[VERTROUWELIJK]

De Nederlandsche Bank N.V.
Steven Maijoor
Directie

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

Handelsregister 3300 3396

| DNB PUBLIC |

Onderwerp
CCV Group B.V. - beslissing op bezwaar (Wft)

Datum
13 april 2022

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Geachte heer 't Hart,

Hierbij stuurt De Nederlandsche Bank N.V. (hierna: DNB) u de beslissing op het door CCV Group B.V. (hierna: CCV) ingediende bezwaarschrift tegen de bij brief van 9 juli 2020 opgelegde bestuurlijke boete van EUR 625.000,- wegens overtreding van artikel 3:10, eerste lid, Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft) juncto artikel 10, eerste lid, Besluit prudentiële regels Wft (hierna: Bpr) (kenmerk: [VERTROUWELIJK], hierna: het primaire besluit).

De beslissing op bezwaar luidt als volgt. DNB verklaart het bezwaar gegrond, herroept het primaire besluit voor zover het de hoogte van de boete betreft, bepaalt de hoogte van de boete alsnog op EUR 480.940,-, bepaalt dat dit besluit in zoverre in plaats treedt van het primaire besluit en handhaaft het primaire besluit, onder aanpassing van de motivering zoals opgenomen in deze beslissing, voor het overige.

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

Inhoud

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE 3

2. WETTELIJK KADER 7

3. HEROVERWEGING VAN HET PRIMAIRE BESLUIT 7

3.1 Het primaire besluit 7

3.2 Gronden van het bezwaar 9

3.3 Heroverweging op grondslag van het bezwaar 9

Ad A. Bezwaargronden gericht tegen de vaststelling van de overtreding 9

Ad B. Bezwaargronden omtrent de opportuniteit van boeteoplegging 15

Ad C. Bezwaargronden inzake willekeur 25

Ad D. Bezwaargronden gericht tegen de hoogte van de boete 28

4. PROCESKOSTENVERGOEDING 44

5. BESLISSING OP BEZWAAR 45

6. BEROEP 45

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

1. CCV is een betaalinstelling en een afwikkelonderneming in de zin van artikel 1:1 Wft. Zij beschikt over een vergunning als betaalinstelling sinds 18 mei 2011. Per 1 januari 2014 heeft CCV op grond van overgangsrecht van rechtswege een vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van afwikkelonderneming verkregen. DNB heeft deze vergunning bekrachtigd op 7 juli 2017.

2. Op 17 augustus 2015 heeft DNB de *good practices* 'De Integriteitrisicoanalyse – meer waar dat moet, minder waar dat kan' op haar website gepubliceerd. Bij nieuwsbrieven gericht aan betaalinstellingen van (onder meer) 31 maart 2015, 28 september 2015, 5 april 2016 en 25 mei 2016 heeft DNB aandacht besteed aan de systematische integriteitrisicoanalyse (hierna: SIRA).

3. Per e-mail van 31 oktober 2017 heeft CCV DNB een auditrapport van accountantsorganisatie [VERTROUWELIJK] gestuurd. In dit auditrapport heeft [VERTROUWELIJK] onder meer geconcludeerd dat CCV niet voldoet aan de wettelijke verplichting voor identificatie van haar cliënten (de *Know Your Customer* (KYC)-processen). Om inzicht te verkrijgen in de precieze situatie bij CCV, heeft DNB naar aanleiding van het auditrapport besloten om een toezichtonderzoek uit te voeren inzake de naleving van de integriteitbepalingen door CCV.

4. Bij brief van 15 februari 2018 heeft DNB dit toezichtonderzoek aangekondigd bij CCV. In deze brief heeft DNB uiteengezet – voor zover hier van belang – dat het onderzoek gericht is op de SIRA. Daarbij heeft DNB verzocht om toezending van documenten met betrekking tot onder

meer beleid, procedures en processen (inclusief werkinstructies en handboeken).

5. Bij brief van 2 maart 2018 heeft CCV gereageerd op voormeld verzoek van DNB en verschillende stukken aan DNB verstrekt, waaronder het Integriteitsbeleid klant CCV (hierna: Integriteitsbeleid CCV).

6. Op 19, 20 en 22 maart 2018 heeft het onderzoek ten kantore van CCV plaatsgevonden. Het door DNB verrichte onderzoek bestond – voor zover hier van belang – uit:
   - het houden van interviews met verschillende medewerkers van CCV; en
   - het beoordelen in hoeverre CCV zorgdraagt voor een SIRA. Tevens heeft DNB onderzocht hoe CCV de SIRA vertaalde in beleid, procedures en maatregelen alsook in hoeverre alle relevante bedrijfsonderdelen in kennis zijn gesteld van het beleid en de procedures en maatregelen met inbegrip van de uitvoering daarvan.

7. Per brief van 26 april 2018 heeft DNB haar voorlopige bevindingen voortvloeiende uit het onderzoek ter plaatse aan CCV meegedeeld.

8. CCV heeft bij brief van 24 mei 2018 gereageerd op de voorlopige bevindingenbrief van DNB. Bij deze brief heeft CCV verzocht om een kopie van de gespreksverslagen die zijn gemaakt met betrekking tot het onderzoek ter plaatse. De gespreksverslagen heeft DNB CCV toegezonden bij e-mail van 12 juni 2018. CCV heeft daarop gereageerd bij e-mail van 18 juni 2018.

9. Met inachtneming van de reacties van CCV, heeft DNB bij brief van 6 juli 2018 haar definitieve bevindingen vastgesteld en aan CCV toegezonden.

Naar aanleiding hiervan heeft DNB op 10 januari 2019 een boeterapport opgesteld.

10. Bij brief van 18 december 2018 heeft DNB CCV een voorgenomen besluit tot het geven van een aanwijzing gericht op onder meer het herstel van de hier aan de orde zijnde overtreding gestuurd. Nadat CCV hierop haar zienswijze had gegeven, heeft DNB bij besluit van 13 maart 2019 een aanwijzing gegeven, die zeven gedragslijnen bevatte. Bij besluit van 26 september 2019 heeft DNB, naar aanleiding van het door CCV ingestelde bezwaar en de vaststelling dat CCV inmiddels over een SIRA beschikte, het aanwijzingsbesluit van 13 maart 2019 herroepen, voor zover het de gedragslijn inzake de SIRA betrof.

11. Bij brief van 12 september 2019 heeft DNB CCV in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

12. Op 4 december 2019 heeft CCV een mondelinge zienswijze ten kantore van DNB gegeven. Haar zienswijze heeft zij – in overleg met DNB – schriftelijk aangevuld bij e-mails van 3 januari 2020 en 10 januari 2020.

13. Voorts heeft DNB CCV bij brief van 20 april 2020 nogmaals in de gelegenheid gesteld draagkrachtgegevens aan te leveren om de eventuele financiële gevolgen van COVID-19 voor CCV inzichtelijk te maken. Hiervan heeft CCV bij e-mails van 29 april 2020 gebruikgemaakt.

14. Op 9 juli 2020 heeft DNB het primaire besluit genomen.

15. Bij brief van 10 augustus 2020 heeft CCV pro forma bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit. Bij brief van 14 oktober 2020 heeft CCV haar bezwaarschrift aangevuld.

16. Op 30 november 2020 heeft er een hoorzitting ten kantore van DNB plaatsgevonden alwaar CCV is verschenen. Tijdens deze zitting heeft DNB CCV de mogelijkheid geboden nadere stukken in te dienen, van welke mogelijkheid CCV gebruik heeft gemaakt. Een zakelijk verslag van deze hoorzitting is in **bijlage 1** bij deze beslissing gevoegd.

17. Bij e-mail van 9 december 2020 heeft CCV een nadere toelichting op haar bezwaar gegeven naar aanleiding van de hoorzitting.

18. Op 11 december 2020 is het Algemeen boetetoemetingsbeleid De Nederlandsche Bank N.V. (hierna: Algemeen boetetoemetingsbeleid), gedateerd 19 november 2020, gepubliceerd in de Staatscourant. Op 12 december 2020 is het Algemeen boetetoemetingsbeleid in werking getreden.

19. Naar aanleiding van de publicatie van het Algemeen boetetoemetingsbeleid heeft CCV DNB per e-mail van 24 december 2020 verzocht om in de gelegenheid te worden gesteld een aanvulling op het bezwaarschrift in te dienen. Tevens heeft CCV DNB bericht [VERTROUWELIJK] voortaan de rol van gemachtigde op zich zal nemen. Op 24 december 2020 heeft DNB CCV in de gelegenheid gesteld een nadere aanvulling op haar bezwaarschrift in te dienen onder opschorting van de beslistermijn tot 15 februari 2021.

20. Naar aanleiding van de hoorzitting van 30 november 2020 heeft CCV aan DNB op 24 december 2020 aanvullende informatie verstrekt.

21. Op 18 januari 2021 heeft CCV een eerste aanvulling op haar bezwaarschrift ingediend. Naar aanleiding van dit stuk heeft DNB op 2 februari 2021 nadere vragen gesteld aan CCV. Op 12 februari 2021 heeft CCV een tweede aanvulling op haar bezwaarschrift ingediend.

DNB PUBLIC |

22. Op 2 maart 2021 heeft DNB voorgesteld de beslistermijn te verlengen tot 16 april 2021. CCV is hiermee akkoord gegaan.

23. Op 3 juni 2021 heeft telefonisch contact plaatsgevonden tussen CCV en DNB over de afronding van de beslissing op bezwaar. Daarbij heeft DNB aangegeven dat nog niet op het bezwaar is beslist.

2. WETTELIJK KADER

24. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 2**. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit.

3. HEROVERWEGING VAN HET PRIMAIRE BESLUIT

3.1 Het primaire besluit

25. De in het primaire besluit aan CCV opgelegde boete voor overtreding van artikel 3:10 Wft juncto artikel 10, eerste lid, Bpr is in het primaire besluit – samengevat – als volgt onderbouwd.

26. DNB heeft vastgesteld dat CCV niet beschikte over een SIRA. Deze conclusie trok DNB na beoordeling van het Integriteitsbeleid CCV, het enige in dit kader door CCV overgelegde stuk. Dit beleid identificeert niet de mogelijke integriteitsrisico's die CCV loopt. Ook ontbreekt een analyse van de aard en de omvang van de integriteitsrisico's en een koppeling tussen de integriteitsrisico's en de beheersmaatregelen. Verder blijkt uit het Integriteitsbeleid CCV niet dat de inventarisatie, analyse en beheersing van de integriteitsrisico's periodiek worden doorlopen. Ook

uit tijdens het toezichtonderzoek afgelegde verklaringen van twee medewerkers van CCV blijkt dat CCV niet over een SIRA beschikte.

27. DNB heeft ten aanzien van de overtreding vastgesteld dat CCV die heeft begaan in de periode van 18 mei 2011 (de datum waarop zij haar vergunning als betaaldienstverlener kreeg) tot en met in ieder geval 20 maart 2018 (de datum van het onderzoek van DNB). Met inachtneming van bepalingen over het verval van de bevoegdheid tot boeteoplegging, te weten artikel 5:45 juncto artikel 5:53 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), heeft DNB uitsluitend de overtreding over de periode van 1 juli 2015 tot en met in ieder geval 20 maart 2018 aan CCV tegengeworpen.

28. Op het punt van de ernst van de overtreding heeft DNB in het primaire besluit vastgesteld dat CCV jarenlang (in ieder geval sinds haar vergunningverlening op 18 mei 2011) stelselmatig en structureel heeft nagelaten een integere bedrijfsvoering te waarborgen. Gezien het omvangrijke aantal klanten van CCV en het hoge aantal transacties dat zij jaarlijks verricht (in 2019 ruim 14 miljard) heeft CCV volgens DNB de doelstellingen van de Wft en het Bpr ernstig in gevaar gebracht. De ernst en duur van de overtreding van artikel 3:10 Wft juncto artikel 10, eerste lid, Bpr is voor DNB aanleiding om het basisbedrag van de bestuurlijke boete voor overtreding van die bepaling met 25% te verhogen. Daarnaast is DNB van oordeel dat de overtreding CCV volledig kan worden verweten.

29. Het voorgaande leidt ertoe dat DNB in het primaire besluit aan CCV in verband met voornoemde overtreding een bestuurlijke boete heeft opgelegd van EUR 625.000,-.

3.2 Gronden van het bezwaar

30. De bezwaargronden van CCV zoals vermeld in haar aanvullend bezwaarschrift en haar twee aanvullingen op het bezwaarschrift kunnen worden onderverdeeld in:
    A. bezwaargronden gericht tegen de vaststelling van de overtreding;
    B. bezwaargronden omtrent de opportuniteit van boeteoplegging;
    C. bezwaargronden inzake willekeur; en
    D. bezwaargronden gericht tegen de hoogte van de boete.

3.3 Heroverweging op grondslag van het bezwaar

31. Met toepassing van artikel 7:11 Awb heeft DNB het primaire besluit in heroverweging genomen, op basis van de bezwaren die tegen dit besluit zijn aangevoerd. DNB heeft beoordeeld of zij ten tijde van het primaire besluit op juiste gronden heeft besloten aan CCV een bestuurlijke boete op te leggen en of het boetebedrag terecht is vastgesteld op EUR 625.000,-.

32. DNB gaat hierna puntsgewijs in op de bezwaargronden van CCV. DNB geeft steeds eerst de stellingen van CCV weer, waarna de reactie van DNB is opgenomen.

3.3.1 Ad A. Bezwaargronden gericht tegen de vaststelling van de overtreding

<u>Bezwaar CCV</u>

33. CCV komt in bezwaar op tegen de vaststelling van de overtreding van de SIRA-verplichting, gelet op de destijds bij CCV aanwezige documenten, en tegen het gebruik van verklaringen van medewerkers van CCV ter onderbouwing van de vaststelling van de overtreding.

34. Volgens CCV lijkt DNB CCV in het primaire besluit te verwijten dat zij niet beschikte over een SIRA, maar is DNB daarbij voorbijgegaan aan het feit dat CCV wel degelijk materieel invulling heeft gegeven aan de norm van artikel 10, eerste lid, Bpr. Dit heeft zij echter niet gedaan door middel van één document. Het is ook geen vereiste om de SIRA in één document op te nemen.

35. Ter onderbouwing van haar stelling dat zij materieel heeft zorggedragen voor een SIRA, heeft CCV als bijlage 2 bij het aanvullend bezwaarschrift een overzicht toegestuurd van documenten met betrekking tot onder meer beleid, procedures en maatregelen. Op 24 december 2020 heeft zij deze documenten toegestuurd. Daarnaast heeft zij als bijlagen 2a en 2b bij de eerste aanvulling op het bezwaarschrift op 18 januari 2021 respectievelijk een aanvullend document en het reeds toegezonden overzicht toegestuurd.

36. Voorts stelt CCV dat DNB de verklaringen van de medewerkers van CCV, waarmee DNB de vaststelling van de overtreding van de SIRA-verplichting in het primaire besluit deels heeft onderbouwd, buiten beschouwing had moeten laten. Deze verklaringen zijn op vordering van DNB afgegeven zonder dat de daarvoor vereiste waarborgen, zoals de restrictie, in acht zijn genomen.

37. Daarnaast wijst CCV erop dat het gebruik van de verklaringen in strijd is met het vertrouwensbeginsel en niet consistent is. DNB heeft de medewerkers van CCV in het primaire besluit geciteerd, terwijl zij in het

voorgenomen besluit tot het geven van een aanwijzing van 21 december 2018 heeft opgemerkt dat zij het gebruik van citaten niet langer zal handhaven.

38. Verder stelt CCV dat DNB de verklaringen ten onrechte niet heeft beoordeeld op juistheid en met inachtneming van het kennis- en ervaringsniveau van de medewerkers.

39. Ook is het gebruik van DNB in het primaire besluit van voor- en achternaam van medewerkers van CCV in strijd met het beginsel van dataminimalisatie zoals bedoeld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming. DNB had volgens CCV moeten volstaan met het refereren aan gespreksverslagen of het noemen van functietitels. Een analogie kan worden gemaakt met de Wet openbaarheid van bestuur, die een afweging voorschrijft tussen het belang van openbaarmaking van persoonsgegevens en het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. DNB heeft op dit punt geen kenbare belangenafweging verricht.

Reactie DNB

40. Ingevolge artikel 10, eerste lid, Bpr dient een betaalinstelling zorg te dragen voor een SIRA. Blijkens de toelichting bij artikel 10 Bpr licht een betaalinstelling daartoe op continue basis de eigen organisatie door om te bezien bij welke bedrijfsonderdelen er gevaar op integriteitsrisico's bestaat.[1] DNB heeft de sector in haar *good practices* 'De Integriteitrisicoanalyse – meer waar dat moet, minder waar dat kan' handvatten geboden voor de invulling van deze norm.

[1] Staatsblad 2006, 519, p. 104.

41. DNB is met CCV van mening dat aan de verplichting om over een SIRA te beschikken invulling kan worden gegeven door opstelling van hetzij één document, hetzij meerdere documenten, en dat in materiële zin moet worden beoordeeld of CCV aan deze verplichting voldoet. Artikel 10, eerste lid, Bpr bevat immers geen vormvereiste. DNB heeft CCV bij brief van 15 februari 2018, waarin zij haar onderzoek ter plaatse, gericht op de SIRA, aankondigde, dan ook verzocht om haar alle relevante documenten met betrekking tot de SIRA toe te sturen. CCV heeft in reactie daarop DNB een aantal documenten toegestuurd, waaronder het Integriteitsbeleid CCV. Van deze stukken heeft DNB vastgesteld dat ze niet als SIRA kunnen worden aangemerkt. In bezwaar heeft CCV alsnog aanvullende documenten ingediend. DNB ziet echter niet in waarom CCV deze stukken niet al in 2018 aan DNB had kunnen overhandigen. Dat het hier om stukken zou gaan waarover DNB in het kader van het reguliere toezicht al grotendeels zou beschikken, maakt dat – wat daar verder ook van zij – niet anders. Van een professionele instelling als CCV mag worden verwacht dat zij DNB op de hoogte stelt van stukken die naar de mening van CCV in materiële zin invulling geven aan de SIRA-verplichting, als DNB expliciet om de SIRA verzoekt.

42. Desalniettemin heeft DNB de door CCV in bezwaar ingediende stukken alsnog beoordeeld. Deze beoordeling brengt DNB echter niet tot een ander standpunt met betrekking tot de overtreding van artikel 10, eerste lid, Bpr dan zij in het primaire besluit heeft ingenomen. Uit deze stukken blijkt weliswaar hoe CCV integriteitsrisico's (en andere risico's) beheerst, maar daaruit wordt niet duidelijk *hoe* zij de integriteitsrisico's identificeert en *of* zij alle integriteitsrisico's die zij loopt heeft geïdentificeerd. Daarmee is niet duidelijk waarop CCV haar risicobeheersing heeft gebaseerd. Nu geen sprake is van een gedegen identificatie van integriteitsrisico's, kan van een gedegen analyse van die risico's evenmin sprake zijn. Hoewel de omvang van de geïdentificeerde

risico's soms in kaart is gebracht, bijvoorbeeld in de stukken '20170210 Risicoanalyse Payvision PF CC' [2] en '41b 0006 – Inventarisatie DDoS' [3], geldt dat niet voor alle geïdentificeerde integriteitrisico's. Verder dient de analyse periodiek te worden geactualiseerd, maar is niet gebleken dat dat is gebeurd.

43. DNB volgt CCV evenmin in haar betoog dat zij bij het afnemen van de verklaringen van medewerkers van CCV niet de "vereiste waarborgen" in acht heeft genomen. De bestuurlijke boete is immers opgelegd aan CCV als rechtspersoon, zodat – zoals blijkt uit bestendige jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters [4] – het zwijgrecht waarop door middel van een cautie moet worden gewezen, slechts toekomt aan bestuurders van CCV en niet aan werknemers van CCV. De verklaringen van de geïnterviewde medewerkers waaraan in het primaire besluit is gerefereerd, betroffen geen verklaringen van bestuurders. Nu geen cautieplicht geldt, ziet DNB evenmin in welke restrictie in dit geval had moeten worden toegepast.

44. De betrokken medewerkers van CCV hebben verklaard dat CCV nog niet beschikt over een SIRA. CCV merkt terecht op dat DNB in het voorgenomen besluit tot het geven van een aanwijzing heeft toegezegd geen citaten van deze personen op te nemen. Daarbij heeft DNB opgemerkt dat zij (i) van oordeel is dat geen rechtsregel zich verzet tegen het gebruik van citaten, (ii) haar (onderzoek)werkwijze meermaals heeft toegelicht en (iii) CCV uitdrukkelijk de gelegenheid heeft geboden om de door haar gestelde feitelijke onjuistheden ten

[2] Onder 'AJ Risico analyse PF creditcards Payvision', aanvullend stuk bij bijlage 2 van het aanvullend bezwaarschrift.
[3] Onder 41 bij bijlage 2 van het aanvullend bezwaarschrift.
[4] Zie onder meer ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2115, r.o. 7.4; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2801, r.o. 5.3; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2952, r.o. 9.1; Rechtbank Rotterdam 21 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1506, r.o. 5.2; CBb 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:445, r.o. 4.2.

aanzien van de bevindingen, waaronder de citaten, in concreto te weerleggen, wat zij heeft nagelaten. DNB heeft wel een omschrijving van hetgeen is verklaard door de medewerkers opgenomen in de voorgenomen aanwijzing. Anders dan in de voorgenomen aanwijzing, heeft DNB in het primaire besluit delen van twee verklaringen van medewerkers van CCV alsnog woordelijk geciteerd. DNB is met CCV van mening dat deze handelwijze niet consistent is. DNB ziet dan ook na heroverweging aanleiding om alsnog geen citaten meer op te nemen.

45. In de gespreksverslagen is vastgelegd wat de geïnterviewde medewerkers hebben verklaard ten aanzien van hun werkzaamheden, hun ervaring en de duur van hun dienstverband bij CCV. Dat de geïnterviewde medewerkers geen van beiden voldoende op de hoogte zouden zijn van de gang van zaken bij CCV, zoals CCV heeft betoogd, acht DNB niet aannemelijk. Uit de verslagen blijkt dat een van de geïnterviewde medewerkers sinds januari 2018 door CCV is ingehuurd als interim compliance officer met de opdracht om een SIRA voor CCV op te stellen. Ten tijde van het interview had zij een actieplan voor de SIRA opgesteld en de brutorisico's van CCV in kaart gebracht. Volgens de verslagen is de andere geïnterviewde medewerker sinds oktober 2017 werkzaam bij CCV als manager governance, risk en compliance. In die hoedanigheid is hij verantwoordelijk voor de tweede lijn, risk management, compliance en transactiemonitoring. Beide medewerkers hebben voorafgaand aan hun werkzaamheden bij CCV in de financiële sector gewerkt. DNB ziet dan ook geen aanknopingspunten voor het standpunt dat van een beperkt kennis- en ervaringsniveau sprake zou zijn bij deze medewerkers. Ook ziet DNB geen reden om aan de inhoudelijke juistheid van de verklaringen te twijfelen. DNB wijst er daarbij op dat de verklaringen onderling overeenstemmen en dat CCV niet toelicht op welke punten de verklaringen niet zouden kloppen.

46. Op het punt van het gebruik van namen van geïnterviewde medewerkers merkt DNB op dat zij deze heeft opgenomen in het primaire besluit om vanuit het oogpunt van een deugdelijke motivering inzichtelijk te maken waarop haar oordeel stoelt. DNB ziet, anders dan CCV, niet in dat dit in strijd zou zijn met het beginsel van dataminimalisatie, nu het besluit alleen aan CCV wordt bekendgemaakt. Mocht aan deze bezwaargrond de vrees ten grondslag liggen dat de namen van deze medewerkers in de openbaarheid zullen komen, als het komt tot een publicatie en/of een gerechtelijke procedure, dan wijst DNB erop dat volgens de anonimiseringsrichtlijnen die DNB en de rechtspraak hanteren de namen van de geïnterviewde medewerkers zullen worden gelakt. In deze beslissing op bezwaar zal DNB het noemen van de namen achterwege laten, nu ook reeds uit het primaire besluit blijkt wie de geïnterviewde medewerkers zijn.

47. De conclusie uit het voorgaande is dat het bezwaar van CCV in zoverre geen doel treft. DNB handhaaft haar in het primaire besluit getrokken conclusie dat CCV artikel 3:10, eerste lid, Wft juncto artikel 10, eerste lid, Bpr heeft overtreden. Wel ziet DNB in hetgeen CCV heeft aangevoerd ten aanzien van het gebruik van citaten, aanleiding om de motivering in het primaire besluit op dit punt aan te passen, in de zin dat een omschrijving wordt gegeven van hetgeen de medewerkers hebben verklaard. Tevens zegt zij bij deze toe bij een eventuele publicatie van het primaire besluit de citaten te lakken.

3.3.2 Ad B. Bezwaargronden omtrent de opportuniteit van boeteoplegging

<u>Bezwaar CCV</u>

48. CCV stelt dat DNB in redelijkheid niet heeft kunnen besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

49. CCV keert zich in bezwaar met name tegen de ernst en de verwijtbaarheid van de door DNB geconstateerde overtreding. Zij wijst erop dat DNB de ernst van de overtreding te abstract heeft gemotiveerd en ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de volgende omstandigheden die volgens CCV de ernst en de verwijtbaarheid verlagen:

I. CCV heeft haar poortwachtersrol serieus genomen. Zij is vóór het opleggen van de aanwijzing van 13 maart 2019 begonnen met de verdere professionalisering van haar organisatie, waaronder het opstarten van het SIRA-proces, en heeft daarin geïnvesteerd;

II. Kennelijk heeft DNB vanuit risicoperspectief, ook al vindt zij CCV een belangrijke speler, niet eerder aanleiding gezien bij CCV onderzoek te doen naar de naleving van de SIRA-verplichting. Zo behoorde CCV niet tot de 170 financiële instellingen die DNB in 2015 heeft onderzocht voor wat betreft de SIRA. DNB is pas naar aanleiding van het door CCV zelf verstrekte rapport van [VERTROUWELIJK] onderzoek gaan doen bij CCV;

III. Volgens CCV zijn derden, zoals klanten van CCV, door de overtreding niet benadeeld geweest;

IV. CCV betwist de opmerking van DNB dat CCV met de overtreding een mogelijk concurrentievoordeel zou hebben behaald en stelt dat ten onrechte niet is gemotiveerd hoe dit standpunt zich verhoudt tot de risico's die CCV volgens DNB heeft gelopen door de overtreding;

V. DNB betrekt bij de beoordeling van de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding ten onrechte dat CCV deze overtreding al vanaf 18 mei 2011 zou hebben begaan. CCV wijst

erop dat DNB met een beroep op de vervaltermijn in artikel 5:45 Awb juncto artikel 5:53 Awb tegelijkertijd de overtreding alleen over de periode van in ieder geval 1 juli 2015 tot en met in ieder geval 20 maart 2018 stelt tegen te werpen. Dit is niet alleen tegenstrijdig, maar ook in strijd met de genoemde artikelen, aldus CCV. Daarnaast heeft DNB met de vergunningverlening aan CCV als betaaldienstverlener op 18 mei 2011, de vergunningverlening aan CCV als afwikkelonderneming op 1 januari 2014 van rechtswege en de bevestiging van die vergunningverlening op 7 juli 2017 geoordeeld dat CCV voldeed aan de SIRA-verplichting. CCV mocht op dat oordeel vertrouwen;

VI. Het bestuur en de medewerkers van CCV hebben alle medewerking verleend bij het vaststellen en beëindigen van de overtreding. DNB motiveert niet waarom dit in het kader van de belangenafweging geen rol zou moeten spelen;

VII. CCV heeft herhaling van de overtreding voorkomen door sinds 26 februari 2019 te beschikken over een adequate SIRA.

50. Tot slot wijst CCV erop dat de boete forse financiële schade en voor haar (mede-)beleidsbepalers toezichtantecedenten opleveren.

<u>Reactie DNB</u>

51. Bij de beoordeling of het opportuun is om aan CCV een bestuurlijke boete op te leggen, heeft DNB in het primaire besluit alle relevante omstandigheden, waaronder de ernst en de duur van de overtreding en de mate waarin deze aan CCV kan worden verweten, in ogenschouw genomen. DNB heeft daarbij toegelicht dat sprake is van een zeer ernstige overtreding die CCV volledig is te verwijten.

52. Ook na heroverweging blijft DNB bij haar standpunt dat het niet beschikken over een (adequate) SIRA een ernstige overtreding is,

waarvoor terecht een boete is opgelegd. Door die overtreding is bij CCV van een gedegen, systematische identificatie en analyse van de integriteitsrisico's die CCV in haar bedrijfsvoering loopt, geen sprake geweest en heeft CCV evenmin voor de geïdentificeerde risico's passende beheersmaatregelen kunnen treffen. Zonder (adequate) SIRA heeft CCV de integriteitswet- en regelgeving niet risicogebaseerd kunnen naleven en is niet duidelijk waarop CCV haar risicobeheersing heeft gericht. Door niet te beschikken over een (adequate) SIRA heeft CCV een sterk verhoogd risico gelopen dat integriteitsrisico's zich zouden verwezenlijken.

53. Ten aanzien van de door CCV genoemde omstandigheden die volgens haar de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding verlagen, merkt DNB het volgende op.

I Poortwachtersrol

54. CCV geeft aan haar poortwachtersrol serieus te nemen en in dat kader diverse inspanningen te hebben verricht en investeringen te hebben gedaan. Dat CCV met herstelacties is begonnen voordat de aanwijzing op 13 maart 2019 is opgelegd, doet echter niet af aan de ernst van de overtreding. Hoewel CCV reeds in januari 2018 – dus voorafgaand aan het onderzoek van DNB – is begonnen met het opstellen van een adequate SIRA, beschikte zij daar pas op 26 februari 2019 – dus bijna een jaar na het onderzoek van DNB – over.

55. De door CCV gemaakte kosten ter beëindiging van de overtreding doen evenmin af aan de ernst van de overtreding. Het is een logisch gevolg van de verplichting om integriteitswet- en regelgeving na te leven dat CCV daarvoor kosten maakt en investeringen doet. Zoals DNB ook in het

primaire besluit heeft opgemerkt [5], heeft de wetgever expliciet erkend dat aan het voldoen aan deze vereisten administratieve lasten en nalevingskosten zijn verbonden.

II Beperkte toezichtinspanningen

56. CCV stelt terecht dat het door haar aan DNB verzonden rapport van [VERTROUWELIJK] aanleiding was om onderzoek te doen naar de naleving van de SIRA-verplichting door CCV. Anders dan CCV betoogt, is de omstandigheid dat DNB niet eerder onderzoek bij CCV heeft gedaan – ook niet tijdens het themaonderzoek in 2015 naar de naleving van de SIRA-verplichting door 170 financiële instellingen – geen aanwijzing dat DNB de risico's van overtreding van de Wft en het Bpr bij CCV lager inschat dan bij andere ondernemingen. DNB moet vanuit beperkte toezichtcapaciteit voortdurend prioriteiten stellen en keuzes maken. Hoewel dat risicogebaseerd gebeurt, betekent dat niet dat DNB op een later moment niet alsnog een (zeer) ernstige overtreding kan constateren bij ondernemingen waarbij zij eerder geen onderzoek heeft gedaan. Door te impliceren dat DNB met die werkwijze zou bevestigen dat andere ondernemingen dan de ondernemingen die zij in toezichtonderzoeken betrekt, normconform handelen of dat daar zich slechts beperkte risico's zouden voordoen, draait CCV de situatie om. Op CCV rust – ongeacht of DNB onderzoek doet – de verplichting om de op haar rustende SIRA-verplichting na te leven.

III Derden

57. Wat betreft de stelling van CCV dat derden, zoals klanten van CCV, niet zijn benadeeld, merkt DNB het volgende op. Het oogmerk van de bij of krachtens de Wft gestelde verplichtingen is onder meer het waarborgen van de integriteit van het financiële stelsel. Dit oogmerk ziet niet zozeer

[5] Onder 49 van het primaire besluit.

op de bescherming van specifieke derden, maar van het financiële stelsel als geheel, waar ook consumenten bij zijn gebaat. Overigens kan de SIRA juist op het analyseren van risico's van de klanten van CCV, bijvoorbeeld de bij haar aangesloten webshops, zijn gericht. Nu de overtreding van CCV eruit bestaat dat zij niet beschikte over een (adequate) SIRA, valt niet uit te sluiten dat benadeling van derden en/of het financiële stelsel heeft plaatsgevonden. DNB ziet in deze stelling van CCV dan ook geen aanleiding om anders te oordelen over de ernst van de overtreding.

IV Concurrentievoordeel

58. CCV betwist de juistheid van het oordeel van DNB in het primaire besluit dat CCV concurrentievoordeel heeft behaald met de overtreding. Volgens CCV ligt niet voor de hand dat zij enig voordeel heeft behaald, nu de gehele financiële sector is overvallen door de verhoogde aandacht van toezichthouders. DNB volgt CCV hierin niet. Dat ook andere financiële instellingen met sancties zijn geconfronteerd, laat onverlet dat er financiële instellingen zijn die sancties hebben weten te voorkomen, doordat zij erin geslaagd zijn voortvarend aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen. Het is ten opzichte van die instellingen dat CCV mogelijk concurrentievoordeel heeft behaald, doordat zij de kosten die gepaard gaan met, onder meer, het zorgdragen voor een adequate SIRA, gedurende de overtredingsperiode in mindere mate heeft gemaakt.

V Overtredingsperiode en vergunningverlening

59. CCV voert terecht aan dat DNB bij de bespreking van de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding ervan uitgaat dat de overtreding in de periode van 18 mei 2011 tot en met in ieder geval 20 maart 2018 heeft plaatsgevonden, terwijl zij elders in het primaire besluit stelt, gelet op artikel 5:45 Awb juncto artikel 5:53 Awb, alleen de periode van in ieder geval 1 juli 2015 tot en met in ieder geval 20 maart 2018 aan CCV tegen te werpen. DNB erkent dat dit tegenstrijdig is.

60. Hoewel DNB in haar tussenconclusie in het primaire besluit aangeeft vanwege de geldende vervaltermijn alleen de overtreding in de periode van in ieder geval 1 juli 2015 tot en met in ieder geval 20 maart 2018 aan CCV tegen te werpen [6], heeft zij later in het besluit, in het bijzonder in de overwegingen waarin DNB toelicht dat zij, mede vanwege de lange duur van de overtreding, aanleiding ziet in het basisbedrag van de boete met 25% te verhogen, alleen gerefereerd aan de overtredingsperiode vanaf 18 mei 2011. [7] Het bij de verhoogde ernst van de overtreding alsnog betrekken van de periode van overtreding die DNB juist stelt niet aan CCV tegen te werpen, is onjuist.

61. Daarnaast is DNB met CCV van mening dat CCV, toen DNB haar op 18 mei 2011 een vergunning verleende voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener, er op dat moment van uit mocht gaan dat zij aan alle vergunningsvereisten, waaronder het bepaalde in artikel 3:10, eerste lid, Wft, had voldaan.

62. CCV heeft voorts gerefereerd aan het door DNB in 2015 uitgevoerde themaonderzoek. In dit themaonderzoek onder 170 instellingen – waarvan CCV geen deel uitmaakte – heeft DNB geconcludeerd dat het merendeel van deze instellingen geen (adequate) SIRA had. Naar aanleiding daarvan heeft DNB alle instellingen inzicht geboden in de wijze waarop de SIRA dient te worden ingericht. Op 17 augustus 2015 heeft DNB daartoe de *good practices* 'De Integriteitrisicoanalyse – meer waar dat moet, minder waar dat kan' op haar website gepubliceerd.

[6] Onder 23 van het primaire besluit.
[7] Onder 27, 28 en 56 van het primaire besluit.

63. Bij sectorbreed verspreide nieuwsbrieven van (onder meer) 31 maart 2015, 28 september 2015, 5 april 2016 en 25 mei 2016 heeft DNB aandacht besteed aan de SIRA. In de nieuwsbrief van 5 april 2016 heeft DNB aangegeven dat zij van alle betaalinstellingen verwachtte dat hun SIRA eind 2015 in orde is en dat zij zal blijven controleren op de naleving van de SIRA-verplichting. In de nieuwsbrieven heeft DNB tevens aangegeven waar nodig formele maatregelen te zullen inzetten. Halverwege 2016 is DNB na een controle begonnen met het opleggen van formele maatregelen aan instellingen die ook na publicatie van de *good practices* en de nieuwsbrieven hadden nagelaten om zorg te dragen voor een adequate SIRA.

64. Gelet op de hiervoor genoemde *good practices* en de handelwijze van DNB ten opzichte van overige instellingen in het themaonderzoek, gaat DNB er in heroverweging van uit dat voor CCV in ieder geval vanaf uiterlijk eind 2015 het belang van het beschikken over een adequate SIRA en de wijze van inrichting van een adequate SIRA kenbaar had dienen te zijn. De overtreding van de SIRA-verplichting is dan ook vanaf in ieder geval 1 januari 2016 aan CCV verwijtbaar.

65. DNB volgt CCV niet in haar betoog dat DNB tevens op 1 januari 2014 en op 7 juli 2017 heeft geoordeeld dat CCV beschikte over een adequate SIRA. CCV heeft op 1 januari 2014 van rechtswege een vergunning verkregen voor het uitoefenen van het bedrijf van afwikkelonderneming. Daar is dus geen oordeel van DNB aan te pas gekomen. Overigens wijst DNB erop dat naleving van de SIRA-verplichting geen voorwaarde is voor het verkrijgen van een dergelijke vergunning. Ook met de bekrachtiging op 7 juli 2017 van de vergunningverlening aan CCV als afwikkelonderneming heeft DNB geen oordeel gegeven over de naleving van de SIRA-verplichting. Voor zover CCV meent dat DNB een dergelijk oordeel wel heeft gegeven omdat CCV twee hoedanigheden aanneemt,

namelijk als betaalinstelling en als afwikkelonderneming, en die combinatie impact heeft op de SIRA, kan DNB dit betoog niet volgen. Nu DNB bij de bekrachtiging van de vergunningverlening op 7 juli 2017 alleen heeft beoordeeld of CCV voldeed aan de vergunningsvereisten voor het uitoefenen van het bedrijf van afwikkelonderneming, waar de SIRA-verplichting zoals gezegd geen onderdeel van uitmaakt, was er voor DNB ook geen aanknopingspunt om op dat moment de door CCV genoemde impact van beide hoedanigheden op de SIRA te beoordelen.

66. Het voorgaande leidt er toe dat DNB na heroverweging de overtreding van artikel 3:10, eerste lid, Wft juncto artikel 10, eerste lid, Bpr over de periode van in ieder geval 1 januari 2016 tot en met in ieder geval 20 maart 2018 aan CCV tegenwerpt. Dit is een kortere periode dan waarvan is uitgegaan in het primaire besluit. Wat dit betekent voor de hoogte van de bestuurlijke boete wordt besproken in randnummers 89 tot en met 91.

VI Medewerking

67. Op CCV en haar medewerkers rust ingevolge artikel 5:20 Awb de verplichting om alle medewerking te verlenen die DNB redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van haar bevoegdheden. Het toezicht op de naleving van de Wft en het Bpr is een van deze bevoegdheden. Dat CCV de door DNB verzochte informatie heeft verstrekt en dat medewerkers van CCV hebben meegewerkt aan door DNB verzochte interviews, betekent dan ook niet meer dan dat ze datgene hebben gedaan waartoe zij op grond van de wet zijn gehouden, zoals DNB ook in het primaire besluit heeft toegelicht. Anders dan CCV betoogt, ziet DNB niet in waarom zij deze omstandigheden bij de belangenafweging inzake het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete had moeten betrekken. Wel ziet DNB in het feit dat CCV het auditrapport van [VERTROUWELIJK] uit zichzelf op 31 oktober 2017 aan DNB heeft

toegestuurd, aanleiding voor boetematiging. Dit wordt verder besproken in randnummers 102 tot en met 104.

VII Herhaling

68. CCV stelt dat zij reeds voorafgaand aan de aankondiging van het onderzoek in 2018 van DNB is begonnen met het opstellen van een adequate SIRA en dat zij deze op 26 februari 2019 – dus voorafgaand aan de aanwijzing van 13 maart 2019 – had opgesteld. Dat CCV daarmee stelt herhaling van de overtreding te hebben voorkomen, is echter geen bijzondere omstandigheid die kan afdoen aan de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding. Zoals DNB in randnummer 64 heeft overwogen, had het CCV in ieder geval vanaf eind 2015 kenbaar moeten zijn dat zij over een adequate SIRA had moeten beschikken en wat deze verplichting behelsde en is het haar vanaf in ieder geval 1 januari 2016 te verwijten dat zij niet over een (adequate) SIRA beschikte. Zij is pas begin 2018 begonnen met het opstellen van een (adequate) SIRA en zelfs na afloop van het toezichtonderzoek heeft het bijna een jaar geduurd voordat CCV over een adequate SIRA beschikte. Dat DNB in periodieke toezichtgesprekken de SIRA nooit onder de aandacht van CCV zou hebben gebracht maakt – wat daar verder ook van zij – het voorgaande niet anders. Met dat betoog schuift CCV de verantwoordelijkheid voor het naleven van deze belangrijke wettelijke verplichting ten onrechte van zich af. Het mag van een professionele marktpartij als CCV verwacht worden dat zij op de hoogte is van de geldende wet- en regelgeving en daar uit eigen beweging aan voldoet.

69. Naast de door CCV gestelde ernst en verwijtbaarheid verlagende omstandigheden en andere bijzondere omstandigheden, wijst CCV tot slot op de nadelige gevolgen van het opleggen van een bestuurlijke boete, die DNB volgens CCV in de belangenafweging dient mee te nemen. Dat de bestuurlijke boete nadelige financiële gevolgen met zich brengt

voor CCV en een toezichtantecedent oplevert voor het bestuur van CCV, kan op zichzelf echter geen omstandigheid opleveren op grond waarvan DNB van boeteoplegging had moeten afzien. Die gevolgen zijn immers inherent aan de inzet van dit sanctiemiddel en daarmee al door de wetgever verdisconteerd toen zij DNB de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor de onderhavige overtreding toekende. Daarnaast zullen de omstandigheden waaronder deze bestuurlijke boete is opgelegd, waaronder de relatief korte periode dat de nieuwe bestuurders waren aangetreden, bij de weging van dit toezichtantecedent worden betrokken. Voor zover CCV betoogt dat de boete te hoog is vastgesteld en zij deze niet kan dragen, wordt dit verder besproken in randnummers 117 tot en met 125.

70. Gelet op het voorgaande is DNB ook na heroverweging van oordeel dat boeteoplegging voor de hier geconstateerde ernstige overtreding van de verplichting over een adequate SIRA te beschikken, opportuun is. Hetgeen CCV heeft aangevoerd met betrekking tot de hiervoor genoemde ernst en verwijtbaarheid verlagende omstandigheden slaagt alleen voor zover het de duur van de overtreding betreft. Die duur wordt korter vastgesteld, waarbij de gevolgen voor de hoogte van de boete worden besproken in randnummers 89 tot en met 91. DNB stelt als gevolg daarvan vast dat niet langer sprake is van een zeer ernstige, maar van een ernstige overtreding. Verder ziet DNB aanleiding om de opgelegde boete te matigen vanwege het feit dat CCV uit zichzelf het [VERTROUWELIJK]-rapport heeft gedeeld met DNB. Dit wordt verder besproken in randnummers 102 tot en met 104. Voor het overige slaagt het bezwaar van CCV op dit punt niet.

3.3.3 Ad C. Bezwaargronden inzake willekeur

Bezwaar CCV

71. CCV heeft aangevoerd dat het willekeurig en onredelijk is dat DNB haar voor het niet beschikken over een adequate SIRA een boete heeft opgelegd van EUR 625.000,-. In dat verband heeft CCV erop gewezen dat bij een door DNB in 2015 bij 170 instellingen – waar CCV niet toe behoorde – uitgevoerd themaonderzoek was gebleken dat circa 80% daarvan niet over een (adequate) SIRA beschikte. Dat was voor DNB aanleiding om *good practices* te publiceren, waarbij instellingen de gelegenheid kregen alsnog een adequate SIRA op te stellen. Uiteindelijk zijn zes partijen daarin niet geslaagd, maar deze zijn gesanctioneerd met een last onder dwangsom en niet met een boete, aldus CCV.

72. Daarnaast is in een andere, [VERTROUWELIJK], zaak wél een boete opgelegd, maar doorslaggevende reden om dat te doen was dat die instelling ondanks talrijke aansporingen nog steeds niet over een SIRA beschikte, aldus CCV. Die situatie doet zich bij CCV niet voor. Het betrof bovendien een boete van nog geen EUR 10.000,-. Voor zover DNB er in het primaire besluit op heeft gewezen dat CCV verschilt van de in 2015 onderzochte instellingen, aangezien DNB sinds 2015 veelvuldig en uitgebreid aandacht heeft gevraagd voor het zorgdragen voor een adequate SIRA, voert CCV aan dat de SIRA in periodieke toezichtgesprekken met DNB niet aan de orde is gekomen en dat DNB pas in 2018, na een door CCV zelf aan DNB verstrekt auditrapport van [VERTROUWELIJK], enige aandacht heeft gehad voor de naleving van de SIRA-verplichting.

Reactie DNB

73. DNB merkt naar aanleiding hiervan het volgende op. CCV lijkt haar verantwoordelijkheid om te beschikken over een adequate SIRA te verschuiven naar DNB, waar zij betoogt dat, nu het onderwerp SIRA in periodieke toezichtgesprekken van DNB niet aan de orde is gekomen en

DNB pas later, na ontvangst van een door CCV zelf verstrekt rapport, daarnaar onderzoek is gaan doen, het opleggen van een boete voor het niet beschikken over een (adequate) SIRA onredelijk en willekeurig is. Dat betoog is onjuist.

74. DNB heeft in het primaire besluit uiteengezet dat zij na het themaonderzoek in 2015, waaruit bleek dat een groot aantal financiële instellingen niet over een (adequate) SIRA beschikte, *good practices* heeft opgesteld en in diverse nieuwsbrieven, ook aan betaalinstellingen, heeft gewezen op het belang van een adequate SIRA. In 2016 heeft DNB aan die instellingen, die opnieuw onderzocht werden en nog niet over een adequate SIRA beschikten, geen boete opgelegd, maar wel een andere formele maatregel. De situatie waarin die instellingen verkeerden is echter niet vergelijkbaar met de situatie bij CCV. CCV bleek, ondanks alle aandacht via nieuwsbrieven en *guidance* over het belang van een adequate SIRA, twee jaar later nog steeds niet daarover te beschikken.

75. CCV kon, ondanks een expliciet verzoek van DNB, voorafgaand aan en tijdens het toezichtonderzoek geen stuk overleggen waaruit bleek dat zij op continue basis een systematische analyse van integriteitsrisico's verricht, zodat evenmin duidelijk werd waarop haar risicobeheersing was gebaseerd. Zoals DNB in het primaire besluit heeft overwogen, kan het overgelegde Integriteitsbeleid CCV niet als SIRA worden aangemerkt. Voor zover DNB met de in bezwaar alsnog overgelegde stukken rekening zou moeten houden – primair is DNB van mening dat dat niet zo is – geldt dat ook deze stukken, zoals is overwogen in randnummers 40 tot en met 42, geen adequate SIRA vormen. Dat CCV niet beschikte over een (adequate) SIRA werd voorts bevestigd in het door CCV overgelegde Actieplan van 1 maart 2018 en in de verklaringen van de interim compliance officer en de manager governance, risk en compliance. CCV is

ook pas begin 2018 gestart met het opstellen van een plan van aanpak voor het opstellen van een adequate SIRA.

76. De situatie bij CCV was dan ook, twee jaar na de door DNB gegeven *good practices* en herhaalde aansporingen via nieuwsbrieven, zorgwekkend en niet vergelijkbaar met de instellingen uit het themaonderzoek waartegen in 2016 formele maatregelen zijn getroffen. Vanwege de geconstateerde zorgwekkende overtreding is een punitieve sanctie naar het oordeel van DNB passend. De verantwoordelijkheid voor het niet naleven van de SIRA-verplichting kan CCV niet verschuiven naar DNB.

77. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt voor een groot deel bepaald door de wettelijk vastgelegde boete(basis)bedragen. In [VERTROUWELIJK] context zijn die veel lager, mede gelet op de geringe omvang van de daar actief zijnde (bijkantoren van) financiële instellingen. DNB ziet niet in waarom dat verschil relevant zou zijn voor de onderhavige zaak. Overigens is ook onjuist dat DNB in geen enkel ander geval een boete heeft opgelegd voor het niet beschikken over een (adequate) SIRA. Dat is in diverse andere gevallen gebeurd.

78. De conclusie uit het voorgaande is dat het bezwaar dat DNB hier onredelijk of willekeurig zou hebben gehandeld, faalt.

3.3.4 Ad D. Bezwaargronden gericht tegen de hoogte van de boete

79. CCV verzet zich om verschillende redenen tegen de hoogte van de opgelegde boete. DNB zal deze één voor één bespreken aan de hand van het Algemeen boetetoemetingsbeleid.

Ernst

Bezwaar CCV

80. In de aanvullingen op het bezwaarschrift die CCV heeft ingediend naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Algemeen boetetoemetingsbeleid op 12 december 2020, heeft zij nog een aantal andere omstandigheden aangevoerd die volgens haar de ernst verlagen of die anderszins tot verlaging van de opgelegde bestuurlijke boete met, naar DNB begrijpt, 50% zouden moeten leiden.

81. Op het punt van de ernst van de overtreding wijst CCV, in aanvulling op hetgeen zij heeft aangevoerd onder randnummers 48 tot en met 50, op de volgende omstandigheden, die volgens haar dienen te leiden tot boetematiging:

I. De omvang van de overtreding is beperkt;
II. De overtreding heeft geen maatschappelijke impact gehad;
III. Evenmin zijn de stabiliteit en de integriteit van CCV in het geding gekomen door de overtreding; en
IV. De overtreding heeft geen gevolgen gehad voor het financiële stelsel.

Reactie DNB

82. Uit stap 2 van het Algemeen boetetoemetingsbeleid volgt dat in het basisboetebedrag een gemiddelde ernst en duur van de overtreding ligt besloten. DNB verlaagt of verhoogt het basisbedrag met maximaal 50%, indien de ernst en/of de duur van de overtreding een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt. DNB past deze verlaging of verhoging toe in stappen van in beginsel 25%.

83. Ten aanzien van de door CCV aangevoerde omstandigheden overweegt DNB als volgt.

I Omvang overtreding

84. Vaststaat dat DNB het Integriteitsbeleid CCV en de door CCV in bezwaar ingediende stukken heeft beoordeeld en dat daaruit volgt dat CCV niet beschikte over een (adequate) SIRA als bedoeld in artikel 10, eerste lid, Bpr. Uit deze stukken blijkt niet hoe CCV integriteitsrisico's identificeert en waarop zij haar risicobeheersing heeft gebaseerd. Hoewel de omvang van de individuele transactiestromen volgens CCV beperkt was, kunnen deze door bundeling desalniettemin leiden tot een hoge uitbetaling aan een individuele klant. Ook vormen alle transacties tezamen een betaalvolume van ruim EUR 13 miljard per 31 december 2020[8], wat laat zien dat CCV een grote marktspeler is. DNB kan CCV dan ook niet volgen in haar stelling dat de omvang van de overtreding beperkt is.

II Maatschappelijke impact

85. CCV heeft gesteld dat de door haar begane overtreding niet heeft geleid tot een maatschappelijke impact.[9] CCV heeft evenwel door na te laten over een (adequate) SIRA te beschikken een verhoogd risico gelopen dat integriteitsrisico's zich zouden verwezenlijken. Noch CCV noch DNB heeft echter kunnen vaststellen of die risico's zich hebben verwezenlijkt. Daarmee is de eventuele maatschappelijke impact evenmin vast te stellen. Bovendien miskent CCV met die stelling dat haar handelen zou *kunnen* leiden tot een schending van het vertrouwen in de markt. Wanneer publiekelijk zichtbaar zou worden dat de overtreding zoals CCV die heeft begaan, onbestraft zou blijven, zou dat tot gevolg kunnen hebben dat meer marktpartijen overtredingen begaan op het terrein van de integere bedrijfsvoering. De slotsom van het voorgaande is dat het gedrag van CCV om meerdere redenen de integriteit van het financiële stelsel bedreigt en de reputatie van de financiële sector in gevaar brengt.

[8] Zie FINREP CCV per 31 december 2020.
[9] Eerste aanvulling op het bezwaarschrift, p. 15, onder b4.

III Integriteit van CCV

86. Door het stelselmatig overtreden van de SIRA-verplichting heeft CCV, zoals hiervoor al overwogen, een verhoogd risico gelopen dat integriteitsrisico's zich zouden kunnen verwezenlijken. Het betoog van CCV dat haar integriteit niet in het geding is gekomen door de overtreding volgt DNB dan ook niet.

IV Financiële stelsel

87. CCV heeft gesteld dat het financiële stelsel geen gevolgen heeft ondervonden van de door haar begane overtreding. DNB ziet hierin echter geen grond voor boetematiging. Ook hier geldt dat noch CCV noch DNB heeft kunnen vaststellen of zich integriteitsrisico's hebben verwezenlijkt, zodat de eventuele gevolgen voor het financiële stelsel niet bekend zijn. Dat CCV die vaststelling vanwege het ontbreken van een adequate SIRA niet heeft kunnen doen, is een ernstige overtreding. Het bezwaar van CCV slaagt in zoverre niet.

88. Aangezien CCV ter onderbouwing van haar betoog deels verwijst naar wat zij heeft opgemerkt in haar bezwaar omtrent de opportuniteit, verwijst DNB naar haar reactie hierop in randnummers 51 tot en met 70.

89. Zoals hiervoor overwogen heeft DNB na heroverweging de duur van de overtreding vastgesteld op de periode van in ieder geval 1 januari 2016 tot en met in ieder geval 20 maart 2018. In het primaire besluit heeft DNB het basisboetebedrag voor de overtreding met 25% verhoogd wegens de ernst en de duur van de overtreding.[10] Nu de overtredingsduur na heroverweging is vastgesteld op een kortere

[10] Onder 27, 28 en 56 van het primaire besluit.

periode, acht DNB een verhoging van het boetebedrag met 25% niet langer passend.

90. Wel houdt DNB vast aan haar oordeel dat sprake is van een zodanig ernstige overtreding dat een verhoging van het basisboetebedrag nog steeds passend is. Daarbij neemt zij in aanmerking dat CCV, ondanks de gegeven *guidance* en aandacht voor het belang van de SIRA in diverse nieuwsbrieven, ruim twee jaar na dato nog nauwelijks een begin had gemaakt met het opstellen van een adequate SIRA. Niet alleen heeft CCV door op het moment dat DNB onderzoek deed nog steeds niet te beschikken over een (adequate) SIRA een sterk verhoogd risico gelopen dat integriteitsrisico's zich zouden verwezenlijken, maar ook is gelet op de omstandigheid dat CCV met een betaalvolume van ruim EUR 13 miljard per 31 december 2020 een grote marktspeler is, de potentiële maatschappelijke impact van die overtreding groot. Nu de verhoging met 25% in het primaire besluit was gebaseerd op de ernst en de duur van de overtreding en de duur na heroverweging op een kortere periode wordt vastgesteld, ziet DNB in dit geval aanleiding de verhoging te halveren. Gezien de hiervoor geschetste ernst van de overtreding acht DNB desalniettemin in dit geval een verhoging van het boetebedrag met 12,5% passend.

91. Uit het voorgaande volgt dat DNB het bezwaar gegrond verklaart voor zover dat is gericht tegen de verhoging met 25% van het basisbedrag van de bestuurlijke boete. DNB herroept het primaire besluit op dit punt en bepaalt die verhoging wegens verhoogde ernst alsnog op 12,5%. Dit leidt tot een boetebedrag van EUR 562.500,-.

Verwijtbaarheid

Bezwaar CCV

92. CCV stelt in de aanvulling op het bezwaarschrift dat er aanleiding bestaat om vanwege verminderde verwijtbaarheid het boetebedrag met 50% te verlagen. In aanvulling op wat CCV op het punt van de verwijtbaarheid verlagende omstandigheden reeds heeft aangevoerd (zie randnummers 48 tot en met 50), wijst zij daarbij op de volgende omstandigheden:

I. De overtreding behoort niet tot het bedrijfsmodel of de werkwijze van CCV; en

II. CCV heeft niet uit geldelijk gewin gehandeld of de belangen van particulieren en anderen ondergeschikt gemaakt. [11]

Reactie DNB

93. Uit stap 3 van het Algemeen boetetoemetingsbeleid volgt dat in het basisbedrag een gemiddelde verwijtbaarheid van de overtreder ligt besloten. DNB verlaagt of verhoogt het basisbedrag met maximaal 50%, indien de verwijtbaarheid van de overtreder een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt. DNB past deze verlaging of verhoging toe in stappen van in beginsel 25%.

94. Wat betreft de door CCV aangevoerde omstandigheden overweegt DNB als volgt.

I Werkwijze of bedrijfsmodel CCV

95. DNB heeft vastgesteld dat CCV stelselmatig de SIRA-verplichting heeft overtreden. De stelling van CCV dat de overtreding niet tot het bedrijfsmodel van CCV behoort en geen onderdeel uitmaakt van haar werkwijze mist dan ook feitelijke grondslag. Op basis van de door DNB onderzochte documenten en de verklaringen van medewerkers van CCV kan niet anders worden geoordeeld dan dat naleving van de SIRA-verplichting onvoldoende aandacht kreeg in de werkwijze van CCV.

[11] Eerste aanvulling op het bezwaarschrift, p. 18, onder b3 en b5.

II Geldelijk gewin

96. Ten aanzien van het gestelde ontbreken van geldelijk gewin of het daaraan ondergeschikt maken van belangen van klanten, merkt DNB op dat dit onverlet laat dat CCV wel concurrentievoordeel heeft behaald door het besparen van kosten wegens naleving van artikel 3:10, eerste lid, Wft juncto artikel 10, eerste lid, Bpr. DNB verwijst in dit verband naar hetgeen hierboven in randnummer 58 is overwogen.

97. Aangezien CCV ter onderbouwing van haar betoog deels verwijst naar wat zij heeft opgemerkt in haar bezwaar omtrent de opportuniteit, verwijst DNB naar haar reactie hierop in randnummers 51 tot en met 70. Gelet op hetgeen DNB daar omtrent de verwijtbaarheid heeft uiteengezet, ziet DNB na heroverweging geen aanleiding om het boetebedrag te verlagen.

98. Dit bezwaar treft geen doel.

Opstelling

Bezwaar CCV

99. Met de verwijzing naar de 'passendheidstoets', zoals opgenomen in stap 6 van het Algemeen boetetoemetingbeleid, meent CCV dat het boetebedrag verder met 20% moet worden verlaagd. Daartoe voert CCV aan dat zij actie heeft ondernomen, voordat het onderzoek van CCV was gestart, dat zij uit eigen beweging het auditrapport van [VERTROUWELIJK] met DNB heeft gedeeld en dat zij maatregelen heeft getroffen om de overtreding ongedaan te maken en herhaling te voorkomen.

Reactie DNB

100. Uit stap 6 van het Algemeen boetetoemetingsbeleid volgt dat DNB bij het bepalen van de boetehoogte rekening houdt met de opstelling van de overtreder. De verlaging van het boetebedrag wegens de opstelling van de overtreder bedraagt in beginsel maximaal 20%. DNB hanteert daarbij in beginsel de in bijlage 2 bij het beleid opgenomen tabel.

101. Hoewel CCV betoogt dat alle in stap 6 genoemde bijzondere omstandigheden zich in haar geval hebben voorgedaan, volgt DNB haar hierin niet. Op het punt van herstel- en verbetermaatregelen verwijst CCV naar het plan van aanpak van begin 2017, dat zij heeft opgesteld ter implementatie van het Integriteitsbeleid CCV. Met dit plan van aanpak is de overtreding echter niet beëindigd. DNB heeft immers vastgesteld dat CCV in ieder geval tot en met maart 2018 in overtreding was. Zoals DNB hierboven in randnummer 68 heeft overwogen, beschikte CCV pas op 26 februari 2019 over een adequate SIRA. Tot dat moment had CCV de overtreding dus nog niet beëindigd.

102. Wel staat vast dat CCV aan [VERTROUWELIJK] opdracht heeft verstrekt om een audit uit te voeren naar haar interne beheersmaatregelen. [VERTROUWELIJK] heeft in dit auditrapport van 31 oktober 2017 geconcludeerd dat CCV niet voldeed aan haar KYC-processen en dat CCV de wet- en regelgeving op het gebied van integriteit niet goed naleefde, althans, in ieder geval niet op het gebied van cliëntidentificatie. CCV heeft dit rapport vrijwillig aan DNB verstrekt, zonder dat zij daartoe verplicht was. Niet in geschil is dat dit rapport voor DNB vervolgens aanleiding heeft gevormd om de naleving door CCV van de SIRA-verplichting nader te onderzoeken, waarna de hier bestreden bestuurlijke boete is opgelegd.

103. Hoewel geen sprake is van de situatie dat CCV zelf volledig en adequaat onderzoek heeft verricht naar de in casu aan de orde zijnde overtreding,

ziet DNB in de omstandigheid dat CCV het auditrapport uit eigen beweging aan DNB heeft toegestuurd aanleiding om de boete te matigen. De tabel in bijlage 2 bij stap 6 van het Algemeen boetetoemetingsbeleid verbindt geen percentage aan de omstandigheid dat de overtreder uit eigen beweging de overtreding meldt. DNB acht in dit geval een matiging van de boete met 5% passend.

104. Gelet op het voorgaande is het bezwaar gegrond. DNB zal het primaire besluit op dit punt herroepen en de boete wegens de opstelling van CCV met 5% matigen tot EUR 534.375,-.

Termijnoverschrijding

Bezwaar CCV

105. CCV stelt dat DNB bij het bepalen van de boetehoogte ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de, in de bewoordingen van CCV, 'zeer lange duur' tussen de datum van het boeterapport van 10 januari 2019 en de datum van het primaire besluit van 9 juli 2020. DNB heeft de termijn van dertien weken, zoals volgt uit artikel 5:51, eerste lid, Awb, met bijna een jaar en drie maanden overschreden. Vanwege deze forse overschrijding dient de boete te worden verlaagd, aldus CCV.

Reactie DNB

106. Ingevolge stap 6 van het Algemeen boetetoemetingsbeleid kan DNB een bestuurlijke boete ook verlagen op grond van andere bijzondere omstandigheden, die in het kader van de evenredigheid van de boete relevant (kunnen) zijn. Ingevolge artikel 5:51, eerste lid, Awb dient een bestuursorgaan binnen dertien weken na de dagtekening van het boeterapport te beslissen omtrent het opleggen van een boete.

107. DNB heeft het boeterapport op 10 januari 2019 opgesteld en het primaire besluit genomen op 9 juli 2020. Daarmee is de in artikel 5:51 Awb genoemde termijn van dertien weken met bijna een jaar en drie maanden overschreden. Dit is een forse overschrijding, waaraan meerdere factoren hebben bijgedragen, zoals het feit dat het gaat om een zeer omvangrijk en complex dossier. Deze termijnoverschrijding is echter niet alleen te wijten aan DNB, maar ook aan CCV zelf. Zo hebben de verhinderingen aan de kant van CCV bij het inplannen van een mondelinge zienswijze – die aanvankelijk in het boetevoornemen was gepland op 26 september 2019, maar uiteindelijk plaatsvond op 4 december 2019 – bijgedragen aan de overschrijding van de termijn. Nu de termijn van artikel 5:51 Awb een termijn van orde is, ziet DNB in dit betoog van CCV geen aanleiding om tot matiging van de boete over te gaan. [12]

Cumulatie van boetes

Bezwaar CCV

108. CCV stelt dat DNB de bestuurlijke boete onevenredig hoog heeft vastgesteld. DNB heeft volgens CCV ten onrechte op dit punt geen verband gelegd met het andere boetebesluit [13].

109. Volgens CCV betreffen de bestuurlijke boetes alle vier voorschriften die een nadere invulling geven aan het vereiste van artikel 3:10 Wft of inhoudelijk verbonden zijn met de bepalingen omtrent een integere bedrijfsvoering.

[12] Zie in dit verband ook rechtbank Rotterdam 29 maart 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:2710, r.o. 8.2.
[13] Het besluit van 9 juli 2020 van DNB aan CCV (kenmerk: T048-235482999-1182).

110. Daarnaast staat het totale boetebedrag van EUR [VERTROUWELIJK], mede gelet op het verlaagde risicoprofiel van CCV, in geen verhouding tot andere bestuurlijke boetes die door DNB zijn opgelegd aan andere instellingen. Afgezien van [VERTROUWELIJK], is het totale boetebedrag van EUR [VERTROUWELIJK] de hoogste boete die door DNB of de Stichting Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) is opgelegd voor overtreding van de Wwft en de Sw.

Reactie DNB

111. Uit stap 6 van het Algemeen boetetoemetingsbeleid volgt dat, indien sprake is van te onderscheiden, maar met elkaar samenhangende overtredingen waarvoor twee of meer afzonderlijke bestuurlijke boetes worden opgelegd, DNB beoordeelt of het totaal aan bestuurlijke boetes passend is. Na de berekening van het boetebedrag per afzonderlijke overtreding, beziet DNB de berekende boetebedragen in totaliteit. Indien zij oordeelt dat het totaalbedrag, gelet op het geheel aan samenhangende gedragingen, niet passend is, laat DNB de boetehoogte van de hoogst berekende boete in stand. Zij matigt de andere boetes zodanig dat het totaal aan boetes, gelet op de samenhangende overtredingen, passend is.

112. DNB heeft met het primaire besluit en het andere boetebesluit [VERTROUWELIJK] bestuurlijke boete[VERTROUWELIJK] aan CCV opgelegd wegens overtreding van [VERTROUWELIJK] artikel 3:10, eerste lid, Wft juncto artikel 10, eerste lid, Bpr.

113. [VERTROUWELIJK]. Daarbij gaat het bij artikel 3:10 Wft om het beschikken over een systematische analyse van integriteitsrisico's waarop een instelling haar beleid kan baseren. [VERTROUWELIJK] De stelling dat het totaalbedrag gelet op het verlaagde risicoprofiel van CCV, in geen verhouding staat tot boetes aan andere instellingen, kan DNB – wat er ook zij van die stelling – niet volgen. Ook als sprake zou zijn van

een verlaagd risicoprofiel geldt voor CCV nog steeds de verplichting om een systematische analyse van de voor haar geldende integriteitsrisico's te maken, op basis daarvan beleid op te stellen en procedures en maatregelen te treffen om die risico's te beheersen en op continue basis de analyse, het beleid en de procedures te monitoren en waar nodig te actualiseren. Continu inzicht in de integriteitsrisico's en passende beheersing door middel van een SIRA moet er zijn ongeacht het risicoprofiel. Evenmin ontslaat een mogelijk verlaagd risicoprofiel CCV van het voldoen aan de in de andere beslissing op bezwaar genoemde wettelijke bepalingen. Er is dan ook geen reden om te oordelen dat vanwege een verlaagd risicoprofiel cumulatie van de boetes niet passend zou zijn.

Het betoog van CCV dat, afgezien van een strafrechtelijke schikking, het totale boetebedrag voor CCV in omvang het hoogste is dat door DNB of de AFM [VERTROUWELIJK] is opgelegd, betekent, wat verder ook van die stelling zij, evenmin dat cumulatie niet passend is. [VERTROUWELIJK]

114. Na heroverweging ziet DNB geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen.

Draagkracht

<u>Bezwaar CCV</u>

115. Volgens CCV dient DNB het totale boetebedrag ook op grond van draagkracht te matigen. Zij meent dat dit bedrag niet evenredig en passend is. Daartoe wijst CCV op hetgeen zij bij e-mail van 29 april 2020, in het aanvullend bezwaarschrift en in de aanvullingen op het bezwaarschrift aan DNB heeft gestuurd ter onderbouwing van haar stelling dat de ontwikkeling van haar financiële situatie geen ruimte biedt voor oplegging van substantiële boetes. Zij stelt dat de COVID-19-pandemie en de in verband daarmee in binnen- en buitenland getroffen

maatregelen voor CCV een substantiële omzetdaling opleveren voor zowel de korte als de middellange termijn en dat ook het resultaat en de kaspositie van CCV zich in 2020 en de jaren daarna in versterkte mate negatief zullen ontwikkelen. CCV stelt te verwachten dat zij, ongeacht welk scenario zich verder zal voltrekken, zwaar zal worden getroffen door deze crisis.

116. Volgens CCV besteedt DNB in het primaire besluit echter vrijwel geen aandacht aan hetgeen CCV heeft aangedragen in het kader van haar draagkracht. DNB fixeert zich in het primaire besluit en het andere boetebesluit enkel op het verschil tussen het eigen vermogen van CCV en de kapitaaleis die op CCV van toepassing is, zonder haar conclusie op dit punt nader te onderbouwen, aldus CCV. DNB gaat voorts geheel niet in op de door CCV aangedragen en uitvoerig onderbouwde omstandigheden, waaronder de gevolgen van COVID-19 op de korte en middellange termijn voor de omzet, kaspositie en het resultaat van CCV, het forse verlies dat CCV in 2019 heeft geleden en de zeer hoge kosten die CCV in 2020 heeft gemaakt en nog zal maken. Een dergelijke enge benadering van het vaststellen van de draagkracht van de overtreder verhoudt zich niet tot het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel en volgt ook niet uit stap 6 van de Boeteleidraad, waarin expliciet staat dat naast het eigen vermogen onder meer de omzet en de opgevoerde kosten als voor de vaststelling van draagkracht relevante omstandigheden kunnen gelden. CCV meent dan ook dat het primaire besluit op dit punt onzorgvuldig en gebrekkig is gemotiveerd.

<u>Reactie DNB</u>

117. Bij het bepalen van de hoogte van de boete houdt DNB op grond van stap 8 van het Algemeen boetetoemetingsbeleid zo nodig rekening met de financiële omstandigheden waarin de overtreder verkeert.

118. Uit deze stap volgt dat indien aannemelijk is dat het op grond van de voorgaande stappen berekende boetebedrag de draagkracht van de overtreder overstijgt, DNB in beginsel matigt. Bij de beoordeling of aanleiding bestaat tot matiging, kan DNB rekening houden met de omstandigheden waaronder de verminderde of onvoldoende draagkracht is ontstaan alsmede met op de korte termijn te verwachten positieve financiële resultaten van de overtreder. Uitgangspunt voor de omvang van de matiging is dat DNB niet verder matigt dan tot een bedrag dat de overtreder redelijkerwijs geacht moet worden te kunnen voldoen, zo nodig met het aangaan van een betalingsregeling van maximaal twee jaar.

119. Om te bepalen of een overtreder een boete kan dragen, kijkt DNB in de eerste plaats naar het eigen vermogen minus de kapitaaleis, waaruit het vrij aanwendbare vermogen blijkt. Hieruit wordt duidelijk of het vrij aanwendbare vermogen toereikend is om de boete te betalen. In dat verband heeft DNB vastgesteld dat het eigen vermogen van CCV EUR [VERTROUWELIJK] bedroeg. De kapitaaleis van CCV bedroeg EUR [VERTROUWELIJK]. Daarmee beschikte CCV over een vrij aanwendbaar vermogen van ongeveer EUR 55 miljoen. Met dit vermogen is CCV in staat om de vier boetes van in totaal EUR [VERTROUWELIJK] te betalen. Daarnaast beschikt CCV over EUR [VERTROUWELIJK] aan liquide middelen, die volledig ter vrije beschikking van CCV staan.[14]

120. DNB heeft – door te kijken naar het eigen vermogen, de kapitaaleis en de liquiditeit – voldoende zicht op de draagkracht van CCV. Daarom acht DNB het in dit verband minder relevant wat precies uit de winst- en verliesrekening van CCV blijkt. Uit de winst- en verliesrekening kan immers hooguit worden afgeleid welk resultaat CCV in een bepaald jaar

[14] Jaarverslag 2019, p. 27.

heeft behaald en niet zozeer wat het vrij aanwendbare vermogen is. Overigens is het ook niet zo dat DNB, zoals CCV kennelijk veronderstelt, naar de winst- en verliesrekening van een onderneming dient te kijken. In de toelichting bij het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (hierna: Bbbfs) is vermeld dat DNB hiernaar kan kijken als de winst- en verliesrekening een beter of geschikter beeld kan geven van de draagkracht.[15] Die situatie doet zich hier niet voor, nu DNB zich reeds op basis van het eigen vermogen, de kapitaaleis en de liquiditeit een afdoende oordeel heeft kunnen vormen over de draagkracht van CCV.

121. CCV stelt over 2020 een verlies van EUR [VERTROUWELIJK] te verwachten. De oorzaak hiervan ligt volgens CCV (onder meer) in de eenmalige kosten voor het KYC-project, de door DNB opgelegde boetes en de vervanging van het transactieverwerkingssysteem.[16] Op 2 februari 2021 heeft DNB CCV gevraagd of het klopt dat in dit verlies niet de verkoop van de activiteiten in Zwitserland is opgenomen. CCV heeft dat op 12 februari 2021 bevestigd zonder het verkoopbedrag te vermelden. Uit door CCV aan DNB verstrekte cijfers is DNB vervolgens bekend geworden dat de eenmalige baten uit deze verkoop ongeveer EUR [VERTROUWELIJK] bedragen. Als dit bedrag in aanmerking wordt genomen levert dat onder de streep een positief resultaat op over 2020. Dat CCV bestrijdt dat de door haar aangevoerde eenmalige kosten en baten een vertekend beeld zouden opleveren, kan DNB dan ook niet volgen. CCV heeft door wel de eenmalige hoge kosten, maar niet de aanzienlijke eenmalige baten uit de verkoop te vermelden juist een vertekend beeld gegeven van haar financiële positie. Daarbij wijst DNB erop dat het van belang is voor de beoordeling van de draagkracht van CCV dat zij volledig inzicht geeft in haar financiële situatie.

[15] Staatsblad 2009, 329.
[16] Bijlage 7 bij het aanvullend bezwaarschrift, p. 3.

122. Verder is CCV uitvoerig ingegaan op de gevolgen die COVID-19 naar verwachting voor haar zal hebben. Onder meer verwacht of constateert zij reeds een daling in het aantal transacties en een toename van het aantal faillissementen van haar cliënten. Haar stellingen over de gevolgen van COVID-19 heeft CCV onder meer onderbouwd met diverse doorgerekende scenario's. DNB begrijpt dat COVID-19 (aanzienlijke) impact heeft of zal hebben op financiële instellingen. Echter, gelet op het vrij aanwendbaar vermogen van EUR [VERTROUWELIJK], is DNB ook na heroverweging van oordeel dat CCV ook in het door CCV als meest ongunstig aangeduide COVID-19-scenario de boetes van in totaal EUR [VERTROUWELIJK] kan dragen. Bovendien kan CCV, indien gewenst, een verzoek bij DNB indienen om met DNB een betalingsregeling te treffen waarin de boetes in 24 maanden worden betaald.

123. Gelet op het voorgaande ziet DNB ook na heroverweging geen aanleiding om de boete verder te matigen op grond van draagkracht.

Redelijke termijn

124. Tot slot merkt DNB op dat gelet op de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter [17] over de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de duur van de bestuurlijke besluitvorming DNB in bezwaar aanleiding geeft tot matiging van de oplegde boete. Uit deze rechtspraak volgt dat de redelijke termijn aanvangt met het voornemen tot het opleggen van de bestuurlijke boete. Het voorgenomen boetebesluit is op 12 september 2019 bekendgemaakt, waarmee de redelijke termijn op dat moment is aangevangen. In beginsel gaat de

[17] Zie onder meer CBb 16 januari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:32, r.o. 5.10 en 5.11.

bestuursrechter uit van overschrijding van de redelijke termijn als gerekend vanaf het boetevoornemen op het moment dat de rechtbank uitspraak doet, meer dan twee jaar is verstreken.

125. Deze beslissing dateert van 13 april 2022. Daarmee is de termijn van twee jaar al ruimschoots overschreden voordat een eventueel beroep is ingesteld. Daar staat tegenover dat de primaire fase relatief lang heeft geduurd, als gevolg van het meermaals op verzoek van CCV uitstellen van de zienswijzezitting. Ook heeft CCV verzocht om een aanvullende termijn (tot januari 2020) voor het indienen van een schriftelijke zienswijze, die bovendien omvangrijk was. In bezwaar zijn voorts na de hoorzitting in november 2020 nog tweemaal aanvullende stukken ingediend door CCV, de laatste in februari 2021. De vertraging bij de totstandkoming van de beslissing op bezwaar in de periode daarna is echter aan DNB te wijten. Volgens vaste jurisprudentie wordt bij een overschrijding van de redelijke termijn de boete in beginsel gematigd met 5% per (naar boven afgerond) half jaar dat de redelijke termijn is overschreden. DNB stelt vast dat de bestuurlijke besluitvorming na de laatstelijk door CCV ingediende stukken in de bezwaarfase en rekening houdend met enige verwerkingstijd daarvoor, nog een jaar heeft geduurd zonder aanwijsbare reden. DNB ziet daarin aanleiding de boete met 10% matigen tot EUR 480.938,-.

4. PROCESKOSTENVERGOEDING

126. CCV heeft verzocht om vergoeding van de gemaakte rechtsbijstandskosten.

127. Nu het primaire besluit deels wordt herroepen, zal DNB met toepassing van artikel 7:15 Awb het verzoek van CCV om vergoeding van de

proceskosten toekennen. Het aantal toe te kennen punten wordt ingevolge het Besluit proceskosten bestuursrecht vastgesteld op 2. Dit betreft 1 punt voor het indienen van een bezwaarschrift en 1 punt voor het verschijnen bij de hoorzitting. De toegepaste wegingsfactor is gemiddeld (1). In bezwaar wordt een bedrag van EUR 541,- per punt toegekend. Derhalve wordt het totale door DNB aan CCV te vergoeden bedrag vastgesteld op EUR 1.082,-.

5. BESLISSING OP BEZWAAR

128. DNB beslist naar aanleiding van het bezwaar van CCV gericht tegen het primaire besluit als volgt. Zij
- verklaart het bezwaar deels gegrond,
- herroept het primaire besluit voor zover het de hoogte van de opgelegde bestuurlijke boete betreft,
- bepaalt die boete alsnog op EUR 480.940,- ,
- bepaalt dat dit besluit in zoverre in de plaats treedt van het primaire besluit,
- handhaaft het primaire besluit voor het overige onder aanvulling van de motivering zoals opgenomen in deze beslissing, en
- kent een proceskostenvergoeding toe in verband met door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand van in totaal EUR 1.082,-.

6. BEROEP

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

Rechtbank Rotterdam

Afdeling Publiek
Team 2 Bestuursrecht
Postbus 50951
3007 BM ROTTERDAM

U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Hoogachtend,

Bijlagen

1. Verslag hoorzitting 30 november 2020
2. Wettelijk kader