

PER AANGETEKENDE POST EN E-MAIL

[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]
Email: [VERTROUWELIJK]

De Nederlandsche Bank N.V.
Steven Maijoor
Directeur

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

Onderwerp

Beslissing op bezwaar – Caleen Financial Services B.V.

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Geachte [VERTROUWELIJK],

Hierbij ontvangt u de beslissing van De Nederlandsche Bank N.V. (**DNB**) op het namens Caleen Financial Services B.V. (**CFS**) ingediende (pro forma) bezwaarschrift van 7 maart 2024, zoals aangevuld op 23 april 2024 (hierna tezamen: **Bezwaarschrift**).

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Het Bezwaarschrift richt zich tegen het besluit van DNB van 29 januari 2024 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) (**Intrektingsbesluit**) en het besluit van DNB van 2 februari 2024 (met kenmerk: [VERTROUWELIJK] tot wijziging van de inwerkingtreding van voornoemd besluit (hierna tezamen: het **Primaire Besluit**). Daarin heeft DNB besloten om de aan CFS verleende vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener (als bedoeld in artikel 2:3a Wet op het financieel toezicht (Wft)) per 5 april 2024 in te trekken met een afwikkeltermijn tot 15 april 2024.

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

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

Inhoudsopgave

1. Procesverloop 3

2. Het Primaire Besluit..... 7

3. Gronden van bezwaar 7

4. Heroverweging van het Primaire Besluit..... 8

4.1 Inleidende overwegingen 8

4.2 Bezwaargrond I: [VERTROUWELIJK] 10

4.3 Bezwaargrond II: Opzegging klantrelatie CFS door [VERTROUWELIJK] 10

4.4 Bezwaargrond III: Betalingsregeling tussen DNB en CFS.... 12

4.5 Bezwaargrond IV: Dagelijks beleidsbepalers bij CFS..... 13

4.6 Bezwaargrond V: Intrekking vergunning als formele maatregel is onevenredig 15

4.7 Bezwaargrond VI: [VERTROUWELIJK].....Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd. 16

4.8 Conclusie 16

5. Beslissing op bezwaar 17

6. Beroep 17

Bijlage 1: Verslag van de Eerste Hoorzitting 18

Bijlage 2: Verslag van de Tweede Hoorzitting 19

Bijlage 3: Wettelijk kader..... 20

Datum
21 maart 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

1. Procesverloop

1. [VERTROUWELIJK] Vanaf de implementatie van de Richtlijn (EU) 2015/2366 (i.e. de Herzene richtlijn betaaldiensten (PSD2)) is deze vergunning omgezet. Vanaf 19 februari 2019 beschikt CFS over een vergunning om betaaldienst 6 van de bijlage bij de PSD2 te verlenen.
2. De betaaldiensten van CFS zijn met name gericht op Somalië en de hoorn van Afrika. Het merendeel van de klanten van CFS stort bij de kantoren en agenten van CFS in Nederland (contante) gelden die bestemd zijn voor begunstigden. CFS heeft echter ook agenten die elders in Europa gevestigd zijn, en die bij DNB staan geregistreerd. Tot eind 2020 was CFS onder meer met agenten actief in Noorwegen.
3. Op 6 december 2019 heeft DNB een brief ontvangen van de Noorse toezichthouder Finanstilsynet (hierna: **Noorse Toezichthouder**). Daarin verzocht de Noorse Toezichthouder aan DNB om over te gaan tot doorhaling van de registratie van een bepaalde agent van CFS in Noorwegen. Deze agent zou volgens de Noorse Toezichthouder fungeren als stroman van [VERTROUWELIJK] die in Noorwegen van meerdere strafbare feiten wordt verdacht.
4. Op 14 december 2020 heeft DNB van de Noorse Toezichthouder een brief ontvangen waarin de Noorse Toezichthouder aan DNB verzoekt om over te gaan tot doorhaling van de registratie van alle agenten van CFS in Noorwegen, en om de [VERTROUWELIJK] in overweging te nemen. Reden hiervoor is dat CFS en haar netwerk van agenten, betrokken lijken te zijn bij criminele activiteiten. Daarnaast heeft de Noorse Toezichthouder de activiteiten van alle agenten van CFS in Noorwegen tijdelijk opgeschort, gelet op de ernst en spoedeisendheid van de situatie, als voorzorgsmaatregel op grond van artikel 48 van Richtlijn (EU) 2015/849 en artikel 30 van Richtlijn (EU) 2015/2366.
5. Op 11 mei 2021 heeft DNB CFS bericht dat CFS vanaf oktober 2021 beschikt over één bestuurder en daarmee vanaf 21 oktober 2019 in overtreding is van artikel 3:15, eerste lid, van de Wet financieel toezicht (Wft).
6. Op 25 mei 2021 heeft DNB van de Noorse Toezichthouder een brief ontvangen waarin de Noorse Toezichthouder (conform artikel 28 van Europese PSD2 Richtlijn) haar redelijke gronden tot ongerustheid over CFS en haar agenten uiteen heeft gezet ten aanzien van het witwassen van geld of de financiering van terrorisme (in de zin van de Europese Richtlijn 2015/849).
7. Op 27 mei 2021 heeft DNB aan CFS een voorgenomen besluit gestuurd tot doorhaling van de inschrijving van de agenten van CFS in Noorwegen.
8. Op 28 juni 2021 heeft CFS aan DNB een brief gestuurd met haar zienswijze ten aanzien van dit voorgenomen besluit.
9. Op 31 augustus 2021 heeft DNB een besluit genomen tot doorhaling van de inschrijving van de agenten van CFS in Noorwegen (hierna: **Doorhalingsbesluit**). Tegen dit besluit heeft CFS op 11 oktober 2021 bezwaar gemaakt.
10. Bij brief van 7 februari 2022 heeft DNB bevestigd dat dat [VERTROUWELIJK] De redelijke aanleiding hiervoor vormde volgens DNB onder meer de toezichtshistorie van CFS en de verdenking van witwassen door [VERTROUWELIJK] in Noorwegen, de betrokkenheid hierbij van CFS

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

en het door de Noorse politie aanmerken van [VERTROUWELIJK] als verdachte.

11. Op 23 maart 2023 heeft DNB het door CFS ingediende bezwaar tegen het Doorhalingsbesluit ongegrond verklaard.
12. Op 8 mei 2023 heeft CFS beroep aangetekend tegen de beslissing op bezwaar inzake het Doorhalingsbesluit (hetgeen zij later op 27 februari 2024 heeft ingetrokken, waarmee het Doorhalingsbesluit onherroepelijk werd).
13. Op 23 juni 2022, 23 januari 2023 en 21 maart 2023 heeft DNB [VERTROUWELIJK].
14. Op 23 september 2022 heeft DNB aan CFS een brief gestuurd waarin DNB constateert dat CFS niet beschikt over de wettelijk vereiste solvabiliteit. Daarmee is sprake van een kapitaaltekort en een overtreding van artikel 3:57, eerste tot en met derde lid, van de Wft. DNB geeft hierin aan welke acties zij van CFS verwacht en over welke handhavingsmaatregelen zij dienaangaande beschikt.
15. [VERTROUWELIJK]. Daarin heeft DNB beschreven welke acties zij van CFS verlangt en aangekondigd dat als CFS niet voldoet aan de beschreven verwachtingen van herstel, DNB zich zal beraden op de inzet van formele maatregelen waaronder het intrekken van de vergunning.
16. Op 27 september 2023 heeft DNB het voorgenomen besluit tot het intrekken van de vergunning van CFS ([VERTROUWELIJK]) gefinaliseerd.
17. Op 28 september 2023 heeft DNB [VERTROUWELIJK] eerst telefonisch aangekondigd dat DNB voornemens was om de vergunning van CFS in te trekken, [VERTROUWELIJK] Per e-mail van diezelfde dag heeft DNB dit bevestigd, alsook aangeboden om dit voornemen en de procedure van dat voorgenomen besluit [VERTROUWELIJK] informeel toe te lichten (afgezien van de formele zienswijzeprocedure). Hiervan is geen gebruik gemaakt.
18. Per e-mail van 20 oktober 2023 heeft CFS DNB gevraagd om een inventarislijst, de relevante stukken en om in de gelegenheid te worden gesteld een mondelinge zienswijze te verstrekken.
19. Per e-mail van 28 oktober 2023 heeft DNB twee inventarislijsten verstrekt en verwezen naar de tussen DNB en CFS gevoerde correspondentie. Voorts heeft DNB de zienswijze termijn verlengd naar 15 november 2023.
20. Op 8 november 2023 heeft CFS, naar eigen zeggen ter behoud van rechten, prematuur bezwaar gemaakt omdat naar haar oordeel in het voornemen tot het intrekken van haar vergunning [VERTROUWELIJK]. De ontvangst van dit bezwaar is door DNB bij e-mail van 17 november 2023 bevestigd waarna DNB de behandeling heeft aangehouden.
21. Op 15 november 2023 heeft CFS haar zienswijze mondeling gedeeld ten kantore van DNB.
22. Op 27 november 2023 heeft er een gesprek over de afwikkeling van CFS plaatsgevonden ten kantore van DNB. Daarbij is onder meer afgesproken dat CFS haar mondelinge zienswijze schielijk zal bevestigen op 6 december 2023.
23. Per e-mail van 29 november 2023 heeft CFS gevraagd om uitstel tot einde van die week. Per e-mail van 4 december 2023 heeft DNB CFS in

Datum
21 maart 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

de gelegenheid gesteld om de schriftelijke zienswijze uiterlijk 8 december 2023 in te dienen.

24. Per e-mail van 4 december 2023 heeft DNB CFS gevraagd om haar visie op twee Noorse tenlasteleggingen van 10 december 2021 en 17 juni 2022. Na daartoe verleend uitstel door DNB, heeft CFS per e-mail van 8 december 2023 haar (concept) aantekeningen van de zienswijze toegestuurd, en per e-mail van 11 december 2023 haar visie op voornoemde tenlasteleggingen. Bij e-mail van 19 januari 2024 heeft CFS de laatste ontwikkelingen beschreven, welke op 22 januari 2024 door CFS zijn toegelicht. Per e-mail van 23 januari 2024 heeft DNB hierop gereageerd.
25. Middels het Intrekkingsbesluit van 29 januari 2024 heeft DNB de aan CFS verleende vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener ingetrokken. De ingangsdatum van dit besluit betrof 5 februari 2024, met een afwikkeltermijn tot uiterlijk 4 maart 2024. Bij dit besluit zijn twee bijlagen gevoegd: 1. Een overzicht van de toezichthistorie van CFS, en 2. [VERTROUWELIJK].
26. Per besluit van 2 februari 2024 heeft DNB de inwerkingtreding van voornoemd besluit gewijzigd, door de inwerkingtredingdatum hiervan aan te passen naar 5 april 2024 met een afwikkeltermijn tot 15 april 2024.
27. Op 7 maart 2024 heeft CFS (pro forma) bezwaar gemaakt tegen het Primaire Besluit.
28. Per brief van 12 maart 2024 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) heeft DNB de ontvangst van dit bezwaar bevestigd.
29. Per brief van 23 april 2024 heeft CFS dit bezwaar aangevuld met gronden.
30. Op 13 juni 2024 hebben DNB en CFS een Teams gesprek gehad over de strekking van het ingediende bezwaar.
31. Per brief van 21 juni 2024 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) heeft DNB aan CFS de geplande hoorzitting op 8 juli 2024 bevestigd. In deze uitnodiging voor de hoorzitting heeft DNB CFS verzocht zo spoedig mogelijk contact met haar op te nemen indien CFS gebruik wenst te maken van de gelegenheid om – voorafgaand aan deze hoorzitting– de op de zaak betrekking hebbende stukken (hierna: **ODZBHS**) in te zien.
32. Zoals ook uiteengezet in de e-mail van DNB van 4 juli 2024, heeft (de advocaat van CFS) naar aanleiding van deze brief op dinsdag 2 juli 2024 (telefonisch) contact opgenomen met DNB over de ODZBHS. Daarop heeft DNB haar per e-mail van 2 juli 2024 de inventarislijsten toegezonden en verzocht om diezelfde dag aan te geven van welke ODZBHS CFS kennis wenst te nemen. Daarop heeft CFS dinsdagavond 2 juli 2024 aangegeven kennis te willen nemen van alle ODZBHS die niet rechtstreekse correspondentie tussen DNB En CFS betreffen. Zoals door DNB aangegeven tijdens het eerste telefonisch contact hierover op 2 juli 2024, heeft DNB enige tijd nodig om kennisname van de ODZBHS te organiseren en faciliteren. Daarop heeft CFS op 4 juli 2024 verzocht om de 8 juli 2024 geplande hoorzitting te verplaatsen.
33. Op 14 augustus 2024 heeft de hoorzitting via Teams plaatsgevonden (hierna aangeduid als: **Eerste Hoorzitting**). Bij deze beslissing op bezwaar is een zakelijk verslag van de Eerste Hoorzitting opgenomen (**Bijlage 1**).

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

34. Per e-mail van 22 augustus 2024 heeft DNB CFS bericht naar aanleiding van de nadere mondelinge toelichting door CFS van het bezwaar tijdens de Eerste Hoorzitting, en het beantwoorden van de vragen van DNB daarover. Daarbij is het DNB duidelijk geworden dat dit bezwaar [VERTROUWELIJK]. Naar aanleiding hiervan heeft DNB CFS in de gelegenheid gesteld om aan te geven of zij opnieuw, en dan onder de leiding van een externe voorzitter, wenst te worden gehoord omtrent haar bezwaar, althans (uitsluitend) voor zover dat betrekking heeft op [VERTROUWELIJK]. Daarvan was geen sprake bij de Eerste Hoorzitting op 14 augustus 2024.
35. Per e-mail van 28 augustus 2024 heeft CFS DNB bericht dat CFS en haar bestuur het op prijs stellen wanneer een hoorzitting kan plaatsvinden onder leiding van een externe voorzitter.
36. Per e-mail van 4 september heeft DNB aangekondigd CFS nader te berichten over de datum waarop deze hoorzitting kan plaatsvinden. Daarnaast heeft DNB CFS verzocht om in te stemmen met het opschorten van de beslistermijn, gerekend vanaf haar e-mail van 22 augustus 2024 tot aan de te plannen hoorzitting.
37. Per e-mail van 9 september 2024 heeft CFS ingestemd met het opschorten van de beslistermijn tot de datum van de hoorzitting.
38. Per e-mail van 11 september 2024 heeft DNB aan CFS bericht dat de hoorzitting onder regie van een externe voorzitter kan plaatsvinden op 8 oktober 2024.
39. Per e-mail van 19 september 2024 heeft CFS daarop aangegeven op die datum verhinderd te zijn. Daarop heeft DNB een nieuwe datum voor deze hoorzitting voorgesteld, en na instemming zijdens CFS, gepland op 15 oktober 2024.
40. Per e-mail van 11 oktober 2024 heeft de advocaat van CFS aan DNB bericht wegens ziekte verhinderd te zijn op de datum van de hoorzitting 15 oktober 2024, en verzocht om de behandeling te verdagen.
41. Per e-mail van 28 oktober 2024 heeft DNB CFS bericht dat DNB bereid is om de hoorzitting opnieuw in te plannen op een van de daarbij voorgestelde momenten. Daarbij benadrukt DNB dat het belang van een voortvarende behandeling van de bezwaarprocedure zich naar het oordeel van DNB verzet tegen verder uitstel van de hoorzitting.
42. Op 26 november 2024 heeft DNB op digitale wijze aanvullende stukken aan CFS verstrekt. Te weten, een verslag van de Eerste Hoorzitting, diverse afschriften van correspondentie tussen DNB en CFS omtrent de (planning van de) tweede hoorzitting met de externe voorzitter en correspondentie tussen DNB en de Noorse politie inclusief enkele bijbehorende bijlagen.
43. Op 17 december 2024 heeft de hoorzitting plaatsgevonden onder leiding van een externe voorzitter (hierna aangeduid als: **Tweede Hoorzitting**). Daarbij is CFS gehoord omtrent haar bezwaar voor zover dat betrekking heeft op [VERTROUWELIJK]. Bij deze beslissing op bezwaar is een zakelijk verslag van de Tweede Hoorzitting opgenomen (**Bijlage 2**).
44. Op 18 december 2024 heeft DNB CFS nader bericht naar aanleiding van de Tweede Hoorzitting. Daarin gaf de advocaat van CFS aan de op 26 november 2024 aan CFS toegezonden stukken (nog) niet te hebben kunnen raadplegen. Gelet daarop heeft DNB haar vragen over die aanvullende stukken per e-mail aan CFS toegezonden, en de gelegenheid

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

geboden om daarop te reageren tot en met 10 januari 2025. Voorts bevestigt DNB hierin dat CFS tijdens de Tweede Hoorzitting heeft ingestemd met nader uitstel van de beslistermijn gelijk aan de periode tot aan de beantwoording van die vragen door CFS.

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

45. Per e-mail van 10 januari 2025 heeft CFS de vragen van DNB beantwoord. Bij die beantwoording is een afschrift gevoegd van een document van de Noorse opsporingsautoriteiten en een e-mail van de Noorse advocaat van CFS.
46. Per e-mail van 5 maart 2025 heeft DNB bevestigd dat CFS telefonisch heeft ingestemd met uitstel van de beslistermijn voor de duur van twee weken, en daarmee tot 24 maart 2025.

2. Het Primaire Besluit

47. In het Primaire Besluit heeft DNB besloten om de vergunning van CFS voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener in te trekken per 5 april 2024. Daarbij heeft DNB een afwikkeltermijn bepaald tot 15 april 2024.
48. Samengevat, is het Primaire Besluit gebaseerd op drie zelfstandige wettelijke grondslagen: i. CFS blijft in gebreke om te voldoen aan haar wettelijke verplichtingen (artikel 1:104, eerste lid, sub d, Wft); ii. CFS voldoet niet aan de verplichting tot betaling van de kosten van doorlopend toezicht (artikel 1:104, eerste lid, sub o, Wft juncto artikel 15 Wet bekostiging financieel toezicht); en, iii. CFS heeft DNB herhaaldelijk niet in kennis gesteld van belangrijke ontwikkelingen die verband houden met de voorwaarden voor de vergunningverlening (artikel 1:104, eerste lid, sub n, Wft).
49. [VERTROUWELIJK].

3. Gronden van bezwaar

50. In haar Bezwaarschrift en tijdens de Eerste Hoorzitting en Tweede Hoorzitting heeft CFS, samengevat, de volgende bezwaargronden aangevoerd:
- I. DNB heeft op onjuiste gronden geconcludeerd dat [VERTROUWELIJK] In dat kader verwijst CFS specifiek naar randnummers 2-5 van het [VERTROUWELIJK] Ten aanzien van dit oordeel stelt CFS dat:
- A. De verwijzingen naar de overtredingen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en Wft in dat verband te generiek zijn (randnummer 2);
- B. [VERTROUWELIJK];
- C. Los daarvan, DNB is uitgegaan van onjuiste feiten ten aanzien van het Noorse strafrechtelijke onderzoek; en
- D. [VERTROUWELIJK].
- II. De opzegging van de klantrelatie met CFS door [VERTROUWELIJK] had door DNB niet ten grondslag mogen worden gelegd aan de intrekking van de vergunning.
- III. DNB heeft bij de intrekking van de vergunning ook ten onrechte meegewogen dat CFS de heffingen voor toezichtskosten niet betaalde,

- nu DNB daarbij geen acht heeft geslagen op de betalingsregeling die DNB met CFS heeft getroffen.
- IV. DNB miskent dat CFS er alles aan heeft gedaan om wel over twee dagelijks beleidsbepalers te beschikken.
 - V. Het Primaire Besluit is onevenredig omdat CFS haar vergunning zelf had willen inleveren.
 - VI. Ook is het Primaire Besluit onevenredig omdat [VERTROUWELIJK] niet nodig waren of zijn, voor het onderbouwen c.q. in stand laten van het Primaire Besluit.

Datum
21 maart 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

51. Deze bezwaargronden worden hierna puntsgewijs besproken, waarbij ook de daarbij door CFS aangedragen onderbouwing nader aan bod komt.

4. Heroverweging van het Primaire Besluit

4.1 Inleidende overwegingen

52. DNB heeft het Primaire Besluit op grond van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heroverwogen naar aanleiding van de bezwaren van CFS. Daarbij heeft DNB beoordeeld of zij ten tijde van het Primaire Besluit op juiste gronden heeft besloten om de vergunning van CFS in te trekken. Daarnaast heeft DNB, voor zover relevant, feiten en omstandigheden die zich na het Primaire Besluit hebben voorgedaan betrokken bij die heroverweging.

53. In **Bijlage 3** bij deze beslissing op bezwaar is de wet- en regelgeving opgenomen die voor de beoordeling van het bezwaar met name van belang is. DNB gaat hierna puntsgewijs in op de bezwaargronden van CFS. Daaraan voorafgaand gaat DNB hierna eerst in op: A. het toetsingskader in bezwaar, B. de opbouw van het Primaire Besluit en het daartegen gerichte bezwaar, C. de mogelijkheid tot alternatieve afdoening van het bezwaar, en D. het verzoek van CFS om een reactie te kunnen geven alvorens DNB over zou gaan tot publicatie van het Primaire Besluit.

A. Toetsingskader in bezwaar

54. In haar Bezwaarschrift heeft CFS – onder verwijzing naar artikel 7:11 Awb – DNB verzocht om haar gronden in bezwaar te onderwerpen aan een integrale heroverweging en een toetsing ex nunc. Ook verzoekt het Bezwaarschrift om hetgeen CFS in het kader van haar zienswijze voorafgaand aan het Primaire Besluit heeft aangevoerd, als herhaald en ingelast te beschouwen. Daartoe verwijst CFS onder meer naar de twee bijlagen (hierna aangeduid als **Bijlage A** en **Bijlage B**) bij haar Bezwaarschrift.
55. Naar aanleiding hiervan verduidelijkt DNB dat uit afdeling 7.2 van de Awb volgt dat de beoordeling in bezwaar in beginsel ex nunc geschiedt. Dit betekent dat DNB in bezwaar zal beoordelen of het Primaire Besluit (wat betreft de daarin opgenomen feiten, grondslag en movering) in stand kan blijven dan wel dat het daartegen gerichte bezwaar gegrond is. Daarbij zal DNB ook acht slaan op de feiten en omstandigheden die (pas) tijdens de bezwaarschriftprocedure naar voren zijn gekomen, en die mogelijk een ander of nader licht kunnen werpen op de toestand zoals die was op de datum van het Primaire Besluit.
56. Verder volgt uit de Awb dat de heroverweging in bezwaar plaatsvindt op grondslag van het bezwaar. Blijkens de memorie van toelichting heeft deze aanwijzing voor de heroverweging betekenis voor de omvang van het geding in bezwaar. Hoewel bezwaargronden ruim dienen te worden opgevat en een bestuursorgaan, zoals DNB, ook dient na te gaan of andere feiten of omstandigheden in bezwaar tot een ander oordeel

dienen te leiden, betekent dit dat onderdelen van het besluit die geheel losstaan van de aangevoerde bezwaargronden in bezwaar in beginsel buiten beschouwing blijven.¹

57. Voor de onderhavige zaak betekent dit dat de heroverweging van DNB in bezwaar in beginsel plaatsvindt op grondslag van hetgeen door CFS is aangevoerd. Ten aanzien van het verzoek van CFS om daarbij al hetgeen door haar is aangedragen in het kader de zienswijze te betrekken, merkt DNB op dat deze (algemene) verwijzing onvoldoende concreet en specifiek is. CFS heeft nagelaten te specificeren welke onderdelen van haar zienswijze door DNB onjuist of onvolledig zijn meegewogen bij het nemen van het Primaire Besluit. Zij heeft evenmin gemotiveerd om welke reden(en) het Primaire Besluit in het licht daarvan niet in stand zou kunnen blijven. Om diezelfde redenen gaat DNB hierna niet (afzonderlijk) in op Bijlage A, nu dit een algemeen (concept) verslag van CFS betreft van de zienswijzezitting en hetgeen daarbij door CFS is gezegd en aangevoerd.

58. In het kader van haar heroverweging zal DNB hierna, waar nodig, ingaan op Bijlage B bij het Bezwaarschrift van CFS. Dit betreft een overzicht van specifieke punten die DNB volgens CFS in het voortraject in onvoldoende mate heeft betrokken bij de voorbereiding van het Primaire Besluit. Volgens CFS is de motivering daarvan in het licht van de aangedragen feiten in zoverre niet draagkrachtig. Bij de bespreking van de bezwaargronden zal DNB hierna dan ook, waar nodig, ingaan op deze Bijlage B.

B. Opbouw Primaire Besluit en het daartegen gerichte bezwaar

59. Ter verduidelijking merkt DNB op dat het Primaire Besluit ziet op de intrekking door DNB van de aan CFS verleende vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener. [VERTROUWELIJK]

60. Het Bezwaarschrift van CFS is gericht tegen voornoemde vergunningintrekking. [VERTROUWELIJK]. Derhalve zal DNB de bezwaargronden van CFS, voor zover daartegen gericht, ook meenemen in haar heroverweging. Ten aanzien daarvan heeft, op verzoek van CFS, aldus ook de Tweede Hoorzitting plaatsgevonden onder leiding van een externe voorzitter.

61. Voorts merkt DNB in dit verband nog op dat [VERTROUWELIJK] Uit het Bezwaarschrift en hetgeen tijdens de hoorzittingen is aangevoerd, volgt echter dat CFS niet alleen bezwaar heeft gemaakt wegens de gevolgen van het Primaire Besluit voor CFS maar [VERTROUWELIJK] zal DNB in haar heroverweging ook ingaan op deze onderdelen van het bezwaar.

C. Mogelijkheid tot alternatieve afdoening bezwaar

62. DNB en CFS hebben bij aanvang van de bezwaarprocedure geïnventariseerd of er een andere afdoeningswijze dan een formele beslissing op het bezwaar, mogelijk, uitkomst kon bieden. De aanleiding voor deze inventarisatie vormde het verzoek van CFS aan DNB in het Bezwaarschrift om het Primaire Besluit te herroepen, althans te wijzigen in die zin dat hierin tot uitdrukking wordt gebracht dat het bestuur van CFS de keuze heeft gemaakt om haar vergunning in te leveren. Dit riep

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

¹

Vgl. *Kamerstukken II 1988-1989*, 21 221, nr. 3, p. 153, waarin wordt vermeld: "De heroverweging moet geschieden «op grondslag» van het bezwaar. In de eerste plaats vloeit hieruit voort dat die onderdelen van het besluit die geheel los van de aangevoerde bezwaren staan, in beginsel buiten beschouwing blijven. Het bestuursorgaan zal daarbij de naar voren gebrachte bezwaren voldoende ruim naar hun strekking moeten opvatten. Indien bij voorbeeld tijdens de hoorzitting blijkt dat deze, ondanks een beperkte omschrijving in het bezwaarschrift, ruimer bedoeld zijn, dan zal daarmee rekening gehouden moeten worden."

bij DNB de vraag op of een aanpassing wat betreft de formuleringen dan wel weergave van de feiten in het Primaire Besluit, op enigerlei wijze tegemoet kon komen aan het bezwaar van CFS. Op initiatief van DNB is deze vraag besproken tijdens een Teams meeting op 13 juni 2024, alsook tijdens de Eerste Hoorzitting op 14 augustus 2024.

Datum
21 maart 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

63. Tijdens de Eerste Hoorzitting heeft CFS toegelicht dat haar bezwaar ruimer strekt. Om te beginnen gaf CFS tijdens de Eerste Hoorzitting aan dat haar bezwaar met name [VERTROUWELIJK]. Ten aanzien daarvan heeft CFS verzocht of [VERTROUWELIJK] niet volledig terzijde kan worden gelaten en dus kan komen te vervallen. Daarnaast ziet het bezwaar van CFS mede op de motivering van het Primaire Besluit voor zover die raakt aan de klantrelatie van CFS met [VERTROUWELIJK], de door CFS met DNB getroffen betalingsregeling, het vereiste om te beschikken over twee dagelijks beleidsbepalers en de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel.
64. Gelet op het voorgaande concludeert DNB dat het CFS (in bezwaar) niet enkel te doen is om in het feitenverloop van het Primaire Besluit voornoemde bereidheid van CFS terug te laten komen om haar vergunning (actief) in te leveren. Aldus concludeert DNB dat een alternatieve afdoening geen uitkomst kan bieden in deze bezwaarzaak. Om die reden gaat DNB hierna over tot een heroverweging in bezwaar.

D. Verzoek CFS om te reageren op publicatie

65. In het Bezwaarschrift verzoekt CFS om in de gelegenheid te worden gesteld om haar bezwaar tegen, en zorg omtrent de publicatie van het Primaire Besluit toe te lichten, alvorens DNB daartoe over zou gaan.
66. Naar aanleiding hiervan verduidelijkt DNB hierbij dat deze eventuele publicatie een afzonderlijk besluit betreft, waartoe DNB eerst een voornemen kenbaar zal maken aan CFS. Hierop kan CFS desgewenst reageren en daarbij haar bezwaren en zorgen kenbaar maken. Dit verzoek valt derhalve buiten het bestek van deze bezwaarprocedure.

4.2 Bezwaargrond II: Opzegging klantrelatie CFS door [VERTROUWELIJK]

67. In bezwaar stelt CFS dat de voorgenomen opzegging door [VERTROUWELIJK] van haar klantrelatie met CFS door DNB ten onrechte ten grondslag is gelegd aan het Intrekkingsbesluit. Daarin heeft DNB namelijk verwezen naar een uitspraak daaromtrent van de rechtbank Amsterdam, zonder acht te slaan op het feit dat het gerechtshof Amsterdam heeft bepaald dat voornoemde uitspraak buiten werking diende te blijven, tot in deze zaak een oordeel ten gronde is gegeven, aldus CFS.

Reactie DNB

68. Deze bezwaargrond slaagt niet. Daartoe overweegt DNB als volgt.
69. In het Intrekkingsbesluit heeft DNB het (voornemen tot het) opzeggen van de bankrelatie met CFS door [VERTROUWELIJK] mede ten grondslag gelegd aan de conclusie dat bij CFS onvoldoende sprake was van de beheersing van financiële risico's en andere risico's die de soliditeit van CFS kunnen schaden. In dat verband beschrijft het Intrekkingsbesluit dat [VERTROUWELIJK] CFS vanaf 2017 tot op heden herhaaldelijk heeft verzocht om informatie over bepaalde transacties (o.a. geldstromen via Dubai en omvangrijke stortingen in contanten) die lopen via de

[VERTROUWELIJK]-rekening van CFS. Dit om te voldoen aan haar verplichtingen uit hoofde van de Wwft en om het voor [VERTROUWELIJK] daartoe vereiste inzicht te krijgen in de transacties van CFS.

70. DNB volgt CFS niet in de stelling dat DNB in het Intrekingsbesluit in dit verband geen acht zou hebben geslagen op het arrest van het gerechtshof Amsterdam. Om te beginnen verwijst het Intrekingsbesluit inzake de procedure tussen CFS en [VERTROUWELIJK] zowel naar het vonnis van de rechtbank Amsterdam in een voorlopige voorziening van 7 december 2021, de uitspraak van de rechtbank Amsterdam in de bodemprocedure van 7 september 2022 alsook naar het arrest van het gerechtshof Amsterdam van 17 januari 2023. Daarbij wordt uiteengezet dat de rechtbank Amsterdam op 7 september 2022 in de bodemprocedure oordeelde dat [VERTROUWELIJK] de bankrelatie mocht beëindigen, en dat het gerechtshof Amsterdam in een daartegen door CFS ingestelde voorlopige voorziening op 7 januari 2023 oordeelde dat de bankrelatie hangende het hoger beroep voorwaardelijk diende te worden voortgezet. Dit onder de voorwaarden dat: i. CFS volledige medewerking diende te verlenen aan het cliëntenonderzoek van [VERTROUWELIJK], ii. CFS per klant maandelijks maximaal EUR 3.000 naar het buitenland mag overboeken, en iii. CFS geen biljetten van EUR 500 mag aannemen.²

71. Voorts verwijst het Intrekingsbesluit naar de jaarrekening van CFS van 13 februari 2023, waarin staat: "[VERTROUWELIJK] [CFS] ziet een directe bedreiging van het voortbestaan van de onderneming in de dreiging van [VERTROUWELIJK] om de rekening van [CFS] vanwege de-risking te zullen sluiten. Te meer omdat [CFS] geen andere banken kon vinden om haar bancaire activiteiten onder te brengen".³ Vervolgens overweegt het Intrekingsbesluit: "Onzeker is of [CFS] de bodemprocedure in hoger beroep zal winnen om haar [VERTROUWELIJK]-bankrekening te kunnen behouden. In het geval [CFS] dit hoger beroep wint, dan blijft nog onzeker of en tot hoe lang [VERTROUWELIJK] haar dienstverlening aan [CFS] ongewijzigd moet blijven voorzetten. In het geval een rechter in een bodemprocedure inzake WTR 2 anders oordeelt, zal dit ingrijpende financiële gevolgen hebben voor [CFS]".⁴

72. Verder acht DNB in bezwaar het volgende van belang voor wat betreft de betekenis van deze uitspraak voor de beheersing van de financiële risico's van CFS. Dit betrof een gewezen arrest met een tijdelijk karakter hangende een toen nog lopend hoger beroep in een bodemprocedure tussen CFS en [VERTROUWELIJK]. Tijdens de Eerste Hoorzitting heeft CFS echter aangegeven dat zij de procedure tegen [VERTROUWELIJK] in de bodemzaak inmiddels heeft stopgezet. Dit wegens het door CFS aanstonds beëindigen van haar dienstverlening, zo ook in het licht van de intrekking van de vergunning. Verder gaf CFS tijdens de Eerste Hoorzitting aan dat [VERTROUWELIJK] inmiddels alsnog de klantrelatie heeft beëindigd en dat de [VERTROUWELIJK]-rekeningen van CFS twee dagen na de Eerste Hoorzitting, en dus per 16 augustus 2024, zouden worden beëindigd. Hieruit maakt DNB op dat in de bodemzaak in hoger beroep geen ander oordeel (meer) zal volgen dan dat van de rechtbank Amsterdam waaruit volgt dat [VERTROUWELIJK] de bankrelatie mocht beëindigen. Wat er ook zij van de mate waarin die beëindiging zijdens [VERTROUWELIJK] (on)rechtmatig is,⁵ betekent dit dat de eerder door CFS (zelf) gesignaleerde directe dreiging voor het voortbestaan van de onderneming zich alsnog zal gaan realiseren. [VERTROUWELIJK] heeft de

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

² Zie p. 15 van het Intrekingsbesluit en bijlage 26 bij het Intrekingsbesluit.

³ Zie p. 15 van het Intrekingsbesluit.

⁴ Zie p. 15 en p. 29 van het Intrekingsbesluit.

⁵ CFS heeft tijdens de Eerste Hoorzitting betoogd dat die beëindiging eenzijdig en onrechtmatig tot stand is gekomen.

relatie met CFS opgezegd en CFS is er niet in geslaagd om – ondanks de inspanningen van CFS⁶ – een nieuwe bankrekening af te sluiten. Ten tijde van het primaire besluit was CFS ook om andere redenen niet in staat om de financiële risico's te beheersen. Immers ook vanwege de grote hoeveelheid opvorderbare schulden, waarbij een nauwe verwevenheid bestond tussen CFS en [VERTROUWELIJK]. Gelet op de verklaring van CFS tijdens de Eerste Hoorzitting constateert DNB dat CFS inmiddels niet meer beschikt over een (Nederlandse) bankrekening en een bankgarantie, die voor CFS essentieel was voor de betaaldienstverlening zelf en bovendien voor het zekerstellen van geldmiddelen een wezenlijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor een vergunning (artikel 2:10b Wft juncto artikel 3:29a Wft).

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

73. Gelet op het voorgaande concludeert DNB in bezwaar dat de opzegging van de bankrelatie met CFS door [VERTROUWELIJK] door DNB terecht en op de juiste wijze is meegewogen bij het nemen van het Intrekkingsbesluit. In aanvulling daarop heeft DNB uit de toelichting van CFS tijdens de Eerste Hoorzitting opgemaakt dat [VERTROUWELIJK] de bankrelatie twee dagen na de hoorzitting zou beëindigen. Het niet (kunnen) beschikken over een (Nederlandse) bankrekening en daaraan gekoppelde bankgarantie kan worden aangemerkt als het door CFS onvoldoende beheersen van (financiële) risico's. Aldus is de hiervoor besproken opzegging door [VERTROUWELIJK] in het Primaire Besluit ook terecht meegewogen bij het door DNB intrekken van de vergunning op grond van artikel 1:104, eerste lid, onder d van de Wft.

4.3 Bezwaargrond III: Betalingsregeling tussen DNB en CFS

74. In het Bezwaarschrift stelt CFS dat DNB bij het Primaire Besluit ten onrechte heeft betrokken dat CFS de heffingen voor het toezicht niet tijdig betaalde. Daarbij heeft DNB volgens CFS namelijk geen acht heeft geslagen op het gegeven dat CFS in overleg met DNB een betalingsregeling had getroffen.

Reactie DNB

75. Deze bezwaargrond is om de navolgende redenen ongegrond.
76. Allereerst volgt DNB CFS niet in de stelling dat het Intrekkingsbesluit geen acht zou hebben geslagen op de tussen DNB en CFS overeengekomen betalingsregeling. Het Intrekkingsbesluit vermeldt namelijk onder meer: *"Op dit moment heeft [CFS] de kosten van doorlopend toezicht over de jaren 2020, 2021 en 2022 nog niet voldaan. Na aanmaningen en [een] incassoprocedure door de deurwaarder, zijn betalingsregelingen getroffen"*, en voorts: *"Ondanks herhaalde toezeggingen is [CFS] een eerdere betalingsregeling niet tijdig en/of volledig nagekomen"*. Daarna beschrijft het Intrekkingsbesluit dat CFS op 4 juli 2023 – na een bijkomende betalingsverplichting wegens [VERTROUWELIJK] van EUR [VERTROUWELIJK] (exclusief kosten) – aan DNB heeft verzocht om de betalingsregeling aan te passen wegens het niet kunnen betalen van deze [VERTROUWELIJK]. DNB heeft dit verzoek op 28 augustus 2023 toegewezen en het maandelijks te betalen bedrag verhoogd van EUR 2.000,- naar EUR 3.000,-, ingaande per 1 oktober 2023. Daarbij merkt DNB op: *"Hiermee beoogt DNB als toezichthouder de schuld zoveel mogelijk te beperken in het belang van de financiële sector, die bij voortdurende wanbetaling deze achterstallige toezichtkosten zal moeten dragen"*. Anders dan door CFS gesteld, volgt hieruit dat het Primaire Besluit de betalingsregeling wel heeft meegewogen. Ten aanzien daarvan heeft DNB echter geconstateerd dat

⁶ Voor een overzicht zie bijlage B van het bezwaarschrift.

CFS de betalingsregeling meermalen niet tijdig en/of volledig is nagekomen.⁷

77. Daarbij komt dat DNB (ook) in bezwaar vaststelt dat CFS de door DNB in rekening gebrachte kosten voor het toezicht niet heeft kunnen, en ook niet kan betalen. Tijdens de Eerste Hoorzitting heeft CFS namelijk aangegeven dat zij de op dat moment nog openstaande toezichtkosten niet (langer) kan betalen, en dit ook te hebben medegedeeld aan de door DNB ingeschakelde deurwaarder. In dat verband wees CFS ook op de door [VERTROUWELIJK] aangekondigde opzegging van de klantrelatie als gevolg waarvan binnen twee dagen na de Eerste Hoorzitting de bankrekeningen van CFS zouden worden opgeheven. Voorts bedroeg de openstaande schuld van CFS bij DNB op 3 juli 2024 EUR [VERTROUWELIJK]. Tegen die achtergrond heeft DNB in het Intrekingsbesluit aldus terecht geconcludeerd: *"Als [CFS] al in staat is om de toezicht kosten over 2023 (tijdig en volledig) te betalen) en de huidige betalingsregeling tijdig en volledig nakomt, dan zullen de kosten doorlopend toezicht over de jaren 2019-2022 zijn afgelost in 2026. Tegen die tijd zal DNB de toezichtkosten over 2024 en 2025 in rekening hebben gebracht. Als toezichthouder heeft DNB er geen vertrouwen in dat [CFS] deze toezichtkosten volledig zal (kunnen)betalen."*⁸

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

78. Gelet op de bovenstaande redenen heeft DNB bij het Intrekingsbesluit wel degelijk rekenschap gegeven aan de tussen DNB en CFS overeengekomen betalingsregeling. Volgens de deurwaarder die DNB heeft ingeschakeld is CFS deze betalingsregeling niet (volledig) nagekomen. Daar komt nog bij dat de toezichtkosten over 2023 inmiddels in zijn rekening gebracht, waarvoor de betalingsregeling niet geldt. Bovendien constateert DNB in bezwaar dat CFS per 28 februari 2025 in totaal nog EUR [VERTROUWELIJK] aan DNB heeft te voldoen. Dit betekent dat CFS ten tijde van het primaire besluit en op dit moment in gebreke is van betaling van de heffingen voor het toezicht. Zo ook in bezwaar concludeert DNB dat deze omstandigheid op grond van artikel 1:104, eerste lid, onder o van de Wft een (zelfstandige) grondslag vormt voor de intrekking van de vergunning van CFS.

4.4 Bezwaargrond IV: Dagelijks beleidsbepalers bij CFS

79. CFS stelt in bezwaar (bijlage B van het Bezwaarschrift) dat DNB miskent CFS er alles aan heeft gedaan om wel over twee dagelijks beleidsbepalers te beschikken. Dit heeft zij nader toegelicht tijdens de hoorzittingen.
80. Tijdens de Eerste Hoorzitting heeft CFS aanvullend toegelicht dat de uiteenzetting in het Primaire Besluit omtrent haar dagelijks beleidsbepalers niet de volledige stand van zaken weergeeft. [VERTROUWELIJK]
81. Daarnaast wees CFS er tijdens de Eerste Hoorzitting op dat het vinden van een derde beleidsbepaler een hele zware opdracht was. Daarbij speelde volgens haar een rol dat CFS in diverse procedures verwickeld was, en over onvoldoende financiële middelen beschikte. CFS voert aan dat zij vlak voor het Primaire Besluit een kandidaat bestuurder ter toetsing bij DNB had aangemeld, maar vervolgens van DNB vernam dat dit de afweging van DNB om de vergunning in te trekken niet anders zou maken (het zou volgens DNB *"too little, too late"* geweest zijn, aldus CFS).
82. Tijdens de Tweede Hoorzitting verzocht CFS aan DNB om alle pogingen van CFS om een nieuwe bestuurder aan te dragen mee te wegen. CFS

⁷ Zie p. 21-23 van het Intrekingsbesluit.

⁸ Zie p. 23 van het Intrekingsbesluit.

heeft naar eigen zeggen via meerdere kanalen geprobeerd om de reeds vertrokken bestuurder te vervangen. Het was niet aantrekkelijk voor een beoogd bestuurder om leiding te geven aan CFS gelet op de situatie met [VERTROUWELIJK]. Dat laat volgens CFS echter onverlet dat de inspanning om wel over voldoende dagelijks beleidsbepalers te beschikken er wel geweest is.

Datum
21 maart 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

83. Artikel 3:15 Wft schrijft voor dat ten minste twee natuurlijke personen het dagelijks beleid van een betaalinstantie dienen te bepalen. Dit voorschrift strekt tot waarborging van de continuïteit en kwaliteit van de uitoefening van het bedrijf van betaaldienstverlener. De geschiktheid van een beleidsbepaler wordt door DNB mede beoordeeld aan de hand van het collectief waar deze bestuurder onderdeel van gaat uitmaken. [VERTROUWELIJK]
84. Alvorens DNB reageert op de bezwaargronden van CFS, merkt zij in bezwaar eerst (ambtshalve) op dat DNB voornoemde afspraak tussen DNB en CFS over het benoemen van een derde beleidsbepaler, niet middels een formeel besluit heeft vastgelegd. CFS beschikte tot aan het moment dat haar vergunning werd ingetrokken over de twee wettelijk vereiste dagelijks beleidsbepalers, waardoor haar niet de overtreding van artikel 3:15 Wft kan worden verweten. [VERTROUWELIJK] Om die reden wijzigt DNB de onderbouwing van de (eerste) intrekkinggrond van artikel 1:104, eerste lid, sub d, Wft, voor zover die zag op artikel 3:15 Wft, naar artikel 3:8 Wft en 3:9 Wft.⁹
85. Ten aanzien van de bezwaargronden van CFS overweegt DNB als volgt. [VERTROUWELIJK] DNB overweegt in het Primaire Besluit in reactie op de zienswijze van CFS derhalve terecht dat de aanvraag is ingetrokken, waardoor DNB daar niet meer formeel op heeft beslist. DNB ziet echter niet in hoe de aanloop tot het intrekken van deze aanvraag CFS zou kunnen baten. Dit illustreert immers de omstandigheid dat CFS kennelijk de grootste moeite had om geschikte kandidaten bereid te vinden om bestuurder te worden, hetgeen zij in bezwaar ook zelf erkent.
86. Daarnaast stelt CFS zich in bezwaar op het standpunt dat zij wel een nieuwe bestuurder gevonden had. [VERTROUWELIJK] Op maandag 22 januari 2024 heeft een telefonisch gesprek tussen de extern adviseur CFS en DNB plaatsgevonden over de mogelijkheid van een nieuwe bestuurder. In reactie daarop heeft DNB bij e-mail van 23 januari 2024 aan de extern adviseur als volgt bericht:

*"[VERTROUWELIJK] Een nieuw bestuur en een nieuwe aandeelhouder zou naar uw zeggen dan kunnen zorgen voor een duurzaam (financieel) herstel. De voornaamste belemmering is volgens Caleen gelegen in het Noorse beslag op de vordering op providers [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] is het idee om een STAK op te richten. Zoals in de call door ons toegelicht, merken wij nogmaals op dat ook met de oprichting van een STAK [VERTROUWELIJK] als UBO een gekwalificeerde deelneming houdt in Caleen en hiermee in overtreding van artikel 3:95 Wft blijft. Daarnaast stellen wij op basis van uw toelichting vast dat concreet zicht op duurzaam herstel ontbreekt gegeven het huidige beslag en de onzekerheid over opheffing hiervan, alsmede het ontbreken van een kandidaat voor overname van de aandelen in Caleen."*¹⁰

⁹ Vgl. Rechtbank Rotterdam 12 december 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:9676.
¹⁰ Zie bijlage 64 bij het Intrekkingbesluit.

87. [VERTROUWELIJK] Vervolgens heeft DNB op 29 januari 2024 met het Primaire Besluit de vergunning van CFS ingetrokken.

88. DNB is ook na heroverweging in bezwaar van oordeel dat het enkele feit dat CFS naar eigen zeggen een nieuwe bestuurder had gevonden, onvoldoende is om af te zien van het intrekken van de vergunning van CFS. [VERTROUWELIJK] en CFS al vanaf 27 september 2023 op de hoogte was van het voornemen van DNB tot het intrekken van de vergunning van CFS.

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

89. [VERTROUWELIJK] in de gegeven omstandigheden onvoldoende was om van het intrekken van de vergunning af te zien. [VERTROUWELIJK] niet al haar problemen opgelost zouden zijn. Dit alleen al vanwege de omstandigheid dat [VERTROUWELIJK]. Voorts is het Primaire Besluit immers ook gebaseerd op andere grondslagen, zoals het niet meer voldoen aan beheersing van integriteits- en financiële risico's (sub d), DNB niet in kennis stellen over belangrijke ontwikkelingen (sub n) en het betalen van de toezichtkosten (sub 0). Derhalve zou ook in dat geval nog steeds sprake zijn van meerdere zwaarwegende redenen om de vergunning van CFS in te trekken.

4.5 Bezwaargrond V: Intrekking vergunning als formele maatregel is onevenredig

90. CFS heeft aangevoerd dat het Primaire Besluit onevenredig is omdat CFS haar vergunning zelf in had willen leveren. Daarnaast zou DNB om die reden niet bevoegd zijn om de vergunning in te trekken. Tijdens een gesprek op 27 november 2023 over de afwikkeling van (de dienstverlening van) CFS heeft CFS aan DNB gevraagd of de mogelijkheid bestond om de vergunning in te leveren, en te hebben aangegeven dat CFS daartoe bereid was. Voorts heeft CFS in dit verband verwezen naar artikel 6 EVRM, het eigendomsrecht en recht op arbeid in de zin van het eerste protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de [VERTROUWELIJK]-rechtspraak.

Reactie DNB

91. DNB overweegt hierop als volgt. Op 28 september 2023 heeft DNB aan [VERTROUWELIJK] telefonisch aangekondigd dat DNB voornemens was om de vergunning in te trekken. [VERTROUWELIJK] Nadat CFS op 15 november 2023 haar mondelinge zienswijze heeft verstrekt omtrent het door DNB voorgenomen intrekkingsbesluit, heeft [VERTROUWELIJK] als extern adviseur telefonisch contact opgenomen met DNB. Hij wilde namens CFS met DNB de mogelijkheid van een eventuele aandelenverkoop bespreken. Vervolgens heeft op 27 november 2023 een gesprek plaatsgevonden over de afwikkeling van de dienstverlening van CFS.

92. CFS heeft tijdens de Eerste Hoorzitting aangegeven op dat moment aan DNB te hebben gevraagd of de mogelijkheid bestond om de vergunning in te leveren, en te hebben aangegeven dat CFS daartoe bereid was. DNB zou op dat moment hebben aangegeven dat dit niet (meer) kon afdoen aan de voorgenomen intrekking.

93. Uit dit tijdsverloop volgt dat CFS dit aanbod zou hebben gedaan op het moment dat DNB reeds te kennen had gegeven over te gaan tot intrekking van de vergunning. Reeds om die reden kan deze door CFS gestelde omstandigheid niet afdoen aan het Primaire Besluit. Los van dat uit het dossier niet blijkt dat CFS op enig moment schriftelijk of formeel aan DNB zou hebben aangeboden haar vergunning in te trekken, blijkt uit de toelichting hierop van CFS tijdens de Eerste Hoorzitting dat zij daar pas eerst toe over zou zijn gegaan op het moment dat uit de mededelingen van DNB bleek dat de vergunningverlening tot een einde

kwam. Daarmee heeft die intrekking niet als onevenredig te gelden, nu het doorzetten van de vergunningintrekking door DNB dus (kennelijk) noodzakelijk was voor het beëindigen van betaaldienstverlening door CFS. Het aanbod van CFS kwam immers pas toen haar duidelijk was dat de vergunningintrekking wat DNB betreft onvermijdbaar was.

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

94. Ook overigens, en bij een beoordeling ex nunc, kan voornoemde bereidheid zijdens CFS niet afdoen aan het Primaire Besluit. Uit artikel 1:104, eerste lid, Wft volgt namelijk dat DNB een verleende vergunning kan intrekken ingeval van de daar opgesomde grondslagen. Om de in het Primaire Besluit uitgewerkte redenen is sprake van drie van deze wettelijke grondslagen, die het Intrekkingsbesluit ieder voor zich afzonderlijk kunnen dragen. Te weten: i. CFS blijft in gebreke om te voldoen aan haar wettelijke verplichtingen,¹¹ ii. CFS voldoet niet aan de verplichting tot betaling van de kosten van doorlopend toezicht,¹² en iii. CFS heeft DNB herhaaldelijk niet in kennis gesteld van belangrijke ontwikkelingen die verband houden met de voorwaarden voor vergunningverlening.¹³ Met inachtneming van de bovenstaande bespreking van de bezwaargronden van CFS, komt DNB in bezwaar tot diezelfde conclusie. Nu DNB aldus wettelijk bevoegd was en is tot de vergunningintrekking, kan de gestelde bereidheid zijdens CFS daartoe niet tot ander oordeel leiden. Ter overvloede merkt DNB in dit verband nog op dat, omgekeerd gezien, CFS niet het recht toekomt om haar vergunning in te (kunnen) leveren.
95. Tot slot overweegt DNB dat de algemene verwijzingen van CFS in dit verband naar artikel 6 EVRM, het evenredigheidsbeginsel, het eigendomsrecht en recht op arbeid in de zin van het eerste protocol van het EVRM en de [VERTROUWELIJK]-rechtspraak, niet aan het Primaire Besluit kunnen afdoen. CFS heeft het beroep op deze artikelen, beginselen en jurisprudentie niet nader onderbouwd, noch toegepast op de onderhavige casus. Daarmee is DNB niet duidelijk om welke redenen deze verwijzingen volgens CFS tot een andere uitkomst van deze bezwaarprocedure zouden moeten leiden. Ook om die reden slaagt deze bezwaargrond niet.

[VERTROUWELIJK]

96. [VERTROUWELIJK]

4.6 Conclusie

97. De door CFS in bezwaar aangevoerde gronden zijn ongegrond. Het Primaire Besluit blijft derhalve in stand. De aan CFS verleende vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener

¹¹ Zie artikel 1:104, eerste lid, sub d, Wft.

¹² Zie artikel 1:104, eerste lid, sub o, Wft.

¹³ Zie artikel 1:104, eerste lid, sub n, Wft.

blijft ingetrokken per 5 april 2024 met een afwikkeltermijn tot 15 april 2024.

5. Beslissing op bezwaar

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

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

6. Beroep

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
3007ROTTERDAM

99. Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Meer informatie over het instellen van digitaal beroep is beschikbaar via <https://mijn.rechtspraak.nl>.

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank N.V.

[VERTROUWELIJK]

Steven Maijoor
Directeur

Bijlagen:

- a. Verslag van de Eerste Hoorzitting
- b. Verslag van de Tweede Hoorzitting
- c. Wettelijk kader

Bijlage 1: Verslag van de Eerste Hoorzitting

[VERTROUWELIJK]

Datum
21 maart 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Bijlage 2: Verslag van de Tweede Hoorzitting

[VERTROUWELIJK]

Datum
21 maart 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Bijlage 3: Wettelijk kader

Hieronder worden de belangrijkste bepalingen voor de beslissing op bezwaar uiteengezet. Dit overzicht is niet uitputtend:

Datum

21 maart 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Artikel 1:104 Wft

1. De toezichthouder kan een door hem verleende vergunning wijzigen, geheel of gedeeltelijk intrekken of beperken, dan wel daaraan nadere voorschriften verbinden, indien:

(...)

d. de vergunninghouder niet meer voldoet aan de bij of krachtens deze wet gestelde regels dan wel niet meer voldoet aan de aan de vergunning verbonden voorschriften of gestelde beperkingen;

(...)

n. de vergunninghouder een betaalinstelling of elektronischgeldinstelling is die de Nederlandsche Bank niet in kennis heeft gesteld van belangrijke ontwikkelingen die verband houden met de voorwaarden voor verlening van de vergunning;

o. de vergunninghouder niet voldoet aan de verplichting tot betaling van een bedrag ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019;

(...)
4. De toezichthouder kan bij het besluit tot intrekking van een vergunning tevens bepalen dat de financiële onderneming binnen een door de toezichthouder te stellen termijn het bedrijf geheel of gedeeltelijk afwikkelt. Bij een afwikkeling, al dan niet bepaald door de toezichthouder, wordt de financiële onderneming of de curator in faillissement van de financiële onderneming aangemerkt als vergunninghoudende onderneming.

(...)

Artikel 2:3a Wft

De Nederlandsche Bank verleent op aanvraag een vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener indien de aanvrager aantoont dat zal worden voldaan aan het bepaalde ingevolge:

- a. artikel 3:8 met betrekking tot de geschiktheid van de in dat artikel bedoelde personen;
- b. artikel 3:9 met betrekking tot de betrouwbaarheid van de personen die het beleid bepalen of mede bepalen;
- c. artikel 3:10, eerste en tweede lid, met betrekking tot het beleid met betrekking tot de integere bedrijfsuitoefening;
- d. artikel 3:15, eerste en tweede lid, met betrekking tot het minimum aantal personen dat het dagelijks beleid bepaalt en de plaats van waaruit zij hun werkzaamheden verrichten;

- e. artikel 3:16, eerste en tweede lid, met betrekking tot de zeggenschapsstructuur;
- f. artikel 3:17, eerste en tweede lid, met betrekking tot de inrichting van de bedrijfsvoering;
- g. artikel 3:29a, eerste lid, met betrekking tot het veiligstellen van ontvangen middelen uit betaaldiensten, voor zover van toepassing;
- h. artikel 3:53, eerste en derde lid, met betrekking tot het minimum eigen vermogen;
- i. artikel 3:57, eerste tot en met derde lid, met betrekking tot de solvabiliteit.

(...)

Datum
21 maart 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Artikel 3:8 Wft

1. Het dagelijks beleid van een afwikkelonderneming, betaalinstelling, clearinginstelling, elektronischgeldinstelling, entiteit voor risico-acceptatie, bank, kredietunie, premiepensioeninstelling, verzekeraar of wisselinstelling met zetel in Nederland wordt bepaald door personen die geschikt zijn in verband met de uitoefening van het bedrijf van de financiële onderneming. Indien binnen de financiële onderneming een orgaan is belast met toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de financiële onderneming, wordt dit toezicht gehouden door personen die geschikt zijn voor de uitoefening van dit toezicht. De in dit lid bedoelde geschiktheidseis is van overeenkomstige toepassing op personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bank, kredietunie of verzekeraar met zetel in Nederland, die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot een door personen als bedoeld in het eerste lid in het kader van de geschiktheid af te leggen eed of belofte .
3. De samenstelling en het functioneren van het bestuur en, voor zover aanwezig, van het orgaan dat is belast met toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van een bank, voldoet aan het bepaalde ingevolge artikel 91 van de richtlijn kapitaalvereisten, met dien verstande dat:
 - a. het bepaalde in het derde lid, tweede volzin, en het vierde tot en met zesde lid van dat artikel toepassing vindt indien een bank significant is;
 - b. de artikelen 132a, 142a, 242a en 252a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing zijn op significante banken als bedoeld in onderdeel a; en
 - c. voor de toepassing van het bepaalde in het derde lid van artikel 91 van de richtlijn als uitvoerende bestuursfunctie worden aangemerkt de functies van bestuurder en van uitvoerende bestuurder, indien de bestuurstaken bij een rechtspersoon zijn verdeeld over uitvoerende bestuurders en niet uitvoerende bestuurders, en als niet-uitvoerende bestuursfunctie worden aangemerkt de functies van commissaris en van niet uitvoerende bestuurder, indien de bestuurstaken bij een rechtspersoon zijn verdeeld over uitvoerende bestuurders en niet uitvoerende bestuurders.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wanneer een bank, gezien haar omvang, interne organisatie en aard, schaal en complexiteit van werkzaamheden, significant is en kunnen nadere regels worden gesteld betreffende de geschiktheid van de personen, bedoeld in het eerste lid, alsmede de samenstelling en het functioneren van het bestuur en van het orgaan belast met toezicht, bedoeld in het derde lid, aanhef.

Datum
21 maart 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Artikel 3:9 Wft

1. Het beleid van een afwikkelonderneming, betaalinstelling, clearinginstelling, elektronischgeldinstelling, entiteit voor risico-acceptatie, bank, kredietunie, premiepensioeninstelling, verzekeraar of wisselinstelling met zetel in Nederland wordt bepaald of mede bepaald door personen wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Indien binnen de financiële onderneming een orgaan is belast met toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de financiële onderneming, wordt dit toezicht gehouden door personen wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat. De in dit lid bedoelde betrouwbaarheidseis is van overeenkomstige toepassing op personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bank, kredietunie of verzekeraar met zetel in Nederland, die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de beleidsbepalers en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.
2. De betrouwbaarheid van een persoon als bedoeld in het eerste lid staat buiten twijfel wanneer dat eenmaal door een toezichthouder voor de toepassing van deze wet is vastgesteld, zolang niet een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een nieuwe beoordeling.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop wordt vastgesteld of de betrouwbaarheid van een persoon als bedoeld in het eerste lid buiten twijfel staat en welke feiten en omstandigheden daarbij in aanmerking worden genomen alsmede met betrekking tot de misdrijven die, indien begaan door die persoon, met het oog op de belangen die de wet beoogt te beschermen, tot de vaststelling leiden dat de betrouwbaarheid van die persoon niet buiten twijfel staat.

Artikel 15 Wet bekostiging financieel toezicht 2019

1. De toezichthouder brengt jaarlijks bij een onder toezicht staande persoon een bedrag voor de kosten van het toezicht in rekening.

(...)
