeft laten vallen, te weten de:

- (1) [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]),
- (2) [VERTROUWELIJK],
- (3) [VERTROUWELIJK],
- (4) [VERTROUWELIJK],
- (5) [VERTROUWELIJK]
- (6) [VERTROUWELIJK], en,
- (7) [VERTROUWELIJK].

(hierna gezamenlijk: **Zeven Functies**).

32. Alle Zeven Functies vallen volgens de ECB onder het tweede echelon en kwalificeren dus als personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden. De Zeven Functies zijn volgens de ECB ook alle onderworpen aan de betrouwbaarheid- en geschiktheidstoetsing. De ECB heeft vastgesteld dat ABN aan alle Zeven Functies vanaf 2015 variabele beloningen heeft toegekend en uitbetaald. Daarbij gaat het volgens de ECB om totaalbedragen aan variabele beloningen voor deze functies variërend tussen € 1,2 en 1,5 miljoen.

B.3 Resultaten onderzoek

33. Uit het onderzoek van de ECB, de bij DNB bekende gegevens, het handelsregister van de Kamer van Koophandel en de door ABN verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

Algemeen

34. ABN is een naamloze vennootschap die door een fusie is ontstaan in 1991. ABN is statutair gevestigd op de Gustav Mahlerlaan 10, 1082 PP Amsterdam. Zij is ingeschreven in het handelsregister van de KvK onder nummer 34334259.
35. ABN beschikt per 13 januari 2010 over een vergunning van DNB het uitoefenen van het bedrijf van bank als bedoeld in artikel 2:13, eerste lid,

van de Wft. Met de inwerkingtreding van de SSM-verordening op 4 november 2014, is deze vergunning gelijkgesteld met een door de ECB verleende vergunning. ABN houdt zich met name bezig met het aanbieden van betaalrekeningen, spaarrekeningen, creditcards, verzekeringen en beleggingsproducten en het verstrekken van hypotheek en kredieten.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

36. ABN is een significante bank en valt sinds 4 november 2014 direct onder prudentieel toezicht van de ECB, omdat de totale waarde van haar activa meer dan € 30 miljard bedraagt. Het balanstotaal van ABN bedroeg ultimo 2024 € 385.047.000.000, de netto-omzet € 8.861.000.000.¹²
37. Hieronder zijn de statutaire bestuurders van ABN in de relevante periode weergegeven:
[VERTROUWELIJK]
38. Hieronder zijn de leden van de raad van commissarissen van ABN in de relevante periode weergegeven:
• [VERTROUWELIJK]

Staatsteun

39. De Staat heeft op 3 oktober 2008 Fortis Bank Nederland Holding (**FBN**) overgenomen voor een bedrag van € 12,8 miljard. Met de verwerving van de aandelen in FBN heeft de Staat een indirect belang in RFS Holdings B.V. verkregen. RFS Holdings B.V. is de maatschappij die de aandelen van ABN AMRO Holding houdt. Ook verbond de Staat zich tot vrijwaring van Fortis SA/NV voor alle kosten die de onderneming zou maken als gevolg van haar voortgezette deelname aan de consortiumovereenkomst. Vervolgens heeft de Staat op 24 december 2008 ABN AMRO Holding overgenomen voor een bedrag van € 6,5 miljard. Hierdoor werd de Staat rechtstreeks eigenaar van ABN AMRO Holding.¹³
40. De Staat heeft op 21 november 2008 besloten ABN AMRO Holding en FBN te laten fuseren. Hiertoe zijn op 6 februari 2010 de in ABN AMRO II ondergebrachte activiteiten van ABN AMRO Holding samengebracht in één nieuwe vennootschap met de naam ABN AMRO Bank N.V.¹⁴ Op 1 april 2010 zijn FBN en ABN AMRO Bank N.V. samengebracht onder een nieuwe moedermaatschappij: ABN AMRO Group N.V. De Staat houdt sindsdien alle gewone aandelen in ABN AMRO Group N.V.¹⁵ Op dezelfde dag heeft de Staat ook zijn volledige belang in FBN ingebracht in ABN AMRO Group N.V.

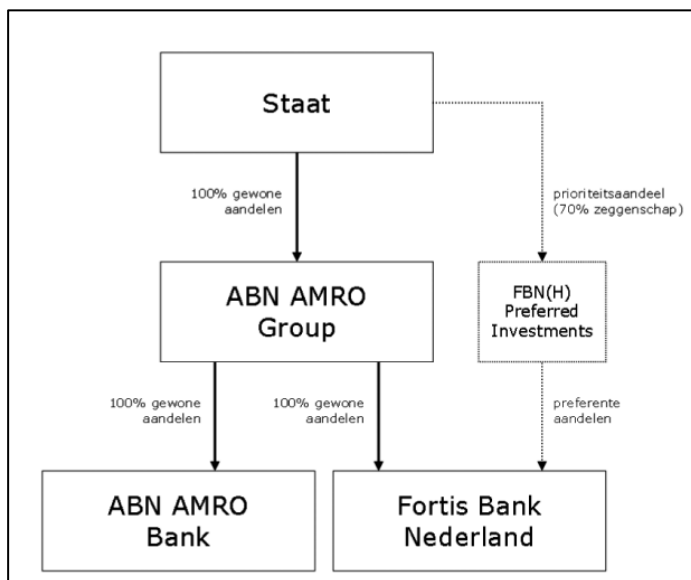
¹² ABN Integrated Annual Report 2024, p. 365 en 374.

¹³ Voor het voorgaande, zie brief van de minister van Financiën, Staatsdeelnemingen Fortis en ABN AMRO, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 789, nrs. 2 en 8.

¹⁴ Op 9 april 2009 is de vennootschap ABN AMRO II N.V. opgericht. Deze vennootschap is op 6 februari 2010 omgedoopt in ABN AMRO Bank N.V. Zie Brief van de minister van Financiën, Staatsdeelnemingen Fortis en ABN AMRO, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 789, nr. 37, p. 1.

¹⁵ Zie Brief van de minister van Financiën, Staatsdeelnemingen Fortis en ABN AMRO, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 789, nr. 37, p. 1.

Per 1 juli 2010 is deze fusie een feit.¹⁶ De situatie werd daarmee als volgt:¹⁷



Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

41. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer per brief van 27 mei 2015 geïnformeerd over het kabinetsbesluit om de verkoop van ABN AMRO Group N.V. te starten.¹⁸ Volgens de minister heeft de Staat ABN AMRO Group N.V. destijds tegen aanzienlijke kosten genationaliseerd om de financiële stabiliteit zeker te stellen en de bank te redden en te behouden voor Nederland. Dit was volgens de minister echter een tijdelijke noodmaatregel en daarbij heeft altijd vooropgestaan dat ABN AMRO

¹⁶ Met ingang van de fusiedatum heeft ABN alle rechten en verplichtingen van Fortis Bank (Nederland) N.V. onder algemene titel overgenomen. Fortis Bank (Nederland) N.V. is per de fusiedatum opgehouden te bestaan. Zie Persbericht ABN AMRO, 30 juni 2010 (hier beschikbaar: www.afm.nl/nl-nl/sector/registers/meldingenregisters/openbaarmaking-voorwetenschap/details?id=201006300000000013). Voor het voorgaande zie ook: Besluit van de Commissie van 5 april 2011 betreffende de Steunmaatregelen C 11/09 (ex NN 53b/08, NN 2/10 en N 19/10) die door Nederland ten uitvoer zijn gelegd ten gunste van ABN AMRO Group NV (opgericht na de fusie tussen Fortis Bank Nederland en ABN AMRO N) (Kennisgeving geschied onder nummer C(2011) 2114) Voor de EER relevante tekst <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0823>, paragraaf 2.1.

¹⁷ De Europese Commissie heeft bij besluit van 3 december 2008 verklaard dat de maatregelen die de Staat op 3 oktober 2008 ten uitvoer heeft gelegd ten behoeve van Fortis Bank SA/NV, staatssteun vormen die verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Vervolgens heeft de Europese Commissie bij besluit van 5 april 2011 de steun van de Staat aan FBN, ABN AMRO Holding of ABN AMRO Group N.V. (na de fusie) beoordeeld. In dat besluit van 5 april 2011 is de Europese Commissie tot de conclusie gekomen dat de Staat de staatssteun, zoals beschreven in punt 6.1.3 "Kwantificering van de staatssteun", ten uitvoer heeft gelegd op een wijze die inbreuk maakt op artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Volgens de Europese Commissie kan de verleende staatssteun enkel als verenigbaar met dat artikel worden aangemerkt als aan de voorwaarden is voldaan die neergelegd zijn in de punten 6.2 en 6.3 van voormeld besluit. Deze voorwaarden zijn nader beschreven in 10 artikelen in het dictum van voormeld besluit van 5 april 2011. Zie verder: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:080:FULL en [Besluit van de Commissie van 5 april 2011 betreffende de Steunmaatregelen C 11/09 \(ex NN 53b/08, NN 2/10 en N 19/10\) die door Nederland ten uitvoer zijn gelegd ten gunste van ABN AMRO Group NV \(opgericht na de fusie tussen Fortis Bank Nederland en ABN AMRO N\) \(Kennisgeving geschied onder nummer C\(2011\) 2114\) Voor de EER relevante tekst.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2011:2114)

¹⁸ Zie: Brief van de minister van Financiën, Staatsdeelnemingen Fortis en ABN AMRO, *Kamerstukken II* 2014/15, nr. 31 789, nr. 64.

Group N.V. op termijn weer zou worden verkocht. Daarbij heeft de minister ook aangegeven dat de verkoop gefaseerd zal plaatsvinden.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

42. Na de beursgang van ABN AMRO Group N.V. in november 2015 hield de Staat, via de Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen (**NLFI**), nog 77% van de aandelen in ABN AMRO Group N.V.¹⁹ Sindsdien heeft de gefaseerde afbouw plaatsgevonden. In de tussentijd – op 29 juni 2019 – is ABN met ABN AMRO Group N.V. gefuseerd²⁰ en hierdoor werd de Staat aandeelhouder van ABN.²¹ De minister heeft bij brief van 10 februari 2023 opgemerkt dat de Staat op dat moment een belang hield van 56,3% in ABN. Ook heeft de minister richting de Kamer opgemerkt dat NLFI met een dribble-out-programma aan de slag gaat,²² waardoor het belang van de Staat in ABN tot iets onder de 50% zal komen.²³ Ten slotte heeft de Staat bij monde van NLFI op respectievelijk 30 november 2023 en 15 oktober 2024 te kennen gegeven dat tot verdere afbouw van haar belang zal worden overgegaan. Bij eerstgenoemde datum was dat tot 40,5% en bij laatstgenoemde datum is aangekondigd dat het belang van de Staat in ABN zal worden teruggebracht tot 30%.²⁴
43. De huidige stand van zaken is daarmee dat de Staat via NLFI thans nog circa 30% van de aandelen houdt in ABN.

Bonusverbod

44. Omdat ABN staatssteun ontvangt moet ABN sinds 7 februari 2015 voldoen aan de vereisten van het bonusverbod als bedoeld in artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft. ABN was hiervan op de hoogte, blijkens haar eigen beleid. Zo geeft ABN in haar [VERTROUWELIJK] van 2015 aan:

- “[VERTROUWELIJK]”

45. ABN heeft in ieder geval vanaf 4 maart 2016 tot en met in ieder geval maart 2024 de reikwijdte van het tweede echelon onder enerzijds artikel 1:128, eerste lid, van de Wft en anderzijds de artikelen 3:8, eerste lid, en 3:9, eerste lid, van de Wft, verschillend geïnterpreteerd en toegepast. Daar waar ABN op basis van de *functie-inhoud* heeft bepaald wie aan de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing moeten worden onderworpen, heeft zij op basis van *de salarisschaal* bepaald welke medewerkers onder het bonusverbod vallen. Dat laatste heeft erin geresulteerd dat ABN artikel 1:128, eerste lid, van de Wft vanaf 2015 enkel op [VERTROUWELIJK], en vanaf 2018 enkel op de hoogste *salarisschaal* heeft toegepast. Dit zijn de functies die thans in functieniveau ‘*job grade 24*’ dan

¹⁹ <https://www.nlfi.nl/wp-content/uploads/2020/02/Persbericht-NLFI-ABN-AMRO-start-beursgang-20151110.pdf>.

²⁰ Zie Persbericht ABN AMRO, ‘Legal merger completed’, 28 juni 2019 (beschikbaar op: <https://www.abnamro.com/en/news/legal-merger-completed%20%20>).

²¹ Zie ABN AMRO, ‘Legal Merger 2019’ (beschikbaar op: <https://www.abnamro.com/en/information/legal-merger-2019>).

²² Het gedurende een langere periode dagelijks kleine hoeveelheden verkopen van certificaten van aandelen in ABN AMRO Bank N.V. via de beurs.

²³ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 789, nr. 109.

²⁴ Zie NLFI, ‘NLFI announces intention to sell part of its stake in ABN AMRO through a Trading plan’, 30 november 2023 (beschikbaar op: <https://www.nlfi.nl/wp-content/uploads/2023/11/NLFI-ANNOUNCES-INTENTION-TO-SELL-PART-OF-ITS-STAKE-IN-ABN-AMRO-THROUGH-A-TRADING-PLAN.pdf>) en [NLFI kondigt voornemen aan om een deel van haar belang in ABN AMRO te verkopen via een handelsplan .pdf](#).

wel 'hay grade 24' en bijbehorende salarisschaal *Hay 24* zijn ingedeeld.²⁵ Zoals hierna zal blijken, was dit uitgangspunt van ABN ingegeven door de eigen interpretatie die ABN heeft gegeven aan de criteria van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft waardoor zij de toepassing van dat artikel heeft beperkt tot het door haar aangeduide 'senior management'. Die keuze resulteerde in voormelde toepassing op respectievelijk 13 [VERTROUWELIJK] en medewerkers op functieniveau 'job grade 24' en 'hay grade 24' met salarisschaal *Hay 24*.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

46. Na een interne reorganisatie en op grond van een analyse van haar functies, heeft ABN besloten om met ingang van 1 januari 2022 een harmonisatie door te voeren van de groep medewerkers die aan een betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsing zijn onderworpen en de groep medewerkers die onder het bonusverbod vallen. Daarnaast heeft ABN aangegeven dat zij vanaf 1 januari 2022 een tijdelijke uitzondering voor de toepassing van het bonusverbod op drie functies (de [VERTROUWELIJK]) zal toepassen, als gevolg waarvan het bonusverbod voor die functies pas door ABN zou worden toegepast nadat er nieuwe personen op deze functies zouden worden aangesteld. Evenwel gaf ABN daarbij aanvankelijk te kennen dat zij de reeds toegekende variabele beloningen over 2021 en eerdere jaren aan voormelde drie functies niet heeft uitgekeerd in maart 2022 en heeft zij op verzoek van de ECB toegezegd deze beloningen niet te zullen uitkeren totdat de discussie over de reikwijdte van het bonusverbod is afgerond.
47. Echter, op 23 februari 2023 heeft de remuneratiecommissie van de raad van commissarissen van ABN aan de raad van commissarissen van ABN geadviseerd om de variabele beloningen aan de (voormalige) [VERTROUWELIJK] alsnog uit te keren. Dit advies heeft de raad van commissarissen op 7 maart 2023 opgevolgd. Zij heeft hierbij besloten "[VERTROUWELIJK]":

[VERTROUWELIJK]
48. Hieruit volgt dat ABN op 7 maart 2023 heeft besloten om alsnog variabele beloningen toe te kennen en uit te keren aan de [VERTROUWELIJK] over prestatiejaren 2021 en 2022. Hiermee heeft ABN bewust in strijd met het bonusverbod gehandeld.
49. Vervolgens heeft ABN in maart 2024 wederom in strijd met het bonusverbod gehandeld door variabele beloningen uit te keren aan de [VERTROUWELIJK].²⁶ Op instigatie van de ECB, heeft ABN de geplande uitbetaling van variabele beloningen in maart 2025 aangehouden.
50. Uit het voorgaande blijkt dat ABN vanaf de inwerkingtreding van de Wbfo op 7 februari 2015 het bonusverbod onjuist heeft geïnterpreteerd en toegepast. Dit deed zij door uit te gaan van het door haar zelf aangeduide 'senior management', zodat zij het bonusverbod enkel op respectievelijk [VERTROUWELIJK] en medewerkers op functieniveau 'job grade 24' dan wel

²⁵ Deze groep bestempelde ABN tussen 2015 en 2018 als [VERTROUWELIJK]. Vanaf 2018 is ABN hiervoor de salarisschaal *Hay 24* gaan gebruiken.

²⁶ Zoals door ABN erkend in haar aanvullende zienswijze van 9 oktober 2024.

'hay grade 24' met salarisschaal Hay 24 toepaste. Zoals hieronder zal blijken, heeft zij hierdoor in strijd met artikel 1:128, eerste lid, van de Wft Zeven Functies buiten de reikwijdte van het bonusverbod (en het bevrozingsgebod) gehouden.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Van bonusverbod uitgesloten functies

51. Conform haar interne beleid – met, als gezegd, het onjuiste uitgangspunt dat het toepassingsbereik van het bonusverbod is beperkt tot het door haar aangeduide 'senior management' – heeft ABN het bonusverbod sinds de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft op 7 februari 2015 niet toegepast op de Zeven Functies.²⁷
52. Hierna zal voor elk van de Zeven Functies uiteen worden gezet: i) op basis waarvan zij als tweede echelon kwalificeren en derhalve onder het bonusverbod vallen, en ii) wat de omvang is van de aan hen toegekende en/of uitgekeerde variabele beloningen. In aanvulling daarop zal DNB voor [VERTROUWELIJK] uiteenzetten met welk percentage de vaste beloning is verhoogd in relatie tot het bevrozingsgebod.

1. [VERTROUWELIJK]

53. Naar het oordeel van DNB had ABN de functie [VERTROUWELIJK] als tweede echelon moeten kwalificeren en had ABN als zodanig geen variabele beloningen mogen toekennen of uitkeren aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] ten onrechte tot 1 januari 2022 voor de toepassing van het bonusverbod niet als tweede echelon aangemerkt. Daarnaast heeft ABN ten onrechte vanaf 4 maart 2016 tot in ieder geval maart 2024 variabele beloningen toegekend en/of uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Hiermee heeft ABN in strijd met het bonusverbod gehandeld.
54. DNB licht deze conclusies hieronder toe.
 - I. *Tweede echelon*
55. DNB is van oordeel dat [VERTROUWELIJK] kwalificeert als een tweede echelon-functie, omdat het een leidinggevende functie betreft i. direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en ii. de functie verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.
56. DNB stelt in dat verband het volgende vast.
 - a. *Een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers*
57. Uit de door ABN verstrekte functiebeschrijving van [VERTROUWELIJK], blijkt dat [VERTROUWELIJK] leidinggeeft aan de afdeling

²⁷ Omdat het eerste moment waarop ABN variabele beloningen heeft toegekend of uitgekeerd, na inwerkingtreding van het bonusverbod, op 4 maart 2016 was, is de overtreding naar het oordeel van DNB op 4 maart 2016 aangevangen. Zie hierover nader paragraaf C.

'[VERTROUWELIJK]', die uit ongeveer [VERTROUWELIJK] bestaat, en dat [VERTROUWELIJK] direct onder de voorzitter van het bestuur van ABN valt. Hiermee vervult [VERTROUWELIJK] een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers.

[VERTROUWELIJK]

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

58. Dat [VERTROUWELIJK] een functie vervult direct onder het eerste echelon, volgt ook uit de Richtsnoeren inzake interne governance van de Europese Banken Autoriteit (**EBA**) van 2017 en 2021, waarin de EBA toelicht dat uit artikel 74, lid 1, van de Richtlijn kapitaalvereisten – welke verplichting onder andere is geïmplementeerd in de artikelen 17 en 17a van het Besluit prudentiële regels Wft (**Bpr Wft**) – volgt dat:

[VERTROUWELIJK]

59. DNB stelt dan ook vast dat [VERTROUWELIJK] een leidinggevende functie vervult direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers.

b. Verantwoordelijk voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden

60. [VERTROUWELIJK] geeft leiding aan de [VERTROUWELIJK] van ABN. De afdeling [VERTROUWELIJK]. Zo staat in de [VERTROUWELIJK] van ABN dat:

[VERTROUWELIJK]

61. De volgende functies rapporteren direct aan [VERTROUWELIJK]:

- [VERTROUWELIJK]

62. [VERTROUWELIJK] beslist daarbij over de aanstelling, beoordeling en het ontslag van [VERTROUWELIJK].²⁸

63. In het licht van voorgaande stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk is voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.

64. Steun voor dit standpunt vindt DNB verder in verschillende bronnen.

65. Ten eerste wordt dit standpunt ondersteund door de parlementaire geschiedenis. De wetgever heeft in Kamerstukken opgemerkt dat onder het tweede echelon in ieder geval de hoogste leidinggevendenden van [VERTROUWELIJK] vallen.²⁹ Ten tweede heeft DNB in beleidsuitingen er

²⁸ Zie dossierstuk 3.13.2.3 ([VERTROUWELIJK]), p. 7.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 918, nr. 3, p. 4: "De doelgroep die onder de uitbreiding van de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis valt betreft personen die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Het gaat hier dus niet om de brede categorie van personen die betrokken zijn bij de uitvoering van dergelijke werkzaamheden, maar alleen de smallere categorie van personen die (eind)verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van die werkzaamheden. Bij deze laatste categorie personen dient gedacht te worden aan de leidinggevendenden van degenen die de financiële transacties

sinds 2015 op gewezen dat de doelgroep van het tweede echelon ook "[VERTROUWELIJK]" omvat.³⁰ Ten derde heeft ABN de functie van [VERTROUWELIJK] reeds sinds 2015 als tweede echelon aangemerkt voor de toepassing van de geschiktheid- en betrouwbaarheidsvereisten onder artikel 3:8 en 3:9 van de Wft. Dit bevestigt dat ABN [VERTROUWELIJK] ook beschouwt als persoon die een leidinggevende functie vervult direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

66. Het criterium van het tweede echelon ingevolge artikel 1:128, eerste lid, van de Wft is vanaf 7 februari 2015 niet gewijzigd. Ook is de functie-inhoud al die tijd hetzelfde geweest. Het is voor DNB dan ook onduidelijk waarom ABN niet vanaf 7 februari 2015, maar pas bij e-mail van 22 november 2021 tot de conclusie is gekomen dat [VERTROUWELIJK] onder het bonusverbod valt.

Tussenconclusie

67. Uit het voorgaande volgt dat ABN [VERTROUWELIJK] vanaf de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft op 7 februari 2015 als tweede echelon had moeten kwalificeren. Daarom was het ABN vanaf dat moment niet toegestaan om variabele beloningen toe te kennen of uit te keren aan [VERTROUWELIJK]. Echter, ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] tot 1 januari 2022 niet als tweede echelon aangemerkt en derhalve uitgesloten van de toepassing van het bonusverbod. ABN heeft dan ook onterecht variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Daarmee handelt ABN sinds 4 maart 2016 tot en met in ieder geval maart 2024 in strijd met het bonusverbod.
68. Bovendien stelt DNB vast dat ABN weliswaar vanaf 1 januari 2022 [VERTROUWELIJK] wel beschouwt als een functie die onder het tweede echelon valt, maar dat zij het bonusverbod nog steeds niet toepast op deze functie. Dit wil ABN pas doen op het moment dat er een nieuwe functiehouders komt. Het bonusverbod, vervat in artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft, biedt hiervoor echter geen grondslag. [VERTROUWELIJK].

uitvoeren (bijvoorbeeld de hoogste manager van een afdeling vermogensbeheer of een afdeling «treasury») en de hoogste leidinggevers van de compliance, risk en auditfunctie. Het gaat hier om de personen die het bestuur adviseren of anderszins grote mate van invloed uitoefenen op de werkzaamheden die grote risico's voor de onderneming met zich mee brengen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval indien werknemers een belangrijke rol hebben in het aannamebeleid met betrekking tot risicovolle functies of verantwoordelijk zijn voor procedures die de risico's mitigeren. Om te voorkomen dat ook vele «lagere» managers onder de norm geschaard worden is in de wettekst benadrukt dat het enkel personen betreft die een functie vervullen direct onder het eerste echelon, oftewel direct onder de dagelijks beleidsbepalers. Tot dit zogenaamde tweede echelon behoren ook functies die verantwoording dienen af te leggen aan de dagelijks beleidsbepalers maar niet altijd door het dagelijks bestuur worden aangestuurd, zoals een hoofd juridische zaken.»

³⁰ Zie bijvoorbeeld de door DNB uitgestuurde 'Nieuwsbrief banken' van 29 januari 2015 (hier beschikbaar: <https://web.archive.org/web/20150304210927/http://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-januari-2015/index.jsp>) en de DNB factsheet Aanvangstoetsing – tweede echelon, 20 juni 2018 (hier beschikbaar: www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/thema-s/toetsingen/tweede-echelon/aanvangstoetsing-tweede-echelon).

II. Toekenning en uitkering variabele beloning

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

69. De functie van [VERTROUWELIJK] is [VERTROUWELIJK] door [VERTROUWELIJK] functiehouders vervuld.
70. [VERTROUWELIJK]. Uit de eindejaarsbrieven van ABN aan [VERTROUWELIJK] blijkt dat ABN [VERTROUWELIJK] een variabele beloning heeft toegekend van € 255.181,-. Dit heeft [VERTROUWELIJK] geresulteerd in een uitkering aan [VERTROUWELIJK] van € 224.057,-.
71. [VERTROUWELIJK]. Uit de eindejaarsbrief van ABN aan [VERTROUWELIJK] blijkt dat ABN [VERTROUWELIJK] een variabele beloning heeft toegekend van € 18.281,-. Dit heeft [VERTROUWELIJK] geresulteerd in een uitkering aan [VERTROUWELIJK] van € 5.484,-.³¹
72. Voor alle functiehouders geldt dat over een bepaald prestatiejaar toegekende variabele beloning, in de daarop volgende vijf jaren wordt uitgekeerd. Dit betekent dat de toegekende bedragen ten aanzien van de functie [VERTROUWELIJK] tot en met maart 2024 daadwerkelijk zijn uitgekeerd [VERTROUWELIJK].
73. Schematisch weergegeven zijn de toegekende en uitgekeerde variabele beloningen als volgt:

Jaar	<u>Toegekende variabele beloning over het betreffende prestatiejaar</u>	<u>Uitgekeerde variabele beloning in het betreffende jaar</u>
2015	[VERTROUWELIJK] € 63.003,-	[VERTROUWELIJK] Niet bekend.
2016	[VERTROUWELIJK] € 63.003,-	[VERTROUWELIJK] € 26.026,-
2017	[VERTROUWELIJK] € 63.948,-	[VERTROUWELIJK] € 51.661,-
2018	[VERTROUWELIJK] € 65.227,-	[VERTROUWELIJK] € 62.264,-
2019	[VERTROUWELIJK] € 0,- [VERTROUWELIJK] € 18.281,-	[VERTROUWELIJK] € 57.878,- [VERTROUWELIJK] n.v.t. ([VERTROUWELIJK])
2020	[VERTROUWELIJK] n.v.t. ([VERTROUWELIJK]) [VERTROUWELIJK] € 0,-	[VERTROUWELIJK] € 26.228,- [VERTROUWELIJK] € 5.484,-
2021		[VERTROUWELIJK] niet bekend.

³¹ Voor het voorgaande, zie dossierstuk 3.7.3.

	[VERTROUWELIJK] Niet bekend.	[VERTROUWELIJK] € 0,-
2022 [VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK] niet bekend.	[VERTROUWELIJK] niet bekend.
Totaal	€ 273.462,-	€ 229.541

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

74. Zoals hiervoor vastgesteld, heeft de raad van commissarissen van ABN op 7 maart 2023 besloten om met terugwerkende kracht de contractuele verplichtingen per januari 2022 omtrent de variabele beloningen uit te voeren. ABN heeft dus alsnog variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan [VERTROUWELIJK] over de prestatiejaren 2021 en 2022. Dit terwijl ABN vanaf 1 januari 2022 zelf inzag dat deze functie van [VERTROUWELIJK] onder het bonusverbod viel. ABN handelde dan ook bewust contra-legem en negeerde artikel 1:116, derde lid, van de Wft dat bepaalt dat handelingen in strijd met artikel 1:128, eerste lid, van de Wft nietig zijn. [VERTROUWELIJK].

2. [VERTROUWELIJK]

75. Naar het oordeel van DNB had ABN de functie [VERTROUWELIJK] als tweede echelon moeten kwalificeren en had ABN als zodanig geen variabele beloningen mogen toekennen of uitkeren aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] ten onrechte tot 1 januari 2022 voor de toepassing van het bonusverbod niet als tweede echelon aangemerkt. Daarnaast heeft ABN ten onrechte vanaf 4 maart 2016 tot en met in ieder geval maart 2024 variabele beloningen toegekend en/of uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Hiermee heeft ABN in strijd met het bonusverbod gehandeld.
76. DNB licht deze conclusies hieronder toe.
- I. Tweede echelon*
77. DNB is van oordeel dat [VERTROUWELIJK] kwalificeert als een tweede echelon-functie, omdat het een leidinggevende functie betreft i. direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en ii. de functie verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.
78. DNB stelt in dat verband het volgende vast.
- a. Een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers*
79. Uit de door ABN verstrekte functiebeschrijving van [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK], blijkt dat [VERTROUWELIJK] leidinggeeft aan de afdeling [VERTROUWELIJK] en dat [VERTROUWELIJK] direct onder het bestuurslid 'Chief Financial Officer' van ABN valt. Hiermee vervult [VERTROUWELIJK] een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers.

[VERTROUWELIJK]

Datum

10 juni 2025

b. Verantwoordelijk voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

80. In de [VERTROUWELIJK] wordt ten aanzien van de [VERTROUWELIJK] activiteiten het volgende aangegeven:

[VERTROUWELIJK]

81. Ook staat in het [VERTROUWELIJK] opgenomen dat:

- [VERTROUWELIJK]

82. In het licht van voorgaande stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk is voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.

83. Steun voor dit standpunt vindt DNB verder in verschillende bronnen.

84. Ten eerste wordt dit standpunt ondersteund door de parlementaire geschiedenis. De wetgever heeft in Kamerstukken opgemerkt dat onder het tweede echelon personen vallen die het bestuur adviseren of anderszins grote mate van invloed uitoefenen op de werkzaamheden die grote risico's voor de onderneming met zich brengen.³² Dit laatste is bijvoorbeeld het geval indien werknemers verantwoordelijk zijn voor procedures die de risico's mitigeren. Ten tweede heeft DNB er sinds 2015 in haar beleidsuitingen erop gewezen dat de doelgroep van het tweede echelon ook "de leidinggevendenden die beslissingen kunnen nemen over de omvang van de risico's die handelaren binnen de instelling mogen nemen bij beleggingen" omvat.³³ Ten derde heeft ABN de functie van [VERTROUWELIJK] in ieder geval tussen 2015 en mei 2017³⁴ als tweede echelon aangemerkt voor de toepassing van de geschiktheid- en betrouwbaarheidsvereisten onder artikel 3:8 en 3:9 van de Wft. Dit bevestigt dat ABN [VERTROUWELIJK] ook beschouwt als persoon die een leidinggevende functie vervult direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

85. Het criterium van het tweede echelon ingevolge artikel 1:128, eerste lid, van de Wft is vanaf 7 februari 2015 niet gewijzigd. Ook is de functie-inhoud al die tijd hetzelfde geweest. Het is voor DNB dan ook onduidelijk waarom ABN niet vanaf 7 februari 2015, maar pas bij e-mail van 22 november 2021 tot de conclusie is gekomen dat [VERTROUWELIJK] onder het bonusverbod valt.

³² Kamerstukken II 2013/14, 33 918, nr. 3, p. 4 (zie uitgebreider voetnoot 40).

³³ Zie voetnoot 41.

³⁴ Zie dossierstuk 3.1.1, sheet request 4.

Tussenconclusie

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

86. Uit het voorgaande volgt dat ABN [VERTROUWELIJK] vanaf de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft op 7 februari 2015 als tweede echelon had moeten kwalificeren. Daarom was het ABN vanaf dat moment niet toegestaan om variabele beloningen toe te kennen of uit te keren aan [VERTROUWELIJK]. Echter, ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] tot 1 januari 2022 niet als tweede echelon aangemerkt en derhalve uitgesloten van de toepassing van het bonusverbod. ABN heeft dan ook onterecht variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Daarmee handelt ABN sinds 4 maart 2016 tot en met ten minste maart 2024 in strijd met het bonusverbod.
87. Bovendien stelt DNB vast dat ABN weliswaar vanaf 1 januari 2022 [VERTROUWELIJK] wel beschouwt als een functie die onder het tweede echelon valt, maar dat zij het bonusverbod nog steeds niet toepast op deze functie. [VERTROUWELIJK]. Het bonusverbod, vervat in artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft, biedt hiervoor echter geen grondslag. [VERTROUWELIJK].

II. Toekenning en uitkering variabele beloning

88. De functie van [VERTROUWELIJK] is gedurende de overtredingsperiode door [VERTROUWELIJK] functiehouders vervuld.
89. [VERTROUWELIJK]. Uit [VERTROUWELIJK] blijkt dat ABN [VERTROUWELIJK] een variabele beloning aan [VERTROUWELIJK] heeft uitgekeerd van € 131.254.³⁵
90. [VERTROUWELIJK] Uit de eindejaarsbrieven van ABN aan [VERTROUWELIJK] blijkt dat ABN [VERTROUWELIJK] een variabele beloning heeft toegekend van € 149.335. Dit heeft [VERTROUWELIJK] geresulteerd in een uitkering aan [VERTROUWELIJK] van € 198.735.
91. [VERTROUWELIJK]. Uit de eindejaarsbrieven van ABN aan [VERTROUWELIJK] blijkt dat ABN [VERTROUWELIJK] een variabele beloning heeft toegekend van € 128.939,-. Dit heeft [VERTROUWELIJK] geresulteerd in een uitkering [VERTROUWELIJK] van € 61.846,-.³⁶
92. Voor alle functiehouders geldt dat over een bepaald prestatiejaar toegekende variabele beloning, in de daarop volgende vijf jaren wordt uitgekeerd. [VERTROUWELIJK].
93. Schematisch weergegeven zijn de toegekende en uitgekeerde variabele beloningen als volgt:

³⁵ Zie dossierstuk 3.16.2.

³⁶ Voor het voorgaande, zie dossierstuk 3.7.7.

Jaar	<u>Toegekend over het betreffende prestatiejaar</u>	<u>Uitgekeerd in het betreffende jaar</u>
2015	[VERTROUWELIJK] € 0 [VERTROUWELIJK] € 59.566,-	[VERTROUWELIJK] Niet bekend. [VERTROUWELIJK] Niet bekend.
2016	[VERTROUWELIJK] € 67.075,-	[VERTROUWELIJK] € 131.254,- [VERTROUWELIJK] € 73.796,-
2017	[VERTROUWELIJK] (januari t/m april) € 22.694,- [VERTROUWELIJK] (november en december) € 7.375,-	[VERTROUWELIJK] € 66.080,-
2018	[VERTROUWELIJK] € 60.180,-	[VERTROUWELIJK] € 58.859,- [VERTROUWELIJK] € 2.213,-
2019	[VERTROUWELIJK] € 61.384,-	[VERTROUWELIJK] Niet bekend. [VERTROUWELIJK] € 18.546,-
2020	[VERTROUWELIJK] € 0,-	[VERTROUWELIJK] € 24.005,-
2021	[VERTROUWELIJK] Niet bekend.	[VERTROUWELIJK] € 17.082,-
2022 [VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK] Niet bekend.	[VERTROUWELIJK] € Niet bekend.
Totaal	€ 278.274,-	€ 391.835,-

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

94. Zoals hiervoor vastgesteld, heeft de raad van commissarissen van ABN op 7 maart 2023 besloten om met terugwerkende kracht de contractuele verplichtingen per januari 2022 omtrent de variabele beloningen uit te voeren. Daarmee heeft ABN alsnog variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan [VERTROUWELIJK] over de prestatiejaren 2021 en 2022. Dit terwijl ABN vanaf 1 januari 2022 zelf inzag dat de functie van [VERTROUWELIJK] onder de toepassing van het bonusverbod viel. ABN handelde dan ook bewust contra-legem en negeerde artikel 1:116, derde lid, van de Wft dat bepaalt dat handelingen in strijd met artikel 1:128, eerste lid, van de Wft nietig zijn. [VERTROUWELIJK].

3. [VERTROUWELIJK]

95. Naar het oordeel van DNB had ABN de functie van [VERTROUWELIJK] als tweede echelon moeten kwalificeren en had ABN als zodanig geen variabele beloningen mogen toekennen of uitkeren aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] ten

onrechte tot 1 januari 2022 voor de toepassing van het bonusverbod niet als tweede echelon aangemerkt. Daarnaast heeft ABN ten onrechte vanaf 4 maart 2016 tot in ieder geval maart 2024 variabele beloningen toegekend en/of uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Hiermee heeft ABN in strijd met het bonusverbod gehandeld.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

96. DNB stelt in dat verband het volgende vast.

I. Tweede echelon

97. DNB is van oordeel dat [VERTROUWELIJK] kwalificeert als een tweede echelon-functie, omdat het een leidinggevende functie betreft i. direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en ii. de functie verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

98. DNB stelt in dat verband het volgende vast.

a. Een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers

99. Uit de door ABN verstrekte functiebeschrijving van [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK], blijkt dat [VERTROUWELIJK] leidinggeeft aan de afdeling [VERTROUWELIJK] en direct onder het bestuurslid 'Chief Financial Officer' van ABN valt. Hiermee vervult [VERTROUWELIJK] een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers.

[VERTROUWELIJK]

100. DNB maakt uit voorgaande op dat [VERTROUWELIJK] een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers vervult, en dat ABN deze functie zelf ook als functie direct onder het bestuur aanmerkt.

b. Verantwoordelijk voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden

101. In de [VERTROUWELIJK] wordt ten aanzien van de [VERTROUWELIJK] activiteiten het volgende aangegeven:

[VERTROUWELIJK]

En, specifiek ten aanzien van [VERTROUWELIJK]:

[VERTROUWELIJK]

102. In het licht van voorgaande stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk is voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.

103. Steun voor dit standpunt vindt DNB verder in verschillende bronnen.

104. Ten eerste wordt dit standpunt ondersteund door de parlementaire geschiedenis. De wetgever heeft in Kamerstukken opgemerkt dat onder het tweede echelon ook de hoogste manager van een afdeling [VERTROUWELIJK] valt.³⁷ Ten tweede heeft DNB er sinds 2015 in haar beleidsuitingen op gewezen dat de doelgroep van het tweede echelon ook *"leidinggevers van degenen die de financiële transacties uitvoeren, zoals de hoogste manager van een afdeling vermogensbeheer of een afdeling treasury"* omvat.³⁸ Ten derde heeft ABN de functie van [VERTROUWELIJK] in ieder geval vanaf 2015³⁹ als tweede echelon aangemerkt voor de toepassing van de geschiktheid- en betrouwbaarheidsvereisten onder artikel 3:8 en 3:9 van de Wft. Dit bevestigt dat ABN [VERTROUWELIJK] ook beschouwt als persoon die een leidinggevende functie vervult direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

105. Het criterium van het tweede echelon ingevolge artikel 1:128, eerste lid, van de Wft is vanaf 7 februari 2015 niet gewijzigd. Ook is de functie-inhoud al die tijd hetzelfde geweest. Het is voor DNB dan ook onduidelijk waarom ABN niet vanaf 7 februari 2015, maar pas per 1 januari 2022 tot de conclusie is gekomen dat [VERTROUWELIJK] onder het bonusverbod valt.

Tussenconclusie

106. Uit het voorgaande volgt dat ABN [VERTROUWELIJK] vanaf de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft op 7 februari 2015 als tweede echelon had moeten kwalificeren. Daarom was het ABN vanaf dat moment niet toegestaan om variabele beloningen toe te kennen of uit te keren aan [VERTROUWELIJK]. Echter, ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] tot 1 januari 2022 niet als tweede echelon aangemerkt en derhalve uitgesloten van de toepassing van het bonusverbod. ABN heeft dan ook onterecht variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Daarmee heeft ABN sinds 4 maart 2016 tot en met in ieder geval maart 2024 in strijd gehandeld met het bonusverbod.

107. Bovendien stelt DNB vast dat ABN weliswaar vanaf 1 januari 2022 [VERTROUWELIJK] wel beschouwt als een functie die onder het tweede echelon valt, maar dat zij het bonusverbod nog steeds niet toepast op deze functie. [VERTROUWELIJK]. Het bonusverbod, vervat in artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft, biedt hiervoor echter geen grondslag. [VERTROUWELIJK].

II. Toekenning en uitkering variabele beloning

108. De functie van [VERTROUWELIJK] vervuld door [VERTROUWELIJK] uit de eindejaarsbrieven van ABN aan [VERTROUWELIJK] blijkt dat ABN [VERTROUWELIJK] een variabele beloning heeft toegekend van € 350.522,-.

³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 918, nr. 3, p. 4 (zie uitgebreider voetnoot 40).

³⁸ Zie voetnoot 41.

³⁹ Zie dossierstuk 3.1.1, sheet request 4.

Dit heeft [VERTROUWELIJK] geresulteerd in een uitkering [VERTROUWELIJK] van € 532.291,40.⁴⁰

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

109. Voor alle functiehouders geldt dat over een bepaald prestatiejaar toegekende variabele beloning, in de daarop volgende vijf jaren wordt uitgekeerd. [VERTROUWELIJK].
110. Schematisch weergegeven zijn de toegekende en uitgekeerde variabele beloningen als volgt:

Jaar	<u>Toegekend over het betreffende prestatiejaar</u>	<u>Uitgekeerd in het betreffende jaar</u>
2015	€ 70.986,-	Niet bekend.
2016	€ 54.366,-	€ 149.121,-
2017	€ 73.575,-	€ 117.757,-
2018	€ 75.047,-	€ 106.198,-
2019	€ 76.548,-	€ 79.187,-
2020	€ 0,-	€ 51.191,-
2021	Niet bekend.	€ 28.837,40
2022 [VERTROUWELIJK]	Niet bekend.	Niet bekend.
Totaal	€ 350.522	€ 532.291,40

111. Zoals hiervoor vastgesteld, heeft de raad van commissarissen van ABN op 7 maart 2023 besloten om met terugwerkende kracht de contractuele verplichtingen per januari 2022 omtrent de variabele beloningen uit te voeren. Daarmee heeft ABN alsnog variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan [VERTROUWELIJK] over de prestatiejaren 2021 en 2022. Dit terwijl ABN vanaf 1 januari 2022 zelf inzag dat de functie van [VERTROUWELIJK] onder de toepassing van het bonusverbod viel. ABN handelde dan ook bewust contra-legen en negeerde artikel 1:116, derde lid, van de Wft dat bepaalt dat handelingen in strijd met artikel 1:128, eerste lid, van de Wft nietig zijn. [VERTROUWELIJK].

4. [VERTROUWELIJK]

112. Naar het oordeel van DNB had ABN de functie van [VERTROUWELIJK] als tweede echelon moeten kwalificeren en had ABN als zodanig geen variabele beloningen mogen toekennen of uitkeren aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] ten onrechte tot en met 2018 voor de toepassing van het bonusverbod niet als tweede echelon aangemerkt. Daarnaast heeft ABN ten onrechte vanaf 4 maart 2016 tot in ieder geval maart 2023 variabele beloningen toegekend en/of uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Bovendien heeft DNB vastgesteld dat de vaste beloning van de [VERTROUWELIJK] tussen 2017 en 2018 met 11,4% is verhoogd en tussen 2018 en 2019 met 28,8% is verhoogd. Dit is meer dan de toegestane reguliere CAO-loonsverhoging van 1,5% per 1 januari 2018⁴¹ en 2,5% per 1 januari

⁴⁰ Voor het voorgaande, zie dossierstuk 3.7.6.
[VERTROUWELIJK]

2019.⁴² Hiermee heeft ABN in strijd met het bonusverbod en het bevrozingsgebod gehandeld.

Datum

10 juni 2025

113. DNB licht deze conclusies hieronder toe.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

I. Tweede echelon

114. DNB is van oordeel dat [VERTROUWELIJK] kwalificeert als een tweede echelon-functie, omdat het een leidinggevende functie betreft i. direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en ii. de functie verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

115. DNB stelt in dat verband het volgende vast.

a. Een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers

116. Uit de door ABN verstrekte functiebeschrijving van [VERTROUWELIJK] blijkt dat [VERTROUWELIJK] leidinggeeft aan de afdeling [VERTROUWELIJK] binnen ABN en ABN [VERTROUWELIJK]. Uit het door ABN verstrekte organogram blijkt ook dat de afdeling [VERTROUWELIJK] direct onder het bestuurslid 'People, Regulations & Identity' van ABN valt.⁴³ Daarnaast rapporteert [VERTROUWELIJK]. Hiermee vervult [VERTROUWELIJK] een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers.

[VERTROUWELIJK]

b. Verantwoordelijk voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden

117. De afdeling [VERTROUWELIJK] is gepositioneerd in de [VERTROUWELIJK]:

[VERTROUWELIJK]

118. De afdeling [VERTROUWELIJK] ontwikkelt en implementeert de [VERTROUWELIJK] voor ABN en het verstrekt [VERTROUWELIJK] van ABN om de [VERTROUWELIJK] positie voor ABN te optimaliseren en [VERTROUWELIJK] risico's te minimaliseren. De afdeling [VERTROUWELIJK] beoordeelt onder meer [VERTROUWELIJK] risico's van ABN, [VERTROUWELIJK] over alle relevante [VERTROUWELIJK]-aangelegenheden en [VERTROUWELIJK] af. De functie van [VERTROUWELIJK] is als zodanig eindverantwoordelijk voor een afdeling die [VERTROUWELIJK] risico's binnen ABN identificeert en minimaliseert.

[VERTROUWELIJK]

⁴³ Dossierstuk 3.14.6, p. 1, [VERTROUWELIJK].

119. In het licht van het voorgaande is DNB van oordeel dat [VERTRouwELIJK] verantwoordelijk is voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.

Datum

10 juni 2025

120. Steun voor dit standpunt vindt DNB verder in verschillende bronnen.

Ons kenmerk

[VERTRouwELIJK]

121. Ten eerste wordt dit standpunt ondersteund door de parlementaire geschiedenis. De wetgever heeft in Kamerstukken opgemerkt dat het [VERTRouwELIJK] onder het tweede echelon valt.⁴⁴ Ten tweede heeft DNB er sinds 2015 in haar beleidsuitingen op gewezen dat de doelgroep van het tweede echelon ook "[VERTRouwELIJK]" omvat.⁴⁵ Ten derde heeft ABN de functie van [VERTRouwELIJK] reeds sinds 2015 als tweede echelon aangemerkt voor de toepassing van de geschiktheid- en betrouwbaarheidsvereisten onder artikel 3:8 en 3:9 van de Wft. Dit bevestigt dat ABN [VERTRouwELIJK] ook beschouwt als persoon die een leidinggevende functie vervult direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Ten slotte heeft ABN erkend dat de functie van [VERTRouwELIJK] onder het tweede echelon valt. De functie van [VERTRouwELIJK] is gelijk aan de functie van [VERTRouwELIJK] in zoverre dat beide functies eindverantwoordelijkheid houden voor de afdeling [VERTRouwELIJK].

122. Het criterium van het tweede echelon ingevolge artikel 1:128, eerste lid, van de Wft is vanaf 7 februari 2015 niet gewijzigd. Ook is de functie-inhoud al die tijd hetzelfde geweest. Het is voor DNB dan ook onduidelijk waarom ABN niet vanaf 7 februari 2015, maar pas vanaf 2019 tot de conclusie is gekomen dat [VERTRouwELIJK] onder het bonusverbod valt.⁴⁶

Verhoging vaste beloning

123. Op grond van artikel 1:128, eerste lid, onder b, van de Wft is het voorts niet toegestaan de vaste beloning van het tweede echelon te verhogen behoudens reguliere jaarlijkse CAO-verhoging(en). DNB heeft evenwel vastgesteld dat de vaste beloning van de [VERTRouwELIJK] tussen 2017 en 2018 met 11,4% is verhoogd en tussen 2018 en 2019 met 28,8% is verhoogd. Dit is meer dan de CAO-loonsverhoging van 1,5% per 1 januari 2018⁴⁷ en 2,5% per 1 januari 2019⁴⁸. Hiermee handelt ABN in strijd met artikel 1:128, tweede lid, van de Wft. Aangezien ABN de vaste beloning van de [VERTRouwELIJK], voor zover DNB kan nagaan, nog altijd vaststelt op een waarde die hoger ligt dan onmiddellijk voorafgaand aan het van kracht worden van de steunmaatregel aan ABN, concludeert DNB dat de overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft ten aanzien van dit onderdeel nog altijd niet is beëindigd.

Tussenconclusie

⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 918, nr. 3, p. 4 (zie uitgebreider voetnoot 40).

⁴⁵ Zie voetnoot 41.

⁴⁶ Zie eindejaarsbrief van 13 maart 2020: "[VERTRouwELIJK]."

⁴⁷ CAO Banken 2017-2018, p. 28.

⁴⁸ CAO Banken 2018-2019, p. 31.

124. Uit het voorgaande volgt dat ABN [VERTROUWELIJK] vanaf de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft op 7 februari 2015 als tweede echelon had moeten kwalificeren. Daarom was het ABN vanaf dat moment niet toegestaan om variabele beloningen toe te kennen of uit te keren aan [VERTROUWELIJK]. Echter, ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] tot 2018 niet als tweede echelon aangemerkt en derhalve uitgesloten van de toepassing van het bonusverbod. ABN heeft dan ook onterecht variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan de functiehouder van [VERTROUWELIJK]. Bovendien heeft ABN de vaste beloning van de [VERTROUWELIJK] tweemaal (ruim) meer verhoogd dan de toegestane reguliere CAO-loonsverhogingen. Daarmee handelt ABN sinds 4 maart 2016 in strijd met het bonusverbod en het bevrozingsgebod.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

III. Toekenning en uitkering variabele beloning

125. De functie van [VERTROUWELIJK]. Uit de eindejaarsbrieven van ABN aan de [VERTROUWELIJK] van respectievelijk [VERTROUWELIJK] blijkt dat deze functiehouder [VERTROUWELIJK] een variabele beloning toegekend heeft gekregen van € 240.858,-. Dit heeft, blijkens [VERTROUWELIJK], geresulteerd in een uitkering over de periode 2016 tot en met 2021 van € 302.488,36.
126. Voor alle functiehouders geldt dat over een bepaald prestatiejaar toegekende variabele beloning, in de daarop volgende vijf jaren wordt uitgekeerd. Dit betekent dat de toegekende bedragen (voor het laatst toegekend over het prestatiejaar 2018) ten aanzien van de functie [VERTROUWELIJK] tot en met maart 2023 zijn uitgekeerd.
127. Schematisch weergegeven zijn de toegekende en uitgekeerde variabele beloningen als volgt:

Jaar	<u>Toegekend over het betreffende prestatiejaar</u>	<u>Uitgekeerd in het betreffende jaar</u>
2015	€ 54.007,-	Niet bekend.
2016	€ 60.014,-	€ 64.859,-
2017	€ 64.647,-	€ 59.893,-
2018	€ 62.190,-	€ 66.372,-
2019	€ 0,-	€ 65.283,-
2020	€ 0,-	€ 25.628,-
2021 - 2023	Niet bekend.	€ 20.453,36
Totaal	€ 240.858,-	€ 302.488,36

5. [VERTROUWELIJK]

128. Naar het oordeel van DNB had ABN de functie van [VERTROUWELIJK] als tweede echelon moeten kwalificeren en had ABN als zodanig geen variabele

beloningen mogen toekennen of uitkeren aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] ten onrechte tot 1 januari 2022 voor de toepassing van het bonusverbod niet als tweede echelon aangemerkt. Daarnaast heeft ABN ten onrechte vanaf 4 maart 2016 tot en met in ieder geval maart 2024 variabele beloningen toegekend en/of uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Hiermee heeft ABN in strijd met het bonusverbod gehandeld.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

129. DNB licht deze conclusies hieronder toe.

I. Tweede echelon

130. DNB is van oordeel dat [VERTROUWELIJK] (welke functie door ABN ook wel wordt aangeduid als [VERTROUWELIJK]) kwalificeert als een tweede echelon-functie, omdat het een leidinggevende functie betreft i. direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en ii. de functie verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

131. DNB stelt in dat verband het volgende vast.

a. Een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers

132. Uit de door ABN verstrekte functiebeschrijvingen van [VERTROUWELIJK] blijkt dat [VERTROUWELIJK] leidinggeeft aan de [VERTROUWELIJK] en direct onder het bestuurslid 'People, Regulations & Identity' van ABN valt,⁴⁹ en rechtstreeks rapporteert aan het bestuurslid 'Chief Risk Officer' dan wel het voltallige bestuur van ABN, zie bijvoorbeeld:

[VERTROUWELIJK]

133. Dat [VERTROUWELIJK] vervult direct onder het eerste echelon, volgt ook uit de Richtsnoeren inzake interne governance van de EBA, waarin zij toelicht dat uit artikel 74, lid 1, van de Richtlijn kapitaalvereisten – welke verplichting onder andere is geïmplementeerd in artikel 21 van het Bpr Wft – volgt dat:

[VERTROUWELIJK]

134. DNB maakt uit voorgaande op dat [VERTROUWELIJK] een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers vervult, en dat ABN deze functie zelf ook als functie direct onder het bestuur aanmerkt.

b. Verantwoordelijk voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden

135. Uit voornoemde stukken van ABN volgt dat de [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk is voor het beschermen van ABN tegen verschillende

⁴⁹ Dossierstuk 3.14.3.1, p. 1, [VERTROUWELIJK].

risico's die kunnen leiden tot financiële verliezen en reputatieschade. Deze risico's zijn onder meer: [VERTROUWELIJK].⁵⁰ Zie bijvoorbeeld ook het [VERTROUWELIJK]:

[VERTROUWELIJK]

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

136. In het licht van voorgaande stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk is voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.
137. Steun voor dit standpunt vindt DNB verder in verschillende bronnen.
138. Ten eerste wordt dit standpunt ondersteund door de parlementaire geschiedenis. De wetgever heeft in Kamerstukken opgemerkt dat onder het tweede echelon in ieder geval ook de hoogste leidinggevendenden van de [VERTROUWELIJK] vallen.⁵¹ Ten tweede heeft DNB er sinds 2015 in haar beleidsuitingen op gewezen dat de doelgroep van het tweede echelon ook "[VERTROUWELIJK]" omvat.⁵² Ten derde heeft ABN de functie van [VERTROUWELIJK] reeds sinds 2015 als tweede echelon aangemerkt voor de toepassing van de geschiktheid- en betrouwbaarheidsvereisten onder artikel 3:8 en 3:9 van de Wft. Dit bevestigt dat ABN [VERTROUWELIJK] ook beschouwt als persoon die een leidinggevende functie vervult direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Ten derde heeft ABN zelf aangegeven – in aanvulling op haar kwalificatie van deze functie in de functiebeschrijvingen en de charters, zie hiervoor, – dat zij functiehouders van [VERTROUWELIJK] in functie is, aanmerkt als tweede echelon.
139. Het criterium van het tweede echelon ingevolge artikel 1:128, eerste lid, van de Wft is vanaf 7 februari 2015 niet gewijzigd. Ook is de functie-inhoud al die tijd hetzelfde geweest. Het is voor DNB dan ook onduidelijk waarom ABN niet vanaf 7 februari 2015, maar pas per 1 januari 2022 tot de conclusie is gekomen dat [VERTROUWELIJK] onder het bonusverbod valt.

Tussenconclusie

140. Uit het voorgaande volgt dat ABN [VERTROUWELIJK] vanaf de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft op 7 februari 2015 als tweede echelon had moeten kwalificeren. Daarom was het ABN vanaf dat moment niet toegestaan om variabele beloningen toe te kennen of uit te keren aan [VERTROUWELIJK]. Echter, ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] tot 1 januari 2022 niet als tweede echelon aangemerkt en derhalve uitgesloten van de toepassing van het bonusverbod. ABN heeft dan ook onterecht variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Daarmee handelt ABN sinds 4 maart 2016 tot en met maart 2024 in strijd met het bonusverbod.

⁵⁰ Zie de door ABN verstrekte [VERTROUWELIJK], dossierstuk 3.14.3.2, p. 2. Zie bijvoorbeeld ook [VERTROUWELIJK], paragraaf 1.2 (dossierstuk 3.13.3.4).

⁵¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 918, nr. 3, p. 4 (zie uitgebreider voetnoot 40).

⁵² Zie voetnoot 41.

II. Toekenning en uitkering variabele beloning

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

141. De functie van [VERTROUWELIJK] is [VERTROUWELIJK] door [VERTROUWELIJK] functiehouders vervuld. Uit de eindejaarsbrieven van ABN aan [VERTROUWELIJK] blijkt dat deze functiehouders [VERTROUWELIJK] een variabele beloning heeft toegekend gekregen van € 199.786,-. Dit heeft [VERTROUWELIJK] geresulteerd in een uitkering [VERTROUWELIJK] van € 379.545,-.⁵³
142. [VERTROUWELIJK] De [VERTROUWELIJK] heeft in [VERTROUWELIJK] geen variabele beloning toegekend en/of uitgekeerd gekregen. De [VERTROUWELIJK] heeft in [VERTROUWELIJK] geen variabele beloning uitgekeerd gekregen. ABN heeft in het kader van [VERTROUWELIJK] aangegeven: "The current incumbent was already in scope of the bonus prohibition (hay grade 24) and will remain in scope of the bonus prohibition".⁵⁴
143. Voor alle functiehouders geldt dat over een bepaald prestatiejaar toegekende variabele beloning, in de daarop volgende vijf jaren wordt uitgekeerd. Dit betekent dat de toegekende bedragen ten aanzien van de functie [VERTROUWELIJK] tot en met maart 2024 zijn uitgekeerd.
144. Schematisch weergegeven zijn de toegekende en uitgekeerde variabele beloningen als volgt:

Jaar	<u>Toegekend over het betreffende prestatiejaar</u>	<u>Uitgekeerd in het betreffende jaar</u>
2015	[VERTROUWELIJK] € 39.231,-	[VERTROUWELIJK] Niet bekend.
2016	[VERTROUWELIJK] € 52.308,-	[VERTROUWELIJK] € 109.549,-
2017	[VERTROUWELIJK] € 53.093,-	[VERTROUWELIJK] € 91.415,-
2018	[VERTROUWELIJK] € 40.616,-	[VERTROUWELIJK] € 73.879,-
2019	[VERTROUWELIJK] € 14.538,-	[VERTROUWELIJK] € 57.540,-
2020	[VERTROUWELIJK] Niet bekend [VERTROUWELIJK] 0,-.	[VERTROUWELIJK] € 27.720,-
2021	[VERTROUWELIJK] n.v.t. ([VERTROUWELIJK])	[VERTROUWELIJK] € 19.442,-.

⁵³ ABN heeft aangegeven dat deze functiehouders in de betreffende jaren in salarisschaal 'hay 23' was ingedeeld. In haar e-mail van 22 november 2021 aan de ECB heeft ABN kenbaar gemaakt dat zij voor de toetsing van de functiehouders aan het bonusverbod tot 2021 (alleen) heeft gekeken naar de functiegroep, en alleen functiehouders met salarisschaal 'hay 24' aan het bonusverbod heeft onderworpen. Daaruit leidt DNB af dat ABN om die reden het bonusverbod in de periode 2015-2021 niet op [VERTROUWELIJK] heeft toegepast. [VERTROUWELIJK] heeft ABN ingeschaald in 'hay 24' en om die reden heeft ABN op deze functiehouders, als tweede echelon medewerker, wel het bonusverbod toegepast.

⁵⁴ Dossierstuk 3.1.1, Excel Sheets request 2&3, eerste regel.

	[VERTROUWELIJK] 0,-.	[VERTROUWELIJK] € 0,-
2022 – 2024	[VERTROUWELIJK] 0,-. [VERTROUWELIJK] 0,-.	[VERTROUWELIJK] Niet bekend [VERTROUWELIJK] 0,-.
Totaal	[VERTROUWELIJK] € 199.786,- [VERTROUWELIJK] € 0,-	[VERTROUWELIJK] € 379.545,- [VERTROUWELIJK] € 0,-

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

6. [VERTROUWELIJK]

145. Naar het oordeel van DNB had ABN de functie van [VERTROUWELIJK] als tweede echelon moeten kwalificeren en had ABN als zodanig geen variabele beloningen mogen toekennen of uitkeren aan de functiehouder van [VERTROUWELIJK]. ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] ten onrechte tot [VERTROUWELIJK], voor de toepassing van het bonusverbod niet als tweede echelon aangemerkt. Daarnaast heeft ABN ten onrechte vanaf 4 maart 2016 tot en met maart 2022 variabele beloningen toegekend en/of uitgekeerd aan de functiehouder van [VERTROUWELIJK]. Hiermee heeft ABN in strijd met het bonusverbod gehandeld.
146. DNB licht deze conclusies hieronder toe.
- I. Tweede echelon*
147. DNB is van oordeel dat [VERTROUWELIJK] kwalificeert als een tweede echelon-functie, omdat het een leidinggevende functie betreft i. direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en ii. de functie verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.
148. DNB stelt in dat verband het volgende vast.
- a. Een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers*
149. Uit het organogram in het door ABN verstrekte [VERTROUWELIJK], blijkt dat de functie van [VERTROUWELIJK] direct onder het bestuurslid 'Chief Risk Officer' van ABN valt.⁵⁵ Hiermee vervult [VERTROUWELIJK] een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers.
- b. Verantwoordelijk voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden*

⁵⁵ Zie dossierstuk 3.15.1, p. 7.

150. Uit het [VERTROUWELIJK] blijkt dat [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk is voor de beheersing van allerlei risicotypes van ABN (zie citaat hieronder).⁵⁶ [VERTROUWELIJK] betreft aldus een positie waarin de functiehouder het risicoprofiel van ABN kan beïnvloeden. Hiermee is [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.

[VERTROUWELIJK]

151. In het licht van voorgaande stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk is voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.

152. Steun voor dit standpunt vindt DNB verder in verschillende bronnen.

153. Ten eerste wordt dit standpunt ondersteund door de parlementaire geschiedenis. De wetgever heeft in Kamerstukken opgemerkt dat onder tweede echelon personen vallen die het bestuur adviseren of anderszins grote mate van invloed uitoefenen op de werkzaamheden die grote risico's voor de onderneming met zich mee brengen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval indien werknemers verantwoordelijk zijn voor procedures die de risico's mitigeren.⁵⁷ Ten tweede heeft DNB in haar beleidsuitingen er sinds 2015 op gewezen dat de doelgroep van het tweede echelon ook [VERTROUWELIJK].⁵⁸ Ten derde heeft ABN de functie van [VERTROUWELIJK] tot [VERTROUWELIJK] als tweede echelon aangemerkt voor de toepassing van de geschiktheid- en betrouwbaarheidsvereisten onder artikel 3:8 en 3:9 van de Wft. Dit bevestigt dat ABN [VERTROUWELIJK] ook beschouwt als persoon die een leidinggevende functie vervult direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

154. Het criterium van het tweede echelon ingevolge artikel 1:128, eerste lid, van de Wft is vanaf 7 februari 2015 niet gewijzigd. Ook is de functie-inhoud al die tijd hetzelfde geweest. Het is voor DNB dan ook onduidelijk waarom ABN in de periode van [VERTROUWELIJK] niet tot de conclusie is gekomen dat [VERTROUWELIJK] onder het bonusverbod valt.

Tussenconclusie

155. Uit het voorgaande volgt dat ABN [VERTROUWELIJK] vanaf de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft op 7 februari 2015 als tweede echelon had moeten kwalificeren. Daarom was het ABN vanaf dat moment niet toegestaan om variabele beloningen toe te kennen of uit te keren aan [VERTROUWELIJK]. Echter, ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] in de periode van [VERTROUWELIJK] niet als tweede echelon aangemerkt en derhalve uitgesloten van de toepassing van het bonusverbod. ABN heeft dan ook onterecht variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan de functiehouder van [VERTROUWELIJK].

⁵⁶ Zie dossierstuk 3.15.1, p. 7., en dossierstuk 3.15.2, p. 13-14.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 918, nr. 3, p. 4 (zie uitgebreider voetnoot 40).

⁵⁸ Zie voetnoot 41.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Daarmee handelt ABN sinds 4 maart 2016 tot en met maart 2022 in strijd met het bonusverbod.

Datum

10 juni 2025

II. Toekenning en uitkering variabele beloning

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

156. De functie van [VERTROUWELIJK]. Uit de eindejaarsbrieven van ABN aan [VERTROUWELIJK] blijkt dat deze functiehouders [VERTROUWELIJK] een variabele beloning toegekend heeft gekregen van € 76.748,-. Dit heeft [VERTROUWELIJK] geresulteerd in een uitkering over de periode [VERTROUWELIJK] van € 160.018,-. Hierbij geldt dat de toegekende variabele beloning over de periode [VERTROUWELIJK] in de daarop volgende vijf jaren is uitgekeerd. Dit betekent dat de toegekende bedragen in dit geval tot en met 2022 daadwerkelijk zijn uitgekeerd.
157. Schematisch weergegeven zijn de toegekende en uitgekeerde variabele beloningen als volgt:

Jaar	<u>Toegekend over het betreffende prestatiejaar</u>	<u>Uitgekeerd in het betreffende jaar</u>
2016	€ 57.093,-	Niet bekend.
2017	€ 19.655,-	€ 92.079,-
2018	[VERTROUWELIJK]	€ 67.939,-
2019 – 2022	[VERTROUWELIJK]	Niet bekend.
Totaal	€ 76.748,-	€ 160.018,-

7. [VERTROUWELIJK]

158. Naar het oordeel van DNB had ABN de functie van [VERTROUWELIJK] als tweede echelon moeten kwalificeren en had ABN als zodanig geen variabele beloningen mogen toekennen of uitkeren aan de functiehouders van de [VERTROUWELIJK]. ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] voor de toepassing van het bonusverbod niet als tweede echelon aangemerkt. Daarnaast heeft ABN ten onrechte vanaf 4 maart 2016 tot en met in ieder geval maart 2022 variabele beloningen toegekend en/of uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Hiermee heeft ABN in strijd met het bonusverbod gehandeld.
159. DNB licht deze conclusies hieronder toe.
- I. *Tweede echelon*
160. DNB is van oordeel dat [VERTROUWELIJK] kwalificeert als een tweede echelon-functie, omdat het een leidinggevende functie betreft i. direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en ii. de functie verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.
161. DNB stelt in dat verband het volgende vast.

a. Een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

162. Uit het organogram in het door ABN verstrekte [VERTROUWELIJK], blijkt dat de afdeling [VERTROUWELIJK] direct onder het bestuurslid 'Chief Risk Officer' van ABN valt.⁵⁹ Hiermee vervult [VERTROUWELIJK] een leidinggevende functie direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers.

b. Verantwoordelijk voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden

163. Uit de door ABN verstrekte stukken blijkt dat de afdeling [VERTROUWELIJK] De afdeling van [VERTROUWELIJK] [VERTROUWELIJK] betreft aldus een positie waarin de functiehouder het risicoprofiel van ABN kan beïnvloeden. Hiermee is [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.

[VERTROUWELIJK]

164. In het licht van voorgaande stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] verantwoordelijk is voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.

165. Steun voor dit standpunt vindt DNB verder in verschillende bronnen.

166. Ten eerste wordt dit standpunt ondersteund door de parlementaire geschiedenis. De wetgever heeft in Kamerstukken opgemerkt dat onder tweede echelon personen vallen die het bestuur adviseren of anderszins grote mate van invloed uitoefenen op de werkzaamheden die grote risico's voor de onderneming met zich mee brengen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval indien werknemers verantwoordelijk zijn voor procedures die de risico's mitigeren.⁶⁰ Ten tweede heeft DNB er sinds 2015 in haar beleidsuitingen op gewezen dat de doelgroep van het tweede echelon ook [VERTROUWELIJK] omvat.⁶¹ Ten derde heeft ABN de functie van [VERTROUWELIJK] tussen 2015 en 2018 als tweede echelon aangemerkt voor de toepassing van de geschiktheid- en betrouwbaarheidsvereisten onder artikel 3:8 en 3:9 van de Wft. Dit bevestigt dat ABN [VERTROUWELIJK] ook beschouwt als persoon die een leidinggevende functie vervult direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk is voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

167. Het criterium van het tweede echelon ingevolge artikel 1:128, eerste lid, van de Wft is vanaf 7 februari 2015 niet gewijzigd. Ook is de functie-inhoud al die tijd hetzelfde geweest. Het is voor DNB dan ook onduidelijk waarom

⁵⁹ Zie dossierstuk 3.15.1, p. 7.

⁶⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 918, nr. 3, p. 4 (zie uitgebreider voetnoot 40).

⁶¹ Zie voetnoot 41.

ABN tot 1 januari 2018 niet tot de conclusie is gekomen dat [VERTROUWELIJK] onder het bonusverbod valt.

Datum

10 juni 2025

Tussenconclusie

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

168. Uit het voorgaande volgt dat ABN [VERTROUWELIJK] vanaf de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft op 7 februari 2015 als tweede echelon had moeten kwalificeren. Daarom was het ABN vanaf dat moment niet toegestaan om variabele beloningen toe te kennen of uit te keren aan [VERTROUWELIJK]. Echter, ABN heeft de functie van [VERTROUWELIJK] in de periode tot 1 januari 2018 niet als tweede echelon aangemerkt en derhalve uitgesloten van de toepassing van het bonusverbod. ABN heeft dan ook onterecht variabele beloningen toegekend en uitgekeerd aan de functiehouders van [VERTROUWELIJK]. Daarmee handelt ABN sinds 4 maart 2016 tot en met maart 2022 in strijd met het bonusverbod.

II. Toekenning en uitkering variabele beloning

169. De functie van [VERTROUWELIJK] door [VERTROUWELIJK] functiehouders vervuld. [VERTROUWELIJK] Uit de eindejaarsbrief van ABN [VERTROUWELIJK] blijkt dat deze functiehouders [VERTROUWELIJK] een variabele beloning toegekend heeft gekregen van € 38.653,-. Dit heeft [VERTROUWELIJK] geresulteerd in een uitkering van € 105.417,-.
170. [VERTROUWELIJK] Uit de eindejaarsbrieven van ABN van [VERTROUWELIJK] blijkt dat deze functiehouders over de periode [VERTROUWELIJK] een variabele beloning toegekend heeft gekregen van € 68.082,-. Dit heeft [VERTROUWELIJK] geresulteerd in een uitkering van € 54.982,-. Hierbij geldt dat de toegekende variabele beloning over de periode [VERTROUWELIJK] in de daarop volgende vijf jaren is uitgekeerd. Dit betekent dat de toegekende bedragen in dit geval tot en met 2022 daadwerkelijk zijn uitgekeerd.
171. Schematisch weergegeven zijn de toegekende en uitgekeerde variabele beloningen als volgt:

Jaar	Toegekend over het betreffende prestatiejaar	Uitgekeerd in het betreffende jaar
2015	[VERTROUWELIJK] € 38.653,-	Niet bekend.
2016	[VERTROUWELIJK] € 33.788,-	[VERTROUWELIJK] € 105.417,-
2017	[VERTROUWELIJK] € 34.294,-	[VERTROUWELIJK] € 23.380,-
2018	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK] € 31.602,-
2019 – 2022	[VERTROUWELIJK]	Niet bekend.

Totaal	€ 106.735,-	€ 160.399,-
---------------	--------------------	--------------------

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

C. Geconstateerde overtreding

172. Gelet op voormeld onderzoek, in samenhang met het wettelijk kader, constateert DNB het volgende.
173. Artikel 1:128, eerste lid, van de Wft maakt duidelijk dat als een financiële onderneming in verband met de stabiliteit van het financiële stelsel steun geniet, de toe te kennen of uit te keren variabele beloningen aan personen die behoren tot het tweede echelon van rechtswege op een waarde van € 0 worden gesteld.⁶² Daarnaast worden de vaste beloningen van deze personen van rechtswege op de waarde gesteld die zij hadden op het moment onmiddellijk voorafgaand aan het van kracht worden van de steunmaatregel.⁶³
174. Het tweede lid van artikel 1:128 van de Wft verbiedt die financiële onderneming dan ook om de hiervoor benoemde variabele of vaste beloningen toe te kennen of uit te keren in strijd met het eerste lid.
175. Deze bepalingen laten er geen misverstand over bestaan dat personen die behoren tot het tweede echelon geen variabele beloning toegekend of uitgekeerd mogen krijgen zolang een financiële onderneming steun geniet, alsook dat de vaste beloning op een waarde moet worden gesteld onmiddellijk voorafgaand aan het van kracht worden van de steunmaatregel.⁶⁴ Hier geldt dat ABN vanaf het moment dat de Staat het enig aandeelhouderschap in (de voorganger van) ABN verkreeg (op 3 oktober 2008) vele miljarden aan steun heeft genoten. Daarmee heeft de Staat tegen aanzienlijke kosten ABN gered van de ondergang en schaarse publieke middelen ingezet om de financiële stabiliteit zeker te stellen en ABN te behouden. Op het moment dat artikel 1:128 van de Wft in werking trad, was de Staat enig aandeelhouder van (de voorganger van) ABN. Thans houdt de Staat via NLF I nog circa 30% aandelen in ABN.
176. Gelet op het enig aandeelhouderschap van de Staat op 7 februari 2015, was het voor ABN evident dat zij vanaf de inwerkingtreding van artikel 1:128 van de Wft volledig onder de reikwijdte van het bonusverbod viel, alsook dat de vaste beloningen van al haar medewerkers die behoren tot het tweede echelon op de waarde moeten worden gesteld die zij hadden op het moment onmiddellijk voorafgaand aan het van kracht worden van de steunmaatregel.⁶⁵ Ook was voor haar duidelijk dat deze voorschriften pas niet meer gelden als de Staat geen enkel aandeel meer houdt in ABN.

⁶² Met deze steun wordt ingevolge artikel 1:129, eerste lid, van de Wft gelijkgesteld een deelneming van de Staat in verband met de stabiliteit van het financiële stelsel in de financiële onderneming. Deze gelijkstelling eindigt ingevolge het tweede lid pas op het moment dat de Staat geen aandelen meer in deze onderneming bezit.

⁶³ Behoudens reguliere jaarlijkse CAO-loonsverhoging.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

177. Op het moment dat artikel 1:128 van de Wft in werking trad, moest ABN dus binnen haar hele organisatie hebben vastgesteld wie tot het tweede echelon behoorde. Hiervoor moest ABN vaststellen of:
- 1) de desbetreffende persoon een leidinggevende functie vervulde direct onder het dagelijks bestuur van ABN, en, zo ja, of;
 - 2) deze persoon verantwoordelijk was voor personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk beïnvloedden.
178. Het eerste element kan door ABN worden vastgesteld aan de hand van de organisatiestructuur van ABN (met name de directe rapportagelijns met een lid van de Executive Board); het tweede element op basis van de (functie)omschrijvingen van de afdelingen en de desbetreffende personen. Uit de hiervoor onder B.3 beschreven resultaten van het onderzoek blijkt echter dat ABN hierin ernstig is tekortgeschoten. De daar omschreven feiten en omstandigheden tonen aan dat ABN de Zeven Functies vanaf 7 februari 2015 niet als tweede echelon heeft aangemerkt en als gevolg hiervan niet onder de reikwijdte van het bonusverbod heeft gebracht, alsook dat voor één functie [VERTROUWELIJK] voormelde bepaling over de vaste beloning niet is en wordt nageleefd.
179. Dit terwijl de Zeven Functies, gelet op de ABN ter beschikking staande organisatiestructuur als de (functie)omschrijvingen van de afdelingen en de desbetreffende personen, evident onder het tweede echelon vallen. Dit had ABN vóór de inwerkingtreding van het bonusverbod en het bevestigingsgebod, op 7 februari 2015, al bekend kunnen en moeten zijn, zodat ABN deze functies vanaf het moment van de inwerkingtreding van de Wbfo direct hieronder had moeten laten vallen. Dat heeft ABN niet gedaan omdat, als gezegd hiervoor, ABN ervoor heeft gekozen om voormelde bepaling slechts toe te passen op de door haar aangeduide groep 'senior management'. Die keuze resulteerde in voormelde toepassing vanaf 7 februari 2015 op respectievelijk 13 [VERTROUWELIJK] en medewerkers op functieniveau 'job grade 24' dan wel 'hay grade 24' met salarisschaal Hay 24.
180. Uit de hiervoor onder B.3 beschreven feiten en omstandigheden blijkt ook dat de ECB ABN op 7 mei 2020 zelfs nog heeft voorgehouden dat zij voor de kwalificatie als tweede echelon naar de functie-inhoud moet kijken. Vervolgens heeft het tot 22 november 2021 geduurd voordat ABN aankondigde een tijdelijke uitzondering voor de toepassing van het bonusverbod op drie functies (de [VERTROUWELIJK]) toe te passen. Dat wilde ABN echter pas doen als de functiehouders van deze functies zouden veranderen. Daarna heeft de ECB ABN er bij e-mails van 9 december 2021 en 22 februari 2022 en mondeling op 21 december 2021 expliciet op gewezen dat het ABN, op basis van het bonusverbod, niet is toegestaan om variabele bonussen toe te kennen of uit te keren aan de [VERTROUWELIJK], en evenmin om hiermee door te gaan tot de functiehouders van deze functies veranderen. De in maart 2022 geplande uitkering van variabele beloningen aan de [VERTROUWELIJK] pauzeerde ABN daarop aanvankelijk, maar op 7 maart 2023 heeft de raad van commissarissen van ABN alsnog besloten om (1) over prestatiejaren 2021 en 2022 variabele beloningen toe te kennen aan de [VERTROUWELIJK] en (2) de voordien toegekende variabele beloningen uit te keren. Daarmee

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

handelde ABN bewust contra-legem. Dit gedrag zette ABN voort, nu ABN in maart 2024 wederom variabele beloningen heeft uitgekeerd aan de [VERTROUWELIJK].⁶⁶ Op 18 februari 2025 heeft ABN, op instigatie van de ECB, de geplande uitbetaling van variabele beloningen in maart 2025 gepauzeerd. Daarbij heeft ABN evenwel kenbaar gemaakt dat zij een andere visie dan de ECB heeft met betrekking tot de reikwijdte van het bonusverbod. Ook het contact met de ECB heeft er dus niet toe geleid dat ABN alsnog artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft is gaan naleven.

Datum
10 juni 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

181. Het totaalbedrag van toegekende en uitgekeerde variabele beloningen is:

Functie	Periode variabele beloning toegekend	Variabele beloning toegekend	Periode variabele beloning uitgekeerd	Variabele beloning uitgekeerd
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 255.181	[VERTROUWELIJK]	€ 224.057
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 18.281	[VERTROUWELIJK]	€ 5.484
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 76.748	[VERTROUWELIJK]	€ 160.018
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 38.653	[VERTROUWELIJK]	€ 105.417
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 68.082	[VERTROUWELIJK]	€ 54.982
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 199.786	[VERTROUWELIJK]	€ 379.545
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 240.858	[VERTROUWELIJK]	€ 302.488
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 350.522	[VERTROUWELIJK]	€ 532.291
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 0	[VERTROUWELIJK]	€ 131.254
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 149.335	[VERTROUWELIJK]	€ 198.735
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 128.939	[VERTROUWELIJK]	€ 61.846
Totaal		€ 1.526.385		€ 2.156.117

182. In aanvulling op het voorgaande heeft DNB vastgesteld dat de vaste beloning van de [VERTROUWELIJK]tussen 2017 en 2018 bovendien met 11,4% is verhoogd en tussen 2018 en 2019 met 28,8% is verhoogd. Dit is meer dan de CAO-loonsverhoging van 1,5% per 1 januari 2018⁶⁷ en 2,5% per 1 januari 2019.⁶⁸
183. Gelet op het voorgaande stelt DNB vast dat ABN vanaf 4 maart 2016 tot en met ten minste maart 2024 (en daarmee acht jaar), artikel 1:128, tweede

⁶⁶ Zoals door ABN erkend in haar aanvullende zienswijze van 9 oktober 2024.
⁶⁷ CAO Banken 2017-2018, p. 28.
⁶⁸ CAO Banken 2018-2019, p. 31.

lid, van de Wft heeft overtreden door variabele beloningen toe te kennen en/of uit te keren aan personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden. Voorts heeft ABN deze bepaling overtreden door aan [VERTROUWELIJK] tweemaal de vaste beloning te verhogen met meer dan de toegestane CAO-loonsverhoging. Aangezien ABN de vaste beloning van [VERTROUWELIJK], voor zover DNB kan nagaan, nog altijd vaststelt op een waarde die hoger ligt dan onmiddellijk voorafgaand aan het van kracht worden van de steunmaatregel aan ABN⁶⁹, concludeert DNB dat de overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft ten aanzien van dit onderdeel nog niet is beëindigd.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

D. Handhavingsbevoegdheid van DNB

184. Ingevolge artikel 1:80 van de Wft is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van de overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 1:128, tweede lid, van de Wft.
185. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen (Handhavingsbeleid)⁷⁰. Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen. Zoals hierna bij de belangenafweging (paragraaf E) wordt toegelicht, zal DNB zich in alle gevallen rekenschap geven van het evenredigheidsbeginsel.

E. Belangenafweging

186. Bij de beoordeling of gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid om in dit geval een bestuurlijke boete op te leggen, weegt DNB de betrokken belangen af. In dit kader beoordeelt DNB aan de hand van alle relevante omstandigheden van het geval of het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege de geconstateerde overtreding passend en geboden is. Onderdeel van die belangenafweging zijn in ieder geval de ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten. Bij die belangenafweging betreft DNB ook de zienswijze van ABN.

E.1 Ernst van de overtreding

187. De doelstellingen van de Wft zijn onder meer het bewaken van de soliditeit van financiële ondernemingen, de stabiliteit van en het vertrouwen in de financiële sector, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en bescherming van de integriteit van het financiële stelsel. Om deze reden schrijft de Wft onder meer voor dat banken hun bedrijfsvoering zodanig inrichten dat deze een beheerste en integere bedrijfsvoering waarborgt. Tijdens de kredietcrisis zijn in de financiële sector ingrijpende maatregelen getroffen. Een aantal financiële ondernemingen heeft in dat verband steun ontvangen van de Staat om de samenleving te behoeden voor de

⁶⁹ Behoudens de reguliere jaarlijkse CAO-loonsverhogingen.

⁷⁰ Zie www.dnb.nl voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' gepubliceerd op 2 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 56540).

consequenties van financiële instabiliteit. Het bleek dat een aantal ondernemingen ook tijdens de periode waarin zij van overheidswege steun nodig hadden, in ieder geval de intentie had om hoge variabele beloningen toe te kennen. De wetgever was evenwel van mening dat, wanneer een financiële onderneming ten laste van schaarse publieke middelen steun geniet, het uitkeren van variabele beloningen aan degenen die het meest verantwoordelijk zijn voor de onderneming daarmee onverenigbaar was.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

188. Tegen deze achtergrond heeft de wetgever het bonusverbod en bevrozingsgebod opgelegd aan bepaalde leidinggevenden van een financiële onderneming die staatsteun geniet.⁷¹ De wetgever heeft daarbij toegelicht dat een zorgvuldige besteding van schaarse publieke middelen behelst dat er voor moet worden gewaakt dat die middelen – ook al is het verhoudingsgewijs slechts een klein deel van die middelen, dan wel (mede) dankzij die middelen verdiende inkomsten – weer wegvloeien in de vorm van variabele beloningen aan bestuurders van de onderneming. Het valt bovendien niet te rechtvaardigen dat degenen die de onderneming besturen of hebben bestuurd, waaraan omwille van de stabiliteit van het financiële stelsel steun moest worden verleend, variabele beloningen blijven ontvangen alsof de onderneming niet in problemen verkeert of verkeerde. Dit geldt uiteraard temeer wanneer men bedenkt dat aan andere in problemen verkerende financiële ondernemingen wellicht geen staatssteun is verleend omdat daar met het oog op de stabiliteit van het financiële stelsel geen noodzaak toe bestond. Ook vond de wetgever een belangrijke overweging dat het vertrouwen van het publiek tijdens de financiële crisis ernstig was geschaad en herwonnen moest worden. Met het bonusverbod en het bevrozingsgebod heeft de wetgever aldus ook beoogd om in gevallen waarin staatssteun wordt gegeven aan een financiële onderneming, de gevolgen te laten doorwerken in de beloningen van degenen die het meest verantwoordelijk zijn voor de onderneming (dagelijks beleidsbepalers en het tweede echelon).⁷²
189. Doordat ABN van 4 maart 2016 tot en met ten minste maart 2024 variabele beloningen heeft toegekend en/of uitgekeerd in strijd met het bonusverbod van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft aan de Zeven Functies, alsook de vaste beloning van een van die Functies die behoort tot het tweede echelon niet op de waarde heeft gesteld die zij had op het moment onmiddellijk voorafgaand aan het van kracht worden van de steunmaatregel, heeft ABN voormelde doelstellingen van de Wft doorkruist. Verder weegt DNB de maatschappelijke impact van de overtreding in dit verband mee. ABN is met schaarse publieke middelen door de financiële crisis gekomen, waardoor het haar niet toegestaan was variabele beloningen toe te kennen en uit te keren aan de Zeven Functies, alsmede het bevrozingsgebod te overtreden. Dit heeft ABN niettemin gedaan. Daarmee heeft ABN een regeling die in het bijzonder voor ABN in het leven was geroepen genegeerd.⁷³ Bovendien heeft ABN hierdoor het vertrouwen van de samenleving in financiële instellingen ernstig geschaad. Dat rekent DNB ABN hier in het bijzonder aan omdat het bonusverbod voor het tweede echelon mede in het leven was geroepen om het vertrouwen te herstellen.

⁷¹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 068, nr. 5, p. 2-3.

⁷² *Kamerstukken II* 2011/12, 33 068, nr. 5, p. 3. De reikwijdte van dit verbod is per 7 februari 2015 vervolgens verruimd tot het tweede echelon van de financiële onderneming, zie: *Kamerstukken II* 2014/15, 33 964, nr. 41.

⁷³ *Kamerstukken II* 2015/16, 28 165, nr. 248, p. 29.

Banken, en zeker significante instellingen als ABN, vervullen een belangrijke maatschappelijke functie ten behoeve van een goed werkende economie en samenleving. Gelet op de maatschappelijke rol die ABN vervult en de gevoeligheid van een onderwerp als het bonusverbod, had het op de weg van ABN gelegen om zich volledig in te spannen het bonusverbod en bevroezingsverbod correct na te leven ten aanzien van haar gehele tweede echelon. Echter, niet is gebleken dat ABN het volledig normconform handelen prioriteit heeft gegeven. De overtreding heeft dan ook meer dan acht jaar – en daarmee lang – voortgeduurd. Bovendien geldt dat ABN voordeel heeft genoten van de overtreding doordat zij – ten onrechte – gunstigere arbeidsomstandigheden heeft kunnen bieden aan de Zeven Functies, waarmee het DNB aannemelijk voorkomt dat zij hiermee medewerkers die de Zeven Functies bekleedden heeft kunnen aannemen dan wel langer heeft kunnen behouden. De overtreding is dan ook in verhoogde mate aan ABN te verwijten.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

E.2 Mate van verwijtbaarheid

190. Met betrekking tot de mate waarin de overtreding aan ABN kan worden verweten, overweegt DNB allereerst dat van een professionele marktpartij en vergunninghoudende bank als ABN mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van de voor haar geldende wet- en regelgeving en dat zij zich op alle onderdelen van haar bedrijfsvoering hieraan houdt. Ook mag worden verwacht van ABN dat zij de overtreding van het bonusverbod niet zo lang laat voortduren en adequaat en kordaat optreedt om ervoor te zorgen dat zij het bonusverbod alsnog naleeft nadat zij hierop is gewezen. Dit geldt te meer ten aanzien van de Wbfo. Deze wet is nu juist bedoeld om het vertrouwen van de samenleving, dat de basis is van een goed functionerende financiële markt en dat door de financiële crisis ernstig is beschadigd, te herstellen. In dit kader mag dus (uiterst) zorgvuldig en prudent handelen worden verwacht.
191. ABN heeft echter het bonusverbod en bevroezingsgebod gedurende een zeer lange periode niet toereikend nageleefd en er daarmee geen blijk van gegeven deze normen op een zorgvuldige en prudente wijze voor alle onderdelen van haar bedrijfsvoering toe te passen. Dit is hier te meer bezwaarlijk omdat het hier nu juist gaat om (zeven) functies waarvan, gezien de risico's waarvoor zij verantwoordelijk zijn, het evident is dat zij onder de reikwijdte van het bonusverbod vallen. Uit het hiervoor onder B.3 uiteengezette onderzoek van de ECB blijkt bovendien dat ABN de overtreding van het bonusverbod bewust langere tijd heeft laten voortduren. Nadat ABN de ECB bij e-mail van 22 november 2021 voor het eerst informeerde over de onjuiste wetstoepassing, heeft de ECB ABN er direct bij e-mails van 9 december 2021 en 22 februari 2022 en mondeling op 21 december 2021 expliciet op gewezen dat het ABN, op basis van het bonusverbod, niet is toegestaan om variabele bonussen toe te kennen of uit te keren aan de [VERTROUWELIJK], en evenmin om hiermee door te gaan tot de functiehouders van deze functies veranderen. Vervolgens heeft ABN, nadat zij zich bewust werd van de door haar toegepaste incorrecte reikwijdte van het bonusverbod, de uitkering van de variabele beloningen aan de [VERTROUWELIJK] in eerste instantie stopgezet en uitgesteld. ABN heeft bovendien aan de ECB toegezegd dat zij geen variabele beloningen zal uitkeren aan genoemde functies totdat de discussie omtrent het bonusverbod is afgerond. Echter, op 7 maart 2023 heeft ABN wederom besloten om niet alleen door te gaan met het uitkeren van variabele

beloningen aan de [VERTROUWELIJK], maar bovendien om ook een nieuwe tranche aan variabele beloningen toe te kennen aan genoemde personen over prestatiejaren 2021 en 2022. [VERTROUWELIJK]. Dit gedrag is ontoelaatbaar en laat zien dat ABN niet genegen is om de verboden gedragingen stop te zetten. Daarmee laat ABN de overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft bewust langere tijd voortduren. Niet alleen leeft ABN zelf voormelde norm niet na, ook voegt zij zich niet naar de expliciete instructies van de ECB. Deze handelwijze rekent DNB ABN zwaar aan. De overtreding is dan ook verhoogd verwijtbaar aan ABN.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

E.3 Zienswijze

192. Bij brief van 11 juli 2024 heeft DNB ABN in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens de geconstateerde overtreding (het voornemen).⁷⁴ ABN is hierbij in de gelegenheid gesteld om op 31 juli 2024 mondeling dan wel schriftelijk een zienswijze naar voren te brengen. Op 12 juli 2024 heeft ABN DNB telefonisch verzocht om uitstel voor het geven van een zienswijze. Bij e-mail van 15 juli 2024 heeft DNB ingestemd met het uitstelverzoek van ABN. Hierbij heeft DNB de termijn voor het geven van een zienswijze verlengd tot en met 25 september 2024. Bij e-mail van 23 september 2024 heeft ABN een schriftelijke zienswijze bij DNB ingediend. Op 25 september 2024 heeft ABN haar zienswijze mondeling toegelicht ten kantore van DNB. Bij e-mail van 25 september 2024 heeft DNB een aantal vragen dat DNB tijdens de zienswijzezitting aan ABN heeft gesteld aan ABN gestuurd, met het verzoek hier uiterlijk 9 oktober 2024 op te reageren. Bij e-mail van 9 oktober 2024 heeft ABN hierop gereageerd.
193. DNB zal hierna allereerst een algemene reactie geven naar aanleiding van de zienswijze van ABN, om vervolgens specifiek op de door ABN naar voren gebrachte gronden in te gaan.

E.3.1 Algemene reactie

194. Ingevolge artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft, geldt – kort gezegd – voor staatsgesteunde banken een bonusverbod voor het tweede echelon, alsmede een bevroezingsgebod. DNB heeft in het boetevoornemen en in onderhavig boetebesluit uitgebreid gemotiveerd dat de Zeven Functies kwalificeren als tweede echelon. Tevens heeft DNB aangetoond dat ABN de verschillende functiehouders van de Zeven Functies vanaf 4 maart 2016 tot maart 2024 variabele beloningen heeft toegekend en uitgekeerd. ABN heeft in haar zienswijze niets tegen de hiervoor onder B.3 beschreven feiten en omstandigheden ingebracht. Reeds hierom staat de overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft door ABN vast.
195. ABN stelt zich in haar zienswijze meermaals, in wisselende bewoordingen en met een beroep op verschillende rechtsbeginselen, op het standpunt dat onduidelijkheid bestond over de personele reikwijdte van het bonusverbod, en dat zij de personele reikwijdte van het bonusverbod enerzijds en die van de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis anderzijds terecht steeds afzonderlijk heeft vastgesteld. ABN laat evenwel in haar zienswijze na te onderbouwen – en dit blijkt evenmin uit het hiervoor onder B. beschreven onderzoek – hoe zij die reikwijdte van het bonusverbod op basis van de

⁷⁴ Kenmerk: [VERTROUWELIJK].

geldende criteria van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft dan wél heeft vastgesteld. Zij onderbouwt, met andere woorden, niet hoe zij, gelet op artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, tot de conclusie heeft kunnen komen dat de Zeven Functies niet kwalificeren als tweede echelon en waarom het bonusverbod niet op hen van toepassing is. Dit zou ook inconsistent zijn, aangezien ABN wel degelijk ook van mening is dat de Zeven Functies voldoen aan de wettelijke criteria voor het tweede echelon. ABN heeft deze functiehouders immers voor de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing als tweede echelon gekwalificeerd en daarom bij de ECB aangemeld voor die toetsingen, en de ECB heeft die functies vervolgens ook getoetst. Hieruit volgt dat ABN ook zelf wist dat de Zeven Functies onder het tweede echelon vallen. Desondanks heeft ABN het bonusverbod niet op hen – en het bevroezingsgebod niet op [VERTROUWELIJK] – toegepast. Omdat ABN de Zeven Functies zelf ook als tweede echelon heeft gekwalificeerd ten behoeve van voormelde toetsingen door de ECB, kan de gestelde onduidelijkheid van ABN over de personele reikwijdte van het bonusverbod niet slagen. Het is onnavolgbaar waarom ABN de Zeven Functies niet onder de reikwijdte van het bonusverbod en bevroezingsgebod heeft gebracht. Die handelwijze is, zoals hierna nader wordt toegelicht, het gevolg van de keuze van ABN om de toepassing van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft te beperken tot het door haar aangeduide 'senior management'. Die keuze resulteerde in de toepassing op respectievelijk 13 [VERTROUWELIJK] en medewerkers op functieniveau 'job grade 24' dan wel 'hay grade 24' met salarisschaal Hay 24 in plaats van het (volledige) tweede echelon. Met die keuze overtreedt ABN sinds 4 maart 2016 – het moment waarop voormelde toekenning middels de eindejaarsbrieven is gestart – artikel 1:128, tweede lid, van de Wft.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

196. Ook om andere redenen stelt ABN zich ten onrechte op het standpunt dat er onduidelijkheid was over de personele reikwijdte van het bonusverbod. DNB zal dat hierna uiteenzetten, in reactie op de afzonderlijk door ABN aangevoerde argumenten:

E.3.2 Onduidelijkheid reikwijdte bonusverbod

Zienswijze ABN

197. ABN voert in paragraaf 6 van haar zienswijze allereerst aan dat boeteoplegging in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel. In dit kader wijst ABN op de onduidelijkheid die volgens haar bestond rondom de personele reikwijdte van het bonusverbod, hetgeen DNB volgens ABN miskent. Zo bestond er bij de amendementen Merkies/Nijboer volgens ABN onduidelijkheid over de uitbreiding van de personele reikwijdte tot het tweede echelon. ABN stelt dat Kamerleden Merkies en Nijboer voorstelden om deze uit te breiden tot het 'senior management'. Hiermee doelen de indieners volgens ABN op de personen "die verantwoordelijk zijn voor de hoofdactiviteiten van de onderneming (of groep)", zonder daarbij toe te lichten wat hiermee wordt bedoeld.
198. Voorts merkt ABN in dit kader op dat het begrip 'senior management' eveneens in artikel 4(37) van de CRD IV wordt gebruikt en aldaar een beperkte reikwijdte heeft. Ook na de inwerkingtreding van de Wbfo op 7 februari 2015 bestond er volgens ABN nog onduidelijkheid over de reikwijdte van het bonusverbod. In dit kader verwijst ABN naar de Kamervragen die Tweede Kamerlid Merkies stelde en op het feit dat de

minister van Financiën in zijn brief van 27 november 2015 weliswaar stelde dat de amendementen Merkies/Nijboer aansluiten bij de bewoordingen van artikel 3:8 van de Wft, maar niet stelde dat de inhoud en reikwijdte van artikel 3:8 van de Wft en artikel 1:128 van de Wft identiek is. Ten slotte verwijst ABN naar de uitspraak van de minister – bij algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer met de minister van Financiën van 24 maart 2016 – dat het bonusverbod in totaal voor 32 personen zou gelden bij ABN. Dit aantal van 32 personen komt overeen met de wijze waarop ABN het bonusverbod toepaste, aldus ABN. Voorts stelt ABN dat de Kamerstukken waarnaar DNB verwijst, dateren van ná het aannemen van de Wbfo. Uit vaste rechtspraak volgt volgens ABN dat dergelijke passages niet de status krijgen van parlementaire geschiedenis en de waarde ervan beperkt is.⁷⁵

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

199. Daarnaast verwijst ABN naar uitspraken van de toezichthouder⁷⁶ bij e-mails van 2 april 2015 en 13 mei 2015, en de op 20 juni 2018 op de website van DNB gepubliceerde factsheet 'Aanvangstoetsing - tweede echelon'. Hieruit volgt volgens ABN dat zij de personele reikwijdte van het bonusverbod en de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets apart moest vaststellen, dat zij daarbij rekening moest houden met de ratio van beide regelingen en dat de personele reikwijdte van beide regelingen kan verschillen. Ook was de ECB volgens ABN altijd op de hoogte van de wijze waarop ABN het bonusverbod toepaste, terwijl deze volgens ABN nooit aanleiding heeft gezien om ABN aan te spreken op haar toepassing van het bonusverbod. Ten slotte merkt ABN op dat zij de personele reikwijdte van het bonusverbod heeft afgestemd met NLFI en met het Ministerie van Financiën.

Reactie DNB

200. Naar het oordeel van DNB is geen sprake van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:2 van de Awb. DNB heeft alle door ABN genoemde feiten en omstandigheden in acht genomen bij het vaststellen van de overtreding. Artikel 1:128, eerste lid, van de Wft maakt duidelijk dat het tweede echelon onder de reikwijdte van het bonusverbod valt. Deze norm was en is duidelijk en ABN had de Zeven Functies, nu dit alle tweede echelon-functies betreffen, dan ook onder het bonusverbod moeten laten vallen. DNB volgt ABN niet in haar betoog dat de (personele) reikwijdte van het bonusverbod voor haar onduidelijk was.
201. DNB licht dit hierna toe.

I. Vaststelling en totstandkoming bonusverbod op 7 februari 2015

202. Zoals hiervoor onder paragraaf C. is toegelicht, maakt artikel 1:128, eerste lid, van de Wft duidelijk dat – voor zover thans van belang – als een financiële onderneming in verband met de stabiliteit van het financiële stelsel steun geniet of heeft genoten, de door die onderneming aan personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk zijn voor

⁷⁵ ABN verwijst in dit kader naar: HR 26 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:335, AB 2016/175, m.nt. R. Ortlep & J.J.A. Damen (X/ASR).

⁷⁶ ABN spreekt in haar zienswijze telkens van 'DNB' wanneer zij refereert aan de toezichthouder. Echter, sinds 4 november 2014 is de ECB verantwoordelijk voor het toezicht op ABN. Om deze reden past DNB de verwijzingen van ABN in haar zienswijze naar 'DNB' aan naar 'de ECB', of in algemene zin naar 'de toezichthouder'.

natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden, toe te kennen of uit te keren beloningen van rechtswege:

- a. op een waarde van € 0 worden gesteld, voor zover het betreft variabele beloningen; en
- b. op de waarde worden gesteld die zij hadden op het moment, onmiddellijk voorafgaand aan het van kracht worden van de steunmaatregel, voor zover het betreft vaste beloningen.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

203. De wetgever heeft op zo duidelijk mogelijke wijze omschreven wat de criteria zijn om te bepalen of personen onder de (personele) reikwijdte van het bonusverbod vallen. Deze norm verlangde concreet van ABN dat zij aan de hand van haar eigen organisatiestructuur en de functieomschrijvingen van de Zeven Functies vaststelde of:
 - 1) de desbetreffende persoon een leidinggevende functie vervulde direct onder het dagelijks bestuur van ABN, en, zo ja, of;
 - 2) deze persoon verantwoordelijk was voor personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden.
204. Daarmee is de wettelijke bepaling, gelet op de tekst, duidelijk; ook was voor ABN kenbaar welke personen binnen haar organisatie onder de personele reikwijdte van het bonusverbod moesten vallen, namelijk de personen die aan voormelde criteria voldoen. Voor een professionele instelling als ABN was deze norm dus duidelijk, bepaald en kenbaar.⁷⁷
205. Voor zover ABN op de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft wijst, geldt dat ook daaruit blijkt dat de wetgever van meet af aan voormelde criteria in de wet heeft willen opnemen. DNB wijst in dat verband op het volgende.

i. Bonusverbod voor dagelijks beleidsbepalers

206. De wetgever heeft het bonusverbod voor een financiële onderneming die staatssteun ontvangt, alsmede het bevroeringsgebod, geïntroduceerd in de Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen, die met terugwerkende kracht in werking is getreden per 6 oktober 2011.⁷⁸ In het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit bonusverbod en bevroeringsgebod uitsluitend toepasselijk gemaakt op 'bestuurders'.⁷⁹ Echter, als gevolg van het aannemen door de Tweede Kamer van het amendement Plasterk/Irrgang van 2 februari 2012, is de

⁷⁷ Zie vaste rechtspraak op dit punt: CBb 26 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:961, r.o. 5.3 en 5.4, en: CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:215, r.o. 3.3.3.

⁷⁸ Stb. 2012, nr. 265.

⁷⁹ Hier wordt met het oorspronkelijke wetsvoorstel bedoeld het wetsvoorstel 'Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM' van 26 oktober 2011, zoals aangepast met de nota van wijziging van 24 november 2011 (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 5). Het was immers met deze nota van wijziging waarmee aan het wetsvoorstel 'Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM' voor het eerst bepaling werden toegevoegd die ertoe strekte om in de Wft vast te leggen dat wanneer een financiële onderneming ten laste van de publieke middelen steun geniet, het uitkeren van variabele beloningen aan de bestuurders van die onderneming niet is toegestaan, alsmede dat de overige delen van de beloning worden bevroren. Vanwege deze nota van wijziging is ook de citeertitel van het wetsvoorstel gewijzigd naar: "Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen"; zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 5, p. 3.

reikwijdte tijdens het wetgevingsproces verbreed van 'bestuurders' naar 'dagelijks beleidsbepalers'.⁸⁰ Met het begrip 'dagelijks beleidsbepalers' beoogden de indieners van het amendement aan te sluiten bij de reikwijdte van de deskundigheidseis (per 1 juli 2012 vervangen door geschiktheidseis) en betrouwbaarheidseis als bedoeld in artikel 3:8 en 3:9 van de Wft.⁸¹ In de toelichting bij het amendement wordt hierover opgemerkt:

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

*"Dit amendement verbreedt de reikwijdte van het bonusverbod voor financiële ondernemingen die staatssteun aanvragen van bestuurders naar dagelijks beleidsbepalers. Een dagelijks beleidsbepaler is een persoon die het dagelijks beleid van de onderneming bepaald [sic]. Dagelijks beleidsbepalers worden door De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten getoetst op de deskundigheid en betrouwbaarheid. Het is een onderneming hierdoor bekend wie binnen haar organisatie dagelijks beleidsbepalers zijn."*⁸²

Ook de minister van Financiën merkt in de memorie van antwoord op dat:

*"In de context van de Wet op het financieel toezicht (Wft) is het begrip «dagelijks beleidsbepaler» een bekend begrip. Dagelijks beleidsbepalers zijn personen die het dagelijks beleid van de financiële onderneming bepalen en worden getoetst op hun geschiktheid (artikelen 3:8 en 4:9 van de Wft) en betrouwbaarheid (artikelen 3:9 en 4:10 van de Wft). Als gevolg van deze verplichte toetsing is zowel voor de onderneming als de toezichthouders duidelijk welke personen het betreft".*⁸³

207. In het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Wbfo van 17 juni 2014 is dit verbod met dezelfde reikwijdte gehandhaafd.⁸⁴ Duidelijk was dus dat het bonusverbod en bevroezingsgebod vanaf 6 oktober 2011 in ieder geval golden voor dagelijks beleidsbepalers.

ii. Bonusverbod en bevroezingsgebod voor tweede echelon

208. Bij de behandeling van wetsvoorstel voor de Wbfo is de (personele) reikwijdte van het bonusverbod voor dagelijks beleidsbepalers uitgebreid naar het tweede echelon. Deze uitbreiding is het gevolg van twee amendementen van de Kamerleden Merkies en Nijboer. Op 16 oktober 2014 dienden de Kamerleden Merkies en Nijboer het volgende (eerste) amendement in:

"[D]at het verbod op een variabele beloning bij staatssteun niet alleen geldt ten aanzien van personen die het dagelijks beleid van de financiële onderneming bepalen, maar ook ten aanzien van personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Dit betekent dat het verbod ook van toepassing is op wat doorgaans wordt aangeduid als het senior management van de financiële onderneming. Door dit amendement zal het senior management bij banken,

⁸⁰ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 058, nr. 12.

⁸¹ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 058, nr. 16.

⁸² Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 058, nr. 16, p. 2.

⁸³ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 058, C, p. 4.

⁸⁴ Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 964, nr. 2.

zoals bij ABN Amro, ook onder het bonusverbod vallen.”
(onderstreping toegevoegd)

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

209. Doordat de Tweede Kamer dit eerste amendement heeft aangenomen, is de reikwijdte van het bonusverbod en het bevrozingsgebod, zoals opgenomen in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, van dagelijks beleidsbepalers uitgebreid naar: *“personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden”,* oftewel het tweede echelon.⁸⁵
210. Gelijktijdig met de behandeling van de Wbfo, werd ook het Belastingplan 2015 in de Tweede Kamer behandeld. Bij het Belastingplan 2015 hebben de Kamerleden Merkies en Nijboer een tweede amendement ingediend ter verduidelijking van het eerder aangenomen amendement.⁸⁶ Deze verduidelijking zag op het toepassingsbereik ten aanzien van groepsvennootschappen en bevatte een aantal technische verbeteringen. Als gevolg van de aanneming van dit tweede amendement door de Tweede Kamer, is het vierde lid van artikel 1:128 toegevoegd. Verder is voorzien in hetzelfde overgangsrecht als geldend voor de dagelijks beleidsbepalers.⁸⁷

Artikel II

Artikel 1:128, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet op het financieel toezicht is niet van toepassing:

a.op reeds voor 26 oktober 2011 toegekende, maar nog niet uitgekeerde variabele beloningen van haar bestuurders, indien een financiële onderneming op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet steun geniet en deze steun reeds voor 6 oktober 2011 was verleend;

b.op reeds voor dat tijdstip toegekende, maar nog niet uitgekeerde variabele beloningen van personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden, indien een financiële onderneming op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet steun geniet.

Artikel 1:128

4. Indien de steun is verleend aan een groep in de zin van artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of een tot zodanige groep behorende rechtspersoon of vennootschap, wordt de aan het hoofd van die groep staande groepsmaatschappij voor de toepassing van het eerste tot en met derde lid aangemerkt als de in die leden bedoelde financiële onderneming en gelden die leden tevens voor de tot die groep behorende banken en verzekeraars met zetel in Nederland.

211. Bij dit tweede amendement hebben de indieners wederom opgemerkt dat: *“het verbod op een variabele beloning bij staatssteun niet alleen geldt ten aanzien van personen die het dagelijks beleid van de financiële onderneming bepalen. De groep wordt uitgebreid naar personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks*

⁸⁵ Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 964, nr. 41

⁸⁶ Zie Kamerstukken II 2014/15, 34 002, nr. 35.

⁸⁷ Zie Stb. 2014, 578.

beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Dit zijn personen die het meest verantwoordelijk zijn voor de hoofdactiviteiten van de onderneming (of groep) het uitkeren en toekennen van variabele beloningen tijdens de periode van steun verboden. Ook het toekennen van variabele beloningen na de periode van steun ter compensatie is niet toegestaan. Daarnaast wordt net als bij het huidige bonusverbod bij staatsteun de vaste beloning gedurende de periode van steun bevroren. Door dit amendement zal het senior management bij banken, zoals bij ABN Amro en SNS Reaal, en bij verzekeraars, zoals bij ASR Verzekeringen ook onder het bonusverbod vallen. Dit amendement bevat enkele technische verbeteringen en een verheldering van de afbakening van het senior management op het bij de behandeling van de Wet beloningsbeleid aangenomen amendement van ondergetekenden ten aanzien van hetzelfde onderwerp (Kamerstukken II 2014/15, 33 964, nr. 41)."
(onderstreping toegevoegd)

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

212. Duidelijk was dus dat het bonusverbod en bevroeringsgebod, zoals vastgelegd in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, vanaf het aannemen van de amendementen Merkies/Nijboer en de inwerkingtreding hiervan op 7 februari 2015 – naast dagelijks beleidsbepalers – gold voor *"personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden"*.⁸⁸
213. Uit het voorgaande blijkt dat van onduidelijkheid, zoals ABN in haar zienswijze stelt, over de (personele) reikwijdte van het bonusverbod onder de amendementen Merkies/Nijboer geen sprake is. De amendementen Merkies/Nijboer maken duidelijk dat het bonusverbod (en bevroeringsgebod) wordt uitgebreid naar het tweede echelon. Er kon, gelet op de tekst van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, bij ABN dus geen misverstand bestaan dat voormelde personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden, vanaf de inwerkingtreding op 7 februari 2015 volledig onder de reikwijdte van het bonusverbod (en bevroeringsgebod) vielen.
214. Voor zover ABN stelt dat bij haar onduidelijkheid over de (personele) reikwijdte van het bonusverbod is ontstaan vanwege het gebruik van het woord 'senior management' in voormelde twee amendementen, kan DNB die stelling evenmin volgen. Zo merken de indieners in het eerste amendement op dat het amendement tot doel heeft om het bonusverbod ook te laten gelden: *"ten aanzien van personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Dit betekent dat het verbod ook van toepassing is op wat doorgaans wordt aangeduid als het senior management van de financiële onderneming.* Duidelijk blijkt dat voormelde criteria het uitgangspunt zijn, en dat de

⁸⁸ Kamerstukken II, 2014/15, 34 002, nr. 35.

indieners die criteria in de tweede zin slechts in één woord hebben willen duiden.⁸⁹ Hetzelfde blijkt uit het tweede amendement, nu daar staat: "De groep wordt uitgebreid naar personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden" (onderstreping toegevoegd door DNB). Het onderstreepte gedeelte maakt duidelijk dat de uitbreiding van het bonusverbod ziet op het tweede echelon, hetgeen, wat hier bepalend is, als zodanig ook in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft is neergelegd.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

215. In het licht van het voorgaande mist de stelling van ABN relevantie dat (i) het begrip 'senior management', gelet op artikel 4 (37) van de CRD IV [DNB neemt aan dat bedoeld zal zijn: artikel 3 (9) van de CRD IV], een beperktere scope heeft en zij daarom (ii) een beperktere (personele) reikwijdte heeft mogen toepassen. In voormelde amendementen zijn, conform artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, de criteria (1) personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die (2) verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden, het uitgangspunt. Die criteria zijn dan ook leidend voor de vaststelling van de (personele) reikwijdte van het bonusverbod, en niet het door ABN genoemde Engelse begrip 'senior management' in artikel 3 (9) van de CRD IV. Dat ABN zich hierop heeft verlaten, vindt geen grondslag in de wet en de keuze van ABN om de toepassing van de wet tot het door haar aangeduide 'senior management' te beperken komt voor haar rekening en risico.
216. Op dat punt geldt dat ABN, blijkens de in bijlage 2 bij de zienswijze gevoegde e-mail van 6 november 2014, artikel 1:128, eerste lid, van de Wft aldus heeft uitgelegd dat ze het daarin opgenomen bonusverbod zelf beperkt heeft tot het door haar geduide 'senior management'. Ook blijkt uit deze e-mail dat ABN het tweede onderdeel van voormeld criterium ("*verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden*") niet heeft toegepast, maar zich heeft verlaten op de vaststelling dat voor die groep 13 [VERTROUWELIJK] geldt dat *Identified Staff* leden aan hen rapporteren. Die vaststelling is niet te herleiden tot de wettelijke criteria. Ook staat vast dat de Raad van Bestuur, blijkens bijlage 7 bij de zienswijze, op 9 december 2014 deze beperkte toepassing tot het door haar aangeduide 'senior management' heeft omarmd en dan ook heeft besloten om de toepassing van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft te beperken tot voormelde [VERTROUWELIJK].⁹⁰ Daarmee staat vast dat ABN van meet af aan, namelijk reeds in aanloop van de inwerkingtreding van de Wbfo, de wettelijke criteria verkeerd heeft toegepast.

Zo staat er in de e-mail van 6 november 2014:
"[VERTROUWELIJK]."

⁸⁹ De minister van Financiën heeft dat bij brief van 27 november 2015 en bij Algemeen Overleg van 24 maart 2016 ook nog eens onderstreept; zie randnummer 232 hierna: "*Het [...] amendement van Merkies en Nijboer heeft [...] een uitbreiding van de groep bij ABN AMRO opgeleverd, die naar het senior management. Dat zijn mensen die een leidinggevende functie vervullen direct onder de dagelijks beleidsbepalers, de raad van bestuur, en mensen die verantwoordelijk zijn voor personen die door hun werkzaamheden het risicoprofiel kunnen beïnvloeden*".

⁹⁰ Daar staat: "[VERTROUWELIJK]".

En in de e-mail van 23 december 2014:
"[VERTROUWELIJK]".

Datum

10 juni 2025

Ook de notulen van de vergadering tussen ABN en NLFI van 12 december 2014 laten zien dat ABN eind 2014 reeds had bepaald dat zij de toepassing van het bonusverbod beperkte tot het bij haar aanwezige 'senior management' en daarmee afweek van het wettelijke criterium: "[VERTROUWELIJK]."

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

217. Gelet op al het voorgaande is de stelling van ABN in haar zienswijze onjuist dat DNB in het boetevoornemen een andere interpretatie heeft gegeven van de (personele) reikwijdte van het bonusverbod. Deze interpretatie van DNB is immers in lijn met artikel 1:128, eerste lid, van de Wft en (de toelichting op) de amendementen Merkies/Nijboer. Zoals hiervoor gezegd, geldt bovendien dat ABN klaarblijkelijk eind 2014 zelf de keuze heeft gemaakt om artikel 1:128, eerste lid, van de Wft te beperken tot het door haar aangeduide 'senior management' en daarmee tot haar 13 [VERTROUWELIJK]. Omdat ABN met die keuze de wettelijke criteria van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft onjuist toepaste, was deze keuze van meet af aan in strijd met deze bepaling.

II. E-mailwisseling van ABN met ECB na 7 februari 2015

218. Voor zover ABN wijst op de e-mailwisseling die er tussen 2 april 2015 en 13 mei 2015 met de ECB is geweest en zij daarmee beoogt te stellen dat zij op grond daarvan van een beperktere (personele) reikwijdte mocht uitgaan, gaat die verwijzing evenmin op.
219. Ten eerste dateert deze e-mailwisseling van twee maanden ná de inwerkingtreding van artikel 1:128 van de Wft, op 7 februari 2015. Als gezegd, was op 7 februari 2015 op basis van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft duidelijk dat ABN moest toetsen of de bij haar aanwezige personen (1) een leidinggevende functie vervulden direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en (2) zij verantwoordelijk waren voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Op dat moment had ABN aan deze norm moeten voldoen en de Zeven Functies onder de reikwijdte van het bonusverbod moeten brengen. Dat heeft ABN echter niet gedaan, nu zij, als gezegd, dit criterium eind 2014 al onjuist toepaste. Voormelde e-mailwisseling is van latere datum en kan hieraan niet afdoen.
220. Ten tweede kan DNB de verwijzing van ABN naar voormelde e-mailwisseling met de ECB niet goed plaatsen. Zoals blijkt uit randnummer 216, heeft ABN de wettelijke criteria van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft niet tot uitgangspunt genomen, maar zij heeft eind 2014 besloten het door haar aangeduide 'senior management' als vertrekpunt te hanteren bij de bepaling wie bij haar onder het bonusverbod valt. Die keuze resulteerde erin dat ABN het bonusverbod vanaf 7 februari 2015 enkel op respectievelijk 13 [VERTROUWELIJK] en op medewerkers op functieniveau 'job grade 24' dan wel 'hay grade 24' met salarisschaal Hay 24 heeft toegepast. Door die keuze heeft ABN tweede echelonfuncties, zoals de Zeven Functies, die weliswaar niet in deze salarisschaal zaten, maar, gezien de risico's waarvoor zij verantwoordelijk waren, wel evident onder de

wettelijke criteria vielen, buiten het bereik van het bonusverbod gehouden. Omdat ABN die van de wet afwijkende keuze eind 2014 al heeft gemaakt, kan ABN zich niet met succes op voormelde e-mailwisseling beroepen. Deze e-mailwisseling heeft immers geen bijdrage geleverd aan de hiervoor vermelde handelwijze van ABN van eind 2014.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

221. Bovendien valt uit de e-mails van de ECB van 2 april 2015 en 13 mei 2015 op dat daarin het begrip 'senior management' niet wordt genoemd. Evenmin zegt de ECB iets over de hiervoor beschreven handelwijze van ABN. ABN heeft uit deze e-mails dus niet kunnen opmaken dat haar handelwijze in overeenstemming was met het bepaalde in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft. Ook in dat opzicht kan deze e-mailwisseling geen rechtvaardiging zijn voor de hiervoor beschreven handelwijze van ABN eind 2014.
222. Ten derde blijkt uit de e-mails van 2 april 2015 en 13 mei 2015 evenmin dat de ECB aan ABN te kennen heeft gegeven dat de in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft vervatte criteria in haar geval niet gelden. Integendeel, DNB leest in de e-mail van 13 mei 2015 juist terug dat de ECB ABN opdraagt een aparte analyse te maken van de personen die kwalificeren als zogenoemde "*material risk takers*". Deze e-mail bood ABN dus geen grond voor haar veronderstelling dat zij eind 2014 terecht had besloten om het door haar aangeduide 'senior management' als vertrekpunt te hanteren en het bonusverbod dus enkel toe te passen op 13 [VERTROUWELIJK] en op medewerkers op functieniveau 'job grade 24' / 'hay grade 24'.
223. Dat licht DNB als volgt toe.
224. Uit de e-mail van 9 maart 2015 blijkt dat de ECB ABN erop heeft gewezen dat per 1 april 2015 de kring van de te toetsen personen wordt uitgebreid. De ECB verzoekt ABN dan ook om een voorlopige lijst met te toetsen personen toe te sturen en de ECB vermeldt dat onder deze nieuwe doelgroep personen vallen die aan onderstaande punten voldoen:
 - zij zijn werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de bank;
 - zij vervullen een leidinggevende functie direct onder het echelon van de beleidsbepalers, en,
 - zij zijn verantwoordelijk voor natuurlijke personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.
225. ABN heeft vervolgens per e-mail van 23 maart 2015 een lijst met te toetsen personen aan de ECB gestuurd die zij in acht neemt voor de uitbreiding naar de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets voor het tweede echelon. In die lijst heeft ABN in ieder geval [VERTROUWELIJK] opgenomen. In reactie hierop heeft de ECB bij e-mail van 2 april 2015 aan ABN een aantal vragen en opmerkingen gestuurd over de door haar toegestuurde lijst. Zo heeft de ECB opgemerkt dat zij (1) verantwoordelijken in de tweede echelon voor operationele en IT-zaken vooralsnog niet kwalificeert als *material risk takers* zodat zij niet onder de te toetsen groep vallen, en (2) dat er een aantal personen in de lijst wordt gemist die op basis van de wettelijke definitie en de uitleg kwalificeren als *material risk taker* in het tweede echelon. Daarbij wijst de ECB onder meer op [VERTROUWELIJK], die vanaf 1 april 2015 direct rapporteert aan de

CFO. De ECB verzoekt daarbij om de vereiste toetsingsformulieren voor deze ontbrekende personen alsnog in te dienen. Daarbij vermeldt de ECB onder meer:

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

"Ten slotte: de definitie zoals deze geldt voor de material risk takers in het kader van artikel 3:8 en 3:9 Wft lijkt sterk op definitie zoals deze geldt voor identified staff en het bonusverbod bij staatsgesteunde ondernemingen in artikel 1:128 Wft. Het doel van de Wijzigingswet financiële markten 2015, waarin de toetsing voor de material risk takers wordt geïntroduceerd, is echter een andere dan die in het kader van het beloningsbeleid. Dit leidt ertoe dat de lijst die u heeft opgesteld m.b.t. de toetsingen van de material risk takers niet automatisch gebruikt kan worden voor de uitvoering van het beloningsbeleid."

226. Per e-mail van 10 april 2015 aan de ECB herhaalt ABN – voor zover hier relevant – voormelde tweede zinnen in de e-mail van 23 maart 2015. Verder meldt ABN dat de ECB zou hebben gezegd dat *"om die reden de lijst met betrekking tot de toetsing niet zal worden gebruikt voor de uitvoering van het beloningsbeleid"*. Vervolgens merkt ABN op dat dit niet met zoveel woorden terugkomt in de eerdere e-mail van de ECB maar dat zij aanneemt dat voormelde ook geldt voor de definitie van *material risk takers* uit de Wbfo. Op 13 mei 2015 antwoordt de ECB hieromtrent:

"Material risk takers

Dit geldt uiteraard ook voor de definitie van material risk taker als bedoeld in de Wbfo. Voor de uitvoering van het beloningsbeleid dient een separate analyse gemaakt te worden wie als material risk taker kwalificeert. Dit kan – afhankelijk van de situatie – resulteren in een ruimere als meer beperkte lijst van personen."

227. Uit de hiervoor beschreven e-mailwisseling tussen de ECB en ABN blijkt dat de ECB ABN heeft gewezen op de overeenkomende definitie van tweede echelon in de artikelen 3:8 en 3:9 van de Wft en de Wbfo (door de woorden: "lijkt sterk op" te gebruiken). Volgens de ECB kan ABN de opgestelde lijst voor de te toetsen personen niet automatisch gebruiken voor de uitvoering van het beloningsbeleid. Daarbij doelt de ECB dus op het gehele beloningsbeleid (als bedoeld in de Wbfo, en neergelegd in hoofdstuk 1.7 van de Wft). Het beloningsbeleid omvat veel verschillende normen, die nu neergelegd zijn in hoofdstuk 1.7 van de Wft, waaronder het bonusverbod en bevroezingsgebod. Deze verschillende normen hebben een eigen reikwijdte. In dit licht moet deze e-mailwisseling ook worden geplaatst. De ECB heeft met deze e-mailwisseling ABN op deze verschillen tussen de normen in het beloningsbeleid willen wijzen. Bovendien geldt dat de ECB in haar e-mails niet heeft gezegd dat, in weerwil van de duidelijke tekst van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, de daar vermelde criteria niet door ABN behoeften te worden toegepast voor het bonusverbod of bevroezingsgebod. Voor ABN gold dus nog steeds dat zij aan de hand van de in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft vervatte criteria moest analyseren wie van de personen zijn te kwalificeren als (1) personen die een leidinggevende functie vervulden direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en (2) die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming

wezenlijk kunnen beïnvloeden. Ook heeft de ECB opgemerkt dat die analyse zelfs tot een ruimere lijst van personen kan leiden.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

228. Daarnaast heeft de ECB niets tegen ABN gezegd over de uitkomst van deze analyse. Evenmin heeft de ECB gezegd dat de Zeven Functies niet onder het bonusverbod zouden vallen. Het kan ABN daarbij niet zijn ontgaan dat de ECB voor vier van de Zeven Functies (de [VERTROUWELIJK]) juist expliciet heeft benoemd/beaamd dat zij, als zogenoemde *material risk takers*, onder het tweede echelon vallen, zodat ABN niet met vrucht kan stellen dat zij er niet van op de hoogte kon zijn dat deze functies binnen de reikwijdte van het bonusverbod vallen. Hoe dan ook heeft ABN uit voormelde e-mailwisseling tussen haar en de ECB niet kunnen opmaken dat zij, door het door haar aangeduide 'senior management' als vertrekpunt te nemen, eind 2014 de juiste keuze had gemaakt. Evenmin heeft zij daaruit kunnen opmaken dat de criteria van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft niet golden. Dat maakt dat ABN zich niet met succes op deze e-mailwisseling kan beroepen.
229. Slotsom van het voorgaande is dat de e-mailwisseling tussen 2 april 2015 en 13 mei 2015 met de ECB ABN geen grond bood voor haar veronderstelling dat zij eind 2014 terecht had besloten om het door haar aangeduide 'senior management' als vertrekpunt te hanteren en het bonusverbod dus enkel toe te passen op 13 [VERTROUWELIJK] en op medewerkers op functieniveau 'job grade 24' dan wel 'hay grade 24'.

III. Bevestiging bonusverbod voor tweede echelon na 7 februari 2015

230. Uit de hiervoor gaande randnummers blijkt dat voor ABN duidelijk was dat zij de in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft vermelde criteria tot uitgangspunt moest nemen bij de vaststelling wie binnen haar organisatie onder het bonusverbod viel. Daarnaast heeft DNB vastgesteld dat de minister van Financiën, ook nadat artikel 1:128, eerste lid, van de Wft op 7 februari 2015 in werking was getreden, meerdere malen tegenover de Tweede Kamer heeft bevestigd dat voor voormelde vaststelling de in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft vermelde criteria leidend zijn. In dat opzicht waren er voor ABN dus na de invoering van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft ook geen indicaties die erop wezen dat zij vanaf eind 2014 terecht het bonusverbod op een beperktere wijze toepaste, namelijk op het door haar geduide 'senior management' (13 [VERTROUWELIJK]).
231. Zo heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer in een brief van 27 november 2015 opnieuw geïnformeerd over de reikwijdte van het bonusverbod bij staatsgesteunde ondernemingen.⁹¹ In dat kader is de minister uitgebreid ingegaan op de hiervoor aangehaalde amendementen van Plasterk/Irrgang en Markies/Nijboer. Daarbij heeft de minister expliciet benoemd dat de amendementen Merkies/Nijboer tot een verdere verruiming hebben geleid "naar personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden", en dat hierbij is "aangesloten bij de formulering van de verruiming van de reikwijdte van de geschiktheidseis uit artikel 3:8 Wft". Daarmee bevestigt

⁹¹ Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 33 058, nr. 17.

de minister met deze brief dat de verruiming per 7 februari 2015 zag op het tweede echelon en dat voor de reikwijdte van het bonusverbod aansluiting moest worden gezocht bij de reikwijdte van de geschiktheidstoets. Dat de minister hierbij, zoals ABN in haar zienswijze stelt, niet expliciet heeft vermeld dat de inhoud en de reikwijdte identiek is aan die van artikel 3:8 van de Wft, doet er niet aan af dat deze brief bevestigt dat de criteria van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft voor ABN leidend waren.⁹² Bovendien had ABN ook eenvoudig, door het naast elkaar leggen van artikel 3:8 en artikel 1:128 van de Wft, kunnen vaststellen dat de daar vermelde definities overeenkwamen. Verder merkt de minister in deze brief op dat zowel de geschiktheidseis als het bonusverbod van toepassing zijn op personen die (1) een leidinggevende functie direct onder het echelon van dagelijks beleidsbepalers vervullen en (2) verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

232. Vervolgens heeft de minister van Financiën bij het algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer van 24 maart 2016 opnieuw gesproken over onder meer de reikwijdte van het bonusverbod. Daarbij heeft de minister over de amendementen Merkies/Nijboer opgemerkt dat:

*“Al onder mijn voor-voorganger is een bonusverbod voor bestuurders van staatsgesteunde banken afgesproken. Dat was onder Minister Bos. In latere jaren is die groep door twee amendementen uitgebreid. De laatste keer door het amendement-Nijboer/Merkies van PvdA en SP, dat is aangenomen. Daarmee is de definitie van de groep van bestuurders en medewerkers van ABN AMRO die geen bonus krijgen gelijkgetrokken met de groep die viel onder de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets van De Nederlandsche Bank. Er kan geen misverstand zijn, ook niet tussen mij en de heer Merkies, over de grootte van de groep of over de vraag om wie het gaat. Tijdens het opstellen van het amendement is dat met elkaar gewisseld, ook in rechtstreekse contacten tussen Financiën en de heer Merkies. De heer Merkies zei dat de groep die geen bonus mag krijgen, is teruggebracht tot de raad van bestuur. Daar is geen sprake van. Die groep is in twee stappen verder uitgebreid. Het oorspronkelijke voorstel van oud-minister Bos was dat de bestuurders geen bonussen meer kregen. Met het laatste amendement Nijboer/Merkies is die groep nog een keer uitgebreid met 30 mensen in de laag eronder. Ik weet niet waar het misverstand zit.”*⁹³

en dat de groep bankmedewerkers die onder het bonusverbod valt, is:

“uitgebreid en gelijkgetrokken met de groep mensen die door DNB wordt getoetst op haar betrouwbaarheid en geschiktheid voordat ze kan worden benoemd in de functie [...] Het [...] amendement van Merkies en Nijboer heeft [...] een uitbreiding van de groep bij ABN AMRO opgeleverd, die naar het senior management. Dat zijn mensen die een leidinggevende functie

⁹² Overigens heeft de minister van Financiën dit later alsnog geëxpliciteerd (zie eveneens hierna in randnummer 232): “Het amendement van de heer Merkies heeft de definitie uitgebreid naar de definitie van de geschiktheidstoets van DNB in artikel 3.8 van de Wet op het financieel toezicht (Wft).”.

⁹³ Kamerstukken II 2015/16, 28 165, nr. 248, p. 29-30.

vervullen direct onder de dagelijks beleidbepalers, de raad van bestuur, en mensen die verantwoordelijk zijn voor personen die door hun werkzaamheden het risicoprofiel kunnen beïnvloeden. De uitbreiding naar het senior management door het amendement-Merkies/Nijboer leidde dus tot een uitbreiding van 25 mensen. In totaal geldt het bonusverbod bij ABN AMRO voor 32 mensen. [...] Het amendement van de heer Merkies heeft de definitie uitgebreid naar de definitie van de geschiktheidstoets van DNB in artikel 3.8 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Daar is bij aangesloten en dat leidde bij ABN AMRO tot een uitbreiding van de eerste groep van 7 naar in totaal 32 mensen.”⁹⁴

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

233. Kortom, in bovenstaande passages wordt meerdere malen expliciet bevestigd wat in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft staat en dat derhalve (1) met de inwerkingtreding van de Wbfo per 7 februari 2015 het tweede echelon onder de (personele) reikwijdte van het bonusverbod is komen te vallen en (2) de definitie van het tweede echelon onder artikel 1:128, eerste lid, van de Wft enerzijds en de artikelen 3:8, eerste lid, en 3:9, eerste lid, van de Wft anderzijds gelijklopend is en de reikwijdte van beide bepalingen dus identiek is.
234. De argumenten die ABN hiertegen inbrengt, kunnen niet slagen.
235. Zo stelt ABN ten onrechte, onder verwijzing naar een arrest van de Hoge Raad van 26 februari 2016, dat bovenstaande passages geen gewicht in de schaal kunnen leggen.⁹⁵ De Hoge Raad heeft in dat arrest in rechtsoverweging 3.9.2 geoordeeld dat aan uitlatingen van de zijde van de regering, anders dan in totstandkomingsgeschiedenis van de desbetreffende wet of wetsbepaling, geen bijzondere betekenis toekomt. ABN miskent echter dat, zoals hiervoor meermaals is uiteengezet, de tekst van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft zelf, alsmede de toelichting hierop in de amendementen Merkies/Nijboer, duidelijk was en is over de reikwijdte van het bonusverbod. De wettekst laat er immers geen misverstand over bestaan dat het tweede echelon onder de reikwijdte van het bonusverbod valt. In bovenstaande passages heeft de minister van Financiën dat meerdere malen bevestigd. Reeds omdat de minister slechts bevestigt wat er in de wettekst staat, zijn deze passages relevant. Deze passages laten immers zien dat er zowel ten tijde van de inwerkingtreding op 7 februari 2015 als daarna voor ABN geen enkele grond was om het bonusverbod beperkt toe te passen op de door haar aangeduide groep ‘senior management’.
236. Het betoog van ABN dat de minister bij voormeld overleg van 24 maart 2016 heeft opgemerkt dat het bonusverbod bij ABN van toepassing is op 32 personen, en dat dit getal overeenkomt met het aantal personen op wie ABN het bonusverbod toepaste, snijdt geen hout.⁹⁶ Zoals blijkt uit de aanvullende zienswijze van ABN van 9 oktober 2024, heeft ABN dit aantal immers zelf desgevraagd aan de minister van Financiën verstrekt ter beantwoording van de gestelde Kamervragen.⁹⁷ De minister heeft dus enkel het antwoord van ABN doorgeleid naar de Tweede Kamer; hij heeft

⁹⁴ Idem, p. 30, 40 en 41.

⁹⁵ HR 26 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:335.

⁹⁶ Dit is het totaal aantal personen dat ABN onder de werking van artikel 1:128 van de Wft heeft gebracht, inclusief de eerder benoemde 13 [VERTROUWELIJK].

⁹⁷ Aanvullende zienswijze ABN 9 oktober 2024, aldaar antwoord op vraag 5.

niet getoetst of ABN met dit aantal het bonusverbod juist naleefde. Uit het enkel benoemen van het aantal dat zijzelf aan de minister heeft doorgegeven, kon ABN dus niet afleiden dat zij artikel 1:128, eerste lid, van de Wft beperkt mocht toepassen op de door haar aangeduide groep 'senior management'.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

IV. de factsheet 'Aanvangstoetsing - tweede echelon'

237. De verwijzing van ABN in haar zienswijze naar de factsheet 'Aanvangstoetsing - tweede echelon' van 20 juni 2018 (DNB factsheet), kan DNB ook niet plaatsen. De DNB factsheet maakt immers duidelijk wat onder het tweede echelon moet worden verstaan. Zo worden in de DNB factsheet, net als in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, de relevante criteria vermeld op basis waarvan moest worden vastgesteld of sprake was van een tweede echelons-functie. Omdat, als gezegd hiervoor, voor ABN duidelijk was dat de definitie van het tweede echelon voor het bonusverbod identiek is aan die voor de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis, had ABN ook hieruit kunnen afleiden dat zij op de Zeven Functies het bonusverbod had moeten toepassen. In de factsheet staat duidelijk omschreven wie onder de doelgroep van het tweede echelon vallen, waarbij worden benoemd: [VERTROUWELIJK]. Gelet hierop had ABN uit de DNB factsheet eenvoudig kunnen afleiden dat de Zeven Functies kwalificeren als tweede echelon. Ook deze factsheet biedt geen grond voor de aanname van ABN dat zij artikel 1:128, eerste lid, van de Wft beperkt mocht toepassen op de door haar aangeduide groep 'senior management'.
238. Voor zover ABN verwijst naar de voorlaatste alinea van de DNB factsheet, doet dit niet aan voorgaande conclusie af. Daar staat het volgende:
- "De doelgroep van het tweede echelon is niet per se gelijk aan de doelgroep senior management die deel uitmaakt van de identified staff uit de Regeling beheerst beloningsbeleid, omdat deze regelingen een ander doel beogen (zie ook Regeling beheerst beloningsbeleid)."*
239. ABN miskent allereerst dat de factsheet van 2018 dateert, zodat deze geen verklaring, noch rechtvaardiging kan bieden voor de handelwijze van ABN vanaf eind 2014 om artikel 1:128, eerste lid, van de Wft slechts beperkt toe te passen op de door haar aangeduide groep 'senior management'. Verder miskent ABN ook de inhoud en de context waarbinnen deze mededeling moet worden geplaatst.
240. In deze passage worden twee doelgroepen genoemd: het 'tweede echelon' en het 'senior management' dat deel uitmaakt van de *identified staff* als bedoeld in de Regeling beheerst beloningsbeleid'. Het tweede echelon is, zoals meermaals hiervoor opgemerkt, bepalend voor zowel artikel 3:8 en artikel 3:9 van de Wft enerzijds als artikel 1:128, eerste lid, van de Wft anderzijds. Omdat de wetteksten op dat punt helder zijn, kon hierover bij ABN geen misverstand bestaan. Ook is hiervoor reeds opgemerkt dat het begrip 'senior management' voor de toepassing van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft niet relevant is, maar dat de volgende criteria bepalend zijn voor de toepassing van het bonusverbod: (1) personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en (2) die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen

wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Dat had ABN dan ook moeten toepassen.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

241. De zinsnede over 'senior management' ziet dus op iets anders. Centraal staat daar de Regeling beheerst beloningsbeleid Wft 2021 (Rbb 2021), dat ziet op de invulling die moet worden gegeven aan het beloningsbeleid van een instelling (dat veel meer behelst dan enkel het bonusverbod). Die regeling betreft een implementatie van onder meer de artikelen 92 tot en met 96 van de CRD IV.⁹⁸ De artikelen 92, tweede lid, en 94, tweede lid, van de CRD, gelezen in samenhang met de Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 604/2014, definiëren de groep *identified staff*.⁹⁹ De groep *identified staff* is veel breder dan het tweede echelon.¹⁰⁰ Één van de type medewerkers die kwalificeren als *identified staff* is het *senior management*, als bedoeld in artikel 3, onder 3, van voormelde Gedelegeerde Verordening. Dit betreft echter de 'directie' van een instelling.¹⁰¹ Bovenstaande is in Nederland geïmplementeerd in bijlage A, onderdeel 3, van de Rbb 2021, alwaar eveneens wordt gesproken van 'directie'. Voormelde staat dus los van het hier relevante artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, alwaar verplichtingen ten aanzien van variabele en vaste beloningen voor onder meer het tweede echelon zijn neergelegd voor instellingen die staatssteun ontvangen.
242. De door ABN aangehaalde passage uit de DNB factsheet zegt dus niet meer dan dat de doelgroep van het tweede echelon, niet per se gelijk is aan de doelgroep directie. Dat standpunt is, gezien het vorenstaande, ook logisch. Omdat, als gezegd, het tweede echelon hier bepalend is, ziet DNB niet in hoe ABN uit voormelde passage van de DNB factsheet heeft kunnen afleiden dat de reikwijdte van de personen die onder de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets vallen niet per se gelijk is aan de personen die onder het bonusverbod vallen.

V. Het laten voortduren van de overtreding door ABN

243. Aan het voorgaande voegt DNB nog toe dat de ECB ABN er ook meermaals expliciet op heeft gewezen dat zij het bonusverbod verkeerd toepaste.
244. Zo heeft de ECB per e-mail van 9 december 2021 aan ABN laten weten dat de reikwijdte van artikel 3:8, eerste lid, en 3:9, eerste lid, van de Wft enerzijds en het bonusverbod onder artikel 1:128, eerste lid, van de Wft anderzijds identiek is. Ook heeft de ECB duidelijk gemaakt dat de invulling die ABN de afgelopen jaren aan het bonusverbod heeft gegeven, onnavolgbaar is. De ECB heeft ABN er ook op gewezen dat artikel 1:128, eerste lid, van de Wft geen ruimte laat voor afwijkingen van het bonusverbod dan wel tot het doorgaan met het niet-compliant handelen

⁹⁸ Zie: Stc. 2021, nr. 42301, p. 1. Ditzelfde geldt voor de voorgangers van de Rbb 2021: de Rbb 2017 en de Rbb 2014.

⁹⁹ Dat de personen als bedoeld in artikel 92, derde lid, van de CRD worden aangeduid als 'identified staff' volgt uit de 'EBA FINAL draft regulatory technical standards on criteria to identify categories of staff whose professional activities have a material impact on an institution's risk profile under Article 94(2) of Directive 2013/36/EU' van EBA d.d. 16 december 2013, p. 3. Dit finale concept voor een *regulatory technical standard* is vervolgens door de Europese Commissie als basis gebruikt voor de Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 604/2014 d.d. 4 maart 2014.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 4 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 604/2014.

¹⁰¹ Zie in dit verband de Nederlandse vertaling van de Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 604/2014 (aldaar artikel 3, onder 3., alsook artikel 4, eerste lid, onder c.), maar bijvoorbeeld ook artikel 92, derde lid, onder a, van de CRD: "alle leden van het leidinggevend orgaan en de directie".

totdat de functiehouders (van de [VERTROUWELIJK]) veranderen van functie:

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

"As you mentioned, the legal definition of the positions in scope of the bonus prohibition is equal to the legal definitions of second echelon positions for which a suitability assessment is required. We can however not follow your reasoning that in the previous years, after implementation of the bonus prohibition rules, the legal definition of the scope of the bonus prohibition in Article 1:128 of the Wft had a different scope than the legal definition for second echelon positions as laid down in Article 3:8 and 3:9 Wft.

We understand that ABN AMRO held a different interpretation of the scope of both function groups since the bonus prohibition was implemented and as a result thereof, three functions ([VERTROUWELIJK]) which fall within the scope of the Dutch bonus prohibition have been excluded by ABN AMRO and will continue to be excluded until the function holders for these positions will change. We note that the Dutch law does not provide any room to deviate from the bonus prohibition rules in general, neither a continuation of this deviation until new function holders will be appointed. Please note we may further assess the fact that ABN AMRO has interpreted the scope differently historically." (onderstrepingen toegevoegd)

245. De ECB heeft dit standpunt in een overleg met ABN van 21 december 2021 nogmaals herhaald, alsook daarna bij e-mail van 22 februari 2022. Bij deze e-mail heeft de ECB nogmaals opgemerkt dat het ABN niet is toegestaan om variabele beloningen toe te kennen aan de [VERTROUWELIJK] over het prestatiejaar 2021, gelet op het op hen van toepassing zijnde bonusverbod:

"As also stated in our e-mail of 9 December 2021 and discussed in the meeting on 21 December we note that the Dutch law does not provide any room to deviate from the bonus prohibition rules in general, neither a continuation of this deviation until new function holders will be appointed. We therefore do not see any room to wait with putting these functions in scope of the bonus prohibition until a new person will be appointed for these functions. We also expect that you consider the fact that, since these functions are put in scope of the bonus prohibition, no VR can be rewarded or paid out to these individuals, including VR for performance year 2021." (onderstrepingen toegevoegd)

246. In vervolg op voormelde e-mails heeft ABN aanvankelijk bij e-mail van 7 april 2022 bevestigd dat geen variabele beloning is toegekend over prestatiejaar 2021 aan de [VERTROUWELIJK], en dat ook geen uitgestelde variabele beloningen zijn uitgekeerd die stonden gepland voor maart 2022. Ook heeft ABN bij deze e-mail toegezegd dat zij geen variabele beloningen zal uitkeren aan genoemde functiehouders totdat de discussie is afgerond ("we will not pay out these amounts until this topic is resolved"). In dat kader heeft ABN opgemerkt dat [VERTROUWELIJK] in een advies in 2020 heeft geconcludeerd dat de reikwijdte van de personen die vallen onder de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets identiek is aan de reikwijdte van de personen die vallen onder het bonusverbod.

247. Echter, op 7 maart 2023 heeft ABN wederom besloten om niet alleen door te gaan met het uitkeren van variabele beloningen aan de

[VERTROUWELIJK], maar bovendien ook om een nieuwe tranche aan variabele beloningen toe te kennen aan genoemde personen over prestatiejaren 2021 en 2022. [VERTROUWELIJK]. Dit heeft ABN gedaan ondanks (1) voormelde standpunt van de ECB richting ABN dat het, kort gezegd, niet is toegestaan het toekennen en uitkeren van variabele beloningen aan de [VERTROUWELIJK] te continueren, (2) haar eigen toezegging aan ECB om geen variabele beloningen uit te keren totdat de discussie is afgerond en (3) de conclusie in het door haar ingewonnen advies bij [VERTROUWELIJK].

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

248. Bij e-mail van 18 februari 2025 heeft ABN te kennen gegeven dat zij de toekenning en uitkering in maart 2025 gedurende deze discussie en procedure opschort. Evenwel heeft ABN opnieuw verklaard dat *"As extensively explained in our written view and during the hearing at the DNB offices, ABN AMRO holds a different view with regard to the bonus prohibition to the members of staff in scope of the current proceedings."*
249. Uit het voorgaande rijst dan ook het beeld dat ABN de overtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft bewust langere tijd laat voortduren en dat zij niet genegen is zich te voegen naar wat de wet van haar eist.
250. DNB blijft op basis van het voorgaande van oordeel dat sprake is van een jarenlange, zeer ernstige, voortdurende overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft. Deze overtreding acht DNB bovendien, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, verhoogd verwijtbaar. Bij dit oordeel heeft DNB heeft alle door ABN genoemde feiten en omstandigheden in acht genomen en de vereiste zorgvuldigheid betracht. Van strijd met artikel 3:2 van de Awb is dan ook geen sprake. Het betoog van ABN slaagt niet.

V. Vermeende afstemming met de ECB en NLFI

251. De stelling van ABN in haar zienswijze dat de ECB altijd op de hoogte is geweest van de wijze waarop ABN het bonusverbod toepaste, is onjuist.
252. Zoals blijkt uit randnummer 16 is de ECB pas vanaf 22 november 2021 op de hoogte van wijze waarop ABN het bonusverbod toepast. Vanaf dat moment heeft ECB, als gezegd, ook duidelijk gemaakt richting ABN dat deze toepassing in strijd is met artikel 1:128, eerste lid, van de Wft. ABN heeft geen stukken van voor die tijd verstrekt waaruit zou blijken dat ABN de ECB heeft geïnformeerd over dat zij artikel 1:128, eerste lid, van de Wft beperkt toepaste op de door haar aangeduide groep 'senior management' of over het al dan niet toepassen van het bonusverbod op de Zeven Functies. DNB verwijst in dit kader naar randnummers 263 e.v., waarin DNB uitgebreid ingaat op de door ABN verstrekte stukken.
253. Ook de verwijzing naar de correspondentie met NLFI/het ministerie van Financiën legt hier geen gewicht in de schaal.
254. Het gaat hier om correspondentie tussen ABN en de afdeling Deelnemingen van het ministerie van Financiën dan wel met NLFI, ofwel met haar (middellijk) aandeelhouder.¹⁰² ABN miskent daarmee dat zij normadressaat

¹⁰² Voor zover DNB dit, gelet op de door ABN gelakte relevante delen in de e-mailadressen van medewerkers van het ministerie, kan nagaan. Het hier vermelde blijkt in ieder geval uit de e-

is van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft en zij zal dus, net als ieder andere financiële onderneming die steun heeft ontvangen van de Staat, het bonusverbod volledig moeten naleven. De relatie van ABN met haar (middellijk) aandeelhouder is hiervoor niet relevant. ABN heeft dit zelf ook onderkend. Zo blijkt uit de notulen van de vergadering tussen ABN en NLF I van 12 december 2014 het volgende: "[VERTROUWELIJK]". Uit de overlegde correspondentie kan dan ook niet blijken dat goedkeuring of instemming is verleend door NLF I voor de door ABN voorgestane wijze van de toepassing van het bonusverbod op de door haar aangeduide groep 'senior management', laat staan door de minister van Financiën als regelgever.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

255. Dit onderdeel van de zienswijze slaagt niet.

E.3.3 Verklaring voor het uitsluiten van de Zeven Functies

Zienswijze ABN

256. In paragrafen 7 en 8 van haar zienswijze geeft ABN een verklaring voor de andere toepassing van het bonusverbod en het daarmee uitsluiten van de Zeven Functies. In dat verband merkt ABN op dat tussen de personen die aan de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets moeten voldoen en personen die onder het bonusverbod vallen een zeker onderscheid bestaat. Het bonusverbod dient volgens ABN een publiek belang en beoogt een zorgvuldige besteding van publieke middelen. Volgens ABN zegt de wetgever daarmee dat de personen die het het meest voor het zeggen hebben bij een instelling niet mogen profiteren van staatssteun in de vorm van (hoge) variabele beloningen. Tegen deze achtergrond is het volgens ABN logisch om bij de reikwijdte van het bonusverbod primair naar de zwaarte van de functie te kijken, en het bonusverbod dus toe te passen op de hoogste functies. Het amendement van Merkies/Nijboer verwijst volgens ABN immers ook naar de "hoogst verantwoordelijke". Tegen die achtergrond heeft ABN primair naar de verantwoordelijkheden van de verschillende functies gekeken en het bonusverbod vanaf 7 februari 2015 toegepast op [VERTROUWELIJK] en daarna – vanaf medio 2017 – op de functies op salarisschaal Hay 24. Dit was steeds het hoogste functieniveau onder de *Executive Board*, aldus ABN.
257. Verder stelt ABN dat de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets een preventief of prudentieel karakter heeft. Door te eisen dat deze personen geschikt en betrouwbaar zijn, wordt volgens ABN tegengegaan dat onder hun verantwoordelijkheid risico's worden genomen die de stabiliteit van – en het vertrouwen in – de financiële sector in het geding brengt. Dit maakt volgens ABN logischerwijs dat naar het risicoprofiel van een functie moet worden gekeken: het moet gaan om personen die daadwerkelijk het risicoprofiel van de instelling wezenlijk kunnen beïnvloeden.
258. Volgens ABN is voormeld verschil in ratio's een sterke aanwijzing dat de personele reikwijdte van beide regelingen apart moet worden vastgesteld.

mailwisseling die ABN in bijlage 2 van haar zienswijze heeft overgelegd, uit de toevoeging [VERTROUWELIJK] als toevoeging achter de – door ABN gelakte – e-mailadressen van de betrokken medewerker van het ministerie van Financiën. Logischerwijs geldt dit ook voor bijlage 4 wat betreft de aanwezigen namens het ministerie van Financiën bij het overleg van 26 november 2014. Bijlage 6 betreft enkel – anders dan het overzicht van de bijlagen op pagina 61 van de schriftelijke zienswijze van ABN – een overleg met de aandeelhouder, NLF I, en niet met het ministerie van Financiën.

Volgens ABN deelde de ECB tot medio 2021 ook deze conclusie, waarbij ABN opnieuw wijst op voormelde e-mails van 2 april en 13 mei 2015 van de ECB en de DNB factsheet. Verder stelt ABN dat zij bij de reorganisaties in 2017 en 2018 aan de toezichthouder heeft toegelicht dat zij het bonusverbod voortaan op alle functies op salarisschaal Hay 24 zou toepassen. De ECB heeft volgens ABN hiertegen toen geen bezwaar gemaakt.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

259. DNB volgt ABN niet in voormelde betogen.

I. Vermeend onderscheid met artikelen 3:8 en 3:9 van Wft

260. Uit voorgaande randnummers blijkt dat ABN al eind 2014 het bonusverbod zelf heeft beperkt tot de door haar aangeduide groep 'senior management'. Dit heeft erin geresulteerd dat ABN enkel bepaalde personen die in een bepaalde salarisschaal zaten (de zogenoemde 13 [VERTROUWELIJK] en later de personen in salarisschaal Hay 24) onder het bonusverbod heeft laten vallen. Door die keuze heeft ABN tweede echelonfuncties, zoals de Zeven Functies, die niet in deze salarisschaal zaten buiten het bereik van het bonusverbod gehouden. Die keuze was en is in strijd met artikel 1:128, eerste lid, van de Wft.
261. DNB volgt ABN ook niet in het door haar geschetste onderscheid tussen het laatste artikel en de artikelen 3:8 en 3:9 van de Wft. Beide hanteren immers hetzelfde criterium. Daarnaast miskent ABN dat de ratio achter de uitbreiding van het bonusverbod naar het tweede echelon, wel degelijk is dat hieronder personen komen te vallen die het risicoprofiel van de instelling wezenlijk kunnen beïnvloeden. Dit volgt onder meer uit de toelichting op de amendementen Merkies/Nijboer waarbij het bonusverbod is verbreed naar het tweede echelon: *"Dit amendement regelt dat het verbod op een variabele beloning bij staatssteun niet alleen geldt ten aanzien van personen die het dagelijks beleid van de financiële onderneming bepalen, maar ook ten aanzien van personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden"* en: *"Dit zijn personen die het meest verantwoordelijk zijn voor de hoofdactiviteiten van de onderneming (of groep)"* (onderstrepingen toegevoegd).¹⁰³ Deze uitbreiding werd door de Tweede Kamer wenselijk geacht en is ook verklaarbaar. Immers, juist door de financiële prikkel weg te nemen bij de personen die wezenlijke risico's kunnen nemen bij staatsgesteunde financiële ondernemingen, wordt het risico op een onzorgvuldige besteding van publieke middelen beperkt. Wanneer enkel wordt gekeken naar, zoals ABN heeft gedaan, een bepaalde salarisschaal en niet naar de mate waarin de betreffende functie het risicoprofiel van ABN wezenlijk kan beïnvloeden, handelt ABN in strijd met het doel en de strekking van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft.
262. De stelling van ABN dat de Tweede Kamerleden Merkies en Nijboer in hun amendementen verwijzen naar de "hoogst verantwoordelijken", geeft daarbij blijk van een onjuiste interpretatie van deze amendementen. Zoals

¹⁰³ Kamerstukken II 2014/15, 33 964, nr. 41.

hiervoor meermaals toegelicht, staat in de amendementen duidelijk dat de reikwijdte van het bonusverbod wordt uitgebreid van dagelijks beleidsbepalers naar het tweede echelon.¹⁰⁴ Dat staat ook zo in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft. Net als dat het begrip 'senior management' niet als criterium in dat artikel staat (wat ABN ten onrechte veronderstelt), is evenmin het begrip 'hoogst verantwoordelijke' als criterium in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft opgenomen.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

II. Vermeende afstemming met de ECB

263. DNB volgt ABN voorts niet in haar stelling in de zienswijze dat zij in 2017 en 2018 aan de ECB zou hebben toegelicht dat zij het bonusverbod voortaan op alle functies in salarisschaal Hay 24 zou gaan toepassen.
264. Zo staat in de presentatie van 13 februari 2017 die ABN in haar zienswijze aanhaalt,¹⁰⁵ niet dat ABN het bonusverbod enkel toepaste op 13 [VERTROUWELIJK] of enkel op salarisschaal Hay 24. Evenmin staat daar dat ABN het bonusverbod niet op het (gehele) tweede echelon toepaste. Integendeel, ABN meldt daarin juist dat zij het bonusverbod toepast op "*people who have leading positions just below the echelon of day-to-day policy makers and who are responsible for natural persons whose work may have a material impact on the risk profile of the bank*", met andere woorden: op het tweede echelon.¹⁰⁶ In werkelijkheid zonderde ABN echter de Zeven Functies hiervan uit, hetgeen in die presentatie niet is vermeld. Als hiervoor gezegd heeft ABN pas bij e-mail van 22 november 2021 voor het eerst aan de ECB duidelijk gemaakt dat zij het bonusverbod toepaste op basis van de hoogste salarisschaal: Hay 24.
265. Ook uit het verslag van de bijeenkomst met de ECB van 13 februari 2017 blijkt niet dat ABN het bonusverbod niet toepaste op het *gehele* tweede echelon.¹⁰⁷ In antwoord op de vraag van de ECB hoe het bonusverbod wordt toegepast op de laag onder de bestuurders, geeft ABN volgens haar eigen verslag aan: "[VERTROUWELIJK]." Hieruit kan niet worden opgemaakt dat ABN het criterium van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft verkeerd toepaste en evenmin blijkt daaruit dat zij de Zeven Functies buiten de toepassing van het bonusverbod heeft gehouden. Zo vermeldt ABN dat het bonusverbod tevens op "[VERTROUWELIJK]" van toepassing kan zijn, hetgeen een bredere toepassing impliceert. Voor de stelling dat de ECB hiernaar destijds al nader onderzoek moest doen, bestaat dus geen grond.
266. Ook de verwijzing naar het document '[VERTROUWELIJK]'¹⁰⁸ van 27 maart 2017 kan ABN niet baten. ABN stelt zich op het standpunt dat, omdat zij hierin aangeeft hoe zij de reikwijdte van het 'senior management' als bedoeld in artikel 3.3 van de EBA *regulatory technical standard* van 16 december 2013¹⁰⁹ (EBA RTS) interpreteert (te weten:

¹⁰⁴ En dit zijn volgens de toelichting de "*personen die het meest verantwoordelijk zijn voor de hoofdactiviteiten van de onderneming (of groep)*", zie: *Kamerstukken II* 2014/15, 33 964, nr. 41.

¹⁰⁵ Bijlage 12 bij de schriftelijke zienswijze van ABN.

¹⁰⁶ Idem, aldaar p. 14.

¹⁰⁷ Bijlage 13 bij de schriftelijke zienswijze van ABN.

¹⁰⁸ Bijlage 14 bij de schriftelijke zienswijze van ABN.

¹⁰⁹ EBA FINAL draft regulatory technical standards on criteria to identify categories of staff whose professional activities have a material impact on an institution's risk profile under Article 94(2) of Directive 2013/36/EU van 16 december 2013.

"[VERTROUWELIJK]"), zij hiermee de ECB heeft geïnformeerd over de door haar toegepaste reikwijdte van het bonusverbod. Het door ABN overgelegde document geeft echter een overzicht van de wijze waarop ABN de kwalitatieve criteria voor *material risk takers* als bedoeld in artikel 3 van de (later vastgestelde en juridisch bindende) Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 604/2014 toepast, maar geeft geen inzicht in de wijze waarop ABN het bonusverbod toepast. ABN verwacht hier met andere woorden de toepassing van artikel 3 van de Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 604/2014 met de reikwijdte van het bonusverbod als bedoeld in artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft, door de termen 'senior management' en 'tweede echelon' opnieuw door elkaar te halen. Bovendien ligt het op de weg van ABN om de ECB afdoende duidelijk en gedetailleerd te informeren. Indien ABN de intentie heeft gehad om de ECB middels dit document te informeren over de door haar toegepaste personele reikwijdte van het bonusverbod, had zij dit duidelijk kenbaar dienen te maken in dit document. Dit heeft ABN echter niet gedaan.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

267. Ditzelfde geldt voor de documenten '[VERTROUWELIJK]¹¹⁰ en '[VERTROUWELIJK].¹¹¹ Hierin geeft ABN een overzicht van de kwalitatieve criteria die ABN toepast voor het vaststellen van *Identified Staff* als bedoeld in de EBA RTS. Dit finale concept voor een *regulatory technical standard* is vervolgens door de Europese Commissie als basis gebruikt voor de juridisch bindende Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 604/2014. Maar ABN geeft hiermee geen inzicht in de wijze waarop zij het bonusverbod onder artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft toepast. ABN verwacht ook hier de reikwijdte van de EBA RTS en de Gedelegeerde Verordening – die beide geen betrekking hebben op het bonusverbod – met de reikwijdte van het bonusverbod.
268. Ook de door ABN aangehaalde e-mailwisseling met de ECB in de periode van 28 juni 2018 en 18 juli 2018 biedt geen steun voor het betoog van ABN.¹¹² ABN verwacht hier wederom de reikwijdte van een document van de EBA met de reikwijdte van het bonusverbod. In deze e-mailwisseling vraagt ABN namelijk aan de ECB of de groep van het tweede echelon en de groep *key function holders* uit de *EBA guidelines* dezelfde zijn of separaat moeten worden geduid. ABN verwijst hier – naar DNB aanneemt – naar de EBA richtsnoer van 21 maart 2018 voor het beoordelen van de geschiktheid van medewerkers met een sleutelfunctie (*key function holders*) en leden van het leidinggevend orgaan (EBA richtsnoer).¹¹³ In de EBA richtsnoer worden onder 'medewerkers met een sleutelfunctie' verstaan:

"personen die een aanzienlijke invloed hebben op de koers van de instelling, maar die geen lid van het leidinggevend orgaan zijn en ook niet de CEO zijn. Daartoe behoren onder meer de hoofden van interne controlefuncties en de CFO, als die geen lid van het leidinggevend orgaan zijn, en andere medewerkers met een sleutelfunctie wanneer die door CRD-instellingen volgens een op risico gebaseerde aanpak zijn geïdentificeerd."

¹¹⁰ Bijlage 17 bij de schriftelijke zienswijze van ABN.

¹¹¹ Bijlage 18 bij de schriftelijke zienswijze van ABN.

¹¹² Bijlage 20 bij de schriftelijke zienswijze van ABN.

¹¹³ Zie: <https://eba.europa.eu/activities/single-rulebook/regulatory-activities/internal-governance/joint-esma-and-eba-guidelines?version=2017> (voor het laatst geraadpleegd op: 28 januari 2025). Zie aldaar de Nederlandstalige versie.

Andere medewerkers met een sleutelfunctie kunnen zijn: hoofden van belangrijke bedrijfsonderdelen, van bijkantoren in de Europese Economische Ruimte/Europese Vrijhandelsassociatie, dochterondernemingen in derde landen en andere interne functies.”¹¹⁴

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

269. Vervolgens geeft de EBA richtsnoer aan welke criteria en procedures banken en bevoegde autoriteiten moeten hanteren wanneer zij – voor zover hier van belang – medewerkers met een sleutelfunctie toetsen.
270. Uit het voorgaande blijkt dat de definitie van ‘medewerkers met een sleutelfunctie’ geenszins hetzelfde is als de wettelijke definitie van het tweede echelon, waarop het bonusverbod van toepassing is. Evenmin blijkt dit uit de reactie van de ECB. De ECB antwoordt richting ABN juist dat het tweede echelon-beleid nog in ontwikkeling is en dat het de bedoeling is om alleen “echte risk-taking functies” hieronder te brengen, en dat in ieder geval de “[VERTROUWELIJK]” hieronder vallen.¹¹⁵ Ook uit de e-mailwisseling met de ECB volgt derhalve dat onder het tweede echelon, conform de wettelijke definitie, worden begrepen personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden. Het toespitsen van de reikwijdte van het bonusverbod op de hoogste salarisschaal, zoals ABN voorstaat, is dan ook onjuist en volgt hoe dan ook niet uit de aangehaalde e-mailwisseling met de ECB.

E.3.4 Het lex certa-beginsel

Zienswijze ABN

271. ABN voert voorts aan dat boeteoplegging strijd oplevert met het lex certa-beginsel. In dit kader voert ABN aan dat er vanaf het begin veel onduidelijkheid was over de reikwijdte van het bonusverbod. Verschillende fracties in de Tweede Kamer hebben deze onduidelijkheid volgens ABN aangekaart. Bij beide uitbreidingen van het bonusverbod heeft de reikwijdte volgens ABN ter discussie gestaan in de Tweede Kamer. De reikwijdte van het bonusverbod is voorts volgens ABN nooit verduidelijkt, ook niet in de rechtspraak. ABN verwijst in dit kader naar een uitspraak van CbB van 26 oktober 2021, waarin, net als in onderhavige casus, jurisprudentie volgens ABN ontbrak.¹¹⁶ Verder stelt ABN dat zij om verduidelijking heeft gevraagd bij de ECB. In lijn met de uitleg van de ECB heeft ABN vervolgens de personen die onder het ‘senior management’ in de zin van het bonusverbod vallen niet automatisch gelijkgesteld met de personen die onder de betrouwbaarheids- en geschiktheidstoets vallen. Tot december 2021 heeft de ECB volgens ABN nooit bezwaren geuit over de wijze waarop zij het bonusverbod toepast. Ook de jaarlijkse beloningsuitvraag van de ECB of de in deze periode uitgevoerde *deep dives* van de ECB op het gebied van beloningen hebben daarbij nooit tot vragen geleid, aldus ABN.
272. ABN stelt voorts dat de categorie personen die onder het bonusverbod vallen in de praktijk lastig is vast te stellen.¹¹⁷ De uitgebreide

¹¹⁴ EBA richtsnoer, paragraaf ‘definities’ bij randnummer 15 (p. 6-7).

¹¹⁵ Bijlage 20 bij de schriftelijke zienswijze van ABN.

¹¹⁶ ABN verwijst in dit kader naar: CbB 26 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:960.

¹¹⁷ In dit kader verwijst ABN naar: CbB 7 juni 2022, ECLI:NL:CBB:2022:298.

correspondentie tussen ABN en de ECB tussen 2015 tot 2023 bevestigt dit volgens ABN. Bovendien heeft de minister volgens ABN bevestigd dat het aantal mensen dat onder het bonusverbod viel anders zou zijn bij ABN dan bij andere staatsgesteunde banken. Ook heeft ABN juridisch advies ingewonnen bij twee advocatenkantoren. ABN heeft alles binnen haar macht gedaan om zich te conformeren naar de norm, aldus ABN.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

273. Ook heeft de minister volgens ABN erkend dat hij in verwarring was over de reikwijdte van het bonusverbod in relatie tot ABN. In rechtspraak heeft het feit dat een minister bekend was met de twijfels en onzekerheden over de uitleg van de gestelde norm en geen nadere schriftelijke regelgeving heeft doen uitgaan of opgesteld, volgens ABN eerder geleid tot een schending van het lex certa-beginsel.¹¹⁸ Bovendien heeft de minister toegelicht dat het 'senior management' onder het bonusverbod van ABN in de praktijk minder mensen omvatte dan bij andere staatsgesteunde financiële ondernemingen, zodat slechts 32 personen in totaal onder het bonusverbod zouden vallen. Dit getal komt overeen met het aantal personen op wie ABN het bonusverbod toepaste, aldus ABN.

Reactie DNB

274. Het lex certa-beginsel verlangt van de wetgever dat hij met het oog op de rechtszekerheid op een zo duidelijk mogelijke wijze de verboden gedraging omschrijft. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de wetgever soms met het gebruik van algemene termen verboden gedragingen omschrijft om te voorkomen dat gedragingen die strafwaardig zijn buiten het bereik van die omschrijving vallen. Dit kan onvermijdelijk zijn, omdat niet altijd is te voorzien op welke wijze de te beschermen belangen in de toekomst zullen worden geschonden en omdat, indien dit wel is te voorzien, de omschrijvingen van verboden gedragingen anders te verfijnd worden met als gevolg dat de overzichtelijkheid wegvalt en daarmee het belang van de algemene duidelijkheid van wetgeving schade lijdt.¹¹⁹
275. In randnummers 202 t/m 204 heeft DNB reeds opgemerkt dat de wetgever in artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft op een zo'n duidelijk mogelijke wijze heeft omschreven wat de criteria zijn om te bepalen of personen onder de (personele) reikwijdte van het bonusverbod vallen. Zo was het voor ABN duidelijk wat deze norm concreet verlangde, namelijk dat zij aan de hand van haar eigen organisatiestructuur en de functieomschrijvingen van de Zeven Functies vaststelde of:
- 1) De desbetreffende persoon een leidinggevende functie vervulde direct onder het dagelijks bestuur van ABN, en, zo ja, of;
 - 2) Deze persoon verantwoordelijk was voor personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk beïnvloedden.
276. Naar het oordeel van DNB behelst artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft een duidelijke, bepaalbare en kenbare norm. Voor ABN was voorzienbaar dat haar handelwijze om artikel 1:128, eerste lid, van de Wft beperkt toe te passen op de door haar aangeduide groep 'senior management' tot overtreding van dit verbod leidde, reeds omdat ABN daarmee niet in lijn handelde met de hiervoor vermelde twee criteria. Dat artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft nog niet in de rechtspraak

¹¹⁸ ABN verwijst in dit kader naar: ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3188, r.o. 3.3.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld: CBb 22 februari 2012, ECLI:NL:CBb:BV6713, r.o. 4.3.

aan de orde is geweest, doet er niet aan af dat deze norm voor ABN duidelijk, bepaald en kenbaar was.¹²⁰ Van strijd met het lex certa-beginsel is dan ook geen sprake.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

277. In het licht van het voorgaande gaan de verwijzing van ABN naar de uitspraken van het CBb van 26 oktober 2021¹²¹ en 7 juni 2022¹²² niet op. Die gevallen zijn onvergelykbaar met de situatie die hier aan de orde is. Hier staat immers vast dat ABN vanaf eind 2014 er zelf voor heeft gekozen om de door haar aangeduide groep 'senior management' als uitgangspunt te hanteren, terwijl artikel 1:128, eerste lid, van de Wft duidelijk voorschrijft dat ABN de hiervoor vermelde twee criteria had moeten hanteren. Hoewel de norm op dat punt duidelijk was, heeft ABN zelf voor een van de wet afwijkende toepassing gekozen.
278. Bij het voorgaande miskent ABN ook dat, zoals hiervoor toegelicht in randnummers 231 en 232, de minister van Financiën meermaals de reikwijdte van het bonusverbod heeft bevestigd, namelijk bij zijn brief van 27 november 2015 en in de commissievergadering van 24 maart 2016 (waar ABN zelf ook bij betrokken was). Na de invoering van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft waren er in dat opzicht dan ook voor ABN geen indicaties die erop wezen dat zij vanaf eind 2014 terecht het bonusverbod op een beperktere wijze toepaste, namelijk op het de door haar aangeduide groep 'senior management'. De stelling dat de jaarlijkse beloningsuitvraag vanuit de ECB of de in deze periode uitgevoerde *deep dives* op het gebied van beloningen niet tot vraagtekens hebben geleid, heeft ABN niet onderbouwd dus die stelling laat DNB voor wat het is. Voor zover ABN op dat punt heeft willen verwijzen naar de overgelegde bijlagen over de afstemming tussen de ECB en ABN, verwijst DNB naar randnummers 263 e.v. Daarin heeft DNB reeds geoordeeld dat daaruit niet blijkt dat ABN de ECB heeft geïnformeerd over het feit dat zij de Zeven Functies niet onder het bonusverbod heeft gebracht. Die documenten kunnen het standpunt van ABN dan ook niet onderbouwen.
279. Ook volgt DNB ABN niet in haar stelling dat het vaststellen van de personen die onder het bonusverbod vallen lastig is, zoals genoegzaam uit het voorgaande blijkt. ABN kon aan de hand van voormelde twee criteria vaststellen welke personen tot het tweede echelon behoren. Dat ABN dit heeft kunnen doen, wordt bevestigd door het feit dat zij alle personen die de Zeven Functies hebben vervuld – op basis van dezelfde criteria – bij aanvang heeft aangemeld voor een tweede echelon-toetsing als bedoeld in artikel 3:8 en 3:9 van de Wft. Bovendien heeft DNB hiervoor reeds opgemerkt dat ABN uit de DNB factsheet eenvoudig had kunnen afleiden dat de Zeven Functies kwalificeren als tweede echelon. Die vermeende onduidelijkheid kan hier dan ook geen punt zijn, wel dat ABN zich heeft laten leiden door de door haar aangeduide groep 'senior management' en, als gevolg hiervan, heeft nagelaten om het bonusverbod toe te passen op (een belangrijke deel van) het tweede echelon, namelijk de Zeven Functies. Ook het betoog van ABN dat de minister in het overleg van 24 maart 2016 vermeldt dat het bonusverbod bij ABN van toepassing is op 32 personen, en dat dit getal overeenkomt met het aantal personen op wie ABN het

¹²⁰ Zie vaste rechtspraak op dit punt: CBb 26 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:961, r.o. 5.3 en 5.4, en: CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:215, r.o. 3.3.3.

¹²¹ CBb 26 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:960.

¹²² CBb 7 juni 2022, ECLI:NL:CBB:2022:298.

bonusverbod toepaste, faalt, zoals DNB reeds in randnummer 236 heeft vastgesteld.

Datum

10 juni 2025

280. De verwijzing van ABN naar adviezen die twee advocatenkantoren haar zouden hebben gegeven, kan haar niet baten, reeds omdat ABN deze adviezen niet heeft overgelegd. Daarnaast behoort ABN, als professionele instelling, op de hoogte te zijn van de op haar van toepassing zijnde wet- en regelgeving, zich daarnaar te gedragen en zich te informeren over de daaruit voortvloeiende beperkingen waaraan haar gedrag is onderworpen.¹²³ Overigens heeft [VERTROUWELIJK] kennelijk – naar eigen zeggen van ABN in haar e-mail van 7 april 2022 - geconcludeerd dat de reikwijdte van de personen die vallen onder de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets identiek is aan de reikwijdte van de personen die vallen onder het bonusverbod. Dit is in lijn met artikel 1:128, eerste lid, van de Wft en pleit dus tegen het standpunt van ABN. Dat ABN, zelfs nadat zij kennelijk dit advies heeft ontvangen, is doorgegaan met het toekennen en uitkeren van variabele beloningen, is dan ook hoogst opmerkelijk.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

281. De stelling van ABN dat de minister heeft bevestigd dat het aantal mensen dat onder het bonusverbod viel bij ABN anders of minder is dan bij andere door de Staat gesteunde banken, dan wel dat de minister in verwarring zou zijn over de reikwijdte van het bonusverbod, berust op een onjuiste lezing van de Kamerstukken. De minister heeft het in het door ABN in haar zienswijze aangehaalde citaat¹²⁴ niet over de uitbreiding van het bonusverbod naar het tweede echelon (met de amendementen Merkies/Nijboer), maar over de eerdere uitbreiding van het bonusverbod van bestuurders naar dagelijks beleidsbepalers (met het amendement Plasterk/Irrgang) (zoals besproken hiervoor in randnummer 206). Zo reageert de minister in dat citaat op vragen van Tweede Kamerlid Merkies over de uitbreiding van het bonusverbod naar dagelijks beleidsbepalers (hetgeen verwezenlijkt is met het amendement Plasterk/Irrgang).¹²⁵ Dat verbod op het toekennen en uitkeren van variabele beloningen aan dagelijks beleidsbepalers betreft een andere verplichting en die verplichting is hier niet aan de orde is. Daarnaast blijkt uit de passage die ABN aanhaalt dat de minister daarin opmerkt dat voormelde amendementen Merkies/Nijboer nu juist wél tot uitbreiding hebben geleid van het aantal mensen dat bij ABN onder het bonusverbod valt:

“Laten we elkaar niet voor de gek houden; die twee amendementen hebben de groep uitgebreid en gelijkgetrokken met de groep mensen die door De Nederlandsche Bank wordt getoetst op haar betrouwbaarheid en geschiktheid voordat ze kan worden benoemd in de functie.”¹²⁶

en:

“Het tweede amendement van Merkies en Nijboer heeft wel een uitbreiding van de groep bij ABN AMRO opgeleverd, die naar het senior management. Dat zijn mensen die een leidinggevende functie vervullen direct onder de dagelijksbeleidbepalers, de raad

¹²³ CBb 30 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:419, r.o. 6.2.

¹²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 28 165, nr. 248, p. 40-41.

¹²⁵ Dit betreft de vraag op pagina 30 van het verslag: Kamerstukken II 2015/16, 28 165, nr. 248.

¹²⁶ Kamerstukken II 2015/16, 28 165, nr. 248, p. 30.

van bestuur, en mensen die verantwoordelijk zijn voor personen die door hun werkzaamheden het risicoprofiel kunnen beïnvloeden.”¹²⁷

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

282. Gelet op al het voorgaande is van vermeende onduidelijkheid van de norm geen sprake (geweest). Boeteoplegging is dus niet in strijd met het lex certa-beginsel.
283. Het betoog faalt.

E.3.5 Artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 EU-Handvest

Zienswijze ABN

284. ABN betoogt in haar zienswijze, in paragraaf 10, dat het opleggen van een boete in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EP) en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest). In de kern betoogt ABN hiertoe dat toepassing van het bonusverbod per 7 februari 2015 tot gevolg heeft dat ABN langdurige contractuele afspraken moet schenden. Volgens ABN is dit een ongerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht van ABN en de betrokken medewerkers. Daarbij herhaalt ABN haar standpunt dat de wettelijke grondslag voor het bonusverbod in artikel 1:128 van de Wft multi-interpretabel en daarom onvoldoende precies en voorzienbaar is. Hierbij wijst ABN op een aantal Kamerstukken,¹²⁸ de brief van de minister van Financiën van 27 november 2015¹²⁹ en een toelichting van deze minister bij algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer van 24 maart 2016.¹³⁰
285. Ook stelt ABN dat niet aan de zogenoemde fair balance-toets wordt voldaan. Volgens ABN is een bestuurlijke boete niet doelmatig of noodzakelijk, omdat (1) niet duidelijk is welk publiek belang hiermee wordt gediend en (2) een juiste toepassing van artikel 1:128 van de Wft niet betekent dat meer mensen onder het bonusverbod vallen dan voorheen. In dat verband wijst ABN op bijlage 15. Verder stelt ABN dat bij de in artikel 1:128 van de Wft vervatte uitbreiding onvoldoende aandacht is besteed aan de proportionaliteit. Daarbij wijst zij op een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over deze wet en het daarin opgenomen overgangsrecht. Volgens ABN gaat het hier om een andere interpretatie van DNB en deze interpretatie maakt inbreuk op de gemaakte contractuele afspraken. ABN stelt dat hiervoor ook een overgangstermijn dient te worden gehanteerd. Daarbij stelt ABN dat DNB in december 2022 richting haar heeft aangegeven dat zij niet tot terugvordering zou overgaan en ABN een eigen risicoafweging behoorde te maken, hetgeen ABN zo heeft opgevat dat zij de gemaakte afspraken mocht honoreren.

Reactie DNB

¹²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 28 165, nr. 248, p. 40.

¹²⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 058, nr. 7, p. 6, *Handelingen I* 2011/12, nr. 30, item 6, p. 29, en Kamerstukken II 2015/16, 28 165, nr. 248, p. 9.

¹²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 33 058, nr. 17, p. 2.

¹³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 28 165, nr. 248, p. 40-41.

286. DNB stelt voorop dat niet zozeer het opleggen van een bestuurlijke boete, maar artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft ABN belemmert om variabele beloningen toe te kennen en uit te keren aan het tweede echelon. Met haar betoog stelt ABN dus in wezen dat artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft in strijd is met artikel 1 EP en artikel 17 van het Handvest.
287. Daarop zal DNB hieronder ingaan.
288. Op dit punt merkt DNB allereerst op dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie voor de uitleg van artikel 17 van het Handvest moet worden aangesloten bij artikel 1 EP. Dit betekent dat DNB hieronder enkel op de gestelde strijd van artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft met artikel 1 EP zal ingaan.¹³¹
289. DNB is van oordeel dat voor zover hier sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht, deze inbreuk "lawful" (rechtmatig) is: het bonusverbod voor het tweede echelon is bij wet voorzien en heeft een legitieme doelstelling die dient ter bevordering van het "general interest" (het algemeen belang). Het herstel van het consumentenvertrouwen staat hierbij immers onder meer centraal.¹³² Ook bestaat er een "fair balance" (een redelijk evenwicht) tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.¹³³
290. Dat licht DNB als volgt toe.
291. Als 'eigendom' in de zin van artikel 1 EP worden beschouwd rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen.¹³⁴ De ruime bescherming die aldus aan artikel 1 EP kan worden ontleend, wordt beperkt door de voorwaarde dat het eigendomsrecht in voldoende mate moet vaststaan.¹³⁵ Ook toekomstige 'eigendom' valt daarmee onder de bescherming van artikel 1 EP, indien en voor zover deze in bedoelde zin met voldoende zekerheid vaststaat. De enkele hoop of verwachting van toekomstig inkomen is dus niet voldoende.¹³⁶
292. Bij het in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft vervatte bonusverbod gaat het – voor zover hier van belang – om het verbod op de toekenning en uitkering van variabele beloningen aan het tweede echelon in de periode waarin steun is of wordt genoten. Deze toe te kennen of uit te keren

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

¹³¹ HvJ EU 10 september 2024, ECLI:EU:C:2024:723, r.o. 78, en: HvJ EU 19 september 2024, ECLI:EU:C:2024:766, r.o. 102.

¹³² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 964, nr. 3, p. 13-14.

¹³³ HR 6 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:511, r.o. 3.2, ABRvS 25 februari 2013,

ECLI:NL:RVS:2013:BZ2265, r.o. 13.3, CBb 18 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:475, r.o. 6.4-6.7.

¹³⁴ EHRM, 23 februari 1995, *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH t. Nederland* (Serie A-306B).

¹³⁵ EHRM 12 juli 2011, appl. No. 42527/98 (*Hans-Adam II van Liechtenstein/Duitsland*). Het moet gaan om "assets, including claims, in respect of which the applicant can argue that he has at least a "legitimate expectation" of obtaining effective enjoyment of a property right".

¹³⁶ EHRM 11 januari 2007, *Anheuser-Busch Inc. T. Portugal*: "Future income cannot be considered to constitute «possessions» unless it has already been earned or is definitely payable. However, in certain circumstances, a «legitimate expectation» of obtaining an «asset» may also enjoy the protection of Article 1 of Protocol No. 1. Thus, where a proprietary interest is in the nature of a claim, the person in whom it is vested may be regarded as having a «legitimate expectation» if there is a sufficient basis for the interest in national law, for example where there is settled case-law of the domestic courts confirming its existence."

beloningen worden van rechtswege op een waarde van € 0,- gesteld voor zover die beloningen op het tijdstip dat de steunverlening aanving nog niet waren toegekend of uitgekeerd. Dit verbod is in werking getreden voor het tweede echelon op 7 februari 2015. Hiervoor heeft DNB vastgesteld dat ABN dit verbod vanaf maart 2016 heeft overtreden door aan de Zeven Functies variabele beloningen toe te kennen en uit te keren. Vanaf dat moment is ABN in overtreding.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

293. Uit het voorgaande volgt dat geen sprake kan zijn van inbreuk op eigendomsrecht van *ABN*. Onaannemelijk is dat het eigendomsrecht van ABN wordt aangetast door het bonusverbod van het tweede echelon, bijvoorbeeld omdat vacatures voor deze functies on vervulbaar zijn gebleken en dat ABN hierdoor substantieel in haar bedrijfsvoering is belemmerd. Integendeel, uit de hiervoor in B.3 weergegeven feiten en omstandigheden blijkt dat er in de overtredingsperiode steeds functiehouders van de Zeven Functies zijn geweest. Daarnaast volgt uit het voorgaande randnummer dat enkel voor de functiehouders van tweede echelonfuncties waaraan vóór 7 februari 2015 variabele beloningen waren toegekend of uitgekeerd, er sprake is van een met voldoende zekerheid vaststaand eigendomsrecht dat beschermd wordt door artikel 1 EP. Voor degenen die op of na 7 februari 2015 als functiehouder een tweede echelonfunctie bekleedden bij ABN, is geen sprake van een gerechtvaardigde verwachting op het genot van een eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP. Die laatste groep valt daarmee niet binnen het beschermingsbereik van artikel 1 EP.¹³⁷
294. Voor de hiervoor vermelde eerste groep van functiehouders (in randnummer 293), die binnen de bescherming van artikel 1 EP valt, geldt dat uit EHRM-rechtspraak blijkt dat de inbreuk een basis moet hebben in het nationale recht en bovendien dat de wet op grond waarvan inbreuk wordt gemaakt toegankelijk, precies en voorzienbaar is.¹³⁸ Daar is hiervan sprake.
295. Zoals uitvoerig toegelicht hiervoor onder E.3.2, is het bonusverbod voor het tweede echelon duidelijk neergelegd in artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft. Zo heeft DNB daar toegelicht dat voor ABN duidelijk was wat de wetgever van haar verlangde. ABN moest ingevolge dat artikel moest ABN aan de hand van haar eigen organisatiestructuur en de functieomschrijvingen van de Zeven Functies vaststellen wie onder het tweede echelon viel.
296. Voor ABN was aldus kenbaar welke personen binnen haar organisatie onder de reikwijdte van het bonusverbod moesten vallen, namelijk de personen die aan voormelde twee criteria voldoen. Ook was duidelijk voor ABN dat de toe te kennen of uit te keren beloningen van rechtswege op een waarde van € 0,- worden gesteld voor zover die beloningen op het tijdstip dat de steunverlening aanving nog niet waren toegekend of uitgekeerd. Daarnaast was het ABN helder dat de staatssteun is aangevangen op 3 oktober 2008. Ook was voor ABN helder dat de toekenning en uitkering van variabele

¹³⁷ Vergelijk Rb. Den Haag 30 oktober 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14465, r.o. 4.6-4.8.

¹³⁸ EHRM 5 januari 2000, appl. no 33202/96 (Beyeler/Italië).

beloningen aan de Zeven Functies vanaf maart 2016 in strijd was met artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft. Op dat punt is dus geen sprake van een willekeurig inmenging van de Staat in het eigendom van ABN.¹³⁹ Daarmee heeft de inmenging een voldoende precieze, toegankelijke en voor ABN voorzienbare nationale wettelijke basis.¹⁴⁰

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

297. Verder is DNB van oordeel dat deze inmenging in het eigendomsrecht een gerechtvaardigd algemeen belang dient. Daarbij geldt dat het EHRM de verdragsstaten in beginsel een *'wide margin of appreciation'* laat bij de toets of is voldaan aan de voorwaarden die gelden voor een rechtmatige inmenging in het eigendomsrecht van artikel 1 EP en de daarvoor gebruikte middelen. Naar het oordeel van DNB heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Wbfo meerdere malen uitvoerig toegelicht dat het bonusverbod van het tweede echelon een gerechtvaardigd algemeen belang dient, namelijk consumentenbescherming, herstel van het (lage en broze) vertrouwen in zowel financiële ondernemingen als de financiële markten, een zorgvuldige besteding van schaarse publieke middelen en het voorkomen van al te vergaande verstoring van de markt door buitensporige beloningen toe te staan met publieke middelen:

Zie: *Kamerstukken II 2011/12, 33 058, nr. 5, p. 4:*

"Een verbod op het toekennen of uitkeren van variabele beloningen door een financiële onderneming die staatssteun ontvangt, vormt naar zijn aard een inbreuk op de contractsvrijheid. Voor deze inbreuk bestaat naar het oordeel van het kabinet een duidelijke en sterke rechtvaardiging. Gedurende de periode waarin steun wordt verleend om de financiële onderneming overeind te houden, doet de financiële onderneming immers een beroep op de publieke middelen. Dit beroep wordt gehonoreerd om in het algemeen belang de financiële stabiliteit te borgen. Een zorgvuldige besteding van deze middelen brengt met zich mee dat er voor moet worden gewaakt dat die middelen – ook al is het verhoudingsgewijs slechts een klein deel van die middelen – of (mede) dankzij die middelen verdiende inkomsten vervolgens weer gedeeltelijk wegvloeien in de vorm van variabele beloningen aan bestuurders van de onderneming. Het valt bovendien niet te rechtvaardigen dat degenen die de onderneming besturen of hebben bestuurd, waaraan omwille van de stabiliteit van het financiële stelsel steun moest worden verleend, variabele beloningen blijven ontvangen alsof de onderneming niet in problemen verkeert of verkeerde. Dit geldt uiteraard temeer, wanneer men bedenkt dat aan andere in problemen verkerende financiële ondernemingen wellicht geen steun is verleend, omdat daar met het oog op de stabiliteit van het financiële stelsel geen noodzaak toe bestond. Het is daarom naar de mening van het kabinet gerechtvaardigd om in de gevallen waarin staatsteun wordt gegeven aan een financiële onderneming, deze gevolgen te laten doorwerken in de beloningen van degenen

¹³⁹ EHRM 14 mei 2013, appl. no 66529/11, NMK/Hongarije, en: EHRM 24 mei 2005, appl. no. 45214/99, Sildedzis/Polen.

¹⁴⁰ Vergelijk ABRvS 25 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2265, r.o. 13.4.

die het meest verantwoordelijk zijn voor de onderneming; haar bestuurders".

En: Kamerstukken II 2013/14, 33 964, nr. 3, p. 13-14:

"De belangrijkste motivatie voor de verschillende maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel is consumentenbescherming (met betrekking tot consumenten in hun hoedanigheid van klanten van de financiële sector en als belastingbetaler). Hierboven is aangegeven dat de maatregelen mede zijn ingegeven door incidenten die zich de afgelopen jaren hebben voltrokken binnen de financiële sector. Deze incidenten zijn mede een gevolg van excessieve variabele beloningen en veelal is de consument de dupe geworden. Een en ander heeft er toe geleid dat het vertrouwen in de financiële sector laag en broos is. De gewenste cultuur- en gedragsverandering ten aanzien van beloningsbeleid heeft zich in onvoldoende mate voltrokken. Hierdoor is nog steeds sprake van een vertrouwenskloof tussen maatschappij en financiële sector en blijft het risico bestaan dat excessieve variabele beloningen blijven leiden tot nieuwe incidenten."

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

298. Gelet hierop is DNB van oordeel dat het bonusverbod voor het tweede echelon een gerechtvaardigd algemeen belang behelst. In ieder geval staat buiten kijf dat er geen sprake van is dat de hiervoor verwoorde noodzaak voor het bonusverbod 'manifestly without reasonable foundation' is.¹⁴¹ Dit betekent dat aan dit vereiste is voldaan.
299. Ten slotte is DNB van oordeel dat de inmenging proportioneel is. Er is een redelijk evenwicht tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Ook hier geldt dat lidstaten volgens het EHRM een '*wide margin of appreciation*' hebben bij de keuze voor een bepaalde maatregel waarmee het algemeen belang wordt behartigd en bij beoordeling of de nadelige gevolgen van de betreffende maatregel proportioneel zijn in verhouding tot het met die maatregel te dienen doel.¹⁴²
300. In dat verband is van belang dat ABN vanaf 3 oktober 2008 tot op dit moment staatssteun geniet. Er zijn omvangrijke bedragen vanuit de schaarse publieke middelen ingezet om ABN te redden van de ondergang. Deze reddingsoperatie was niet alleen nodig om te borgen dat ABN haar maatschappelijke functie als bank kon blijven vervullen en klanten hun tegoeden zouden blijven behouden, maar ook uitdrukkelijk om de stabiliteit op de financiële markten terug te brengen. Ook wordt door de wetgever uitdrukkelijk benoemd dat het consumentenvertrouwen door verschillende excessen (zoals: excessieve variabele beloningen) laag en broos is. Om de belangen van consumenten afdoende te beschermen en het lage en broze vertrouwen in zowel financiële ondernemingen als de financiële markten te herstellen, heeft de wetgever – onder meer – het bonusverbod voor het tweede echelon noodzakelijk geacht. Ook heeft de wetgever zwaar meegewogen dat het hier om schaarse publieke middelen gaat en het niet past om kostbaar belastinggeld via hoge variabele beloningen weg te laten

¹⁴¹ Vergelijk EHRM 21 februari 1986, appl. no., 8793/79 (James e.a./Verenigd Koninkrijk).

¹⁴² EHRM 24 oktober 1986, appl. no. 9118/80 (Agosi/Verenigd Koninkrijk).

vloeien naar het tweede echelon. Dit voorkomt volgens de wetgever tevens dat er een scheve verhouding ontstaat ten opzichte van financiële ondernemingen die geen of heel weinig steun van de Staat hebben gekregen. Aldus wordt volgens de wetgever een verdergaande verstoring van de markt in dat opzicht voorkomen. Aangezien het tweede echelon nog immer (een substantieel bedrag aan) salaris geniet, is DNB van oordeel dat de wetgever met het bonusverbod een redelijk evenwicht heeft getroffen tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Voor zover ABN heeft gewezen op het overgangsrecht en een advies hierover van de Raad van State,¹⁴³ geldt dat dit overgangsrecht hier niet geldt, reeds omdat DNB hiervoor heeft vastgesteld dat ABN vanaf maart 2016 – en daarmee een jaar na de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft – ten onrechte tot toekenning en uitkering van variabele beloningen aan de Zeven Functies is overgegaan.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

301. In het licht van het voorgaande volgt DNB ABN niet in het betoog dat het bonusverbod in strijd is met artikel 1 EP. Met de onderhavige bestuurlijke boete wordt ABN bestraft voor het niet naleven van dit bonusverbod. Omdat het bonusverbod zelf niet in strijd is met artikel 1 EP, geldt dat de oplegging van een bestuurlijke boete dit evenmin is. Bovendien miskent ABN dat artikel 1:128, eerste lid, van de Wft haar ertoe dwingt het tweede echelon onder het bonusverbod te brengen. De eventuele hieruit voortvloeiende contractuele gevolgen zijn hiertoe te herleiden, niet tot de bestuurlijke boete. Wat ABN over de bestuurlijke boete in dit verband aanvoert, acht DNB dan ook niet van belang.

E.3.6 Het evenredigheidsbeginsel

Zienswijze ABN

302. ABN stelt zich in paragraaf 11 van haar zienswijze op het standpunt dat boeteoplegging in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Boeteoplegging is in de optiek van ABN niet passend en geboden. In dit kader voert ABN wederom aan dat de reikwijdte van het bonusverbod onduidelijk is, dat zij proactief en transparant heeft gehandeld en overleg heeft gehad met de ECB, NLFi en het ministerie van Financiën, alsook dat zij de door de ECB in 2015 gegeven uitleg in acht heeft genomen. Volgens ABN heeft zij te goeder trouw gehandeld en steeds aan het bonusverbod willen voldoen. Zo heeft ABN in 2020, nadat de ECB voor het eerst twijfels uitte over de reikwijdte van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing, juridisch advies ingewonnen bij twee advocatenkantoren.
303. Daarnaast is boeteoplegging volgens ABN onevenredig vanwege het grote tijdsverloop, zonder dat eerst duidelijkheid is verschaft over de reikwijdte van het bonusverbod. In dit kader verwijst ABN naar een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 4 juli 2017 [DNB begrijpt dat bedoeld is: 4 juli 2022].¹⁴⁴ De ECB heeft volgens ABN tussen 2015 en 2020 geen opmerking gemaakt over de door ABN toegepaste reikwijdte van het bonusverbod, terwijl zij veelvuldig contact heeft gehad met de ECB. In de tussentijd ging

¹⁴³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 964, nr. 4.

¹⁴⁴ Rb. Rotterdam 4 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5343, r.o. 17.4.

zij, zo stelt ABN, er daarom terecht vanuit dat haar interpretatie in lijn was met het bonusverbod. Volgens ABN stelde de ECB zich pas op 9 december 2021 voor het eerst expliciet op het standpunt dat de reikwijdte van het bonusverbod en de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets identiek zijn. Voorts speelt volgens ABN mee dat zij geen voordeel heeft genoten met de toepassing van het bonusverbod; integendeel, ABN heeft het bonusverbod vanaf 2017 op meer functies toegepast dan volgens de ECB had moeten. Gelet op het voorgaande is boeteoplegging onevenredig, aldus ABN.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

304. DNB is hiervoor onder D. ingegaan op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding. In het licht van hetgeen daar is opgenomen, blijft DNB erbij dat boeteoplegging aan ABN passend en geboden is. Vaststaat dat ABN jarenlang het bonusverbod niet toereikend heeft nageleefd, waardoor de doelstellingen van artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft op ernstige wijze zijn veronachtzaamd. Voor ABN had op basis van artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft duidelijk kunnen en derhalve moeten zijn dat de Zeven Functies onder de reikwijdte van het bonusverbod vielen. ABN heeft er echter zelf voor gekozen om, reeds voor de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, het bonusverbod enkel op 'senior management' toe te passen waardoor de Zeven Functies buiten de reikwijdte van dit verbod zijn gehouden. Voor die gedraging acht DNB het opportuun hiervoor aan ABN een bestraffende sanctie op te leggen en beboeting is, onder meer vanuit het oogpunt van de speciale preventieve werking ervan, hiervoor een passend instrument.
305. De hiervoor vermelde stellingen heeft ABN ook in het kader van eerdere betogen aangehaald. DNB heeft die stellingen echter niet gevolgd. Zo heeft DNB in randnummers 202 e.v. opgemerkt dat de reikwijdte van het bonusverbod voor ABN duidelijk was en is. Ook heeft DNB in randnummers 218 e.v. uiteengezet dat ABN geen geslaagd beroep toekomt op de e-mails van de ECB van 2 april 2015 en 13 mei 2015. Daarnaast is DNB hiervoor in randnummers 280 e.v. ingegaan op de stelling van ABN dat zij juridisch advies heeft ingewonnen bij twee advocatenkantoren. Reeds omdat ABN deze adviezen niet heeft overgelegd, komt hier geen waarde aan toe. Verder heeft DNB hiervoor in randnummers 243 e.v. duidelijk gemaakt dat de ECB bij e-mails van 9 december 2021 en 22 februari 2022 en mondeling op 21 december 2021, richting ABN heeft opgemerkt dat zij het bonusverbod onjuist toepaste. Dat ABN tussen 2015 en 2020 kon vertrouwen op haar eigen wetsinterpretatie – kort gezegd – vanwege het uitblijven van een tegenreactie op de vele afstemming tussen ABN en de ECB over de reikwijdte van het bonusverbod in deze periode, volgt DNB dan ook niet. Ondanks voormelde e-mails van 9 december 2021 en 22 februari 2022 is ABN doorgegaan met het toekennen en uitkeren van variabele beloningen, in strijd met artikel 1:128, tweede lid, van de Wft, tot en met ten minste maart 2024.
306. Dat ABN te allen tijde te goeder trouw heeft gehandeld en steeds aan het bonusverbod heeft willen voldoen, zoals zij in haar zienswijze stelt, kan DNB, in het licht van het voorgaande, niet volgen. Zoals hiervoor meermaals aangehaald, bood de wet ABN geen grond om het bonusverbod beperkt toe te passen op de door haar aangeduide groep 'senior

management' reeds omdat artikel 1:128, eerste lid, van de Wft voorschrijft dat dit op het *gehele* tweede echelon moet worden toegepast. Ook volgt DNB ABN niet in haar stelling dat het hier om een nieuwe interpretatie van de ECB gaat en dat zij die nieuwe interpretatie zo snel als mogelijk heeft geïmplementeerd. Sinds de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft is het criterium hetzelfde. Verder geldt dat ABN tot op dit moment in overtreding is. Zo heeft DNB eerder aangehaald dat ABN in haar aanvullende zienswijze van 9 oktober 2024 te kennen heeft gegeven dat zij in maart 2024 wederom variabele beloningen (door ABN '*deferred payment*' genoemd) heeft uitgekeerd [VERTROUWELIJK]. Weliswaar heeft ABN bij e-mail van 18 februari 2025 te kennen gegeven dat zij de toekenning en uitkering in maart 2025 gedurende deze discussie en procedure opschort. Evenwel heeft ABN opnieuw verklaard dat "*As extensively explained in our written view and during the hearing at the DNB offices, ABN AMRO holds a different view with regard to the bonus prohibition to the members of staff in scope of the current proceedings.*" Als gezegd hiervoor, rijst hieruit het beeld dat ABN de overtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft bewust langere tijd laat voortduren en dat zij niet genegen is zich te voegen naar wat de wet van haar eist.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

307. De verwijzing van ABN naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 4 juli 2022 gaat niet op.¹⁴⁵ De situatie die daar aan de orde was, is niet vergelijkbaar met de onderhavige situatie. Daar komt bij dat het CBB in hoger beroep deze uitspraak heeft vernietigd en tot het oordeel is gekomen dat niet buiten redelijke twijfel is komen vast te staan dat de desbetreffende tabaksfabrikanten het reclameverbod hebben overtreden.¹⁴⁶ Reeds omdat ABN de bevindingen, opgenomen hiervoor onder B.3 Resultaten onderzoek, heeft betwist noch weerlegd, staat in dit geval buiten redelijke twijfel vast dat ABN artikel 1:128, eerste lid, van de Wft heeft overtreden. Daarnaast geldt dat zowel de ECB als DNB en de AFM toezicht houden op de naleving van alle beloningsregels en bij het handelen in strijd met die beloningsregels hiertegen handhavend optreden.¹⁴⁷ Het is niet zo dat voor het eerst tegen de niet-naleving van de beloningsregels wordt opgetreden. Ook hierom is geen sprake van een vergelijkbaar geval.
308. Ten slotte is de stelling van ABN dat zij het bonusverbod in de laatste jaren van de overtreding (vanaf 2018) op andere en meer functies dan voorheen heeft toegepast dan had moeten, niet relevant. Die handelwijze discolpeert ABN niet, omdat dit onverlet laat dat ABN de Zeven Functies niet onder de reikwijdte van het bonusverbod heeft gebracht terwijl zij daar wel onder vallen. Daarnaast miskent ABN dat het bij de toepassing van het bonusverbod op het tweede echelon nu juist gaat om personen die verantwoordelijk zijn voor personen van wie de werkzaamheden het risicoprofiel van ABN wezenlijk beïnvloeden. Dit zijn onder meer evident de eindverantwoordelijken voor de [VERTROUWELIJK] functies, oftewel functies die het risicoprofiel van ABN wezenlijk kunnen beïnvloeden. Dit lijkt op het eerste gezicht niet – of in ieder geval niet in dezelfde mate – te

¹⁴⁵ Rb. Rotterdam 4 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5338.

¹⁴⁶ CBB 20 februari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:90, r.o. 10-11

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de op de website van DNB gepubliceerde bestuurlijke boete van 21 januari 2020 aan Coöperatieve Rabobank U.A. en de op de website van de AFM gepubliceerde bestuurlijke boete van 3 december 2019 aan Goedkope hypotheek.nl V.O.F.

gelden voor de functies die ABN stelt (meer) onder het bonusverbod te hebben gebracht.¹⁴⁸

Datum

10 juni 2025

E.3.7 Het vertrouwensbeginsel

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Zienswijze ABN

309. In paragraaf 12 van haar zienswijze stelt ABN, onder verwijzing naar de Amsterdamse Dakopbouw-uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 29 mei 2019, dat diverse uitlatingen van DNB in het kader van het bonusverbod (in onderlinge samenhang) kwalificeren als een toezegging en dat het opleggen van een bestuurlijke boete daarom in strijd is met het vertrouwensbeginsel.¹⁴⁹
310. Bovendien heeft de ECB volgens ABN door de jaren heen - vanwege bepaalde afstemming - het gerechtvaardigde vertrouwen gewekt dat ABN het bonusverbod juist toepaste. In dit kader verwijst ABN wederom naar de e-mails van de ECB van 2 april 2015 en 13 mei 2015. Volgens ABN blijkt uit de e-mail van de ECB van 2 april 2015 dat de reikwijdte van de artikelen 3:8 en 3:9 van de Wft niet gebruikt mag worden voor de reikwijdte van het bonusverbod. Dit ziet ABN als een toezegging, namelijk een mededeling met duidelijke strekking, die niet voor verschillende uitleg vatbaar is. Aangezien deze uitlatingen door een toezichthouder van de ECB zijn gedaan uit hoofde van diens functie, en waren afgestemd met de experts van het Expertise Centrum Toetsingen van DNB, zijn deze toe te rekenen aan de toezichthouder. Anders gezegd: het is een instructie vanuit de ECB, namelijk dat ABN de reikwijdte van beide wettelijke bepalingen afzonderlijk moet vaststellen. Uit rechtspraak volgt dat een dergelijke duidelijke mededeling over de uitleg van een wettelijke norm kan kwalificeren als toezegging. In dit geval was de mededeling zelfs specifiek aan ABN gericht, zodat ABN er zeker van kon zijn dat deze mededeling op haar van toepassing was, aldus ABN.
311. Daarnaast geldt volgens ABN dat de ECB voormelde mededeling nooit heeft teruggenomen. Bovendien is deze uitleg volgens ABN juist onderschreven in de DNB factsheet, nu daar staat dat de doelgroepen van het tweede echelon en 'senior management' van elkaar verschillen. Later had zij, zo stelt ABN, dus geen reden om aan de uitleg van het bonusverbod van de toezichthouder te twijfelen. Hierbij wijst ABN voorts op de momenten waarop zij DNB over de reikwijdte van het bonusverbod informeerde. Volgens ABN heeft de ECB sinds eind 2014 niet laten blijken dat ABN het bonusverbod onjuist toepaste.
312. Wat betreft de derde en laatste stap van de toets aan het vertrouwensbeginsel, de belangenafweging, weegt het belang van handhaving volgens ABN niet op tegen de belangen van ABN. Er is volgens ABN geen duidelijk publiek belang gediend bij handhaving aangezien ABN het bonusverbod welwillend en ruim heeft toegepast. In dit kader wijst ABN op de communicatie tussen ABN en de ECB. Dit zou volgens ABN zwaarder

¹⁴⁸ Zoals een: '[VERTROUWELIJK]'.
¹⁴⁹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

moeten wegen dan het voortschrijdend inzicht van de toezichthouder dat het bonusverbod anders moet worden uitgelegd.

Datum

10 juni 2025

Reactie DNB

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

313. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel moet worden vastgesteld of degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk maakt dat sprake is van uitlatingen of gedragingen die bij betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuursorgaan over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet wordt uitgeoefend.¹⁵⁰ Daarbij moet meer nadruk worden gelegd op hoe een uitlating bij een redelijk denkend burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan heeft bedoeld.¹⁵¹
314. Een toezegging kan zowel een uitlating als een gedraging zijn waaruit een redelijk denkend burger mocht afleiden dat de overheid op een bepaalde manier een bevoegdheid al dan niet zou uitoefenen. In het geval van handhaving zal dat meestal betekenen dat aan de overtreder (impliciet) de boodschap is gegeven dat voor een beëindigde overtreding geen handhaving meer zou volgen, of een lopende overtreding mocht voortbestaan. Het is echter onvoldoende dat de overtreder slechts de indruk krijgt van het bestuursorgaan dat er niet zou worden gehandhaafd, als deze indruk niet is gebaseerd op een toezegging, uitlating of gedraging. Voor een geslaagd beroep op het bestaan van een toezegging moet door degenen die zich op deze toezegging beroept worden aangetoond dat sprake is geweest van een welbewuste standpuntbepaling door het bestuursorgaan.¹⁵² Bij de vraag of er een toezegging is gedaan, speelt ook de deskundigheid van de betrokkene een rol.¹⁵³ Daarnaast geldt dat het feit dat een bestuursorgaan voor langere tijd op de hoogte was van de gedragingen van een overtreding maar niet handhavend heeft opgetreden, niet voldoende is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel wegens uitgebleven handhaven.¹⁵⁴ Ten slotte geldt dat als wel sprake is van een toezegging door een uitlating dan wel gedraging van het bestuursorgaan er ook sprake moet zijn van gerechtvaardigd vertrouwen. Zo'n toezegging moet in de context worden geplaatst waarin deze is gedaan. Wordt dit niet gedaan, dan kan geen sprake zijn van gerechtvaardigd vertrouwen.¹⁵⁵
315. DNB volgt ABN niet in haar stelling dat de ECB in de e-mails van de ECB van 2 april 2015 en 13 mei 2015 een toezegging, als vorenbedoeld, heeft gedaan. Daarbij stelt DNB voorop dat ABN een professionele instelling is. In die hoedanigheid dient zij op de hoogte te zijn van de op haar van toepassing zijnde wet- en regelgeving, zich daarnaar te gedragen en zich te informeren over de daaruit voortvloeiende beperkingen waaraan haar

¹⁵⁰ CBb 14 januari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:6, r.o. 5.1. Recentelijk Rb. Rotterdam 11 maart 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:3081, r.o. 13.2.

¹⁵¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2.

¹⁵² ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3100, r.o. 9.2, en: ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3808, r.o. 6.2.

¹⁵³ ABRvS 9 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2.

¹⁵⁴ ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2871, r.o. 4-4.6, en: ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2750, r.o. 12.1.

¹⁵⁵ ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1504, r.o. 10.2, ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2871, r.o. 4-4.6, en ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2750, r.o. 12.1.

gedrag is onderworpen.¹⁵⁶ In dit geval had ABN, gelet op de duidelijke bewoordingen van artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft, ervan op de hoogte kunnen en moeten zijn dat de Zeven Functies onder de reikwijdte van het bonusverbod vielen. De toepassing van deze wettelijke norm op de Zeven Functies kan ABN niet ontwijken door zich te beroepen op bepaalde e-mailwisselingen die er met de ECB zijn geweest, zolang daar niet uit blijkt dat de ECB (1) op de hoogte was van een lopende overtreding van artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft en (2) aan ABN de boodschap is gegeven dat deze lopende overtreding mocht voortbestaan.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

316. Daarnaast is voor de beoordeling of er een toezegging door de ECB is gedaan de relevante context van belang.
317. Zoals hiervoor onder E.3.2 is toegelicht, had ABN, blijkens een e-mail van 6 november 2014 en de notulen van de vergadering tussen ABN en NLFI van 12 december 2014, eind 2014 zelf al de keuze gemaakt om artikel 1:128, eerste lid, van de Wft beperkt toe te passen, namelijk enkel op de door haar aangeduide groep 'senior management'. Deze keuze was van meet af aan in strijd met artikel 1:128, eerste lid, van de Wft. Omdat ABN die van de wet afwijkende keuze eind 2014 al heeft gemaakt, kan ABN zich niet met succes op voormelde e-mailwisseling tussen de ECB en ABN beroepen. Deze e-mailwisseling dateert immers van twee maanden na de inwerkingtreding van artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft, zodat de handelwijze van ABN eind 2014 hierdoor niet kan zijn beïnvloed.
318. Verder geldt dat, zoals in voorgaande paragrafen is toegelicht, de ECB niet op de hoogte was van deze beperkte toepassing van het bonusverbod door ABN. Ook uit de e-mails van 2 april en 13 mei 2015 blijkt niet dat ABN de ECB iets heeft verteld over het feit dat zij het bonusverbod slechts op de door haar aangeduide groep 'senior management' van ABN toepaste en niet op het (gehele) tweede echelon. Over deze handelwijze van ABN heeft de ECB zich dus niet uitgelaten. Reeds hierom kan ABN dus niet stellen dat van de zijde van de ECB een uitlating is gedaan waaraan zij het vertrouwen mocht ontlelen dat haar handelwijze, namelijk toepassing van het bonusverbod op slechts de door haar aangeduide groep 'senior management', juist was, dan wel dat tegen deze onjuiste handelwijze niet handhavend zou worden opgetreden.
319. Ook de bewoordingen van de e-mails van 2 april en 13 mei 2015 laten niet zien dat de ECB te kennen heeft gegeven dat zij op een bepaalde manier haar bevoegdheid al dan niet zou uitoefenen. Zo is aan ABN niet (impliciet) de boodschap gegeven dat de – zoals gezegd hiervoor reeds vanaf 7 februari 2015 – in gang gezette overtreding mocht voortbestaan.
320. In dat verband geldt dat de aanleiding voor voormelde e-mailwisseling van ABN met de ECB de lijst was die ABN had opgesteld van personen van het tweede echelon die getoetst zouden moeten worden op geschiktheid en betrouwbaarheid. Hiervoor onder E.3.2 heeft DNB toegelicht dat de ECB, naar aanleiding van een vraag hierover van ABN, daarbij gewezen heeft op de overeenkomende definitie van tweede echelon in de artikelen 3:8 en 3:9

¹⁵⁶ CBb 30 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:419, r.o. 6.2.

van de Wft en de Wbfo (door de woorden: "lijkt sterk op" te gebruiken). Daarbij doelt de ECB als gezegd in die e-mails op het gehele beloningsbeleid (als bedoeld in de Wbfo, en neergelegd in hoofdstuk 1.7 van de Wft). Het beloningsbeleid omvat veel verschillende normen, die nu neergelegd zijn in hoofdstuk 1.7 van de Wft, waaronder het bonusverbod en bevroezingsgebod. Deze verschillende normen hebben een eigen reikwijdte. In dit licht moet deze e-mailwisseling ook worden geplaatst. De ECB heeft met deze e-mailwisseling ABN op deze verschillen tussen de normen in het beloningsbeleid willen wijzen. Bovendien geldt dat de ECB in haar e-mails niet heeft gezegd dat, in weerwil van de duidelijke tekst van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft, de daar vermelde criteria niet door ABN behoeften te worden toegepast voor het bonusverbod of bevroezingsgebod. Voor ABN gold dus nog steeds dat zij aan de hand van de in artikel 1:128, eerste lid, van de Wft vervatte criteria moest analyseren wie van de personen zijn te kwalificeren als (1) personen die een leidinggevende functie vervulden direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en (2) die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Ook heeft de ECB opgemerkt dat die analyse zelfs tot een ruimere lijst van personen kan leiden. Dit is dus wat ABN uit de e-mails van 2 april en 13 mei 2015 van de ECB heeft kunnen opmaken, namelijk voormelde overeenkomende definitie en het opstellen van een aparte analyse. Daarnaast heeft de ECB niets tegen ABN gezegd over de uitkomst van deze analyse. Evenmin heeft de ECB gezegd dat de Zeven Functies niet onder het bonusverbod zouden vallen. Het kan ABN daarbij niet zijn ontgaan dat de ECB voor vier van de Zeven Functies (de [VERTROUWELIJK]) juist expliciet heeft benoemd/beaamd dat zij, als zogenoemde *material risk takers*, onder het tweede echelon vallen, zodat ABN niet met vrucht kan stellen dat zij er niet van op de hoogte kon zijn dat deze functies binnen de reikwijdte van het bonusverbod vallen. Hoe dan ook heeft ABN uit voormelde e-mailwisseling tussen haar en de ECB niet kunnen opmaken dat zij, door het door haar aangeduide 'senior management' als vertrekpunt te nemen, eind 2014 de juiste keuze had gemaakt. Evenmin heeft zij daaruit kunnen opmaken dat de criteria van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft niet golden. Dat maakt dat ABN zich niet met succes op deze e-mailwisseling kan beroepen.

321. Conclusie van het voorgaande is dan ook dat de e-mailwisseling tussen 2 april 2015 en 13 mei 2015 niet laat zien dat de ECB te kennen heeft gegeven dat ABN de toepassing van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft mocht beperken tot het door haar aangeduide 'senior management', dan wel dat de ECB hiertegen niet handhavend zou optreden.
322. Voor zover ABN zou willen stellen dat zij weliswaar eind 2014 de keuze heeft gemaakt om het bonusverbod enkel op het door haar aangeduide 'senior management' toe te passen maar dat desondanks voormelde e-mails van 2 april en 13 mei 2015 bij haar ook een bepaald vertrouwen hebben gewekt, volgt DNB dat niet. Als gezegd heeft de ECB ABN er uitdrukkelijk op gewezen dat vier van Zeven Functies als tweede echelon kwalificeren. Bovendien geldt dat DNB hiervoor onder E.3.2 heeft uiteengezet dat de minister in de brief van 27 november 2015 opnieuw heeft bevestigd dat de verruiming van het bonusverbod per 7 februari 2015 zag op het tweede echelon en dat voor de reikwijdte van het bonusverbod aansluiting moest worden gezocht bij de reikwijdte van de geschiktheids-

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

en betrouwbaarheidstoets. Omdat de overtredingsperiode is aangevangen met de toekenning en uitkering van variabele beloningen door ABN aan de Zeven Functies op 4 maart 2016, is het ABN mitsdien ook voordien voldoende helder geweest dat zij de criteria van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft onverkort moest toepassen. Ook na 4 maart 2016 zijn er meerdere momenten geweest waarop dit nogmaals duidelijk is gemaakt aan ABN, te weten, als gezegd, door de minister bij het algemeen overleg van 24 maart 2016 (en later door de ECB bij e-mails van 9 december 2021 en 22 februari 2022 en bij overleg van 21 december 2021). ABN miskent in dat kader eveneens dat, voor zover er onduidelijkheid bij ABN was ontstaan, op haar een onderzoeksplicht rustte om de precieze reikwijdte van het bonusverbod te achterhalen.¹⁵⁷ Dit te meer gezien het type wetgeving dat hier voorligt, waarbij de Tweede Kamer uitdrukkelijk heeft aangegeven dat zij, om het vertrouwen van consumenten in de financiële sector te laten herstellen, het bonusverbod voor het tweede echelon nodig acht. Nu ABN voor grote bedragen aan staatsteun heeft genoten en veel schaarse publieke middelen hiervoor zijn gebruikt, paste ABN dan ook een prudente en voorzichtige houding in plaats van het volharden in de gemaakte keuze.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

323. De verwijzing van ABN naar de DNB factsheet leidt niet tot een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Hierop is DNB in randnummer 237 e.v. al ingegaan. Daaruit blijkt dat ABN uit de DNB factsheet eenvoudig had kunnen afleiden dat de Zeven Functies kwalificeren als tweede echelon. De vergelijking van ABN met de in voetnoot 132 van haar schriftelijke zienswijze genoemde rechtspraak gaat dus niet op. Bovendien miskent ABN dat de ABRvS in de Amsterdamse Dakopbouw-uitspraak heeft benadrukt dat dit soort algemene publieke voorlichting niet als toezegging voor concrete gevallen kan worden aangemerkt. Als gezegd in randnummers 263 e.v. is evenmin juist dat ABN, zoals zij in haar zienswijze stelt, de ECB op meerdere momenten over de reikwijdte van het bonusverbod heeft geïnformeerd. Nu hiervan geen sprake was, bestond er ook geen aanleiding voor de ECB om haar erop te attenderen dat zij met haar voorgestane reikwijdte van het bonusverbod in strijd handelde met artikel 1:128, tweede lid, van de Wft. Pas bij e-mail van 22 november 2021 heeft ABN de ECB voor het eerst geïnformeerd over de onjuiste wetstoepassing door ABN, waarna de ECB direct actie heeft ondernomen.
324. DNB is ten slotte van oordeel dat, voor zover al sprake zou zijn van een toerekenbare toezegging, verschillende belangen zwaarder dienen te wegen dan het belang van ABN tot het honoreren van mogelijke gerechtvaardigde verwachtingen die zijn gewekt.¹⁵⁸ DNB wijst in dit kader allereerst op het

¹⁵⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2: "De betrokkene komt geen geslaagd beroep toe op het vertrouwensbeginsel indien hij beseftte of had moeten beseffen dat de uitlating van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag, of anderszins in strijd was met de toepasselijke rechtsregels. Hierbij is van belang dat op degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel doet een onderzoeksplicht rust." (onderstreeping toegevoegd).

¹⁵⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4: "[...] dat het vertrouwensbeginsel niet met zich brengt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Daartoe is vereist dat bij afweging van de betrokken belangen, waarbij het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt zwaar weegt, geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan. Die zwaarder wegende belangen kunnen zijn gelegen in strijd met de wet, het algemeen belang en meer specifiek, veel voorkomend in het omgevingsrecht, belangen van derden. De Afdeling overweegt in dit verband dat het algemeen belang dat gediend is bij handhaving in zijn algemeenheid weliswaar zwaar weegt, maar, indien een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel wordt gedaan, niet doorslaggevend hoeft te zijn, als er geen

belang dat honoreren van het belang van ABN strijd met de wet oplevert, meer specifiek artikel 1:128, tweede lid, van de Wft. Daarnaast speelt ook het algemeen belang mee, in die zin dat ABN met schaarse publieke middelen door de financiële crisis is gekomen, terwijl zij vervolgens (een deel van) deze publieke middelen heeft aangewend voor de toekenning en uitkering van variabele beloningen aan de Zeven Functies. Een zorgvuldige besteding van publieke middelen brengt met zich dat er voor moet worden gewaakt dat die middelen of de (mede) dankzij die middelen verdiende inkomsten vervolgens weer gedeeltelijk wegvloeien in de vorm van variabele beloningen aan het tweede echelon van ABN. Het valt bovendien niet te rechtvaardigen dat degenen die de onderneming besturen of hebben bestuurd, waaraan omwille van de stabiliteit van het financiële stelsel steun moest worden verleend, variabele beloningen blijven ontvangen alsof de onderneming niet in problemen verkeert of verkeerde. DNB acht het algemene belang van handhaving op deze normen dan ook zwaarder wegen dan het belang van ABN dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd voor de geconstateerde overtreding van het bonusverbod.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

325. Het beroep van ABN op het vertrouwensbeginsel slaagt dan ook niet.

E.3.8 Handhavingsinstrument en boetehoogte

Zienswijze ABN

326. In paragraaf 13 van haar zienswijze betoogt ABN dat een ander handhavingsmiddel dan een bestuurlijke boete in de rede ligt. DNB had volgens ABN in casu dienen te volstaan met een informeel handhavingsmiddel, te weten een normoverdragend gesprek en/of een waarschuwingsbrief. Onder verwijzing naar het Handhavingsbeleid van DNB, waaruit volgens ABN volgt dat de inzet van handhavingsmiddelen primair gericht dient te zijn op het bereiken van normconform gedrag, stelt ABN dat dit normconforme gedrag al is bereikt. ABN handelt inmiddels immers conform volgens haar hernieuwde interpretatie van de ECB van het bonusverbod. ABN hanteert namelijk inmiddels dezelfde scope voor het bonusverbod en voor de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets. ABN heeft bovendien altijd als doel gehad om normconform te handelen. Handhaving is in dit geval daarom passend noch noodzakelijk, aldus ABN.
327. Verder is ABN van mening dat er mitigerende factoren zijn die maken dat het opleggen van een bestuurlijke boete niet proportioneel is. Onder verwijzing naar het Handhavingsbeleid van DNB benoemt ABN hierbij dat:
- ABN de overtreding zelf heeft gemeld;
 - ABN de overtreding zelf en op eigen initiatief heeft beëindigd, door de scope van het bonusverbod en van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets zelf te harmoniseren;
 - ABN de overtreding niet kan worden verweten vanwege de onduidelijkheid in de totstandkomingsgeschiedenis van de norm, de eerdere uitlatingen van de ECB in 2015;
 - ABN geen voordeel heeft verkregen door de overtreding omdat zij het bonusverbod vanaf 2017 op meer functies heeft toegepast dan volgens DNB had moeten;
 - de overtreding op geen enkele wijze heeft geleid tot marktverstoring;

concrete bedreigde belangen van enige betekenis aangewezen kunnen worden.” (onderstrepingen toegevoegd)

- ABN het vertrouwen in de markt niet heeft geschaad;
- ABN maximaal heeft meegewerkt met het onderzoek van de ECB en te allen tijde transparant is geweest.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

328. ABN stelt zich voorts op het standpunt dat het in het boetevoornemen vermelde totaalbedrag aan onterecht uitgekeerde variabele beloningen niet juist is. DNB heeft hierbij ook rekening gehouden met de uitgekeerde uitgestelde variabele beloningen die zijn toegekend toen het bonusverbod op de betreffende persoon nog niet van toepassing was. Dit dient volgens ABN te worden gecorrigeerd. Hiertoe heeft ABN in haar aanvullende zienswijze een overzicht verstrekt, waarin zij heeft aangegeven welke bedragen DNB volgens ABN ten onrechte in de berekening heeft meegenomen.
329. Daarnaast is ABN van mening dat, voor zover DNB overgaat tot boeteoplegging, de boete op nihil – of in ieder geval op een aanzienlijk lager bedrag dan het basisbedrag – dient te worden gesteld. Onder verwijzing naar artikel 1b van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs) merkt ABN op dat er sprake is van verminderde ernst en duur van de overtreding, aangezien:
- ABN geen voordeel heeft genoten van de overtreding, nu zij het bonusverbod juist ruimer heeft toegepast dan volgens DNB had moeten;
 - er geen derden zijn die verliezen hebben geleden door de overtreding en er geen schade is toegebracht aan de werking van de markten of economie;
 - de overtreding geen gevolgen heeft voor het financieel stelsel, nu het bonusverbod slechts van toepassing is op ABN en Volksbank, waarbij geldt dat de Volksbank geen variabele beloningen toekent.
330. Over de duur van de overtreding merkt ABN op dat de overtreding een lange periode beslaat, maar dat dit het gevolg is van het feit dat zij op grond van uitspraken van de ECB tussen 2015 en 2021 erop heeft vertrouwd dat zij het bonusverbod op de juiste manier toepaste. Volgens ABN kan deze lange duur haar dan ook niet worden toegerekend. Als de ECB haar bezwaren eerder had geuit, dan had ABN ook eerder gehandeld.
331. Voorts dient de boetehoogte volgens ABN te worden gematigd wegens het ontbreken van verwijtbaarheid. In dit kader benoemt ABN dat:
- zij de reikwijdte van het bonusverbod heeft vastgesteld op basis van de ratio van het bonusverbod en de toelichting van de ECB;
 - er onduidelijkheid bestond rondom de reikwijdte van het bonusverbod, zoals blijkend uit de totstandkomingsgeschiedenis, diverse uitspraken van DNB het ministerie en de wetgever;
 - ABN het bonusverbod niet opzettelijk heeft geschonden en evenmin heeft gehandeld vanuit geldelijk gewin;
 - ABN niet eerder is gewaarschuwd of gewezen op een mogelijke overtreding van het bonusverbod;
 - ABN maximaal heeft meegewerkt met het onderzoek van DNB en de ECB; en,
 - DNB in december 2022 aan ABN heeft laten weten dat DNB niet tot terugvordering zou overgaan en dat ABN haar eigen risicoafweging behoorde te maken en haar eigen besluit kon nemen.

332. ABN is ten slotte van mening dat DNB ten onrechte nalaat te vermelden dat de minister in het debat van 24 maart 2016 heeft opgemerkt dat ABN het bonusverbod toepaste op 32 personen, en dat dit aantal overeenkomt met de werkelijkheid en ABN er dus terecht vanuit ging dat zij het bonusverbod correct toepaste.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

I. Ernst van de overtreding

333. Met de stelling dat normconform gedrag inmiddels is bereikt omdat ABN de scope voor het bonusverbod en voor de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets gelijk heeft getrokken, miskent ABN dat de geconstateerde overtreding ziet op het toekennen en uitkeren van variabele beloningen aan het tweede echelon. Deze verboden gedraging is nog niet beëindigd. Uit de aanvullende reactie van ABN van 9 oktober 2024 blijkt immers dat ABN in maart 2024 wederom variabele beloningen (door ABN 'deferred payment' genoemd) heeft uitgekeerd [VERTROUWELIJK]. Weliswaar heeft ABN bij e-mail van 18 februari 2025 te kennen gegeven dat zij de toekenning en uitkering in maart 2025 gedurende deze discussie en procedure opschort. Evenwel heeft ABN opnieuw verklaard dat "*As extensively explained in our written view and during the hearing at the DNB offices, ABN AMRO holds a different view with regard to the bonus prohibition to the members of staff in scope of the current proceedings.*" Nu ABN deze verboden gedraging heeft gecontinueerd en zich blijft verzetten tegen de toepassing van het bonusverbod op het gehele tweede echelon, kan ABN niet stellen dat zij altijd als doel heeft gehad om normconform te handelen. Integendeel, ABN heeft jarenlang niet normconform gehandeld, terwijl het op grond van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft duidelijk was dat de Zeven Functies onder de reikwijdte van het bonusverbod vielen. Gezien de aard, ernst, duur en verhoogde verwijtbaarheid van deze overtreding is oplegging vanuit een oogpunt van speciale preventie gepast en geboden. Inzet van een informele maatregel acht DNB niet opportuun.
334. Wat betreft de door ABN aangehaalde omstandigheden als genoemd in het Bbbfs en het boetetoemetingsbeleid die relevant zijn voor het bepalen van de ernst en mate van verwijtbaarheid, merkt DNB het volgende op.
335. Zoals DNB in randnummers 187 t/m 191 uiteen heeft gezet, is DNB van oordeel dat sprake is van een zeer ernstige overtreding en een verhoogde mate van verwijtbaarheid. Om onnodige herhaling te voorkomen, verwijst DNB hiernaar. DNB ziet daarbij geen aanleiding om de boete op basis van de overige in het Bbbfs en het boetetoemetingsbeleid genoemde omstandigheden te verlagen. Anders dan ABN meent, gaat de motiveringsplicht van DNB niet zo ver dat DNB op alle in het Bbbfs of haar handhavingsbeleid genoemde omstandigheden moet ingaan bij het bepalen van de ernst, mate van verwijtbaarheid of boetehoogte.¹⁵⁹ Het betoog van ABN treft in zoverre dan ook geen doel. DNB zal hierna dan ook enkel ingaan op de omstandigheden die door ABN concreet zijn toegelicht.

¹⁵⁹ Zie bijvoorbeeld: Rb. Rotterdam 7 oktober 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:10320, r.o. 6.4.

336. Allereerst kan DNB de stelling van ABN dat zij de overtreding zelf heeft gemeld niet rijmen met haar andere stelling dat zij niet in overtreding is (geweest). Hoe dan ook heeft ABN de geconstateerde overtreding niet zelf gemeld: pas bij e-mail van 22 november 2021 heeft ABN voor het eerst aan de ECB duidelijk gemaakt dat zij het bonusverbod toepaste op basis van de hoogste salarisschaal, te weten Hay 24. Dit heeft ABN gemeld in het kader van een voorgenomen reorganisatie, maar niet omdat ABN zelf had geconstateerd dat zij reeds jaren in strijd handelde met het bonusverbod. Voorts heeft ABN de overtreding evenmin zelf beëindigd, zoals hiervoor reeds toegelicht.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

337. Verder miskent ABN dat zij wel degelijk voordeel heeft behaald met de geconstateerde overtreding. Door jarenlang aan de Zeven Functies variabele beloningen toe te kennen en uit te betalen, heeft ABN - ten onrechte - gunstigere arbeidsomstandigheden kunnen bieden aan de functiehouders van de Zeven Functies. Gezien de substantiële variabele beloningen die ABN heeft toegekend aan de Zeven Functies, is aannemelijk dat dit een gunstige invloed heeft gehad op het aannemen dan wel behouden van medewerkers. Dat zij het bonusverbod ook heeft toegepast op enkele andere functies die niet onder het tweede echelon vallen, maakt dit niet anders, zoals DNB reeds in randnummer 308 uiteen heeft gezet. De geconstateerde overtreding ziet op het ten onrechte toekennen en uitkeren van variabele beloningen aan de Zeven Functies en ten aanzien van die functies heeft ABN ten onrechte voordeel genoten. Ook miskent ABN met haar stelling dat derden geen verliezen hebben geleden, daar de Staat en de belastingbetaler wel degelijk zijn benadeeld door de overtreding van ABN. De schaarse publieke middelen die zijn aangewend om haar te redden van de ondergang en de stabiliteit van de financiële markt te bewaken, heeft ABN - ook al is het verhoudingsgewijs slechts een klein deel van die middelen - middels de variabele beloningen deels terug laten vloeien aan de functiehouders van de Zeven Functies. Dit is in strijd met de doelstelling van het bonusverbod, die de wetgever uitdrukkelijk heeft geformuleerd in de totstandkomingsgeschiedenis:

"Een verbod op het toekennen of uitkeren van variabele beloningen door een financiële onderneming die staatssteun ontvangt, vormt naar zijn aard een inbreuk op de contractsvrijheid. Voor deze inbreuk bestaat naar het oordeel van het kabinet een duidelijke en sterke rechtvaardiging. Gedurende de periode waarin steun wordt verleend om de financiële onderneming overeind te houden, doet de financiële onderneming immers een beroep op de publieke middelen. Dit beroep wordt gehonoreerd om in het algemeen belang de financiële stabiliteit te borgen. Een zorgvuldige besteding van deze middelen brengt met zich mee dat er voor moet worden gewaakt dat die middelen - ook al is het verhoudingsgewijs slechts een klein deel van die middelen - of (mede) dankzij die middelen verdiende inkomsten vervolgens weer gedeeltelijk wegvloeien in de vorm van variabele beloningen aan bestuurders van de onderneming."¹⁶⁰
(onderstreping toegevoegd)

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2011-12, 33 058, nr. 5, p. 4.

338. Ten slotte volgt DNB ABN niet in haar stelling dat de overtreding geen gevolgen heeft gehad voor het financieel stelsel. Door het jarenlang toekennen en uitkeren van variabele beloningen aan de functiehouders van de Zeven Functies heeft ABN nu juist ervoor gezorgd dat de doelstelling van het bonusverbod, het herstel van het maatschappelijk vertrouwen in financiële instellingen en specifiek ABN, niet geheel kon worden verwezenlijkt. Door deze gedraging van ABN is het vertrouwen van de samenleving in ABN en de financiële markt opnieuw geschaad, te meer gezien de grote maatschappelijke verontwaardiging die bestaat over bestuurders van financiële ondernemingen die nog steeds substantiële bonussen genieten, terwijl hun onderneming staatssteun ontvangt.¹⁶¹
339. DNB blijft dan ook van oordeel dat sprake is van een zeer ernstige overtreding. Het betoog van ABN brengt hierin geen verandering.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

II. Verwijtbaarheid van de overtreding

340. Ten aanzien van het betoog van ABN dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid, merkt DNB het volgende op. Wat betreft de stellingen dat i) ABN de reikwijdte van het bonusverbod heeft vastgesteld op basis van de ratio van het bonusverbod en de toelichting van DNB, ii) volgens ABN onduidelijkheid bestond rondom de reikwijdte van het bonusverbod, en iii) ABN het bonusverbod niet opzettelijk heeft geschonden, verwijst DNB naar randnummers 202 e.v. waaruit – kort gezegd – volgt dat de norm van artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft van meet af aan duidelijk was. Wat betreft de lange duur van de overtreding merkt DNB op dat deze – anders dan ABN stelt – niet aan de ECB te wijten is, maar volledig voor rekening en risico van ABN komt. Daarnaast is opzet geen onderdeel van de delictomschrijving van deze norm, zodat ook in zoverre het betoog van ABN niet relevant is. Bovendien merkt DNB op dat ABN op 7 maart 2023, ondanks de expliciete uitlatingen van de ECB op 9 december 2021 en 22 februari 2022 en 21 december 2021, er alsnog voor heeft gekozen om variabele beloningen toe te kennen en uit te keren.¹⁶² Hiermee heeft ABN er naar het oordeel van DNB bewust voor gekozen om de overtreding van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft langere tijd te continueren. Dat ABN betoogt dat zij niet eerder is gewaarschuwd of gewezen op een mogelijke overtreding van het bonusverbod, kan DNB – onder verwijzing naar de e-mails van de ECB van 9 december 2021 en 22 februari 2022 en mondeling op 21 december 2021 – niet plaatsen. Bij deze e-mails heeft de ECB expliciet aangegeven dat het ABN, op basis van het bonusverbod, niet is toegestaan om variabele bonussen toe te kennen of uit te keren aan de [VERTROUWELIJK]. Desalniettemin heeft ABN de overtreding (bewust) gecontinueerd, hetgeen in belangrijke mate maakt dat deze overtreding verhoogd verwijtbaar is. Ten slotte is DNB van oordeel dat ABN, anders dan zij betoogt, niet in zo bijzondere mate meegewerkt heeft aan het onderzoek van de toezichthouder dat niet langer sprake is van een verhoogde mate van verwijtbaarheid. Ook faalt de stelling van ABN dat de minister in het

¹⁶¹ Kamerstukken II 2011-12, 33 058, nr. 6, p. 3, en: Kamerstukken II 2024/25, 36 600 IX, nr. 15 (recentelijk aangenomen motie waarin de Tweede Kamer het kabinet verzoekt om de huidige bonusregels voor de financiële sector niet te verzwakken).

¹⁶² Zie de notulen van het besluit van 7 maart 2023 van de raad van commissarissen van ABN. De raad van commissarissen besloot: "to execute contractual obligations with regard to variable remuneration and salary increases (if applicable) with retrospective effect per 1 January 2022". Hieruit volgt dat is besloten om de variabele beloningen aan de (voormalige) [VERTROUWELIJK] alsnog uit te keren.

Kamerdebat van 24 maart 2016 heeft vermeld dat ABN het bonusverbod toepaste op 32 personen, hetgeen hiervoor reeds in randnummer 236 is toegelicht.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

341. Naar aanleiding van de verwijzing van ABN naar het telefoongesprek tussen de ECB en ABN van december 2022, merkt DNB het volgende op. De ECB heeft in december 2022 met ABN (enkel) gesproken over het al dan niet terugvorderen van reeds uitgekeerde variabele beloningen door ABN aan de [VERTROUWELIJK], die waren uitgekeerd in strijd met het bonusverbod. Daarbij werd het dilemma door ABN geschetst tussen enerzijds de door ABN aangegane contractuele verplichtingen tot het uitbetalen van variabele beloningen, en anderzijds het daarmee in strijd handelen door ABN met het bonusverbod. De ECB heeft daarbij opgemerkt dat het niet aan haar is om te besluiten over het al dan niet terugvorderen van reeds uitgekeerde variabele beloningen, maar dat het aan ABN is om hierin een eigen afweging te maken. Er is bij dit gesprek, anders dan ABN lijkt te betogen, niet gesproken over het al dan niet alsnog uitkeren van aangehouden variabele beloningen aan de [VERTROUWELIJK], laat staan over de toekenning en uitkering van een nieuwe tranche aan variabele beloningen. DNB kan zich dan ook niet vinden in de lezing van ABN van dit gesprek en handhaaft het oordeel dat de overtreding ABN in verhoogde mate kan worden verweten. Overigens miskent ABN dat zij bij haar (mondelinge) zienswijze te kennen heeft gegeven dat het telefonisch contact op zichzelf niet doorslaggevend is geweest voor de beslissing van ABN om door te gaan met het toekennen en uitkeren van variabele beloningen aan de [VERTROUWELIJK]. Ook in dat opzicht kan DNB de verwijzing van ABN naar het gesprek van december 2022 niet plaatsen.
342. Gelet op het voorgaande blijft DNB van oordeel dat sprake is van een verhoogde mate van verwijtbaarheid. DNB ziet dan ook geen aanleiding om mee te gaan in het betoog van ABN dat DNB dient af te zien van boeteoplegging of de boetehoogte aanzienlijk dient te matigen.

III. Herberekening uitgekeerde variabele beloningen

343. Uit het hiervoor onder A en E.3.2 weergegeven wettelijk kader blijkt dat vanaf 7 februari 2015 de toekenning en uitkering van variabele beloningen aan het gehele tweede echelon verboden was. Daarnaast gold dit verbod, blijkens artikel II, onder 1, sub b, van de Wbfo niet voor variabele beloningen van het tweede echelon als (1) deze reeds vóór 26 oktober 2011 waren toegekend maar nog niet waren uitgekeerd en (2) de financiële onderneming op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet steun geniet.¹⁶³ Dit betekent dat ABN enkel tot uitkering mocht overgegaan van variabele beloningen die reeds vóór 26 oktober 2011 waren toegekend. Alle toekenningen van na die datum en de uitkeringen die daaruit voortvloeiden waren mitsdien (ook) in strijd met het bonusverbod. Echter, aangezien DNB niet beschikt over bewijs van toekenning van variabele beloningen in de periode 2011 tot en met 2015, laat DNB dit deel buiten beschouwing. In dit geval geldt derhalve dat, zoals blijkt uit B.3, de vastgestelde overtreding ziet op de periode vanaf het prestatiejaar 2015, zoals toegekend aan de verschillende functiehouders op 4 maart 2016.

¹⁶³ Stb. 2014, 578.

344. Gelet hierop heeft DNB in onderstaande tabellen enkel de uitgekeerde variabele beloningen weergegeven die zijn toegekend vanaf de inwerkingtreding van het bonusverbod (7 februari 2015). De variabele beloningen die zijn toegekend voor de uitvoering van een (eerdere) functie die niet onder het bonusverbod viel, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Anders dan ABN, heeft DNB de bedragen die zijn toegekend over het prestatiejaar 2015 wel meegenomen in haar berekening, aangezien de toekenning hiervan, per 4 maart 2016, heeft plaatsgevonden na inwerkingtreding van het bonusverbod.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

Jaar	<u>Toegekende</u> variabele beloning over het betreffende prestatiejaar	<u>Uitgekeerde</u> variabele beloning in het betreffende jaar
2015	[VERTROUWELIJK] € 63.003,-	[VERTROUWELIJK] Niet bekend.
2016	[VERTROUWELIJK] € 63.003,-	[VERTROUWELIJK] € 18.901,- ¹⁶⁴
2017	[VERTROUWELIJK] € 63.948,-	[VERTROUWELIJK] € 23.101,- ¹⁶⁵
2018	[VERTROUWELIJK] € 65.227,-	[VERTROUWELIJK] € 51.664,- ¹⁶⁶
2019	[VERTROUWELIJK] € 0,- [VERTROUWELIJK] € 18.281,-	[VERTROUWELIJK] € 56.361,- ¹⁶⁷ [VERTROUWELIJK] n.v.t. ([VERTROUWELIJK])
2020	[VERTROUWELIJK] n.v.t. ([VERTROUWELIJK) [VERTROUWELIJK] €0	[VERTROUWELIJK] € 26.228,- [VERTROUWELIJK] € 5.484,-
2021	[VERTROUWELIJK] Niet bekend.	[VERTROUWELIJK] niet bekend. [VERTROUWELIJK] € 0,-
2022 [VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK] niet bekend.	[VERTROUWELIJK] niet bekend.

¹⁶⁴ Was: €26.026,-.

¹⁶⁵ Was: €51.661,-.

¹⁶⁶ Was: €62.264,-.

¹⁶⁷ Was: €57.878,-.

Totaal	€ 273.462,-	€ 181.739,-¹⁶⁸
---------------	--------------------	----------------------------------

[VERTROUWELIJK]

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Jaar	<u>Toegekend over het betreffende prestatiejaar</u>	<u>Uitgekeerd in het betreffende jaar</u>
2016	€ 57.093,-	Niet bekend.
2017	€ 19.655,-	€ 17.128,- ¹⁶⁹
2018	[VERTROUWELIJK]	€ 9.703,- ¹⁷⁰
2019 t/m 2022	[VERTROUWELIJK]	Niet bekend.
Totaal	€ 76.748,-	€ 26.831,-¹⁷¹

[VERTROUWELIJK]

Jaar	<u>Toegekend over het betreffende prestatiejaar</u>	<u>Uitgekeerd in het betreffende jaar</u>
2015	[VERTROUWELIJK] € 38.653,-	Niet bekend.
2016	[VERTROUWELIJK] € 33.788,-	[VERTROUWELIJK] € 105.417,-
2017	[VERTROUWELIJK] € 34.294,-	[VERTROUWELIJK] 10.136,- ¹⁷²
2018	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK] 10.826,- ¹⁷³
2019 t/m 2022	[VERTROUWELIJK]	Niet bekend.
Totaal	€ 106.735,-	€ 126.379,-¹⁷⁴

[VERTROUWELIJK]

Jaar	<u>Toegekend over het betreffende prestatiejaar</u>	<u>Uitgekeerd in het betreffende jaar</u>
2015	[VERTROUWELIJK] € 39.231,-	[VERTROUWELIJK] Niet bekend

¹⁶⁸ Was: €229.541,-.¹⁶⁹ Was: €92.079,-.¹⁷⁰ Was: 67.939,-. Hierbij merkt DNB op dat omdat ABN niet heeft gespecificeerd welk deel van de variabele beloning, die in [VERTROUWELIJK] is uitgekeerd over het prestatiejaar [VERTROUWELIJK] (zijnde €3.806,-), is toebedeeld aan de functie die [VERTROUWELIJK] vervulde tot [VERTROUWELIJK] en welke functie niet onder het bonusverbod viel, DNB dit gehele bedrag betreft in haar berekening.¹⁷¹ Was: € 160.018,-.¹⁷² Was: € 23.380,-.¹⁷³ Was: € 31.602,-.¹⁷⁴ Was: € 160.399,-.

2016	[VERTROUWELIJK] € 52.308,-	[VERTROUWELIJK] € 11.769,- ¹⁷⁵
2017	[VERTROUWELIJK] € 53.093,	[VERTROUWELIJK] € 18.307,- ¹⁷⁶
2018	[VERTROUWELIJK] € 40.616,-	[VERTROUWELIJK] € 37.024,- ¹⁷⁷
2019	[VERTROUWELIJK] € 14.538,-	[VERTROUWELIJK] € 40.652,- ¹⁷⁸
2020	[VERTROUWELIJK] Niet bekend [VERTROUWELIJK] Niet toegekend	[VERTROUWELIJK] € 27.720,-
2021	[VERTROUWELIJK] n.v.t. ([VERTROUWELIJK]) [VERTROUWELIJK] Niet bekend.	[VERTROUWELIJK] € 19.442,-. [VERTROUWELIJK] € 0,-
2022 t/m 2024	[VERTROUWELIJK] 0,-. [VERTROUWELIJK] 0,-.	[VERTROUWELIJK] Niet bekend. [VERTROUWELIJK] 0,-.
Totaal	[VERTROUWELIJK] € 199.786,- [VERTROUWELIJK] € 0,-	[VERTROUWELIJK] € 154.914,- ¹⁷⁹ [VERTROUWELIJK] € 0,-

Datum
10 juni 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

Jaar	Toegekend over het betreffende prestatiejaar	Uitgekeerd in het betreffende jaar
2015	€ 54.007,-	Niet bekend.
2016	€ 60.014,-	€ 16.202,- ¹⁸⁰
2017	€ 64.647,-	€ 21.604,- ¹⁸¹
2018	€ 62.190,-	€ 47.636,- ¹⁸²
2019	€ 0,-	€ 53.007,- ¹⁸³
2020	€ 0,-	€ 25.628,-
2021	€ 0,-	€ 20.453,36
2022 - 2023	€ 0,-	Niet bekend.
Totaal	€ 240.858,-	€ 184.530,36 ¹⁸⁴

¹⁷⁵ Was: € 109.549,-.

¹⁷⁶ Was: € 91.415,-.

¹⁷⁷ Was: € 73.879,-.

¹⁷⁸ Was: € 57.540,-.

¹⁷⁹ Was: € 379.545,-.

¹⁸⁰ Was: € 64.859,-.

¹⁸¹ Was: € 59.893,-.

¹⁸² Was: € 66.372,-.

¹⁸³ Was: € 65.283,-.

¹⁸⁴ Was: € 302.488,36.

[VERTROUWELIJK]

Jaar	<u>Toegekend</u> over het betreffende prestatiejaar	<u>Uitgekeerd in</u> het betreffende jaar
2015	€ 70.986,-	Niet bekend.
2016	€ 54.366,-	€ 21.296,- ¹⁸⁵
2017	€ 73.575,-	€ 21.042,- ¹⁸⁶
2018	€ 75.047,-	€ 57.560,- ¹⁸⁷
2019	€ 76.548,-	€ 58.131,- ¹⁸⁸
2020	€ 0,-	€ 51.191,-
2021	Niet bekend.	€ 28.837,40
2022 [VERTROUWELIJK]	Niet bekend.	Niet bekend.
Totaal	€ 350.522	€ 238.057,40¹⁸⁹

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

Jaar	<u>Toegekend over</u> het betreffende prestatiejaar	<u>Uitgekeerd in</u> het betreffende jaar
2015	[VERTROUWELIJK]] € 0 [VERTROUWELIJK]] € 59.566,-	[VERTROUWELIJK]] Niet bekend. [VERTROUWELIJK]] Niet bekend.
2016	[VERTROUWELIJK]] € 67.075,-	[VERTROUWELIJK]] € 131.254,- [VERTROUWELIJK]] € 17.870,- ¹⁹⁰
2017	[VERTROUWELIJK]] (januari t/m april) € 22.694,- [VERTROUWELIJK]] (november en december) € 7.375,-	[VERTROUWELIJK]] € 24.093,- ¹⁹¹
2018	[VERTROUWELIJK]] € 60.180,-	[VERTROUWELIJK]] € 38.017,- ¹⁹² [VERTROUWELIJK]] € 2.213,-

¹⁸⁵ Was: € 149.121,-.¹⁸⁶ Was: € 117.757,-.¹⁸⁷ Was: € 106.198,-.¹⁸⁸ Was: € 79.187,-.¹⁸⁹ Was: € 532.291,40.¹⁹⁰ Was: € 73.796,-.¹⁹¹ Was: € 66.080,-.¹⁹² Was: € 58.859,-.

2019	[VERTROUWELIJK]] € 61.384,-	[VERTROUWELIJK]] Niet bekend. [VERTROUWELIJK]] € 18.546,-
2020	[VERTROUWELIJK]] € 0,- ("the Executive Committee has decided that no variable remuneration will be awarded for 2020")	[VERTROUWELIJK]] € 24.005,-
2021	[VERTROUWELIJK]] Niet bekend.	[VERTROUWELIJK]] € 17.082,-
2022 [VERTROUWELIJK]]	[VERTROUWELIJK]] Niet bekend.	[VERTROUWELIJK]] € Niet bekend.
Totaal	€ 278.274,-	€ 273.080,-¹⁹³

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

345. Het – op basis van de aanvullende zienswijze van ABN opnieuw berekende – totaalbedrag van de toegekende en uitgekeerde variabele beloningen en de verdeling daarvan is uiteengezet in de volgende tabel:

Functie	Periode variabele beloning toegekend	Variabele beloning toegekend	Periode variabele beloning uitgekeerd	Variabele beloning uitgekeerd
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 255.181,-	[VERTROUWELIJK]	€ 176.255,- ¹⁹⁴
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 18.281,-	[VERTROUWELIJK]	€ 5.484,-
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 76.748,-	[VERTROUWELIJK]	€ 26.831,- ¹⁹⁵
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 38.653,-	[VERTROUWELIJK]	€ 105.417,-
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 68.082,-	[VERTROUWELIJK]	€ 20.962,- ¹⁹⁶
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 199.786,-	[VERTROUWELIJK]	€ 154.914,- ¹⁹⁷
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 240.858,-	[VERTROUWELIJK]	€ 184.530,36 ¹⁹⁸

¹⁹³ Was: € 391.835,-.¹⁹⁴ Was: € 224.057,-.¹⁹⁵ Was: € 160.018,-.¹⁹⁶ Was: € 54.982,-.¹⁹⁷ Was: € 379.545,-.¹⁹⁸ Was: € 302.488,-.

[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 350.522,-	[VERTROUWELIJK] Datum	€ 238.057,40 ¹⁹⁹
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 0,-	[VERTROUWELIJK] 10 juni 2025	€ 131.254,-
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 149.335,-	[VERTROUWELIJK] Ons kenmerk	€ 79.980,- ²⁰⁰
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€ 128.939,-	[VERTROUWELIJK] [VERTROUWELIJK]	€ 61.846,-
Totaal		€ 1.526.385		€1.185.530,76 201

346. De geconstateerde overtreding blijft met de herberekende bedragen evenwel onveranderd. Ook blijft DNB van oordeel dat sprake is van een zeer ernstige overtreding die ABN in verhoogde mate valt te verwijten. Voormelde herberekening geeft immers geen wezenlijk ander beeld van de overtreding en is naar het oordeel van DNB voorts niet van dien aard dat deze aanleiding geven de boetehoogte te matigen. Zoals meermaals aangehaald, duurt de overtreding al lange tijd voort: ABN heeft aangegeven in maart 2024 wederom variabele beloningen (door ABN 'deferred payments' genoemd) uitgekeerd te hebben [VERTROUWELIJK]. Later bij e-mail van 18 februari 2025 heeft zij te kennen gegeven dat zij de toekenning en uitkering in maart 2025 [VERTROUWELIJK] gedurende deze discussie en procedure opschort. Door toedoen van ABN duurt de overtreding dan ook onnodig lang voort en zij lijkt niet genegen te zijn zich te voegen naar wat de wet van haar eist.

Wilsafhankelijk materiaal

347. Het betoog van ABN dat DNB bij het bepalen van de boetehoogte geen rekening mag houden met de door ABN in het kader van het onderzoek samengestelde documenten en informatie, kan DNB niet plaatsen. Voor het vaststellen van de geconstateerde overtreding heeft DNB geen gebruik gemaakt van dergelijke informatie of documenten afkomstig van ABN. Voor zover ABN met haar stelling doelt op de Excel-overzichten die ABN aan de ECB heeft verstrekt met daarin informatie over uitgekeerde variabele beloningen, merkt DNB op dat DNB deze informatie niet heeft gebruikt voor het bepalen van de uitgekeerde bedragen. DNB heeft voor de uitkering van de variabele beloningen enkel acht geslagen op de (wilsonafhankelijke) salarisstroken en door ABN genoemde eindejaarsbrieven van de houders van de Zeven Functies.

Conclusie

348. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat de overtreding correct is vastgesteld en dat het opleggen van een bestuurlijke boete wegens deze overtreding passend en geboden is.

F. Hoogte bestuurlijke boete

349. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete neemt DNB artikel 1:81 van de Wft, het Bbbfs, de artikelen 3:4 en 5:46 van de

¹⁹⁹ Was: € 532.291,-.

²⁰⁰ Was: € 198.735,-.

²⁰¹ Was: € 2.156.117,-.

Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het Algemeen boetetoemeteringsbeleid DNB²⁰² (het boetetoemeteringsbeleid) in acht.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

350. De overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft is aangevangen op 4 maart 2016, toen ABN voor het eerst overging tot het toekennen en uitkeren van variabele beloningen aan de Zeven Functies na inwerkingtreding van het bonusverbod, en deze overtreding heeft voortgeduurd tot en met ten minste maart 2024, toen ABN vooralsnog voor het laatst variabele beloningen heeft uitgekeerd aan (drie van) de Zeven Functies. De overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft, is ingevolge artikel 1:81 van de Wft en artikel 10, eerste lid, van het Bbbfs beboetbaar met een boete uit categorie 3.²⁰³ Tot 11 augustus 2016 gold voor boetecategorie 3 een basisbedrag van € 2.000.000, met een minimumbedrag van € 0,- en een maximumbedrag van € 4.000.000. Vanaf 11 augustus 2016 geldt voor boetecategorie 3 een basisbedrag van € 2.500.000,- met een minimumbedrag van € 0,- en een maximumbedrag van € 5.000.000,-. Bij de wijziging van artikel 1:81 van de Wft per 11 augustus 2016 – bij welke wijziging de basisbedragen zijn verhoogd – heeft de wetgever overgangsrecht vastgesteld. Daarin is bepaald dat het gewijzigde (nieuwe) artikel 1:81 van de Wft alleen van toepassing is op overtredingen die plaatsvinden na inwerkingtreding van die bepaling, aldus ná 11 augustus 2016.²⁰⁴ Zoals DNB in het voornemen heeft aangegeven zal DNB op de overtreding van ABN het onder artikel 1:81 van de Wft (oud) geldende (lagere) basisbedrag toepassen.
351. In afwijking van het voorgaande, was ingevolge artikel 1:81, derde lid, van de Wft (oud) tot 11 augustus 2016 bepaald, dat de hoogte van de bestuurlijke boete kan worden vastgesteld op ten hoogste € 4.000.000,-, of, indien dat meer is, 10% van de omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaand aan het boetebesluit. Voor de periode vanaf 11 augustus 2016 geldt deze afwijking, op grond waarvan kort gezegd een omzetgerelateerde boete kan worden opgelegd, ook. Deze is per 11 augustus 2016 neergelegd in artikel 1:82 van de Wft. De bestuurlijke boete bedraagt ingevolge artikel 1:82, eerste lid, van de Wft maximaal 10% van de netto-omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaand aan het boetebesluit, als dit meer is dan (voor zover relevant) het ingevolge artikel 1:81, tweede lid, van de Wft toepasselijke maximumbedrag (van € 4.000.000,-).²⁰⁵ De netto-omzet van ABN over 2024 bedroeg € 8.861.000.000,-. Omdat de omzet van ABN voormeld bedrag overstijgt, is ingevolge artikel 1:81, derde lid, van de Wft (oud) en artikel 1:82, eerste lid, van de Wft, het omzetgerelateerde boeteregime van toepassing op de overtreding.

²⁰² Zie www.dnb.nl voor het 'Algemeen boetetoemeteringsbeleid DNB', vastgesteld op 12 december 2020 zoals laatst gewijzigd op 16 april 2022 (Staatscourant 2022, 10423).

²⁰³ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de verwijzing naar artikel 1:128, tweede lid, van de Wft tot 1 april 2016 direct was opgenomen onder directe verwijzing in artikel 10 Bbbfs. Vanaf 1 april 2016 is er een eerste lid aan artikel 10 van het Bbbfs toegevoegd. Gedurende de overtredingsperiode is artikel 1:128, tweede lid van de Wft, altijd beboetbaar geweest op grond van boetecategorie 3.

²⁰⁴ Zie Stbl. 2016, 297, p. 10.

²⁰⁵ DNB merkt op dat in de tussenliggende periode van 11 augustus 2016 tot 15 oktober 2020, in artikel 1:82, eerste lid, van de Wft was opgenomen dat de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding – in afwijking van artikel 1:81, eerste lid, van de Wft – ten hoogste 10% van de netto-omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaand aan het boetebesluit bedraagt, als dat meer is dan tweemaal het ingevolge artikel 1:81, tweede lid, toepasselijke maximumbedrag (van € 4.000.000,-). Kortom, de drempel lag toen op € 10.000.000,-. Om 10% van de netto-omzet van ABN dusdanig hoger is, maakt dit onderscheid – om de drempel te halen – geen verschil.

352. In artikel 4 van het boetetoematingsbeleid heeft DNB uiteengezet op welke wijze de hoogte van de boete wordt bepaald, als het omzetgerelateerde boeteregime van toepassing is.
353. Ingevolge artikel 4, onderdeel 4.1, van het boetetoematingsbeleid is bepaald dat indien het omzetgelateerde boeteregime van toepassing is, DNB de hoogte van de boete in beginsel berekent conform het stappenplan voor het boeteregime op basis van een basisbedrag, als bedoeld in artikel 3 van het boetetoematingsbeleid (het stappenplan). In onderdeel 4.2 is bepaald dat DNB- in afwijking van onderdeel 4.1 – een hoger boetebedrag kan vaststellen, indien de berekening conform het stappenplan niet leidt tot een passende bestraffing. In dat geval zal DNB met inachtneming van alle relevante omstandigheden van het geval, een evenredige boete vaststellen. Ingevolge onderdeel 4.3 neemt DNB bij onderdelen 4.1 en 4.2 het bij wet vastgestelde maximum voor de omzetgerelateerde boete in aanmerking.
354. DNB acht de volgende omstandigheden relevant bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijk boete. ABN is, in vergelijking tot kleinere partijen, een grote, zeer draagkrachtige instelling met een netto-omzet van € 8.861.000.000,-. Zoals uiteengezet in subparagrafen C en E acht DNB de begane overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft zeer ernstig en verhoogd verwijtbaar. Het bonusverbod is een belangrijke bepaling die beoogt het uitkeren van variabele beloningen aan degenen die het meest verantwoordelijk zijn voor de onderneming, te verbieden en bij de vaste beloningen enkel een CAO-verhoging toe te staan bij financiële ondernemingen die ten laste van schaarse publieke middelen staatsteun genieten. De wetgever acht het immers onwenselijk dat staatsteun terugvloeit in de vorm van (te hoge) vaste/variabele beloningen aan het tweede echelon van de onderneming. Ook is van belang de constatering van de wetgever dat het vertrouwen van het publiek tijdens de financiële crisis ernstig was geschaad en dat dit – voor de stabiliteit van en het vertrouwen in de financiële markten – herwonnen moest worden. Het bonusverbod en het bevroezingsgebod voor het tweede echelon waren nadrukkelijk onderdeel van die hersteloperatie. Door van meet af aan een eigen invulling te geven aan het criterium van artikel 1:128, eerste lid, van de Wft en dit toe te passen op het door haar aangeduide 'senior management' heeft ABN de doelstellingen van het bonusverbod volledig doorkruist. Daarbij weegt DNB mee dat ABN een zeer grote instelling is die zeer veel cliënten bedient en ABN dus een belangrijke maatschappelijke rol vervult. Ook weegt DNB mee dat ABN niet genegen is geweest om deze overtreding op korte termijn effectief tot een einde te brengen. Zelfs nadat de ECB bij e-mails van 9 december 2021 en 22 februari 2022 en mondeling op 21 december 2021 ABN had gewezen op de overtreding van het bonusverbod, heeft ABN de overtreding laten voortbestaan. Zo heeft de raad van commissarissen van ABN op 7 maart 2023 besloten om (1) vanaf 2022 variabele beloningen toe te kennen aan de [VERTROUWELIJK] en (2) de voordien toegekende variabele beloningen uit te keren in weerwil van het bonusverbod.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

355. Zoals uiteengezet, geldt bij de toepassing van het omzetgerelateerde boeteregime het uitgangspunt dat eerst het stappenplan wordt gevolgd. In dat verband overweegt DNB als volgt.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Stap 1: basisbedrag

Het basisbedrag van € 2.000.000,- vormt het uitgangspunt bij het vaststellen van het boetebedrag.

Stap 2: ernst en/of duur

Zoals DNB bij randnummer 189 heeft overwogen, is de overtreding naar het oordeel van DNB zeer ernstig. DNB ziet daarom aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 2 (ernst en/of duur) van het stappenplan te verhogen met 50%, tot € 3.000.000,-.

Stap 3: mate van verwijtbaarheid

Voorts heeft DNB bij randnummer 191 overwogen dat het handelen van ABN verhoogd verwijtbaar is. DNB ziet derhalve aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 3 (mate van verwijtbaarheid) van het stappenplan te verhogen met 50%, tot € 4.000.000,-. In dit kader weegt DNB zwaar mee dat ABN de verboden gedraging bewust heeft gecontinueerd.

Gelet op de stappen 2 en 3 gaat DNB derhalve uit van een verhoging van het basisbedrag met 100%, dus van een basisbedrag van € 4.000.000,-.

Stap 4: recidive

Een verhoging van het boetebedrag op grond van stap 4 (recidive) van het stappenplan is niet aan de orde, nu geen sprake is van de omstandigheid dat tijdens het plegen van de overtredingen nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan ABN voor eenzelfde overtreding.

Stap 5: omvang

Het balanstotaal van ABN van ABN bedroeg ultimo 2024 € 385 miljard. Op basis van stap 5 (omvang) van het stappenplan en omvangtabel II van bijlage 1 van het boetetoemettingsbeleid bedraagt het boetepercentage in dit geval 100%. Dit betekent dat het op basis van de stappen 1 tot en met 4 vastgestelde boetebedrag ongewijzigd blijft.

Stap 6: passendheidstoets

DNB ziet aanleiding voor een matiging van het boetebedrag op basis van stap 6 (passendheidstoets) van het stappenplan. In dit kader neemt DNB in acht dat de termijn ingevolge artikel 5:51, eerste lid, van de Awb, met ruim anderhalf jaar is overschreden.²⁰⁶ Gelet hierop matigt DNB het boetebedrag met € 10.000,-.

DNB acht geen andere omstandigheden aanwezig die nopen tot een verdere matiging van de boete op grond van de passendheidstoets.

²⁰⁶ In dit kader merkt DNB het ECB-verzoek van 26 mei 2023 aan als het rapport als bedoeld in artikel 5:51, eerste lid, van de Awb. Voorts neemt DNB in aanmerking dat aan ABN op verzoek acht weken uitstel is verleend voor het geven van een zienswijze.

Dit betekent dat het boetebedrag na toepassing van de passendheidstoets wordt vastgesteld op € 3.990.000,-.

Datum

10 juni 2025

Stap 7: voordeel als ondergrens

Een verhoging van het boetebedrag op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan is niet van toepassing, nu DNB geen door ABN verkregen voordeel heeft kunnen vaststellen of een reële inschatting daarvan heeft kunnen maken.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Stap 8: draagkracht

ABN heeft geen beroep gedaan op een beperkte draagkracht en ook anderszins is niet gebleken dat sprake is van een beperkte draagkracht. DNB ziet dan ook geen aanleiding het boetebedrag te matigen op basis van stap 8 (draagkracht) van het stappenplan.

Het boetebedrag bedraagt op grond van het stappenplan dus € 3.990.000,- voor de overtreding van artikel 1:128, tweede lid, van de Wft.

356. DNB is van oordeel dat dit boetebedrag in dit geval niet tot een passende bestraffing leidt. Hiertoe wordt het volgende overwogen.
357. De wetgever heeft toegelicht dat de mogelijkheid om een omzetgerelateerde boete op te leggen recht doet aan de wens om zeer draagkrachtige partijen zoveel mogelijk hetzelfde te behandelen als kleinere partijen. Het maakt immers mogelijk dat de toezichthouders boetes opleggen die ook voor grote partijen afschrikwekkend zijn.²⁰⁷ ABN is, in vergelijking tot kleinere partijen, gelet op haar netto-omzet van € 8,86 miljard over 2023 aan te merken als een grote, zeer draagkrachtige partij waarvoor de wetgever het noodzakelijk heeft gevonden om de mogelijkheid van een omzetgerelateerde boete te introduceren. Het omzetgerelateerde regime van de Wft geldt al voor ondernemingen met een netto-omzet vanaf € 50 miljoen en de netto-omzet van ABN ligt zeer ver boven deze ondergrens. Een boete berekend op grond van het stappenplan (ter hoogte van € 3.990.000,-) zal ABN dus overduidelijk veel minder raken dan wanneer eenzelfde boete zou worden opgelegd aan een kleinere onderneming. Reeds hierom ziet DNB, mede gelet op de bedoeling van de wetgever, aanleiding om in dit geval een hoger boetebedrag vast te stellen.
358. Voor de hoogte van het boetebedrag weegt DNB alle omstandigheden in onderling verband mee. Met name acht DNB de omvang van de instelling in dit kader relevant. Ook weegt DNB de aard, omvang en duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van ABN zwaar mee. Als gezegd, hiervoor zijn het bonusverbod en het bevrozingsgebod voor het tweede echelon belangrijke wettelijke voorschriften die met name beogen de stabiliteit op en het vertrouwen in de financiële markt te herstellen. ABN heeft deze belangrijke voorschriften over een zeer lange periode overtreden en is kennelijk ook nu nog steeds niet van plan om het bonusverbod te respecteren en de overtreding te beëindigen. DNB rekent dit ABN zwaar aan. Alles overziende en rekening houdend met alle feiten en

²⁰⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 455, nr. 3, p. 10.

omstandigheden en voormelde weging van die omstandigheden, alsook de eerder besproken overschrijding van de beslistermijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Awb, acht DNB een boete ter hoogte van € 15 miljoen in dit geval passend en geboden. DNB ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat dit boetebedrag de draagkracht van ABN overstijgt.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

359. Gelet op het voorgaande legt DNB aan ABN een bestuurlijke boete op van **€ 15 miljoen** voor de onderhavige overtreding.

G. Betaling van de boete

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

H. Bezwaar

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

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

362. Ingevolge artikel 1:85 van de Wft wordt met het instellen van bezwaar en (hoger) beroep de verplichting tot betaling opgeschort totdat de (hoger) beroepstermijn is verstreken of, indien (hoger) beroep is ingesteld, op dat (hoger) beroep is beslist. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]
Steven Maijor
Directeur

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Pagina

100 van 102

Bijlage 1 Wettelijk kader

Wft

Artikel 1:128, eerste en tweede lid, van de Wft

1. Indien een financiële onderneming in verband met de stabiliteit van het financiële stelsel steun geniet of heeft genoten in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, worden de door die onderneming aan personen die haar dagelijks beleid bepalen en aan personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden over de periode, waarin steun wordt of is genoten, toe te kennen of uit te keren beloningen, alsmede de door die onderneming aan personen die haar dagelijks beleid bepalen en aan personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden over de periode, voorafgaande aan de steunverlening, toe te kennen of uit te keren beloningen, voor zover die beloningen op het tijdstip dat de steunverlening aanving nog niet waren toegekend of uitgekeerd, van rechtswege:
 - a. op een waarde van € 0 gesteld, voor zover het betreft variabele beloningen; en
 - b. op de waarde gesteld die zij hadden op het moment, onmiddellijk voorafgaand aan het van kracht worden van de steunmaatregel, voor zover het betreft vaste beloningen.
2. Een financiële onderneming kent geen beloningen toe en keert geen beloningen uit in strijd met het eerste lid.

Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen

Artikel II, eerste en tweede lid

1. Artikel 1:128, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet op het financieel toezicht is niet van toepassing:
 - a. op reeds voor 26 oktober 2011 toegekende, maar nog niet uitgekeerde variabele beloningen van haar bestuurders, indien een financiële onderneming op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet steun geniet en deze steun reeds voor 6 oktober 2011 was verleend;
 - b. op reeds voor dat tijdstip toegekende, maar nog niet uitgekeerde variabele beloningen van personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden, indien een financiële onderneming op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet steun geniet.
2. In afwijking van artikel 1:128, tweede lid, onderdeel b, van de Wet op het financieel toezicht wordt:
 - a. indien een financiële onderneming op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet steun geniet en deze steun reeds voor 6 oktober 2011 was verleend, bij het bepalen van de waarde van de vaste beloningen van haar

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

bestuurders uitgegaan van de waarde die deze vaste beloningen hadden op 20 juni 2012, met dien verstande dat de voor de toepassing van artikel 1:128, tweede lid, onderdeel b, in acht te nemen waarde ten hoogste 120% van de waarde op 26 oktober 2011 bedraagt;

- b. indien een financiële onderneming op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet steun geniet en deze steun reeds voor dat tijdstip was verleend, bij het bepalen van de waarde van de vaste beloningen van personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden uitgegaan van de waarde die deze vaste beloningen hadden op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

Datum

10 juni 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]