

Openbare versie
Per e-mail en aangetekend verstuurd
[...]

Datum	19 juli 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 77
Telefoon	
E-mail	
Betreft	Beslissing op bezwaar FlatexDEGIRO Bank A.G.

Geachte [naam],

Bij besluit van 23 december 2021 (kenmerk [kenmerk]) heeft de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) aan FlatexDEGIRO Bank AG (**FlatexDeGiro**) een bestuurlijke boete van € 2.000.000 opgelegd (**het Boetebesluit**). De boete is opgelegd omdat DeGiro B.V. (**DeGiro**)¹ in de periode van 10 oktober 2019 tot en met 29 juni 2020 artikel 16, eerste lid, en tweede lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**) heeft overtreden. De AFM heeft daarnaast besloten tot openbaarmaking van het Boetebesluit (**het Publicatiebesluit**).

Tegen beide besluiten heeft FlatexDeGiro bezwaar gemaakt. De AFM heeft besloten het Boetebesluit te herroepen ten aanzien van zeven overtredingen van artikel 16, tweede lid, aanhef en onderdeel c, Wwft. Ook verlaagt de AFM de bestuurlijke boete tot € 1.700.000. De AFM laat het Boetebesluit voor het overige, en het Publicatiebesluit in stand. In deze brief wordt uitgelegd hoe de AFM tot haar oordeel is gekomen.

De beslissing op bezwaar is als volgt opgebouwd. In paragraaf I beschrijft de AFM de procedure. Paragraaf II bevat de relevante feiten en omstandigheden. In paragraaf III beschrijft de AFM kort de gronden van bezwaar en in paragraaf IV geeft de AFM een beoordeling van de gronden van bezwaar. In paragraaf V staat het besluit van de AFM. Tot slot bevat paragraaf VI de rechtsgangverwijzing. Het verslag van de hoorzitting is opgenomen in de bijlage. De inhoud daarvan heeft de AFM integraal betrokken bij haar afweging in bezwaar.

¹ DeGiro is door een juridische fusie per 7 mei 2021 opgegaan in FlatexDeGiro.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 2 van 77

I. Procedure

1. Met het Boetebesluit van 23 december 2021 (kenmerk [kenmerk]) heeft de AFM aan FlatexDeGiro een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 30, aanhef en a, Wwft, opgelegd van € 2.000.000. Voorts heeft de AFM besloten tot openbaarmaking van het Boetebesluit.
2. Bij brief van 28 december 2021 heeft FlatexDeGiro (pro forma) bezwaar gemaakt tegen het Boetebesluit en het Publicatiebesluit. FlatexDeGiro heeft verzocht om een termijn van minimaal acht weken om de gronden van bezwaar aan te vullen.
3. Bij brief van 28 december 2021 heeft FlatexDeGiro tevens een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend bij de rechtbank Rotterdam. Het verzoek strekt ertoe dat de AFM niet mag overgaan tot openbaarmaking van het Boetebesluit, tot door de rechtbank Rotterdam in beroep is beslist over de rechtmatigheid van het Boetebesluit, respectievelijk het Publicatiebesluit, althans tot vijf werkdagen nadat bedoelde besluiten door de AFM zijn heroverwogen in bezwaar.
4. Bij brief van 11 januari 2022 (kenmerk [kenmerk]) heeft de AFM de ontvangst van het bezwaar bevestigd en FlatexDeGiro gelegenheid gegeven om de gronden van het bezwaar aan te vullen tot twee weken nadat de rechtbank Rotterdam heeft besloten op het verzoek om een voorlopige voorziening of het verzoek om een voorlopige voorziening is ingetrokken.
5. Bij brief van 7 februari 2022 heeft FlatexDeGiro de gronden van het bezwaar aangevuld. FlatexDeGiro heeft daarin zich het recht voorbehouden om de gronden van bezwaar nader toe te lichten naar aanleiding van hetgeen door de AFM in het kader van de voorlopige voorzieningenprocedure zal worden opgesteld, respectievelijk de uitspraak van de voorzieningenrechter.
6. Bij e-mail van 22 februari 2022 heeft FlatexDeGiro aan de AFM laten weten geen gebruik te willen maken van het recht om gehoord te worden.
7. Bij brief van 17 maart 2022 (kenmerk [kenmerk]) heeft de AFM op grond van artikel 7:10, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) de beslistermijn met zes weken verdaagd en medegedeeld dat de AFM er naar streeft om uiterlijk op 2 mei 2022 te beslissen.
8. Op 14 april 2022 heeft de zitting van de voorlopige voorzieningenprocedure plaatsgevonden bij de rechtbank Rotterdam.
9. Op 28 april 2022 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam uitspraak gedaan en daarbij het verzoek van FlatexDeGiro om een voorlopige voorziening afgewezen.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 3 van 77

10. Op 28 april 2022 heeft FlatexDeGiro een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (**CBb**). FlatexDeGiro stelt kort gezegd dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam heeft miskend dat uitsluitend De Nederlandsche Bank (**DNB**) bevoegd is om aan FlatexDeGiro boetes op te leggen, waardoor er sprake is van een evidente misslag of zodanige schending van beginselen van een goede procesorde, dan wel fundamentele rechtsbeginselen, waardoor er geen eerlijk proces is geweest. FlatexDeGiro heeft de voorzieningenrechter van het CBb verzocht het Publicatiebesluit te schorsen tot over de rechtmatigheid en doelmatigheid daarvan in beroep is beslist, althans een andere voorziening te treffen die er in ieder geval toe strekt dat vooralsnog niet tot (ongeanonimiseerde) publicatie van het Boetebesluit wordt overgegaan.
11. Bij brief van 2 mei 2022 (kenmerk [kenmerk]) heeft de AFM op grond van artikel 7:10, vierde lid, aanhef en onder b, Awb met instemming van FlatexDeGiro de beslistermijn met vijf weken uitgesteld tot uiterlijk 7 juni 2022.
12. Op 17 mei 2022 heeft de zitting van de voorlopige voorzieningenprocedure plaatsgevonden bij het CBb.
13. Op 23 mei 2022 heeft FlatexDeGiro aanvullende gronden van bezwaar ingediend en verzocht alsnog in bezwaar gehoord te worden.
14. Op 31 mei 2022 heeft de voorzieningenrechter van het CBb uitspraak gedaan en geoordeeld dat geen sprake is geweest van zodanig ernstige schending van eisen van een goede procesorde dan wel van fundamentele rechtsbeginselen dat niet gesproken kan worden van een eerlijk en onafhankelijk proces. De voorzieningenrechter heeft het College onbevoegd verklaard in het door FlatexDeGiro ingestelde hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam. Als gevolg daarvan is de voorzieningenrechter onbevoegd om kennis te nemen van het verzoek om voorlopige voorziening.
15. Op 31 mei 2022 heeft FlatexDeGiro een (herhaald) verzoek tot een voorlopige voorziening ingediend bij de rechtbank Rotterdam strekkende tot schorsing van het Publicatiebesluit. FlatexDeGiro stelt kort gezegd dat nieuwe feiten en omstandigheden rechtvaardigen dat er (alsnog) een voorlopige voorziening wordt getroffen.
16. Bij brief van 3 juni 2022 (kenmerk [kenmerk]) heeft de AFM op grond van artikel 7:10, vierde lid, onder c, Awb de beslistermijn verder uitgesteld tot uiterlijk 19 juli 2022.
17. Op 15 juni 2022 heeft de hoorzitting plaatsgevonden ten kantore van de AFM.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 4 van 77

18. Op 27 juni 2022 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam uitspraak gedaan en daarbij het (herhaalde) verzoek van FlatexDeGiro om een voorlopige voorziening afgewezen.
19. Op 28 juni 2022 nabesurs heeft de AFM het Boetebesluit openbaar gemaakt.

II. Feiten en omstandigheden

20. Deze beslissing op bezwaar is gebaseerd op de feiten, zoals die zijn opgenomen in het onderzoeksrapport (kenmerk [kenmerk]) (**het Onderzoeksrapport**), dat met het boetevoornemen van 2 augustus 2021 aan FlatexDeGiro is verzonden, en zoals die zijn opgenomen in het Boetebesluit. De feiten die zijn genoemd in het Onderzoeksrapport en het Boetebesluit moeten hier, voor zover zij niet reeds zijn herhaald, als herhaald en ingelast worden beschouwd.

Betrokken rechtspersonen

FlatexDEGIRO Bank AG (FlatexDeGiro)

21. FlatexDeGiro is een Duitse vennootschap, gevestigd aan Rotfeder-Ring 7, 60327 Frankfurt am Main, Duitsland. FlatexDeGiro is ingeschreven in het Duitse handelsregister onder nummer HRB 105687 en beschikt over een Duitse bankvergunning. FlatexDeGiro heeft een bijkantoor in Nederland.² FlatexDeGiro maakt onderdeel uit van de flatexDEGIRO groep, waarvan de aan de beurs in Frankfurt genoteerde onderneming flatexDEGIRO AG de moedervenootschap is.

DeGiro B.V. (DeGiro)

22. In de periode waarop dit besluit ziet, was DeGiro een aan Amstelplein 1, 9e etage, 1096 HA Amsterdam statutair gevestigde besloten vennootschap, geregistreerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 34342820. Van 17 september 2009 tot 7 mei 2021 beschikte DeGiro over een vergunning van de AFM als beleggingsonderneming, met nummer 14002441. Zij mocht de volgende beleggingsdiensten verlenen: doorgeven en ontvangen van orders, uitvoeren van orders voor rekening van cliënten en beheren van een individueel vermogen. DeGiro was een online broker, die haar (execution only) beleggingsdiensten aanbood aan retail- en professionele cliënten. Medio 2020 hadden ruim 600.000 beleggers een rekening bij DeGiro en het eerste half jaar van 2020 vonden er bijna 25.000.000 transacties plaats. Per 7 mei 2021 is DeGiro door een juridische fusie opgegaan in FlatexDeGiro. Zij heeft haar activiteiten op de Nederlandse markt voortgezet, via het bijkantoor van FlatexDeGiro.

² Een bijkantoor in de zin van artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**).

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 5 van 77

Overtreding van de meldplicht op grond van de Wwft

23. Het Boetebesluit ziet op overtredingen van artikel 16, eerste lid, en tweede lid, onderdeel c, Wwft in de periode van 10 oktober 2019 tot en met 29 juni 2020. Artikel 16 Wwft ziet op de meldplicht van ongebruikelijke transacties en luidt voor zover hier relevant als volgt:

1. *Een instelling meldt een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, aan de Financiële inlichtingen eenheid.*
2. *Bij een melding als bedoeld in het eerste lid verstrekt de instelling de volgende gegevens:
(...)
c. de aard, het tijdstip³ en de plaats van de transactie;*

Het transactiemonitoringsproces van DeGiro

24. In de voor deze zaak relevante periode beschikte DeGiro over een geautomatiseerd transactiemonitoringssysteem. Dit systeem bevatte indicatoren op basis waarvan een alert werd gegenereerd. Daarnaast konden ook alerts aangemaakt worden als medewerkers tijdens hun werkzaamheden transacties waarnamen die verband kunnen houden met witwassen of het financieren van terrorisme.
25. Naar aanleiding van een alert maakte DeGiro een ‘alert ticket’ aan. Het transactienummer dat de alert activeerde, werd in het alert ticket vermeld als *cashtransaction_id*. De alert tickets werden vervolgens geanalyseerd, en op basis van een vier-ogen-principe werd bepaald of de transactie gemeld zou worden aan de Financial Intelligence Unit (**FIU**)⁴. De analyses en beoordelingen werden aan een alert ticket toegevoegd door middel van comments.
26. Gemelde ongebruikelijke transacties werden door de FIU in een meldrapport gezet, waarvan DeGiro een afschrift ontving. DeGiro legde informatie met betrekking tot een melding van een ongebruikelijke transactie intern vast in een Suspicious Activity Report ticket (**SAR-ticket**). In een SAR-ticket werd vermeld aan welk alert ticket en aan welk FIU-meldrapport het ticket is gerelateerd. Elk SAR-ticket is gekoppeld aan een eigen SAR-nummer.

³ In het Boetebesluit en in deze beslissing op bezwaar worden de termen ‘tijdstip’ en ‘datum’ gebruikt. Waar de term datum wordt gebruikt met het oog op de overtreding van artikel 16, tweede lid, Wwft, wordt bedoeld de wettelijke term tijdstip.

⁴ De AFM sluit in dit besluit aan bij Engelse vertaling van de Financiële inlichtingen eenheid, omdat in de praktijk de Engelse term vaker wordt gebruikt.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 6 van 77

De door DeGiro gemelde ongebruikelijke transacties

27. De AFM heeft van DeGiro 36 FIU-meldrapporten⁵ ontvangen over de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020. DeGiro heeft deze FIU-meldrapporten gekoppeld aan het interne SAR-nummer. De AFM heeft per SAR-nummer tevens interne documentatie ontvangen, zoals de alert tickets en screenshots van transactieoverzichten met daarin transactienummers, -data en -bedragen. De transactie waarvoor het alert ticket was aangemaakt, is in die overzichten steeds oranje gearceerd. Uit de interne documentatie blijkt dat bij de beoordeling van de transacties waarvoor een alert ticket is aangemaakt, meermaals ook andere transacties een rol hebben gespeeld. Bijvoorbeeld omdat sprake was van stortingen en opnames rond de jaarwisseling.
28. Uit de 36 FIU-meldrapporten blijkt dat deze transacties door DeGiro als ongebruikelijk zijn aangemerkt en bij de FIU zijn gemeld om – kort samengevat – de volgende redenen:
- zestien transacties⁶ met name vanwege het feit dat de transactie heeft plaatsgevonden rond de jaarwisseling en DeGiro belastingontduiking vermoedde;
 - drie transacties⁷, omdat de cliënt grenswaarden vermeed in de transacties en er sprake was van ongebruikelijk transactiegedrag;
 - zes transacties⁸, onder andere, vanwege het feit dat er geen handel op de rekening plaatsvond (dus enkel stortingen en opnames);
 - twee transacties⁹ vanwege vermoedelijke belastingontduiking, buiten de jaarwisseling om;
 - vier transacties¹⁰ omdat het gedrag van de cliënt verdacht was, waaronder door het verstrekken van onvoldoende informatie inzake de herkomst van het vermogen;
 - één transactie¹¹, omdat er onder andere sprake was van ongebruikelijk transactiegedrag en ongebruikelijke persoonsgegevens;
 - één transactie¹², omdat de cliënt een ongebruikelijk transactiepatroon vertoonde en connecties had met bepaalde hoogrisicolanden, zoals Congo en Ethiopië;

⁵ Het gaat om de volgende SAR's: SAR 28 tot en met SAR 60 en SAR 62 tot en met SAR 64.

⁶ SAR 33 tot en met SAR 46, SAR 49 en SAR 57.

⁷ SAR 54, SAR 60 en SAR 63.

⁸ SAR 31, SAR 32, SAR 50 tot en met SAR 53.

⁹ SAR 28 en SAR 56.

¹⁰ SAR 31, SAR 55, SAR 59 en SAR 59.

¹¹ SAR 48.

¹² SAR 64.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 7 van 77

- één transactie¹³, omdat de cliënt connecties had met een hoogerisicoland, Botswana, en geen medewerking had verleend aan een cliëntenonderzoek;
- één transactie¹⁴ vanwege het feit dat de cliënt volgens DeGiro een kunstmatige geldstroom wilde creëren. Deze cliënt verrichtte stortingen/opnames heen en weer van zijn rekeningen zonder dat daarvoor een legitieme reden kon worden gegeven; en
- één transactie¹⁵ vanwege het feit dat de cliënt transacties verrichtte van het privéaccount naar het zakelijke account.

29. In de tabel (**Tabel 1**) hieronder is voor 27¹⁶ ongebruikelijke transacties de volgende informatie opgenomen, weergegeven op SAR-nummer:

- de datum waarop het alert ticket is aangemaakt¹⁷;
- de datum waarop een transactie voor het eerst door DeGiro verdacht/ongebruikelijk is genoemd en/of waarop voor het eerst wordt gesproken van een vermoeden tot witwassen of het financieren van terrorisme en/of waarop voor het eerst wordt geadviseerd om de transactie te melden¹⁸;
- door wie dat is vastgesteld¹⁹;
- waaruit dat blijkt²⁰;
- de datum waarop het tweede compliance advies wordt gegeven voor het doen van een melding bij de FIU²¹; en
- de datum van de FIU-melding²².

¹³ SAR 62.

¹⁴ SAR 47.

¹⁵ SAR 29.

¹⁶ Dit betreffen de transacties die in het Boetebesluit ten grondslag zijn gelegd aan de daarin vastgestelde overtreding van artikel 16, eerste lid, Wwft: SAR's 29, 32, 35 tot en met 54, 56, 57, 60, 62 en 63.

¹⁷ Dit is de datum die staat genoteerd in het alert ticket onder 'created'.

¹⁸ Dit blijkt uit de alert tickets voor de 27 transacties, zie "*Comment by (...) [datum]*".

¹⁹ Dit blijkt uit de alert tickets voor de 27 transacties, zie "*Comment by (...) [datum]*".

²⁰ Dit blijkt uit de desbetreffende comment onder Comments in het alert ticket voor de desbetreffende transactie.

²¹ Dit blijkt uit de comment onder Comments in het alert ticket voor de desbetreffende transactie, die veelal begint met "*2nd Compliance advice*".

²² Dit is de datum waarop een melding is gedaan bij de FIU, zoals vermeld in de FIU-meldrapporten van de ongebruikelijke transacties, die door DeGiro is gekoppeld aan het SAR-nummer behorend bij het alert ticket.

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 8 van 77

SAR	Datum alert ticket	Datum 1e benoeming transactie ongebruikelijk	Door wie vastgesteld?	Waar blijkt dat uit?	Datum 2e compliance advies	Datum FIU-melding
29	25-9-2019	25-9-2019	1e behandelaar	<i>"(...) So my conclusion: the accounts are not suspicious when you look at them separately. There are no suspicious products or trading activities in these accounts themselves. However, when you look at the accounts together, it can be found that the accounts frequently trade against eachother (e.g. ...) and that the client is seemingly transferring money from his BV to his private account and vice versa. This transferring of funds is happening throughout the year, but seems to be concentrated around new year (October - January). I have a suspicion of tax evasion."</i>	15-10-2019	16-10-2019
32	31-10-2019	20-12-2019	2e behandelaar (na comments van in totaal 3 behandelaren)	<i>"(...) Final Decision: the case is * reportable* based on : 1. non trading activity 2. professional experience and field of the customer 3. the flow she generated for 1 month in 2018"</i>	20-12-2019	9-1-2020
35	30-12-2019	30-12-2019	1e behandelaar	<i>"We have reported this client previously (...). Client repeatedly depositing and withdrawing money around end-of-year. This is now the fourth year that this has happened. (...) Again, there is suspicion of tax evasion." en "To add: this ticket relates to (...). The accounts share a lot of information: address, email, phone number. Seemingly, this client is managing both accounts."</i>	14-1-2020	16-1-2020
36	30-12-2019	30-12-2019	2e behandelaar	<i>"We have reported this client previously (...). Client repeatedly depositing and withdrawing money around end-of-year. This is now the third year that this has happened." en "To add: there is still no trading." en "To add: this ticket relates to TM-24631 (...). The accounts share a lot of information: address, email, phone number. Seemingly, this account is being managed by (...)."</i>	16-1-2020	17-1-2020

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 9 van 77

37	30-12-2019	30-12-2019	1e behandelaar	“(…) client. (...) years old. Private account. Has been client since July 2016. Starting 2016, the client has each year made a withdrawal of his entire account (see screenshot). Also now, the client makes a deposit of 30K EUR on the 27th of December 2019 and withdrawals the same amount on the 30th. The most recent trades happened in November 2016. Thus, there have been not trades between deposits and withdrawals (or at all, for that matter) between depositing and withdrawing. Definitely suspicious. Suspicion of tax evasion.”	17-1-2020	17-1-2020
38	30-12-2019	30-12-2019	1e behandelaar	“(…) However, on the 27th of December, the client deposits 30K and then withdrawals it again on the 30th. No orders/trades inbetween. I was not able to find any explanation for this behavior (no other accounts found that are in the name of this client, no contact with the Servicedesk etc). This behavior raises suspicion of tax evasion. Conclusion No reasonable explanation was found for this behavior. This raises suspicion of tax evasion. Possibly, the client is aiming to have this money 'floating around' by the end of year.”	4-2-2020	4-2-2020
39	30-12-2019	30-12-2019	1e behandelaar	“(…) To me, it is suspicious to have cash in your account for quite some time (almost a month in this case) and then suddenly withdrawing everything right before new years. The tax evasion, given the possibility that the client is aiming to have the money 'floating around' at new years.”	4-2-2020	11-2-2020
40	30-12-2019	30-12-2019	1e behandelaar	“(…) In this case, the client made a deposit on the 30th of December of 50K and 15 seconds later the client made a withdrawal of 50K (see screenshot). (...) I have a suspicion that the sole purpose of the transfer was tax evasion. Conclusion I was not able to find any reasonable explanation for these transfers. This behavior raises suspicion of namely tax evasion.”	4-2-2020	17-2-2020
41	2-1-2020	13-1-2020	2e behandelaar	“(…) Conclusion Client made big deposits and withdrawals around new years without any trading inbetween. Seemingly, the	4-2-2020	6-3-2020

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 10 van 77

				<p><i>client attempted to withdrawal the money right before new year In this case, the client failed and the funds were still in the account at the end of year. Though, still suspicion of an attempt of tax evasion."</i></p>		
42	2-1-2020	13-1-2020	2e behandelaar	<p><i>"Same client as in (...). Client has 2 accounts on the platform: one Custody (...) and one Basic (...). Also here, the client made 100K of deposits right before new years and made a withdrawal of the same amount right after. Just to note, this account currently has a netliq of ~90K and has so far only shown activities in one tracker. Also no MA hits. No suspicious profits/losses. Also here, I have suspicion of an attempt of tax evasion."</i></p>	4-2-2020	9-3-2020
43	3-1-2020	10-1-2020	2e behandelaar	<p><i>"(...) Conclusion In both 2018 & 2019, the client deposits right before new years and it then gets booked in the DEGIRO account right after new years. Thus, at new years, the money is just 'floating around'. In both cases, there was no trading. Seemingly, the client knows what he is doing and there is suspicion that the client is taking advantage of this delay in booking in the DEGIRO account. This raises suspicion of tax evasion."</i></p>	4-2-2020	9-3-2020
44	2-1-2020	13-1-2020	1e behandelaar	<p><i>"(...) Conclusion Client made big deposits and withdrawals around new years without any trading inbetween. Seemingly, the client attempted to withdrawal the money right before new year. In this case, the client failed and the funds were still in the account at the end of year. Though, still suspicion of an attempt of tax evasion. Just to add, it is reasonable to assume that the client received the money of the withdrawal on the 30th before end of year."</i></p>	4-2-2020	10-3-2020

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 11 van 77

45	2-1-2020	13-1-2020	1e behandelaar	<p>"(...) Conclusion <i>Client made a noteworthy deposit and withdrawal around new years without any trading inbetween. Seemingly, the client attempted to withdrawal the money right before n(...)</i> <i>In this case, the client failed and the funds were still in the account at the end of year. Though, still suspicion of an attempt of tax evasion.</i> <i>Also, the client showed similar behavior in 2014 and seemingly 'succeeded'."</i></p>	4-2-2020	10-3-2020
46	2-1-2020	13-1-2020	1e behandelaar	<p>"(...) Conclusion <i>Client made big deposits and withdrawals around new years without any trading inbetween. Seemingly, the client attempted to withdrawal the money right before new year funds were still in the account at the end of year.</i> <i>In previous years, though, the client seemingly 'succeeded'.</i> <i>Suspicion of (attempted) tax evasion."</i></p>	11-3-2020	11-3-2020
47	24-2-2020	25-2-2020	2e behandelaar	<p>"(...) Conclusion <i>Suspicious that the client has now for weeks repeatedly transferred ~22K back and forth without any trading in most of the cases."</i></p>	13-3-2020	20-3-2020
48	30-10-2019	31-1-2020	5e behandelaar	<p><i>"Reportable" en "Regarding the fact that most of the withdrawals in terms of value went to an IBAN different from where most of the deposits arrived, regarding the transactions that have b(...)²³ account, regarding that this account has been used as a saving account, I would advise to report."</i></p>	23-3-2020	24-3-2020
49	31-10-2019	19-2-2020	2e behandelaar	<p><i>"thank for above, concluding: client net liq 79 141.61 EUR total profit : 15 915 EUR: client is present on platform since 2014 and back in time we were allowing deposits from non registered account, client were depositing cash from jointaccount, a dutch one- we could assume he has access to the account as a joint holder, also this were only deposits not withdrawals. Another fact is that client made a withdraw - for a significantly bigger amount then he operates usually back in</i></p>	17-3-2020	1-4-2020

²³ De zin in het comment in het alert ticket wordt abrupt afgebroken.

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 12 van 77

				<p>31/12/2017 -60 +4+523 EUR +4523 EUR(2 withdrawals) then he deposited back 50k+14k on 5th of January. The amount of 64523 EUR was pending in between accounts t the end of the year 2017/2018 in regards to correspondence - no correspondence with client in sugar. Advice: reportable (...) do you agree ?."</p>		
50	30-10-2019	20-12-2019	2e behandelaar	<p>"(...) Advice: Reportable, suspicious deposits 30+ x 3kEUR deposits in a few weeks in 2017, never used it for trading."</p>	Onduidelijk	2-4-2020
51	30-10-2019	15-1-2020	2e behandelaar	<p>"(...) Advice: The way the client deposits (22 small deposits over different days in a 2 month period) is suspicious, no trading activity. My advice is reportable. (...)"</p>	Onduidelijk	3-4-2020
52	23-3-2020	9-4-2020	3e behandelaar	<p>"(...) client has instructed orders at 18, 19, 20, 26 of March, client has made deposits at 17 (only trades that occurred) ,19, 20, 23, 24, 25 of March. For example at 23 of March client has deposited 195k in 3 deposits and has withdrawn 200k in one. (not avoiding thresholds) No order instructed on that day. can not explain this behavior . After 17th of March no transaction had place on clients account. in my opinion case is reportable (...)"</p>	9-4-2020	24-4-2020
53	23-3-2020	1-4-2020	2e behandelaar	<p>"(...) Suspicion due to transferring back and forth repeatedly without any trades/orders."</p>	3-4-2020	27-4-2020
54	31-10-2019	12-2-2020	1e behandelaar	<p>"(...) After the transaction client has made 5 deposits each of them for 9k under threshold without trading activity. 44325 EUR was sent back in 31.10.2019 due to change in compensation policy client has logged in last time 5 days after the cash was sent back . (to check what is going on (...)) I would define as reportable (...)"</p>	12-3-2020	29-4-2020
56	30-10-2019	31-1-2020	2e behandelaar	<p>"(...) Conclusion Client made a deposit from a corporate bank account in a private DEGIRO account. Very quickly after the deposit, the client tried to book back the funds (...) In my opinion, this is suspicious.</p>	29-4-2020	5-5-2020

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 13 van 77

				<i>Money was quickly moved between different IBANs and entities. Worth investigating further (...)</i>		
57	18-11-2019	13-4-2020	3e behandelaar	<p><i>"2nd Compliance advice: Nothing more to add after the assessment above. no trading meanwhile. No additional funds were deposited after the 2 times where cash was sent back to his account. not enough subjective indicators to classify the case as suspicious. The only question to pay attention is the fact he has deposited with us just around new year 50K but in several deposits and even after, he did not trade. It seems not remarkable on first stage but SWISS is the ONLY country who signed agreement for reporting starting from 2018 to OECD.</i></p> <p><i>Due to this , i would advice : Case as reportable due to suspicion for tax purposes."</i></p>	13-4-2020	5-5-2020
60	18-12-2019	20-12-2019	2e behandelaar	<p><i>"(...) Conclusion</i> <i>The client shows no suspicious market activities, but does show suspicious money flows. On a large number of occasions, the clients initiates a large number of deposits/withdrawals, instead of one big transfer. It seems to be most apparent that the client likes to stay under 10K transfers. Seemingly avoiding banking/ monitoring thresholds. This is suspicious, in my opinion."</i></p>	Onduidelijk	15-6-2020
62	10-6-2020	11-6-2020	1e behandelaar (echter na comments van 1e en 2e behandelaar)	<p><i>"(...) i think safe option is to report considering botswana background and the fact that client didnt cooperate in regards to EDD processes in both accounts (considering trading style we may assume that there is one person managing both accounts) (...)"</i></p>	16-6-2020	29-6-2020
63	31-1-2020	31-1-2020	1e behandelaar	<p><i>"(...) Conclusion</i> <i>Suspicious transfer activities. Same IBAN, but the client repeatedly shows to transfer multiple times, instead of one big one."</i></p>	29-6-2020	30-6-2020

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 14 van 77

Onderzoek naar aanleiding van een alert ticket

30. DeGiro heeft bij voornoemde 27 ongebruikelijke transacties²⁴ naar aanleiding van een alert ticket alleen intern onderzoek verricht. In het geval van intern onderzoek werd het volgende normaliter uitgevraagd/bekeken: “[...] would you pls have a look on the case pls? As usual trading/money flows/clients profile information+correspondence”.²⁵ DeGiro heeft na het aanmaken van de alert tickets voor deze transacties geen externe informatie (bij de desbetreffende cliënt) opgevraagd.

Gegevens in de FIU-meldingen

31. Uit verschillende FIU-meldrapporten en daaraan gerelateerde alert tickets blijkt dat er andere transacties als ongebruikelijk bij de FIU zijn gemeld dan de transacties waarvoor de alert tickets bij DeGiro waren aangemaakt. De FIU-meldrapporten vermelden in die gevallen een ander transactienummer, een andere transactiedatum en (veelal) een ander transactiebedrag dan de daaraan gerelateerde alert tickets. Bij tien meldingen ligt de datum van de transactie die gemeld wordt ná de datum van de transactie waarvoor het alert ticket is aangemaakt.²⁶ In onderstaande tabel (**Tabel 2**) wordt dit voor deze tien meldingen nader weergegeven:

SAR	Datum alert ticket	Transactienr. in alert ticket	Transactiedatum o.g.v. transactienr. in alert ticket ²⁷	Bedrag o.g.v. transactienr. in alert ticket ²⁸	Datum FIU-melding	Transactie nr. in FIU-melding	Transactiedatum in FIU-melding	Bedrag o.g.v. transactie-nr. in FIU-melding ²⁹
30	6-11-2019	383853528	5-11-2019	672000	14-11-2019	383511485	7-11-2019 ³⁰	2717840 ³¹
31	31-10-2019	381878149	31-10-2019	37500,33	3-12-2019	390565144	25-11-2019	3000
35	30-12-2019	401383770	29-12-2019	1	16-1-2020	402617105	31-12-2019	4500
36	30-12-2019	401537144	30-12-2019	4000	17-1-2020	402610704	31-12-2019	4000
47	24-2-2020	428419056	21-2-2020	22000	20-3-2020	430104940	25-2-2020	23000
48	30-10-2019	381441434	30-10-2019	2078215,38	24-3-2020	391585978	31-12-2019 ³²	2079000

²⁴ SAR 29, 32, 35 tot en met 54, 56, 57, 60, 62 en 63.

²⁵ Zie het alert ticket voor SAR 55.

²⁶ Dit betreft de FIU-meldrapporten en alert tickets die gerelateerd zijn aan SAR's 30, 35, 36, 47, 60, 52, 53, 31, 55 en 48.

²⁷ De transactiedatum die bij het transactienummer hoort, zoals opgenomen in het alert ticket, blijkt uit screenshots behorend bij het desbetreffende SAR-nummer.

²⁸ Het bedrag dat bij het transactienummer hoort, zoals opgenomen in het alert ticket, blijkt uit screenshots behorend bij het desbetreffende SAR-nummer.

²⁹ Het bedrag dat bij het transactienummer hoort, zoals opgenomen in het FIU-meldrapport, blijkt uit screenshot behorend bij het desbetreffende SAR-nummer.

³⁰ Uit een screenshot 'cashtransaction id sar 30' behorend bij SAR 30 blijkt dat de opdracht voor de transactie behorend bij het in de FIU-melding opgenomen transactienummer dateert van 4 november 2019.

³¹ Uit een screenshot 'cashtransaction id sar 30' en het alert ticket behorend bij SAR 30 blijkt een ander bedrag, € 2.715.273.

³² Uit een screenshot 'sar48 awt tool alerting cashtransaction' behorend bij SAR 48 blijkt dat de transactiedatum behorend bij het in de FIU-melding opgenomen transactienummer 28 november 2019 is.

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 15 van 77

52	23-3-2020	455601016	20-3-2020	95000	24-4-2020	461258831	25-3-2020	40000
53	23-3-2020	454886206	20-3-2020	3000	27-4-2020	465739754	30-3-2020	3000
55	24-4-2020	243456567	26-7-2018	49500	29-4-2020	339708208	20-6-2020	25000
60	18-12-2019	398472659	18-12-2019	9994	15-6-2020	399116101	19-12-2019	9980

32. In de FIU-meldrapporten is ten aanzien van de gemelde ongebruikelijke transactie een *transaction description* opgenomen. In de onderstaande tabel (**Tabel 3**) wordt de *transaction description* uit de tien FIU-meldrapporten per SAR-nummer weergegeven:

SAR	Transaction description in FIU-melding
30	"(...) After request of additional proof of declared source of wealth (...), Client on the same day (11/04/2019) has instructed a withdrawal of 2,715,273.00 EUR to his registered DE IBAN (number of transaction: 383511485). The amount was available to be withdrawn as the client was not actively trading with it. That transfer was sent back to client registered IBAN on 11/07/2019. Also, on the next day (11.05.2019), client suddenly sold all his positions, in 1 day and instructed a second withdrawal for the amount he received from liquidating his portfolio- 672,000.00 EUR. At the end of the day (11.05.2019) client had 3,739.02 EUR remained on his DeGiro account and empty portfolio. (...) The fact that client was not able to provide legit proofs to justify his wealth and suddenly removed all his assets that he kept in DeGiro may lead to conclusion that client might be involved into Money Laundering."
35	"(...) The client has been previously reported with FIU unique report ID number (...). (...) On 29th of December 2019 at 21PM client deposited €6,500.00 to his DeGiro trading account (fast deposit via IDEAL from his registered bank account). On the 30th of December 2019 client early morning had so Id 3600 shares of (...) (for nearly €60,000.00). Further, Client instructed aggregated withdrawal for €27,000.00 around 10:30am on 30th of December 2019. On the same day later on client bought back 2400 shares of (...) for a lower price than he previously sold the shares for. Subsequently client made €26,500.00 of aggregated deposit that was booked on Degiro's common bank account on 31st of December 2019 but booked on client's DeGiro trading account only on 2nd of January 2020. Ergo the €26,500.00 was not present on neither of client's accounts at the end of the year. The reported transaction is one of the 7 deposits of the "aggregated" deposit of €26,500.00. As client was previously reported that gives a conclusion that client performs such arrangements intentionally in order to have money transfer pending in between client's DeGiro trading account and client's bank account at the end of the year which leads to suspicion of a tax evasion."
36	"(...) Client never instructed any order on the trading account. Only money movements are spotted around the new year, money flow was arranged as follows: Client started to make aggregated deposit at 29th of December 2019 (deposited in total, in ten transfers 39.600,00 EUR). Subsequently, the day after client started withdrawing money- on the 30th of December 2019 (there was equal amount withdrawn as the amount deposited on the day before - 39.600,00 EUR in ten transfers). On the next day, 31st of December 2019 client made aggregated deposit for an amount of 39.500,00 EUR this amount was booked in Degiro's common bank account at 31st of December 2019 but on client's Degiro trading account it was booked only on 2nd of January 2020. Ergo 39.500,00 EUR was not present on neither of client's accounts at the end of the year. (The reported transaction belongs to the batch of 10 transfers deposited on 31st on December.) Further, on the 2nd of January 2020 client instructed an aggregated withdrawal of 39.500,00 EUR . (...)."
47	"(...) Clients sends back and forth 22 000 EUR without specific reason. The action started 01/24/2020 and was ongoing till 02/21/2020 in between these dates client 5 times deposited and withdrew around 22 000 EUR. After that, on 25/02/2020 client has deposited 23 000 EUR. (...) Looks like client wants to create artificial money flow on his bank account. There is no reasonable explanation for these actions. Client has instructed some trading orders on the platform although, they could not be objectively defined as a reason of the previously mentioned suspicious money flow."
60	"(...) What has raised a red flag was the fact that client was making deposits/withdrawals slightly below 10 000 EUR threshold in a structured way. (...) In 2019 no suspicious actions around the new year eve but client has instructed abnormal withdrawals, namely 15 withdrawals slightly below 10 000 EUR threshold at 17th, 18th, 19th of December 2020. The reported transaction -399116101 is one of the withdrawal from this batch. (...) The above described actions might indicate

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 16 van 77

	that client want to avoid taxes (...), also suspicious is that client avoids to deposit and withdraw amount bigger and equal to 10 000 EUR”
52	“(…) In the past few weeks, the client has repeatedly performs deposits/withdrawals back and forth without any trading in between. Though, the client does show to sometimes place orders in these intervals. It looks genuine that the client is aiming to trade. However, these are quite substantial amounts to be transferring back and forth constantly without trading. Also, sometimes there are no order actions observed in these time-windows between deposit and withdrawal. Subjectively, the amounts that are being transferred back and forth are not proportional to the intentions of trading considering the instructed orders size. There inscribed orders are never to close to an amount of 100 000 -200 000 EUR whcih are the amounts of client's (structured) deposits. Last actions in regards to money flow client has done at 25.03.2020 he deposited 35 000 EUR and withdrew 40 000 EUR at the evening on the same day. (...) No orders were instructed by the client at 25.03.2020 on his trading platform. Client seems to create an artificial money flow which looks money laundering suspicious.”
53	“(…) Client liquidated position (TESLA) on the 10th of February 2020 (he profited nearly 49 000 EUR on the transaction). He made a withdrawal of the entire cash position on the 13/02/2020. After that, the client started showing behavior of making deposits and withdrawals for the amounts of 2500-3000 EUR without any trading, neither order activity. At 14/03/2020 Client was asked on phone by the service desk why he deposited and withdrew 5 times the amounts between 2,5 and 3 thousand EUR without any trading activity in between? Client responded that he wanted to take positions several times, but with the volatility he didn't take any positions. (...) After the inquiry of the Service desk in regards to repetitive deposits and withdrawals client stopped performing suspicious behavior. Reported transaction is last one from the row of transactions where client was sending back and forth 3000 EUR without any transaction in between. The fact of withdrawing and depositing cash without instructing any order activity looks ML suspicious.”
31	“(…) Client was making deposits every one, two days, 22 out of 26 deposits were for an amount of 5,000 EUR. (...) In regards to client personal information there is nothing suspicious, suspicious is the fact that client's money flow can not be reasonably explained. Client at first deposits 10,200.00 EUR in February/March 2018 and withdraws it 20 days later without performing any trading activity. Subsequently clients starts making structured deposits (5,000.00 EUR) and buys only one share in (...) worth 7 EUR and keeps the position open. Also sending back cash to the client does not make him stop making deposits of 5,000.00 EUR (almost day by day) . Client does not get engaged with trading. Client was informed that the eventual negative interest of the held cash won't compensated, the fact of luck of compensation seem to not bother a client. The money flows is suspicious, client actions can not be explained reasonably which gives a suspicion of ML.”
55	“the reported transactions is one of the last biggest deposit client has done. The suspicious is overall behavior of a client. (...) Client deposited in total over 1,6 mln EUR between 06 July 2018 and 20 June 2019. (...) We were not able to verify clients Source of wealth. Moreover, the client used to show to repeatedly initiate a large number of deposits in a short period of time (a few days), instead of one big one. Client has conducted an outgoing portfolio transfer, one position to (...) - 2274 units of (...) in March 2020. Client current account value in DeGiro account equals only 7 EUR. Client above described actions looks ML suspicious.”
48	“(…) Nothing suspicious has been spotted in regards to clients investing activity on the trading platform. Client is often changing his registered IBANS for deposits and withdrawals to the trading platform. He made deposits from 3 LU IBANS an one from DE IBAN. (...) At 31/12/2014 client has deposited 3,862,738.44 EUR to his DeGiro account from (...) IBAN- (...) this deposit was booked on clients DeGrio account after NYE, seems like client had intention of a tax evasion. At 30.10.2019 client has withdrawn -2,078,215.38 EUR to (...) IBAN and at 6/11/2019 has deposited the same amount of money, further at 28/11/2019 client has withdrawn 2,079,000.00 EUR to his German IBAN - (...) (this transaction is being reported 391585978) . Between deposit at 6/11/2019 and withdrawal at 28/11/2019 client did not make any transactions. Client refused to provide proof of SOW and SOW declaration. (...) Client personal data is quite unusual: (...) Summarizing there are many factors why the client is being considered ML suspicious.”

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 17 van 77

III. Bezwaar

33. Samengevat en zakelijk weergegeven bevat het bezwaarschrift de volgende gronden:
- A. De AFM is niet bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen aan FlatexDeGiro
 - B. Artikel 16, eerste lid, Wwft is niet overtreden
 - I. Het peilmoment is onjuist
 - II. Er is geen sprake van structurele overtredingen
 - III. De interpretatie van de AFM was niet voldoende bepaald
 - C. Artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft is niet overtreden
 - D. Er is sprake van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel
 - E. De AFM heeft niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd
 - F. Boeteoplegging is niet opportuun
 - G. De boetehoogte is onjuist
 - H. Het Publicatiebesluit is onrechtmatig
 - I. Het persbericht bevat feitelijke onjuistheden
34. Alvorens in te gaan op de bezwaargronden van FlatexDeGiro, zal de AFM toelichten waarom zij van oordeel is dat DeGiro artikel 16, eerste en tweede lid, onderdeel c, Wwft heeft overtreden en waarom de AFM heeft gekozen voor het opleggen van een bestuurlijke boete.
35. Daarna volgt de beoordeling van de bezwaargronden van FlatexDeGiro. De AFM zal de bezwaargronden van FlatexDeGiro zakelijk weergegeven, waarna de AFM zal overgaan tot de behandeling van de bezwaargronden voor zover niet reeds hierna aan de orde gekomen bij de toelichting van de AFM op de verweten gedragingen.

Overtreding van artikel 16, eerste lid, Wwft

36. De AFM heeft onderzoek gedaan naar 36 ongebruikelijke transacties die door DeGiro bij de FIU zijn gemeld in de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020. Deze transacties waren om verschillende redenen gemeld, namelijk: vermoeden van belastingontduiking en/of ongebruikelijke transactiepatronen en/of verdacht gedrag en/of connecties met hoge risicolanden. FlatexDeGiro betwist deze vaststelling niet.
37. De verplichting om ongebruikelijke transacties onverwijld aan de FIU te melden nadat het ongebruikelijke karakter bekend is geworden, is bepaald in artikel 16, eerste lid, Wwft. Artikel 15, eerste lid, Wwft bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur indicatoren worden vastgesteld aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie wordt aangemerkt als een ongebruikelijke transactie. Voor beleggingsondernemingen geldt de volgende (subjectieve) indicator:

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 18 van 77

Een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme.³³

38. De verplichting tot het doen van een melding bestaat niet slechts wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat sprake is van witwassen of het financieren van terrorisme. Artikel 16 Wwft heeft een veel ruimere strekking. Een vermoeden dat een transactie verband kan houden met witwassen of terrorismefinanciering is reeds voldoende, de drempel tot melden is laag.³⁴
39. DeGiro maakte intern gebruik van een systeem waarbij op basis van indicatoren alerts werden gegenereerd. Voor een gegenereerde alert werd een intern alert ticket aangemaakt, waarin beoordeeld en vastgelegd werd of sprake was van een ongebruikelijke transactie. Ieder alert ticket was gekoppeld aan de specifieke transactie waarvoor de alert was gegenereerd. De analyse en beoordeling van medewerkers werden aan een alert ticket toegevoegd door middel van comments.
40. In de door de AFM onderzochte alert tickets werd veelal door de eerste of tweede behandelaar het ongebruikelijke karakter van een (of meerdere) transactie(s) vastgesteld. In de analyse en beoordeling werd – overigens terecht – niet alleen gekeken naar de transactie waarvoor het alert ticket was aangemaakt, maar ook naar eventuele andere relevante transacties die daarmee verband konden houden. Er was meermaals sprake van een bepaalde “*money flow*”. Zo werden bedragen bijvoorbeeld gestort en vervolgens opgenomen rondom de jaarwisseling of zonder te beleggen, of werden bedragen heen en weer geschoven tussen een privé en zakelijk account. In een aantal gevallen vertoonde de cliënt de opvallende handelwijze structureel, op jaarlijkse basis.³⁵
41. Conform het beleid van DeGiro werd pas tot een melding aan de FIU overgegaan als ook de afdeling Compliance zodanig adviseerde. Die beoordeling vond soms wel meerdere weken tot maanden later plaats. Daardoor zat er in de praktijk te veel tijd tussen het moment waarop een behandelaar al had geconstateerd dat sprake was van een ongebruikelijke transactie en het moment waarop daadwerkelijk werd gemeld.

³³ Artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 juncto bijlage 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

³⁴ Volgens vaste jurisprudentie van het CBB, bijvoorbeeld de uitspraak van 5 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:363. Zie recent rechtbank Rotterdam, 31 januari 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:923, punt 5.5 en 5.6. Zie ook Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme van de ministeries van Financiën en Justitie van 21 juli 2020, p. 39.

³⁵ Zie het alert ticket behorende bij SAR's 35 en 36, waar zich dit voor respectievelijk het vierde en derde jaar voordoet: “We have reported this client previously”, “Client repeatedly depositing and withdrawing money around end-of-year.”

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 19 van 77

42. Het moment waarop onverwijld gemeld dient te worden bestaat immers niet pas als het ongebruikelijke karakter conform een vierogen-principe ook door een senior compliance officer is beoordeeld, maar al eerder: het moment waarop een medewerker op basis van een, vaak uitgebreide, analyse tot de beoordeling komt dat sprake is van een ongebruikelijke transactie. In de praktijk kwam dat neer op de datum waarop voor het eerst door een medewerker van DeGiro werd benoemd dat:

- de transactie verdacht/ongebruikelijk was; en/of
- er een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering was; en/of
- de transactie moest worden gemeld.

43. Zo werd bijvoorbeeld door medewerkers de volgende beoordeling vastgelegd:

SAR 32

Final Decision:

*the case is * reportable* based on :*

- 1. non trading activity*
- 2. professional experience and field of the customer*
- 3. the flow she generated for 1 month in 2018*

SAR 35

We have reported this client previously (...). Client repeatedly depositing and withdrawing money around end-of-year. This is now the fourth year that this has happened. (...) Again, there is suspicion of tax evasion.

SAR 37

Starting 2016, the client has each year made a withdrawal of his entire account (see screenshot). Also now, the client makes a deposit of 30K EUR on the 27th of December 2019 and withdrawals the same amount on the 30th. The most recent trades happened in November 2016. Thus, there have been not trades between deposits and withdrawals (or at all, for that matter) between depositing and withdrawing. Definitely suspicious. Suspicion of tax evasion.

SAR 43

In both 2018 & 2019, the client deposits right before new years and it then gets booked in the DEGIRO account right after new years. Thus, at new years, the money is just 'floating around'. In both cases, there was no trading. Seemingly, the client knows what he is doing and there is suspicion that the client is taking advantage of this delay in booking in the DEGIRO account. This raises suspicion of tax evasion.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 20 van 77

SAR 60

The client shows no suspicious market activities, but does show suspicious money flows. On a large number of occasions, the clients initiates a large number of deposits/withdrawals, instead of one big transfer. It seems to be most apparent that the client likes to stay under 10K transfers. Seemingly avoiding banking/ monitoring thresholds. This is suspicious, in my opinion.

44. Op basis van intern onderzoek kon door een medewerker van DeGiro vastgesteld worden dat er aanleiding was om te veronderstellen dat de transactie verband hield met witwassen of terrorisme financiering. Daarmee is aan de subjectieve indicator voldaan en is het ongebruikelijke karakter bij DeGiro bekend. Op dat moment ontstond de verplichting om onverwijld, maar in ieder geval binnen veertien dagen, de ongebruikelijke transactie(s) te melden aan de FIU.³⁶ En niet pas indien een senior compliance officer dit – weken daarna – bevestigt. De meldingsplicht vereist niet dat daarvoor eerst een tweede beoordeling door een senior compliance officer dient plaats te vinden. Die interpretatie beperkt ten onrechte de strekking van artikel 16 Wwft: het onverwijld melden van ongebruikelijke transacties zodra die kenbaar zijn, ten behoeve van een adequate bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme. De drempel voordat tot melding wordt overgegaan wordt met de handelwijze van DeGiro op onrechtvaardige wijze verhoogd. De interpretatie zou er in de praktijk ook toe kunnen leiden dat onnodig wordt gerekt voordat een ongebruikelijke transactie wordt gemeld bij de FIU, omdat dit bijvoorbeeld afhangt van de beschikbaarheid van een compliance officer om de transactie te beoordelen op het ongebruikelijke karakter. Dat doet afbreuk aan het belang van de meldingsverplichting.
45. In de periode van 10 oktober 2019 tot en met 29 juni 2020 heeft DeGiro door haar handelwijze voor in ieder geval 27 ongebruikelijke transacties niet voldaan aan de op haar rustende meldplicht.

Overtreding van artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft

46. Daarnaast heeft DeGiro in de periode van 14 november 2019 tot en met 15 juni 2020 bij een aantal FIU-meldingen een andere transactiedatum gemeld dan behorende bij de transactie waarvoor het desbetreffende alert ticket was aangemaakt. Bij tien FIU-meldingen is een transactiedatum opgenomen die dateert van ná de datum van het aanmaken van het alert ticket. Het betreft tien

³⁶ Zie ook *Kamerstukken II 2011-2012, 33 238, nr. 3, p. 17-18: Voorgesteld wordt om in artikel 16, conform FATF-aanbeveling 132, de verplichting op te nemen een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld te melden nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden. Thans is in artikel 16, eerste lid, voorzien in een termijn van veertien dagen; die periode geldt als maximum termijn. In het FATF-rapport wordt echter gesuggereerd nauwer aan te sluiten bij het uitgangspunt van onverwijld melden van een ongebruikelijke transactie aan de FIE, conform de FATF-aanbevelingen. In de praktijk komt deze wijziging erop neer dat in ieder geval binnen veertien dagen moet worden gemeld, en zoveel eerder als feitelijk mogelijk bij voldoende zorgvuldige interne afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd.* (onderstreping toegevoegd)

Datum	19 juli 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	21 van 77

transacties met SAR-nummer 30, 31, 35, 36, 47, 48, 52, 53, 55 en 60.

47. In het Boetebesluit is geoordeeld dat voor FIU-meldingen behorende bij voornoemde SAR-nummers steeds een onjuiste transactiedatum is gemeld, waardoor artikel 16, tweede lid, aanhef en onderdeel c, Wwft is overtreden door DeGiro. De AFM is tot die conclusie gekomen, omdat:

- (i) de datum in het FIU-meldrapport niet correspondeert met de transactie die is gemeld³⁷, en
- (ii) de meldingsplicht ten aanzien van de desbetreffende SAR in ieder geval zag op de transactie waarvoor het alert ticket was aangemaakt en de datum in het FIU-meldrapport niet correspondeert met die transactie³⁸.

Voor de FIU-meldingen die gekoppeld zijn aan SAR 30, SAR 48 en SAR 55 geldt zonder meer dat DeGiro artikel 16, tweede lid, aanhef en onderdeel c, Wwft heeft overtreden. De transactiedata die door DeGiro zijn opgenomen in het FIU-meldrapport zijn hoe dan ook onjuist:

SAR 30

In de melding heeft DeGiro als (transactie)datum 7 november 2019 vermeld. Uit de interne documentatie behorende bij SAR 30 blijkt echter dat de transactiedatum van de gemelde ongebruikelijke transactie 4 november 2019 is.

SAR 48

In de melding heeft DeGiro als (transactie)datum 31 december 2019 vermeld. Uit de interne documentatie behorende bij SAR 48 blijkt echter dat de transactiedatum van de gemelde ongebruikelijke transactie 28 november 2019 is.

SAR 55

In de melding heeft DeGiro als (transactie)datum 20 juni 2020 vermeld. Deze datum ligt een kleine twee maanden ná de melding van de ongebruikelijke transactie, terwijl de melding ziet op een transactie die al heeft plaatsgevonden.³⁹

48. Voor de FIU-meldingen aangaande SAR 30, SAR 48 en SAR 55 geldt derhalve dat DeGiro (ook) niet aan haar meldingsverplichting heeft voldaan waar het de inhoud van de melding betreft.

³⁷ Dit geldt voor SAR's 30, 48 en 55.

³⁸ Dit geldt voor SAR's 31, 35, 36, 47, 52, 53 en 60.

³⁹ De daadwerkelijke datum voor de transactie behorend bij dit transactienummer blijkt niet uit de interne documentatie behorende bij SAR 55.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 22 van 77

49. Voor de FIU-meldingen aangaande SAR 31, SAR 35, SAR 36, SAR 47, SAR 52, SAR 53 en SAR 60 ziet de AFM in heroverweging aanleiding om haar oordeel hieromtrent aan te passen. De AFM verwijst hiervoor naar randnummers 135 t/m 158.

Boeteoplegging

50. De Wwft heeft als doel om het witwassen van geld en het financieren van terrorisme te voorkomen en te bestrijden. Het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van uit criminele activiteiten verkregen opbrengsten kan de integriteit, stabiliteit en reputatie van het financiële stelsel schaden en een gevaar betekenen voor de ontwikkeling van dit stelsel en de interne markt. Hetzelfde geldt voor het gebruik van de financiële sector voor het aanwenden van geld voor terroristische doeleinden. Witwassen en terrorisme vormen daarnaast een ernstige bedreiging voor de samenleving.⁴⁰ De aanpak van witwassen is van groot belang voor een effectieve bestrijding van allerlei vormen van ernstige criminaliteit. Het is daarom cruciaal dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden. Dit geschiedt door het creëren van transparantie in het financiële stelsel, het verrichten van gedegen cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties.⁴¹
51. De meldingsverplichting is een belangrijk onderdeel van de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme. De meldplicht is één van de kernbepalingen uit de Wwft, waarmee een poortwachtersfunctie wordt toegekend aan Wwft-instellingen.⁴² Een gemelde transactie wordt door de FIU nader onderzocht. Indien dit onderzoek leidt tot het verdacht verklaren van de transactie wordt deze ter kennis gebracht van de opsporingsinstanties. Aldus kunnen meldingen van ongebruikelijke transacties leiden tot strafrechtelijk onderzoek naar witwassen of financieren van terrorisme. De verdachte transacties kunnen eveneens inzicht bieden in financiële handelingen die samenhangen met andere misdrijven en zodoende bijdragen aan het onderzoek naar deze misdrijven. Naast de rol die de meldingsplicht kan spelen bij de opsporing van witwassen en financiering van terrorisme, gaat van de meldingsplicht ook een belangrijke preventieve werking uit.⁴³
52. In het geval een instelling een ongebruikelijke transactie niet of niet tijdig meldt aan de FIU, kan die instelling aldus, al dan niet onbedoeld, bijgedragen hebben aan witwassen en/of het financieren van terrorisme. Ook in de rechtspraak is bevestigd dat de gevolgen van overtreding van artikel 16 Wwft zeer ernstig kunnen zijn.⁴⁴

⁴⁰ Kamerstukken II 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 2.

⁴¹ Kamerstukken II 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 2.

⁴² Kamerstukken II 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 3.

⁴³ Kamerstukken II 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 4.

⁴⁴ Rechtbank Rotterdam 17 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:5463, punt 7.3.

Datum	19 juli 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	23 van 77

53. In dit geval heeft DeGiro in ieder geval 27 transacties niet onverwijld gemeld bij de FIU en ten aanzien van in ieder geval drie transacties een onjuist tijdstip verstrekt bij de melding van een ongebruikelijke transactie. Het gaat niet alleen om een substantieel aantal meldingen waarbij een overtreding is vastgesteld, maar ook om soms forse termijnoverschrijdingen en aanzienlijke transactiebedragen. Het transactiebedrag bijvoorbeeld voor SAR 48 bedraagt € 2.078.215,38. De handelwijze van DeGiro maakte dat de melding van ongebruikelijke transacties met regelmaat veel te laat plaatsvond. Dit maakt dat er sprake was van serieuze en structurele overtredingen van de meldingsplicht. De AFM acht boeteoplegging hiervoor dan ook passend en geboden.

IV. Beoordeling van de bezwaargronden A t/m I

A. De AFM is niet bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen aan FlatexDeGiro

Artikel 1d Wwft: bevoegdheid AFM en DNB

54. FlatexDeGiro stelt in bezwaar dat de AFM niet bevoegd is om aan FlatexDeGiro een boete op te leggen, omdat FlatexDeGiro geen instelling is waar de AFM op grond van artikel 1d, eerste lid, onderdeel b, Wwft toezicht op houdt. De AFM is op grond van die bepaling met de uitvoering en handhaving van de Wwft belast voor zover het betreft instellingen als bedoeld in artikel 1a, derde lid, onderdeel c, d, h en i, Wwft of bijkantoren van dergelijke instellingen met zetel buiten Nederland, alsmede beheerders als bedoeld in artikel 1a, zesde lid, Wwft. FlatexDeGiro is geen van de daarin genoemde instellingen, maar een (bank)instelling als bedoeld in artikel 1a, tweede lid, Wwft. Daarbij benadrukt FlatexDeGiro dat onder handhaving ook het opleggen van sancties moet worden begrepen, zoals het opleggen van boetes.
55. In haar aanvullende gronden van bezwaar benadrukt FlatexDeGiro dat zij onbetwist een bank is en uit artikel 1d, eerste lid, Wwft onmiskenbaar volgt dat uitsluitend DNB bevoegd is om aan bijkantoren van in het buitenland gevestigde banken zoals FlatexDeGiro, boetes op te leggen. De AFM is daartoe onbevoegd. FlatexDeGiro stelt voorts dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam ten onrechte het bevoegdheidsvraagstuk heeft beoordeeld aan de hand van de vraag *aan wie* een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, terwijl het standpunt van FlatexDeGiro ziet op de vraag *door wie* een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Dat is door DNB, en niet de AFM.
56. Tijdens de hoorzitting heeft FlatexDeGiro aan voorgaande toegevoegd dat tot op heden geen antwoord is gegeven op de vraag waarom de tekst van artikel 1d Wwft en de daaruit voortvloeiende bevoegdheidsverdeling in dit geval genegeerd mag worden. Daarbij stelt FlatexDeGiro ook vraagtekens bij de passage van de voorzieningenrechter van het CBb, waarin wordt geconcludeerd dat de voorzieningenrechter van de rechtbank is ingegaan zowel op de vraag *aan wie* als op de vraag

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 24 van 77

door wie een bestuurlijke boete kon worden opgelegd en dat die vragen in het wettelijke stelsel ook onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Voor zover die vragen onlosmakelijk met elkaar verbonden zouden zijn, bevestigt dat volgens FlatexDeGiro juist dat DNB in casu bevoegd is en niet de AFM. Volgens FlatexDeGiro is de wettekst duidelijk: DNB is bevoegd om aan een FlatexDeGiro een bestuurlijke boete op te leggen. FlatexDeGiro wijst in dit verband ook op de een brief van 22 april 2021, waarin DNB de Duitse toezichthouder, de Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (**BaFin**) erop attendeert dat DNB na notificatie Wwft-toezicht houdt op FlatexDeGiro.⁴⁵

Legaliteitsbeginsel en specialiteitsbeginsel

57. Ter zake van de bevoegdheidskwestie beroept FlatexDeGiro zich op het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel, inhoudende dat het bestuur gehouden is om binnen de grenzen van de hem door de wetgever toegekende bevoegdheid te blijven.

Soevereiniteitsbeginsel

58. Daarnaast stelt FlatexDeGiro dat indien de AFM wel zou zijn aangewezen als bevoegde toezichthouder in de Wwft, hetgeen zij betwist, de AFM gelet op het soevereiniteitsbeginsel niet gerechtigd is om hoge straffen als in het Boetebesluit op te leggen aan een in Duitsland zetelende Duitse rechtspersoon als FlatexDeGiro.
59. In de aanvullende gronden van het bezwaar wijst FlatexDeGiro erop dat de AFM in haar verweerschrift ter zake de voorlopige voorzieningenprocedure bij de rechtbank Rotterdam over het soevereiniteitsbeginsel het volgende heeft opgetekend: *“De AFM verricht geen onderzoekshandelingen in het buitenland wanneer zij FlatexDeGiro een bestuurlijke boete oplegt; zij verstuurt slechts een besluit”*. FlatexDeGiro blijft het onbegrijpelijk vinden hoe de AFM het opleggen van een boete van € 2.000.000 kan omschrijven als het “slechts” versturen van een besluit. Bovendien gaat de AFM eraan voorbij dat het niet alleen gaat om het opleggen van een boete maar ook om de publicatie ervan. Dat laatste betreft evident niet alleen het toesturen van een brief, de publicatie wordt ook daadwerkelijk ten uitvoer gelegd, waarbij relevant is dat een persbericht over de publicatie tevens in het Engels beschikbaar zal komen, onder meer door plaatsing op de voor iedereen (ook in Duitsland) toegankelijke website van de AFM.

Reactie AFM

60. De AFM deelt het standpunt van FlatexDeGiro niet en onderbouwt dit als volgt.

⁴⁵ De brief waaraan FlatexDeGiro refereert tijdens de hoorzitting en waaruit zij geciteerd heeft in haar aantekeningen die zijn overgelegd, heeft de AFM in het kader van de behandeling van deze bezwaargrond toegevoegd aan het dossier.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 25 van 77

Artikel 1d Wwft: bevoegdheid AFM en DNB

61. Artikel 1a Wwft bepaalt het toepassingsbereik van de wet. Dat artikel luidt voor zover hier relevant:

- 1 *Deze wet is van toepassing op banken en andere financiële ondernemingen, alsmede op de ingevolge het vierde lid aangewezen natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten.*
- 2 *Als bank wordt aangemerkt een bank als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, niet zijnde een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap waarvoor op grond van artikel 2:11, tweede lid, of artikel 2:16, vierde lid, van die wet geen vergunning tot uitoefening van het bedrijf van bank vereist is, of een bijkantoor in Nederland van een bank met zetel buiten Nederland.*
- 3 *Als andere financiële ondernemingen worden aangemerkt:
(...)
c. beleggingsondernemingen als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht;
(...). (onderstreping toegevoegd)*

62. Welke toezichthouder belast is met de uitvoering en handhaving van de Wwft is vervolgens bepaald in artikel 1d Wwft. Dat artikel luidt voor zover hier relevant:

- 1 *Met de uitvoering en handhaving van deze wet zijn belast:
a. de Nederlandsche Bank N.V.: voor zover het betreft instellingen als bedoeld in artikel 1a, tweede lid, derde lid, onderdeel a, b, e, f, g en j, vierde lid, onderdeel l en m, of bijkantoren van dergelijke instellingen met zetel buiten Nederland, alsmede instellingen als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel f;
b. de Stichting Autoriteit Financiële Markten: voor zover het betreft instellingen als bedoeld in artikel 1a, derde lid, onderdeel c, d, h en i of bijkantoren van dergelijke instellingen met zetel buiten Nederland, alsmede beheerders als bedoeld in artikel 1a, zesde lid; (...). (onderstreping toegevoegd)*

63. Uit het voorgaande volgt, kort gezegd, dat beleggingsondernemingen onder het Wwft-toezicht van de AFM vallen en banken onder het Wwft-toezicht van DNB. Voor de bevoegdheidsvraag door wie een boete kan worden opgelegd, is dan ook van belang wie de overtreder is en jegens wie er bevoegdheden worden ingezet. Zoals FlatexDeGiro zelf ook stelt, als dat een bank of een bijkantoor van een buitenlandse bank in Nederland is, dan is DNB de bevoegde toezichthouder en als dat een beleggingsonderneming is, dan is de AFM de bevoegde toezichthouder. FlatexDeGiro en de AFM hanteren echter een andere uitleg over jegens wie er wordt gehandhaafd. De AFM gaat hieronder hier nader op in.

Datum	19 juli 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	26 van 77

Aan wie wordt de bestuurlijke boete opgelegd?

64. Uit vaste rechtspraak volgt dat de datum van de overtreding in de regel bepalend is voor het antwoord op de vraag wie de overtreder is en aan wie een bestuurlijke boete moet worden opgelegd.⁴⁶
65. DeGiro was in de periode van overtreding een beleggingsonderneming als bedoeld in artikel 1:1 Wft – en daarmee ook als bedoeld onder artikel 1a, derde lid, onderdeel c, Wwft – en beschikte over een vergunning van de AFM. Op grond van haar handhavingsbevoegdheden is de AFM op 25 augustus 2020 gestart met een Wwft-onderzoek bij DeGiro. FlatexDeGiro betwist niet dat de AFM bevoegd was het Wwft-toezicht op DeGiro uit te oefenen en dit Wwft-onderzoek te verrichten.
66. De AFM heeft op basis van het Wwft-onderzoek geconstateerd dat er Wwft-overtredingen zijn begaan door DeGiro. De bestuurlijke boete die de AFM heeft opgelegd is gebaseerd op voornoemd onderzoek en betreft overtredingen die zijn begaan door DeGiro in de periode waarin zij als beleggingsonderneming in Nederland actief was.
67. Op 7 mei 2021 is DeGiro door een juridische fusie met de in Duitsland gevestigde Flatex Bank AG overgegaan in FlatexDeGiro. DeGiro is daarbij opgehouden te bestaan. Als gevolg van de juridische fusie is DeGiro per 7 mei 2021 uitgeschreven uit het handelsregister en is de vergunning als beleggingsonderneming bij de AFM ingetrokken. Hoewel het Boetebesluit dateert van na de juridische fusie, ziet het Boetebesluit uitdrukkelijk op Wwft-overtredingen begaan door DeGiro als beleggingsonderneming in de periode van 10 oktober 2019 tot en met 29 juni 2020. In die zin is ook beoogd DeGiro als overtreder te beboeten. De AFM beboet dus in feite de beleggingsonderneming DeGiro en niet het bijkantoor van of de bank FlatexDeGiro. Enkel omdat op het moment van boeteoplegging DeGiro niet langer bestond, is aan haar rechtsopvolger – in dit geval FlatexDeGiro – de bestuurlijke boete opgelegd. Dit volgt ook uit het Boetebesluit en Publicatiebesluit:

*De AFM acht het opportuun om FlatexDeGiro, als rechtsopvolger onder algemene titel van DeGiro, voor deze overtreding te beboeten en licht dat als volgt toe.*⁴⁷

en

⁴⁶ Zie ook de uitspraak van de voorlopige voorzieningenrechter in haar uitspraak op het verzoek van FlatexDeGiro (Vz. rechtbank Rotterdam 28 april 2022, ROT 21/6403, overweging 2.2.).

⁴⁷ Zie pagina 34 van het Boetebesluit.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 27 van 77

*Omdat DeGiro door een juridische fusie in mei 2021 is opgegaan in FlatexDeGiro, wordt de boete aan die onderneming opgelegd.*⁴⁸

68. In de rechtspraak wordt aanvaard dat in een situatie, waarbij overtredingen door een bepaalde onderneming zijn begaan, en deze onderneming fuseert dan wel wordt overgenomen, de bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan de rechtsopvolger.⁴⁹ Dat is het enige dat heeft plaatsgevonden: er is een boete opgelegd aan de rechtsopvolger te Duitsland voor overtredingen uit het verleden door een beleggingsonderneming. De status van FlatexDeGiro als bank alsook dat zij een bijkantoor in Nederland heeft is daarbij irrelevant voor de vraag wie de bevoegde toezichthouder is onder de Wwft, omdat gekeken moet worden naar de overtreder en dat betreft een beleggingsonderneming. Alleen omdat sprake is van een juridische fusie en alle rechten en verplichtingen zijn overgegaan van DeGiro op FlatexDeGiro, worden de overtredingen die eerder zijn begaan door DeGiro aan FlatexDeGiro te Duitsland toegerekend. De bestuurlijke boete komt daarom voor rekening en risico van FlatexDeGiro als rechtsopvolger. Dat het bijkantoor van FlatexDeGiro ook een Wwft-instelling is, speelt daarbij geen rol. Een ander standpunt zou er overigens ook in resulteren dat ondernemingen wetsovertredingen kunnen begaan, maar bestuurlijke sancties zouden kunnen ontlopen door hun identiteit – bijvoorbeeld middels een juridische fusie – te wijzigen.

Door wie kan de bestuurlijke boete worden opgelegd?

69. Het voorgaande maakt ook dat de bestuurlijke boete door de AFM (en niet door DNB) kan worden opgelegd. De brief van DNB aan BaFin maakt daarin geen verschil, omdat die brief ziet op het Wwft-toezicht op het bijkantoor van FlatexDeGiro waartoe DNB – inderdaad – bevoegd is. De AFM is uitsluitend belast met de uitvoering en handhaving van de Wwft voor zover het betreft beleggingsondernemingen. Nu er in feite jegens DeGiro als overtreder wordt gehandhaafd is de AFM de aangewezen toezichthouder. Zoals ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam heeft overwogen, maakt de omstandigheid dat de rechtsopvolger van DeGiro ‘van kleur verandert’ van een beleggingsonderneming naar een bank niet dat de bevoegdheid van de AFM voor het beboeten van overtredingen uit het verleden door die beleggingsonderneming vervalt en moet worden overgedragen aan DNB.⁵⁰ De AFM is dan ook van oordeel dat uitsluitend zij als aangewezen toezichthouder bevoegd is de overtredingen begaan door beleggingsondernemingen als DeGiro te beboeten. Dat deze worden toegerekend aan diens rechtsopvolger – zoals hiervoor uiteengezet – maakt dit oordeel niet anders.

⁴⁸ Zie pagina 42 van het Boetebesluit.

⁴⁹ Zie ABRvS, 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3747, AB 2016/260 met annotatie van O.J.D.M.L. Jansen en rechtbank Rotterdam, 26 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8642.

⁵⁰ Vz. rechtbank Rotterdam 28 april 2022, ROT 21/6403, overweging 2.2.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 28 van 77

70. Met het voorgaande is gemotiveerd antwoord gegeven op zowel de vraag *aan wie* als *door wie* een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De AFM is gelet daarop van oordeel dat zij binnen de aan haar toegekende bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen is gebleven.
71. De AFM is kortom van oordeel dat zij bevoegd is om aan FlatexDeGiro als rechtsopvolger onder algemene titel van de beleggingsonderneming DeGiro, een bestuurlijke boete op te leggen voor overtredingen die in het verleden zijn begaan door DeGiro.

Legaliteitsbeginsel en specialiteitsbeginsel

72. De stelling dat het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel in de weg staan aan de bevoegdheid van de AFM om hoge straffen als in het Boetebesluit op te leggen aan de in Duitsland gevestigde FlatexDeGiro, kan de AFM niet volgen.
73. Hiervoor heeft de AFM toegelicht dat zij ingevolge de Wwft ten aanzien van DeGiro als beleggingsonderneming de bevoegde toezichthouder is. De norm van artikel 16 Wwft richt zich mede tot beleggingsondernemingen als DeGiro. De overtredingen waarvoor de bestuurlijke boete is opgelegd zijn begaan door DeGiro. De Wwft is er duidelijk in dat overtredingen van artikel 16 Wwft door beleggingsondernemingen beboetbaar zijn en dat de AFM bevoegd is daarvoor een bestuurlijke boete op te leggen.⁵¹ Reeds daarom is al geen sprake van schending van het legaliteitsbeginsel. Dat FlatexDeGiro wordt beboet komt in dit geval omdat (1) de AFM optreedt tegen overtredingen door DeGiro gedurende de periode dat zij in Nederland actief was als beleggingsonderneming, en (2) FlatexDeGiro de rechtsopvolger van DeGiro is. Daarmee treedt de AFM niet buiten de aan haar toegekende bevoegdheid, zodat ook geen sprake kan zijn van schending van het specialiteitsbeginsel. Overigens heeft FlatexDeGiro niet inzichtelijk gemaakt waar de schending van deze norm precies in is gelegen.

Het soevereiniteitsbeginsel

74. Tot slot meent de AFM dat er geen geslaagd beroep op het soevereiniteitsbeginsel kan worden gedaan door FlatexDeGiro, omdat dit beginsel niet strekt tot bescherming van het belang van FlatexDeGiro, maar verband houdt met de soevereiniteit van staten op het eigen grondgebied.⁵² Ook op dit punt merkt de AFM op dat FlatexDeGiro niet inzichtelijk heeft gemaakt welke inbreuk de AFM zou hebben gemaakt op de soevereiniteit van Duitsland en heeft zij evenmin onderbouwd waarom deze gestelde inbreuk zo ernstig is dat daaraan consequenties moeten worden verbonden voor de rechtmatigheid van de bestreden besluiten. Het valt niet in te zien hoe de AFM, door het nemen van

⁵¹ Zie ook artikel 30, aanhef en onderdeel a, Wwft.

⁵² Vergelijk HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629 en rechtbank Rotterdam 1 juni 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:4116 / CBb 4 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:444.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 29 van 77

een besluit en publicatie daarvan - waartoe zij nadrukkelijk bevoegd is - dat is gericht tegen een onderneming dat in een andere lidstaat is gevestigd, inbreuk maakt op de soevereiniteit van die lidstaat. De publicatie van het besluit is een gevolg van de onderliggende Wwft-overtredingen die in Nederland hebben plaatsgevonden en brengt noodzakelijkerwijs feitelijke handelingen voor de tenuitvoerlegging met zich, waaronder plaatsing van een persbericht op de website van de AFM.

75. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

B. Artikel 16, eerste lid, Wwft is niet overtreden

76. FlatexDeGiro stelt in haar bezwaar dat artikel 16, eerste lid, Wwft niet is overtreden en brengt daarbij kort gezegd drie gronden naar voren:

- I. De AFM hanteert een onjuist peilmoment
- II. Er is geen sprake van een structurele en substantiële overtreding
- III. Het uitgangspunt van de AFM is in strijd met het bepaaldheidsgebod.

I. De AFM hanteert een onjuist peilmoment

77. Het bezwaar van FlatexDeGiro richt zich allereerst op de vaststelling van het moment waarop DeGiro een transactie als ongebruikelijk had moeten kwalificeren; het peilmoment. In dat kader brengt FlatexDeGiro een viertal onderliggende punten naar voren:

(a) de AFM hanteert steeds wisselende uitgangspunten bij de vaststelling van het peilmoment;
(b) DeGiro heeft een proces gehanteerd op grond waarvan zij steeds zorgvuldig afwoog of een transactie als ongebruikelijk kwalificeerde en gemeld moest worden aan de FIU;
(c) DeGiro sloot aan bij het wettelijk kader, de leidraad van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid⁵³ en de werkwijze en verwachting van de FIU; en
(d) het door de AFM gehanteerde één medewerker-criterium stemt niet overeen met de verwachtingen van de FIU.

78. FlatexDeGiro betwist daarbij nadrukkelijk de juistheid van de door de AFM ingenomen uitgangspunten en feitelijke constatering.

79. De AFM zal hieronder steeds per punt (**a t/m d**) eerst samengevat weergeven wat FlatexDeGiro heeft aangevoerd en vervolgens weergeven wat de reactie van de AFM hierop is.

⁵³ Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme van de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid van 21 juli 2020.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 30 van 77

a. De AFM hanteert steeds wisselende uitgangspunten bij de vaststelling van het peilmoment

80. FlatexDeGiro stelt dat de AFM wisselende uitgangspunten hanteert bij de vaststelling van het peilmoment, om vervolgens steeds tot dezelfde conclusie te komen dat de norm uit artikel 16, eerste lid, Wwft door DeGiro zou zijn overtreden. In het Onderzoeksrapport ging de AFM ervan uit dat het ongebruikelijke karakter van een transactie bij DeGiro kenbaar was of redelijkerwijs kenbaar had moeten zijn *“op het moment waarop een alert ticket is aangemaakt”*. Daarbij merkt FlatexDeGiro, onder verwijzing naar artikel 5:53, tweede lid, Awb, op dat het merkwaardig is dat het Onderzoeksrapport geen rol speelt in het Boetebesluit.
81. In kennelijke reactie op de zienswijze van FlatexDeGiro heeft de AFM het in het Boetebesluit over een andere boeg gegooid, en geldt de datum waarop één enkele medewerker van DeGiro (i) een transactie verdacht/ongebruikelijk heeft genoemd, (ii) en/of een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering heeft uitgesproken, (iii) en/of heeft geadviseerd dat de transactie gemeld moet worden. Deze steeds wisselende uitgangspunten van de AFM leiden ertoe dat het voor DeGiro op voorhand nooit duidelijk is geweest wat de AFM verwachtte en dat de uitgangspunten ook kunnen wijzigen. De willekeurige handelwijze van de AFM leidt tot rechtsonzekerheid.
82. FlatexDeGiro stelt dat het erop lijkt dat de AFM in zowel het Onderzoeksrapport als in het Boetebesluit twee verschillende momenten met elkaar gelijk heeft gesteld; het moment waarop de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat een transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme en het moment waarop de instelling de ongebruikelijke transactie dient te melden. Het eerste moment vergt een zorgvuldige afweging, het tweede moment geschiedt vervolgens onverwijld.

Reactie AFM

83. De AFM deelt het standpunt van FlatexDeGiro niet en licht dit als volgt toe.
84. Vooropgesteld wordt dat de AFM in het Boetebesluit en in het Onderzoeksrapport duidelijk onderscheid maakt tussen:
- (i) het moment waarop een instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat een transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme; en
 - (ii) het moment waarop een instelling een ongebruikelijke transactie uiterlijk dient te melden.
85. Het eerste moment doet zich voor op het moment waarop het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden. In de praktijk doet dat moment zich steeds voor indien een

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 31 van 77

medewerker van DeGiro een transactie verdacht/ongebruikelijk heeft genoemd, en/of een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering heeft uitgesproken, en/of heeft geadviseerd dat de transactie gemeld moet worden. Van een zorgvuldige afweging is op dat moment ook sprake. Het tweede moment doet zich voor, onverwijld nadat DeGiro bekend is geworden met het ongebruikelijke karakter van de transactie. De AFM is hiervoor uitgegaan van een termijn van maximaal veertien dagen. Anders dan dat FlatexDeGiro stelt hanteert de AFM geen wisselende uitgangspunten bij de vaststelling van het peilmoment. De AFM licht dat als volgt toe.

86. De AFM hanteert in het Onderzoeksrapport als peilmoment *“het moment waarop een transactie aanleiding geeft te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen of terrorismefinanciering en derhalve het ongebruikelijke karakter bekend is geworden”*.⁵⁴ Voor de vaststelling van de overtreding heeft de AFM in bijlage 1 bij het Onderzoeksrapport per transactie uitgewerkt op welk moment naar haar oordeel het ongebruikelijke karakter van een transactie bij DeGiro (in ieder geval) bekend is geworden. Zoals uit bijlage 1 volgt, geldt voor de meeste transacties dat is vastgesteld dat het ongebruikelijke karakter kwam vast te staan ná de datum van het alert ticket.⁵⁵ In bijlage 2 van het Onderzoeksrapport is vervolgens nader uitgewerkt op welke gronden DeGiro op een specifieke datum bekend wordt geacht met het ongebruikelijke karakter van de transactie. In geen enkel geval is het peilmoment vastgesteld enkel onder verwijzing naar de datum waarop een alert ticket is aangemaakt. De AFM wijst steeds op onderbouwde comments (beoordelingen) van medewerkers van DeGiro en stelt aan de hand van die comments de datum vast waarop DeGiro bekend was met het ongebruikelijke karakter van een transactie.⁵⁶ Vanaf dat moment diende DeGiro onverwijld – uiterlijk binnen veertien dagen – te melden. De AFM moet toegeven dat het Onderzoeksrapport daarover verwarrend kan zijn, doordat in de tekst bijvoorbeeld is opgenomen dat het moment waarop het ongebruikelijke karakter van de transactie bij DeGiro kenbaar was *“in de meeste gevallen het moment [is] waarop een alert ticket is aangemaakt.”* Dat neemt niet weg dat voor de vaststelling van de overtreding de beoordeling van een medewerker steeds bepalend was voor de duiding van het peilmoment: *“Dit omdat het ongebruikelijke karakter uit het alert ticket zelf blijkt of omdat een medewerker op de dag waarop het alert ticket is aangemaakt de transactie heeft bekeken en beoordeeld.”*⁵⁷ De AFM heeft dus niet het moment waarop het alert ticket is aangemaakt als uitgangspunt voor het peilmoment genomen.

⁵⁴ Zoals vermeld in de Bijlage Indicatorenlijst (in casu voor beleggingsondernemingen) van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

⁵⁵ Slechts in een (beperkt) aantal gevallen valt het peilmoment samen met *“het moment waarop een alert ticket is aangemaakt”* (zie SAR's 28, 29, 35 t/m 40 en 63).

⁵⁶ Alleen in het geval van SAR 28 is dit anders. In het Onderzoeksrapport staat dat het ongebruikelijke karakter bekend is op de datum waarop Compliance verzocht om een alert aan te maken. In het Boetebesluit is uiteindelijk geoordeeld dat het peilmoment later ligt.

⁵⁷ Zie pagina 14 en 15 van het Onderzoeksrapport.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 32 van 77

87. Het uitgangspunt in het Boetebesluit is, in tegenstelling tot FlatexDeGiro stelt, niet anders. Ook daarin hanteert de AFM als peilmoment *“het moment waarop een transactie aanleiding geeft te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen of terrorismefinanciering”* en derhalve conform het wettelijk kader het ongebruikelijke karakter bekend is geworden. Zoals uit het Boetebesluit blijkt, komen de peilmomenten waar in het Boetebesluit aan wordt gerefereerd, ook materieel op hetzelfde neer: aan de hand van de comments (beoordelingen) is vastgesteld dat er volgens een medewerker sprake is van een ongebruikelijke transactie en derhalve heeft DeGiro aanleiding om te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. De AFM heeft daarbij vooral verduidelijking aangebracht door de beoordelingen te categoriseren in drie soorten uitingen, en geen wijziging beoogd. De data waarop het ongebruikelijke karakter naar het oordeel van de AFM in ieder geval bekend was, zijn in het Boetebesluit – op vier uitzonderingen na – ook hetzelfde als in het Onderzoeksrapport.⁵⁸
88. De AFM is gelet op voorgaande van oordeel dat de AFM zowel in het Onderzoeksrapport als het Boetebesluit als criterium heeft genomen: het moment waarop DeGiro aanleiding had te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme en derhalve het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden. Van wisselende uitgangspunten is geen sprake. De handelwijze van de AFM is dan ook niet willekeurig en leidt evenmin tot rechtsonzekerheid.
89. Bovendien moet de vaststelling van de overtredingen in een Onderzoeksrapport worden onderscheiden van die in het Boetebesluit. De eerste vaststelling geschiedt door de toezichthoudende afdeling die het onderzoek heeft verricht (in dit geval de afdeling Marktintegriteit en Handhaving). In het kader van een zorgvuldige voorbereiding op een eventuele boeteoplegging wordt middels het voornemen tot boeteoplegging het Onderzoeksrapport voorgelegd ter zienswijze. Na de zienswijze op het boetevoornemen adviseert de boetefunctionaris het bestuur van de AFM over het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete, waarna het bestuur het besluit neemt. FlatexDeGiro is beboet voor de overtredingen als vastgesteld in het Boetebesluit en hoeft zich dus slechts te verdedigen tegen de vaststelling van de overtredingen als genoemd in het Boetebesluit.
90. Met het voorgaande zegt de AFM overigens niet dat het Onderzoeksrapport geen rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van het Boetebesluit, zoals FlatexDeGiro heeft gesteld. Er wordt in het Boetebesluit zelfs uitdrukkelijk verwezen naar het Onderzoeksrapport. In hoofdstuk 4 van het Boetebesluit heeft de AFM opgemerkt: *“Uit het onderzoeksrapport van de AFM en het onderliggende dossier komen de volgende feiten naar voren”*. Met name de feiten en oordelen als opgenomen in

⁵⁸ Zie pagina 28 van het Boetebesluit.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 33 van 77

bijlagen 1 en 2 van het Onderzoeksrapport zijn bij (de voorbereiding van) het Boetebesluit in ogenschouw genomen.

91. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

b. DeGiro hanteerde een proces op grond waarvan zij steeds zorgvuldig afwoog of een transactie als ongebruikelijk kwalificeerde en gemeld moest worden aan de FIU

92. FlatexDeGiro stelt dat DeGiro, teneinde op zorgvuldige wijze te kunnen afwegen of een transactie ongebruikelijk was en gemeld diende te worden aan de FIU, indertijd ingrijpende maatregelen heeft genomen. Deze hielden in dat DeGiro beschikte over een geautomatiseerd transactiemonitoringssysteem voor het op het spoor komen van mogelijke ongebruikelijke transacties waarbij ruim voldoende aandacht was voor cliëntidentificatie, het risicoprofiel van de cliënt en verificatie van de transactie door DeGiro en de betreffende bank van de cliënt. Daarnaast hanteerde DeGiro het vierogen-principe. Op basis daarvan diende bij het toezicht op naleving van wet- en regelgeving steeds ten minste twee medewerkers van DeGiro betrokken te zijn.

93. Een alert ticket betreft volgens FlatexDeGiro niets anders dan een doorgaans automatisch gegenereerde alert voor DeGiro om te onderzoeken en vervolgens vast te stellen of al dan niet sprake is van een ongebruikelijke transactie. Alerts werden in eerste instantie bekeken door een client risk manager, en daarna steeds door een junior compliance officer en een senior compliance officer van DeGiro.

94. Daarnaast heeft DeGiro alleen transacties verricht van en naar bankrekeningen van cliënten die worden aangehouden bij een vergunninghoudende bank in de Europese Unie (*reference account*), waaruit de zorgvuldigheid van de afweging eveneens blijkt volgens FlatexDeGiro. Transacties vanuit hoogrisico gebieden waren uitgesloten.

95. FlatexDeGiro merkt verder op dat zij in 2019 eerder onderwerp van onderzoek door de AFM is geweest, waarbij de beheerste en integere bedrijfsvoering grondig tegen het licht is gehouden. [...] De AFM raakte tijdens dit onderzoek bekend met de werkwijze van DeGiro en het vierogen-principe. Sindsdien is DeGiro ervan uitgegaan dat het transactiemonitoringssysteem zoals zij dat voerde voldeed aan de criteria van de AFM.

96. Voorts benadrukt FlatexDeGiro dat een zorgvuldige afweging bij het al dan niet melden van een transactie bij de FIU belangrijk en zelfs noodzakelijk is gelet op de strafrechtelijke vrijwaring in artikel 19 Wwft en de civielrechtelijke vrijwaring in artikel 20 Wwft. Het uitgangspunt van de AFM dat

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 34 van 77

DeGiro bij een enkele opmerking door een medewerker dat een transactie mogelijk als verdacht/ongebruikelijk heeft te gelden en/of een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering bestaat en/of moet worden gemeld, is hiermee volgens FlatexDeGiro volstrekt onverenigbaar.

Reactie AFM

97. De AFM deelt niet met FlatexDeGiro dat voorgaande betekent dat DeGiro artikel 16, eerste lid, Wwft niet heeft overtreden. De AFM licht dit als volgt toe.
98. Dat instellingen een zorgvuldig proces willen hanteren voordat tot melding bij de FIU wordt overgegaan kan de AFM uiteraard volgen. Welk bezwaar FlatexDeGiro precies maakt tegen het Boetebesluit met haar toelichting op het proces is niet geheel duidelijk. Voor zover FlatexDeGiro bedoelt te betogen dat DeGiro in het kader van een zorgvuldige afweging of een transactie ongebruikelijk is, noodzakelijkerwijs het proces dat zij hanteerde diende te volgen om aan haar verplichtingen op grond van de Wwft te voldoen, kan de AFM dit hoe dan ook niet volgen. Zoals in randnummer 38 aangestipt is in de wetsgeschiedenis benadrukt dat niet pas hoeft te worden gemeld als er een concrete aanwijzing is dat de transactie verdacht is c.q. verband houdt met witwassen of financiering van terrorisme. De drempel om te melden ligt laag; een vermoeden is voldoende. De wetsgeschiedenis en de Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme van de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid van 21 juli 2020 (**Wwft-leidraad**) bieden ruimte om waar nodig onderzoek te doen om vast te kunnen stellen of een transactie ongebruikelijk is. Alleen betekent dat niet dat een instelling steeds pas bekend moet worden geacht met het ongebruikelijke karakter van een transactie, en de meldplicht dus pas ontstaat, wanneer ten minste twee (of drie) medewerkers waarvan in ieder geval een senior compliance officer, een transactie als ongebruikelijk hebben aangemerkt. Dienaangaande verwijst de AFM verder naar haar reactie op punt c, zie randnummer 106 t/m 110.
99. Dat DeGiro alleen transacties heeft verricht van en naar bankrekeningen van cliënten die worden aangehouden bij een vergunninghoudende bank in de Europese Unie (reference accounts) maakt de verplichting die op DeGiro rust niet anders. Ook bij transacties tussen reference accounts kan een vermoeden bestaan van ongebruikelijke transacties. Het ligt op de weg van DeGiro haar transactiemonitoringsproces zodanig in te richten dat tijdig ongebruikelijke transacties worden herkend en gemeld bij FIU.
100. [...], merkt de AFM op dat het feit dat het transactiemonitoringssysteem van DeGiro ter naleving van artikel 16 Wwft geen onderdeel uitmaakte van [...], niet tot de conclusie kan leiden dat het

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 35 van 77

transactiemonitoringssysteem en het gehanteerde vier-ogenprincipe daarmee voldeed aan de wetgeving of dat geen overtredingen van artikel 16 Wwft plaatsvonden.

101. De AFM is verder van oordeel dat de strafrechtelijke of civielrechtelijk vrijwaring in artikel 19 respectievelijk artikel 20 Wwft niet in de weg staan aan het melden van een ongebruikelijke transactie op het moment dat door een medewerker van DeGiro een automatisch of handmatig aangemaakte 'alert ticket' van een potentieel ongebruikelijke transactie geanalyseerd en beoordeeld was op het ongebruikelijke karakter van de transactie en door de medewerker werd benoemd dat de transactie verdacht/ongebruikelijk was; en/of er een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering was; en/of de transactie moest worden gemeld. Op dat moment is er een inhoudelijke beoordeling gemaakt ten aanzien van de vraag of de transactie moet worden aangemerkt als ongebruikelijk, en heeft DeGiro aanleiding om te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. Daarmee is voor DeGiro het ongebruikelijke karakter van de desbetreffende transactie bekend en kon DeGiro ook in alle redelijkheid overgaan tot het doen van een melding.

102. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

c. DeGiro sloot aan bij het wettelijk kader, de Wwft-leidraad en de werkwijze en verwachting van de FIU

103. FlatexDeGiro stelt dat de Wwft-instelling, en dus niet één medewerker van de Wwft-instelling, een zorgvuldige interne afweging moet maken vóóordat een transactie als ongebruikelijk kan worden beschouwd. FlatexDeGiro verwijst hierbij onder meer naar de memorie van toelichting bij de Wwft, zie voetnoot 35 en de Wwft-leidraad, waaronder ongegeciteerde passage.

Wwft-instellingen dienen iedere ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter daarvan bekend is geworden, te melden aan de FIU-Nederland. Met "onverwijld" wordt "zo snel mogelijk" bedoeld. Dit betekent zo snel als mogelijk is bij een voldoende zorgvuldige afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd. (onderstreping toegevoegd).

104. Uit de wet of de wetsgeschiedenis blijkt niet wat onder een zorgvuldige afweging zou moeten worden verstaan. Wel gaat het om een open norm waaraan door de Wwft-instelling zelf invulling dient te worden gegeven door middel van beleid. Dat beleid prevaleert dus, stelt FlatexDeGiro.

105. De opvatting van de AFM dat sprake is van een zorgvuldige afweging bij een enkele opmerking door een medewerker van DeGiro is volgens FlatexDeGiro niet te rijmen met de subjectieve indicator die

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 36 van 77

op grond van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 geldt voor beleggingsondernemingen en het open karakter van artikel 16 Wwft en is onverenigbaar met de bedoeling van de wetgever en genoemde instanties.

Reactie AFM

106. De AFM deelt het standpunt van FlatexDeGiro niet en licht dit als volgt toe.
107. Artikel 16, eerste lid, Wwft en daarop gebaseerde lagere regelgeving is leidend bij de vraag of voldaan is aan de meldingsplicht. Dat sprake is van een open norm, maakt niet dat het beleid van een Wwft-instelling prevaleert en zeker niet indien met dat beleid een ruimere strekking wordt toegekend dan met de wettelijke norm is beoogd. De AFM benadrukt nogmaals dat de wettelijke verplichting die op instellingen rust niet vereist dat het ongebruikelijke karakter van een transactie pas bekend kan worden indien dit door ten minste twee of drie medewerkers (waaronder compliance officers) als zodanig is beoordeeld. Zoals in randnummer 38 is toegelicht, is de drempel om te melden laag. In dit geval kon op basis van intern onderzoek en een analyse door een medewerker vastgesteld worden dat er aanleiding was om te veronderstellen dat de transacties verband hielden met witwassen of terrorisme financiering. Daarmee is aan de subjectieve indicator voldaan en is het ongebruikelijke karakter bij DeGiro bekend. Op dat moment ontstond de verplichting om onverwijld, maar in ieder geval binnen veertien dagen, de ongebruikelijke transactie te melden aan de FIU.
108. Op het moment dat de behandelaar op basis van dat interne onderzoek de transactie als ongebruikelijk heeft beoordeeld, heeft naar het oordeel van de AFM ook een voldoende zorgvuldig interne afweging plaatsgevonden of de transactie als ongebruikelijk kan worden beschouwd. Overigens is ook gebleken dat die beoordeling zorgvuldig is geweest, deze is steeds bevestigd door de compliance officer.
109. Daarbij komt dat als DeGiro wordt gevolgd in haar standpunt, dit zou rechtvaardigen dat er zeer veel tijd kan zitten tussen (i) de eerste vaststelling van een ongebruikelijke transactie die gemeld moet worden en (ii) de tweede vaststelling, althans de beoordeling door compliance en als gevolg daarvan de melding bij de FIU. Gelet op het doel van de meldplicht is een dergelijke situatie onacceptabel. Overigens had DeGiro haar processen ook zodanig kunnen inrichten dat binnen veertien dagen na de eerste vaststelling een compliance officer onderzoek diende te verrichten, zodat aan het haar gewenste vier ogen-principe kon worden voldaan en tegelijk geen afbreuk werd gedaan aan de plicht om een ongebruikelijke transactie onverwijld te melden.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 37 van 77

110. De AFM kan dan ook niet volgen dat met het beleid dat DeGiro hanteerde – waarin de beoordeling of sprake was van een ongebruikelijke transactie in feite kon worden uitgesteld tot de senior compliance officer dit als zodanig beoordeeld had – wordt aangesloten bij het wettelijk kader, of de Wwft-leidraad. De uitleg van FlatexDeGiro strookt niet met de tekst van artikel 16, eerste lid, Wwft, het doel van de meldplicht en de wetsgeschiedenis en de Wwft-leidraad zoals hiervoor aangehaald.

111. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

d. Het door de AFM gehanteerde één medewerker-criterium stemt niet overeen met de verwachtingen van de FIU

112. FlatexDeGiro stelt dat de FIU verwacht dat een melding van een ongebruikelijke transactie wordt gedaan door personen die belast zijn met de compliancefunctie en verwijst daarvoor naar de Wwft-leidraad. Tegen deze achtergrond is niet meer dan logisch en noodzakelijk dat ook compliance officers van DeGiro betrokken waren bij de vaststelling of transacties ongebruikelijk waren en de melding bij de FIU deden. Het door de AFM gehanteerde één medewerker-criterium is niet in overeenstemming met wat de FIU voor ogen heeft. De AFM kan niet volhouden dat een transactie ongebruikelijk was en gemeld had dienen te worden zonder dat een compliance officer de desbetreffende transactie ooit onder ogen heeft kunnen zien.

113. Ook draagt het zorgvuldig melden van ongebruikelijke transactie juist bij aan de doelstelling van de FIU. Indien de FIU wordt overspoeld met meldingen geraakt de FIU mogelijk in capaciteitsproblemen en kunnen niet alle meldingen meer worden geanalyseerd. FlatexDeGiro merkt daarbij op dat dit niet de eerste keer zou zijn voor de FIU.

Reactie AFM

114. De AFM deelt het standpunt van FlatexDeGiro niet en licht dit als volgt toe.

115. Dat in de Wwft-leidraad is toegelicht dat het *melden en verstrekken* van informatie gebeurt door personen belast met een compliance-functie, betekent niet dat de beoordeling van het ongebruikelijke karakter ook door die personen moet worden gedaan. Sterker, in de Wwft-leidraad staat na de door FlatexDeGiro in haar bezwaar aangehaalde passage ook: *“Dit neemt niet weg dat het aanmerken van een transactie als ongebruikelijk, (doorgaans) de verantwoordelijkheid van de eerstelijns functie is.”* Het is dus volgens de Wwft-leidraad gebruikelijk dat de beoordeling van de transactie plaatsvindt buiten de afdeling Compliance. In reactie op het standpunt van FlatexDeGiro merkt de AFM verder op dat haar oordeel er enkel op ziet dat DeGiro bekend is met het

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 38 van 77

ongebruikelijke karakter van de desbetreffende transacties op basis van de analyse en beoordeling van een medewerker dat de transactie als ongebruikelijk is aan te merken. Daarmee is nog niet gezegd dat de compliance-afdeling in het geheel niet betrokken mag worden bij de afhandeling van de melding.

116. Tot slot ziet de AFM niet in dat de FIU zou worden overspoeld met (nutteloze) meldingen als er geen beoordeling plaatsvindt door een compliance officer. Het voorbeeld dat FlatexDeGiro aanhaalt betrof een situatie waarin meldingen werden gedaan waar geen inhoudelijke beoordeling aan ten grondslag lag. In onderhavig geval is deze onderbouwing er wel degelijk.

117. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

II. Er is geen sprake van een structurele en substantiële overtreding

118. FlatexDeGiro weerspreekt dat in 27 gevallen te laat is gemeld. Zij stelt dat bij slechts 12 meldingen (en indien rekening wordt gehouden met feestdagen 10 meldingen) sprake was van een periode van meer dan veertien dagen tussen de datum waarop ook de compliance officer de transactie als ongebruikelijk heeft bestempeld en de datum waarop de melding is gedaan bij FIU. Ook was de overschrijding van de termijn aanzienlijk kleiner dan de AFM stelt. Daarbij merkt FlatexDeGiro nog op dat de AFM onterecht de dag waarop de transactie voor het eerst ongebruikelijk wordt genoemd meetelt in de berekening.

119. Voor de vraag of sprake is van een zodanig structurele overtreding dat beboeting op zijn plaats is, dient volgens FlatexDeGiro voorts niet alleen te worden gekeken naar het aantal te late meldingen, maar ook naar het aantal alerts tickets dat in de periode van overtreding is aangemaakt (38.891).

Reactie AFM

120. De AFM deelt het standpunt van FlatexDeGiro niet en licht dit als volgt toe.

121. De AFM heeft hiervoor toegelicht dat artikel 16, eerste lid, Wwft vereist dat *elke* ongebruikelijke transactie wordt gemeld en dat die melding onverwijld, maar in ieder geval binnen veertien dagen wordt gedaan. Ook heeft de AFM onder verwijzing naar het wettelijk kader toegelicht welk peilmoment zij hanteert en dat daaruit volgt dat 27 ongebruikelijke transacties door DeGiro niet onverwijld zijn gemeld aan de FIU nadat het ongebruikelijke karakter kenbaar was. Daarbij ging het om soms substantiële bedragen en forse termijnoverschrijdingen. De overtredingen begaan door

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 39 van 77

DeGiro waren structureel en substantieel van aard. De AFM verwijst hiervoor ook naar randnummer 53.

122. Gelet op het voorgaande kan de AFM het standpunt van FlatexDeGiro dan ook niet volgen. Het ging immers niet om ‘slechts’ 12 of 10 transacties. Bovendien duidt het niet onverwijld melden van 10 of 12 ongebruikelijke transacties óók op een structurele overtreding van artikel 16, eerste lid, Wwft. Ook bij dergelijke aantallen kan geen sprake zijn van een incident. Dat het transactiemonitoringsysteem van DeGiro in de periode van overtreding in totaal 38.891 alert tickets heeft aangemaakt, maakt het voorgaande niet anders. Het onderzoek van de AFM richt zich tot de 36 ongebruikelijke transacties die door DeGiro zijn gemeld aan de FIU in de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020. Van belang is dat voor 27 transacties het ongebruikelijke karakter was vastgesteld door DeGiro, en zij deze 27 transacties desondanks niet onverwijld gemeld heeft bij de FIU.

123. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

III. Het uitgangspunt van de AFM is in strijd met het bepaaldheidsgebod

124. FlatexDeGiro stelt zich op het standpunt dat als de interpretatie van de AFM over artikel 16, eerste lid Wwft, juist is, deze interpretatie van een open norm in strijd is met het bepaalbaarheidsgebod van artikel 7, eerste lid van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden (**EVRM**), ook wel het *lex certa* beginsel, en zoals neergelegd in artikel 5:4 Awb.⁵⁹ Daaruit volgt dat een toezichthouder geen boete kan opleggen voor een door haar vastgestelde overtreding die onvoldoende kenbaar, duidelijk en voorzienbaar was bij wettelijk voorschrift omschreven. Ter onderbouwing verwijst FlatexDeGiro naar twee uitspraken van het CbB waarin het *lex certa* beginsel is toegepast.⁶⁰

125. FlatexDeGiro betoogt dat de wetsgeschiedenis en de leidraden niets vermelden over het moment waarop ‘bij een instelling’ bekend wordt dat sprake is van een ongebruikelijke transactie, respectievelijk aan de hand van welke criteria dat moment moet worden vastgesteld. De opvatting van de AFM dat het peilmoment is gelegen na de ‘*datum waarop een behandelaar een transactie verdacht/ongebruik heeft genoemd en/of een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering heeft uitgesproken en/of heeft geadviseerd dat de transactie gemeld moest worden*’ valt niet te

⁵⁹ FlatexDeGiro verwijst hiervoor naar CbB 21 mei 2019, ECLI:NL:CBB2019:207, rechtsoverweging 4.7-4.8.

⁶⁰ CbB 27 juli 2021, ECLI:NL:CBB:2021:793, rechtsoverweging 5.2 en CbB 26 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:960 rechtsoverwegingen 5.7.4 tot en met 5.8.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 40 van 77

herleiden tot de tekst van artikel 16, eerste lid, Wwft, de bijbehorende wetsgeschiedenis, voornoemde leidraden of welke andere bron dan ook.

126. FlatexDeGiro merkt ook op dat het uitgangspunt van de AFM voor DeGiro niet voorzienbaar was, nu de AFM, zoals FlatexDeGiro eerder al benoemde, aanvankelijk zelf ook een ander uitgangspunt hanteerde en het peilmoment lag “*op het moment waarop een alert ticket is aangemaakt*”.

Reactie AFM

127. De AFM deelt het standpunt van FlatexDeGiro niet en licht dit als volgt toe.

128. Uit vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (**EHRM**) volgt dat het bepaalbaarheidsgebod inhoudt dat de norm voor een justitiabele voldoende kenbaar en voorzienbaar moet zijn.⁶¹ Of in een concreet geval uit het bepaalbaarheidsgebod voortvloeit dat een toezichthouder invulling aan een open norm dient te geven, hangt onder meer samen met factoren als de toegankelijkheid van het rechtsgebied, de vaagheid van de norm, de deskundigheid van de normadressaten en het boetebeleid van de toezichthouder.⁶²

129. Op DeGiro rust de verantwoordelijkheid om zelf een beoordeling te maken of een transactie aanleiding geeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. Er is ook sprake van een *subjectieve* indicator. De tekst van artikel 16, eerste lid, Wwft laat er echter geen twijfel over bestaan: een transactie wordt onverwijld gemeld nadat de instelling bekend is geworden met het ongebruikelijke karakter daarvan. Daarvan is sprake wanneer een transactie de instelling aanleiding geeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. De AFM heeft hiervoor reeds toegelicht (zie ook randnummers 44, 106 t/m 110) dat Het door de AFM gehanteerde peilmoment is in overeenstemming is met de tekst van artikel 16, eerste lid, Wwft, de toelichting bij dat artikel en de rechtspraak en is in zoverre daartoe te herleiden (zie ook randnummers 44, 106 t/m 110). Het peilmoment waarvan de AFM uitgaat is in tegenstelling tot wat FlatexDeGiro stelt dan ook kenbaar en voorzienbaar.

130. FlatexDeGiro kan de wetsgeschiedenis en de Wwft-leidraad bovendien niet zodanig uitleggen dat er pas aanleiding is te veronderstellen dat een transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme, indien door steeds ten minste twee medewerkers (waaronder een senior

⁶¹ EHRM 27 september 1995 (G. v. France) en 22 november 1995 (C.R. v. United Kingdom). Zie ook de MvT bij de invoering van de Vierde Tranche Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3).

⁶² EHRM 15 november 1996 (Cantoni v. France) en EHRM 26 september 1995 (Vogt).

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 41 van 77

compliance officer) dit als zodanig beoordeeld is. Daarmee wordt de drempel om te melden hoger gelegd dan is bedoeld. In de wetsgeschiedenis en jurisprudentie is bepaald dat de verplichting om een ongebruikelijke transactie te melden, niet is beperkt tot de situatie dat concrete aanwijzingen bestaan en de meldingsplicht een ruimere strekking heeft: iedere ongebruikelijke transactie moet worden gemeld. De AFM ziet ook niet in waarom er (in dit geval) noodzaak zou zijn voor verdergaand onderzoek door een tweede compliance officer, alvorens bekendheid bij DeGiro kan zijn met het ongebruikelijke karakter van de transactie.

131. De aanleiding was er dan ook met de conclusie van de medewerker dat op basis van het verrichte onderzoek de transactie verdacht/ongebruikelijk is en/of sprake is van een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering dan wel het moment dat de medewerker heeft geadviseerd dat de transactie gemeld moest worden.
132. De door FlatexDeGiro aangehaalde uitspraken tonen tot slot ook niet aan dat zij zich terecht op het lex certa-beginsel en artikel 7 EVRM beroept.
133. Het CbB heeft in de uitspraak van 27 juli 2021 geoordeeld dat een overtreding van artikel 3, 8 en 16 Wwft niet bewezen wordt geacht, omdat het voor de instelling niet voorzienbaar zou zijn dat enkel een verschil tussen de aankoopwaarde en de WOZ-waarde van een pand reeds duidt op een hoger risico op witwassen.⁶³ Dat oordeel betekent niet dat het door de AFM gehanteerde peilmoment ook niet voorzienbaar was. Dit zijn verschillende casussen. En anders dan in de aangehaalde uitspraak kennelijk het geval was (zie rechtsoverweging 5.3 van de uitspraak), zijn er in deze zaak juist wel aanwijzingen dat het de bedoeling van de wetgever is om artikel 16, eerste lid, Wwft uit te leggen op een wijze die strookt met het door de AFM gehanteerde peilmoment zoals hiervoor toegelicht.
134. Ook de verwijzing naar de uitspraak van het CbB van 26 oktober 2021 toont niet aan dat de uitleg van de AFM onvoorzienbaar was.⁶⁴ De uitspraak zag op de interpretatie van artikel 116, eerste lid, Pensioenwet en is reeds hierom onvergelijkbaar met onderhavige casus.
135. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

C. Artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft is niet overtreden

⁶³ CbB 27 juli 2021, ECLI:NL:CBB:2021:793.

⁶⁴ CbB 26 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:960.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 42 van 77

136. FlatexDeGiro stelt zich op het standpunt dat de AFM ten onrechte overtredingen van artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft heeft vastgesteld.
137. Op grond van voornoemde bepaling dient bij de melding van een ongebruikelijke transactie aan de FIU in ieder geval de aard, het tijdstip en de plaats van de transactie te worden overgelegd. FlatexDeGiro betoogt dat hieruit niet volgt dat een *transactienummer* moet worden overgelegd. Zou de Wwft wél een transactienummer hebben vereist, dan voert het te ver om te concluderen dat dit nummer hetzelfde moet zijn als de transactie vermeld in het alert ticket.
138. Daarbij stelt FlatexDeGiro dat er goede redenen zijn voor het melden van een andere transactie dan de transactie als vermeld in het alert ticket. Hetzelfde geldt voor de datum van de transactie die in een aantal gevallen afwijkt van de datum opgenomen in het alert ticket.
139. Het transactiemonitoringssysteem markeert namelijk een mogelijk ongebruikelijke (transactie)beweging of (samenstel aan) handelingen voor verder onderzoek naar de betreffende cliënt. Indien uit het onderzoek bleek dat ook een andere transactie als ongebruikelijk moest worden aangemerkt, werd ook die transactie uiteraard gemeld aan FIU. FlatexDeGiro wijst daarvoor naar de FIU-meldingsrapporten. Vaak ging het om bedragen die door een bepaalde cliënt van zijn rekening bij DeGiro naar een andere rekening werden geboekt en weer terug. De enkele transactie was dan niet ongebruikelijk, maar wel het samenstel van handelingen van een bepaalde cliënt. Het samenstel van handelingen, waaronder transacties, werd door DeGiro aan de FIU gemeld. Uit de toelichting en/of uit de bijlage(n) bij iedere FIU-melding volgde vervolgens om welke transactie(s) het ging, wat het verband tussen de transacties was en wat de reden was om de melding te doen. FlatexDeGiro meent dat deze werkwijze niet laakbaar en boetewaardig is. De Wwft-instelling dient breder te kijken dan naar een enkele transactie, en ook alert te zijn op handelingen die geen daadwerkelijke geldoverboeking tot gevolg hebben. De verplichting tot het melden van ongebruikelijke transacties ziet derhalve ook op een samenstel van transacties en niet op het apart melden van iedere individuele transactie.
140. Voorts betoogt FlatexDeGiro dat de AFM in de tabel op pagina 18 van het Boetebesluit (zie hiervoor: **Tabel 2**) geen rekening houdt met meerdere transacties of een samenstel aan transacties in een enkele melding, waardoor ook deze tabel een vertekend beeld zou schetsen.
141. FlatexDeGiro stelt verder dat de AFM zeer onzorgvuldig is geweest door in het Boeterapport, bij de beschrijving van de gemelde transacties aan FIU, niet de hele beschrijving op te nemen maar slechts een deel (zie hiervoor: **Tabel 3**). Hierdoor geeft de door de AFM gebruikte tabel met daarin een

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 43 van 77

overzicht van alle SAR-nummers, die aan de overtreding van artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft ten grondslag liggen, een te beperkt beeld. FlatexDeGiro heeft daarom in het bezwaarschrift per SAR-nummer een *additional explanation* toegevoegd⁶⁵:

SAR	Omschrijving van de transactie in de FIU-melding zoals geciteerd door de AFM en additionele toelichting Flatex
30	<p><i>"(...) After request of additional proof of declared source of wealth Client on the same day (11/04/2019) has instructed a withdrawal of 2,715,273.00 EUR to his registered DE IBAN (number of transaction: 383511485). The amount was available to be withdrawn as the client was not actively trading with it. That transfer was sent back to client registered IBAN on 11/07/2019. Also, on the next day (11.05.2019), client suddenly sold all his positions, in 1 day and instructed a second withdrawal for the amount he received from liquidating his portfolio- 672,000.00 EUR. At the end of the day (11.05.2019) client had 3,739.02 EUR remained on his DeGiro account and empty portfolio. (...) The fact that client was not able to provide legit proofs to justify his wealth and suddenly removed all his assets that he kept in DeGiro may lead to conclusion that client might be involved into Money Laundering."</i></p>
	<p>ADDITIONAL EXPLANATION FLATEX</p> <p><i>1. Transaction 672,000.00 EUR from 05/11/2019 is indeed the alerted transaction in TM-19409 (created on 06/11/2019) where the investigation for SAR-30 was carried out. Crucial aspect for defining which transaction to be reported under this SAR was the fact that other ticket TM-19253 from 05/11/2019 (linked to TM-19409) flagged tr no 383511485 for investigation. After assessing the transactions indicated as suspicious in both tickets (tr no 383853528 in TM-19409 and 383511485 in TM-19253), it was found more reasonable to report the bigger transaction (2,715,273.00 EUR) made by the client, which is exactly the withdrawal flagged as suspicious in ticket TM-19253. Therefore, DEGIRO is convinced to have reported the correct transaction number, as this correspondence to the bigger transaction by the client among 2 transactions made in 2 consequent days.</i></p> <p><i>-The date when client instructs the withdrawal usually differs from the day on which DEGIRO booked it back to the reference account, therefore Client Risk was consulted for clarification on the exact date when the payment was booked back to the reference account. Client Risk confirmed that instructed by the client on 04/11/2019 was booked back to the client IBAN on 07/11/2019 (see confirmation on 14/11/2019 from Client Risk in TM ticket + attached screenshot named "TM"). Since the instructed by the client transaction on 04/11/2019 was booked back on 07/11/2019, we insist on the fact that DEGIRO has reported the correct transaction date (07/11/2019) corresponding to reported tr no 383511485.</i></p>

⁶⁵ De AFM beperkt zich hier tot SAR-nummers 30, 48 en 55, omdat de overtreding van het tweede lid voor de overige SAR-nummers komt te vervallen.

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 44 van 77

48	<p><i>"(...) Nothing suspicious has been spotted in regards to clients investing activity on the trading platform. Client is often changing his registered IBAN for deposits and withdrawals to the trading platform. He made deposits from 3 LUIBANS an one from DE IBAN. (...) At 31/12/2014 client has deposited 3,862,738.44 EUR to his DeGiro account from (...) IBAN- (...) this deposit was booked on clients DeGiro account after NYE, seems like client had intention of a tax evasion. At 30.10.2019 client has withdrawn -2,078,215.38 EUR to (...) IBAN and at 6/11/2019 has deposited the same amount of money, further at 28/11/2019 client has withdrawn 2,079,000.00 EUR to his German IB-N - (...) (this transaction is being reported 391585978) . Between deposit at 6/11/2019 and withdrawal at 28/11/2019 client did not make any transactions. Client refused to provide proof of SOW and SOW declaration. (...) Client personal data is quite unusual: (...) Summarizing there are many factors why the client is being considered ML suspicions."</i></p>
	<p>ADDITIONAL EXPLANATION FLATEX</p> <p><i>The withdrawal of 2 078 215 EUR from 30/10/2019 is indeed the alerted transaction in TM-18011 (created on 30/10/2019) where the investigation for SAR-48 was carried out. Next to this ticket, another ticket on the same client had been created, more specifically TM-22245 (created on 29/11/2019) triggered by tr no 391585978, which is the reported number under the report. As mentioned under the second ticket, TM-2224", "Client already being investigated in TM-18011. I will close this ticket and insert our findings of this situation in that pending ticket.". By considering the 4 latest transactions by the client within 30/10/2019-28/11/2019, both of which are the flagged transactions under TM-18011 and TM-22245, (as also evidenced from the screenshot in TM-18001), DEGIRO referred to the 2 transactions under the report": "At 30.10.2019 client has withdrawn -2,078,215.38 EUR to (...) IBAN and at 6/11/2019 has deposited the same amount of money, further at 28/11/2019 client has withdrawn 2,079,000.00 EUR to his German I"AN". DEGIRO found more reasonable to report the latest tr no 391585978 (2,715,273.00 EUR) made by the client, which is exactly the withdrawal flagged as suspicious in ticket TM-22245. Therefore, DEGIRO is convinced to have reported the correct transaction number, as this corresponds to the bigger transaction by the client among 2 transactions flagged as suspicious.</i></p>

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 45 van 77

55	<p><i>"the reported transactions is one of the last biggest deposit client has done. The suspicious is overall behavior of a client. (...) Client deposited in total over 1,6 mln EUR between 06 July 2018 and 20 June 2019. (...) We were not able to verify clients Source of wealth. Moreover, the client used to show to repeatedly initiate a large number of deposits in a short period of time (a few days), instead of one big one. Client has conducted an outgoing portfolio transfer, one position to (...) - 2274 units off...) in March 2020. Client current account value in DeGiro account equals only 7 EUR. Client above described actions looks ML suspicions."</i></p>
	<p>ADDITIONAL EXPLANATION FLATEX</p> <p><i>The alerted ticket is a trigger which indicated that the background of the flagged tr no 243456567 needs to be investigated. After analyzing the client behavior, and as noticed under the report, DEGIRO considered as suspicious the "overall behavior" of the client having in mind that the client "repeatedly initiate a large number of deposits in a short period of time (a few days), instead of one big "ne". From the report is visible that the suspicion was based on multiple deposits between 06 July 2018 and 20 June 2019, and one of those transactions that formed the suspicion in combination with all other transactions within this timeframe is exactly the transaction number flagged in the alerted ticket, dating from 26/07/2018. Therefore, DEGIRO believes to have included the flagged tr no 243456567 as part of the transaction description section from the report having in mind that the flagged transaction of 49 500 EUR is one of the multiple transactions forming the deposited amount of over 1,6 mln EUR in total within 06 July 2018 and 20 June 2019. Since the suspicious behavior under the report was related to deposits made between 06 July 2018 and 20 June 2019, DEGIRO reported tr no 339708208 as one of the transactions made within this timeframe, which also happens to be the last deposit performed on account within this timeframe.</i></p>

142. Voorts stelt FlatexDeGiro dat de verwijten van de AFM in het Boetebesluit ten aanzien van de tien SAR-nummers⁶⁶ onbegrijpelijk en onzorgvuldig zijn geformuleerd en daardoor onvoldoende zijn gemotiveerd. Daarbij lijkt het er volgens FlatexDeGiro op dat de AFM de datum van het alert ticket voor een bepaalde transactie heeft genomen als datum waarop een andere transactie als ongebruikelijk had te gelden. FlatexDeGiro heeft in aanvulling hierop per SAR-nummer toegelicht waarom de conclusie van de AFM onjuist is. Kort gezegd voert FlatexDeGiro steeds aan dat de AFM eraan voorbij is gegaan dat de melding ziet op meerdere ongebruikelijke transacties, waaronder de transactie die correspondeert met de datum die is vermeld in het FIU-meldrapport. Ook vermeldt FlatexDeGiro dat één melding meerdere ongebruikelijke transacties bevatte.

143. FlatexDeGiro meent ook dat het oordeel van de AFM dat het tweede lid is overtreden, onvoldoende is gemotiveerd, omdat in het midden wordt gelaten in welke mate deze overtreding bij zou hebben gedragen aan het totaal van vermeende overtredingen.

⁶⁶ Zie pagina 31-33 van het Boetebesluit.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 46 van 77

Reactie AFM

144. Artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft bepaalt dat bij het melden van een ongebruikelijke transactie de aard, het tijdstip en de plaats van de transactie wordt verstrekt. Het is, zoals FlatexDeGiro in haar bezwaar ook stelt, juist dat daaruit niet volgt dat een transactienummer moet worden gemeld. Dat een transactienummer moet worden gemeld op grond van de Wwft heeft de AFM ook nimmer gesteld. In de meldingen van DeGiro aan de FIU is steeds een transactienummer vermeld en de AFM heeft in het Boetebesluit daaraan gerefereerd om de desbetreffende transactie te duiden. Het betreft een uniek nummer dat gekoppeld is aan een specifiek transactie. Aan de hand van het transactienummer kan ook eenvoudig in de interne documentatie van DeGiro het tijdstip van de gemelde ongebruikelijke transactie worden herleid.
145. Het is overigens ook juist dat de transactie die wordt gemeld, niet altijd de transactie hoeft te zijn waarvoor een alert is gegenereerd en waarvoor een ticket voor is aangemaakt. Iedere ongebruikelijke transactie dient gemeld te worden zodra het ongebruikelijke karakter daarvan bekend is, en dat kan vanzelfsprekend ook een andere transactie zijn dan waarvoor een alert ticket is aangemaakt. Uit het onderzoek dat plaatsvindt naar aanleiding van een alert, kan immers blijken dat er andere transacties zijn die ongebruikelijk zijn. Het transactienummer in een alert ticket en het transactienummer in een FIU-melding kan derhalve verschillen.⁶⁷ Daarmee wil de AFM echter niet impliceren dat er meerdere ongebruikelijke transacties in één melding kunnen worden gedaan en dat DeGiro dat in de praktijk ook heeft gedaan. Dat in een toelichting andere transacties benoemd worden, betekent nog niet dat daarmee aan de meldplicht als bedoeld in artikel 16, eerste lid, Wwft is voldaan.⁶⁸ Hiermee wordt immers (slechts) onderbouwd – bijvoorbeeld door het inzichtelijk maken van patronen – waarom die ene gemelde transactie ongebruikelijk is. Daarbij komt dat DeGiro in de toelichting de andere transacties ook niet altijd concreet benoemde, maar meer algemeen een handelwijze van een cliënt beschreef zonder specifieke datum of specifiek bedrag.⁶⁹
146. De AFM merkt daarbij op dat de documentatie van DeGiro omtrent de ongebruikelijke transacties en de toelichting van FlatexDeGiro hierop in het kader van de overtreding van artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft niet zonder meer eenduidig is. Uit de desbetreffende tien alert tickets⁷⁰ en de meldingen bij de FIU blijkt dat er bij deze cliënten sprake was van een bepaald patroon, en meerdere transacties werden beoordeeld. Vaak werd de cliënt of de ‘case’ als ‘reportable’ beschouwd.

⁶⁷ Van de 27 te laat gemelde ongebruikelijke transacties verschilt in 16 meldingen het transactienummer van het transactienummer waarvoor een alert ticket is aangemaakt.

⁶⁸ Uit de ‘Handleiding goAML’ van de FIU voor het Meldportaal volgt overigens dat er één formulier per ongebruikelijke transactie gebruikt dient te worden.

⁶⁹ Zie ter illustratie het FIU-meldformulier ten aanzien van SAR 47.

⁷⁰ Betreffende SAR-nummers 30, 31, 35, 36, 47, 48, 52, 53, 55 en 60.

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 47 van 77

Uiteindelijk is er steeds één melding bij de FIU gedaan. Daarvan zegt FlatexDeGiro in haar zienswijze op het Onderzoeksrapport dat bij de analyse naar aanleiding van een alert ook andere transacties of gedragingen aan het licht konden komen die later als ongebruikelijk werden aangemerkt. In haar bezwaargronden herhaalt FlatexDeGiro deze uitleg, waarbij zij aangeeft dat als een andere transactie als ongebruikelijk moest worden aangemerkt, ook die andere transactie werd gemeld bij de FIU. Hoewel dat op zichzelf valt te volgen, verklaart dat niet waarom er door DeGiro slechts één melding is gedaan per SAR-nummer. Illustratief in dezen is SAR-31. In het alert ticket wordt reeds op 22 november 2019 geconcludeerd dat er een vermoeden van witwassen is, op basis van een money flow. Op dat moment is het ongebruikelijke karakter van een transactie bekend. De melding aan de FIU ziet echter op een transactie nadien, op 25 november 2019. Als die laatste transactie ook als ongebruikelijk is beoordeeld, verklaart dat waarom die transactie gemeld is maar niet waarom niet ook de andere transactie gemeld is, waarover eerder in het alert ticket al geconcludeerd werd dat deze ongebruikelijk was. In haar bezwaar zegt FlatexDeGiro verder dat vaak een enkele transactie niet ongebruikelijk was, maar wel het samenstel van handelingen waaronder meerdere individuele transacties. Tegelijkertijd zegt FlatexDeGiro dat met één melding meerdere ongebruikelijke transacties zijn gemeld.⁷¹ Dit laatste impliceert overigens dat er ongebruikelijke transacties formeel niet gemeld zijn door DeGiro.

147. Wat van dit alles ook zij, vaststaat dat de FIU-meldingen gekoppeld aan SAR-nummers 30, 31, 35, 36, 47, 48, 52, 53, 55 en 50 zien op de ongebruikelijke transactie zoals vermeld onder de velden 'Transaction number', 'Date', 'Amount' en 'Transaction mode' in het FIU-meldrapport. Ter illustratie is hierna een screenshot van het FIU-meldrapport weergegeven dat hoort bij SAR-47:

Transaction			
430104940	Date (mm/dd/yyyy): 2/25/2020	Amount: 23000.00	Transaction mode: Digital/electronic transaction
Transaction number	MTCN Number (when applicable)	Amount	Transaction mode
430104940		23000.00	Digital/electronic transaction
	Date (mm/dd/yyyy)		
	2/25/2020		
Value Date	Posting Date		
Transaction description			
description of the transaction in attachment			

148. Met dit als gegeven komt de AFM tot de conclusie dat zij in het Boetebesluit onterecht tot het oordeel is gekomen dat sprake is van tien overtredingen van artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft. Voor zeven meldingen is ten onjuiste in het Boetebesluit vastgesteld dat artikel 16, tweede lid,

⁷¹ Zie de toelichting van FlatexDeGiro in haar aanvullende bezwaargronden op de tien FIU-meldingen (p. 32-34).

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 48 van 77

onderdeel c, Wwft is overtreden, omdat de datum zoals vermeld in de FIU-melding correspondeert met de ongebruikelijke transactie die DeGiro heeft gemeld. De AFM zal dit hieronder nader toelichten en voor zover nodig ingaan op de bezwaargronden van FlatexDeGiro hieromtrent.

149. De melding aan de FIU is door DeGiro steeds gekoppeld aan een intern SAR-nummer. Dit SAR-nummer correspondeert met het desbetreffende alert ticket. DeGiro heeft per SAR-nummer één FIU-melding en één alert ticket. In het alert ticket wordt het nummer vermeld van de transactie die het alert activeerde (*cashtransaction_id*). Van het overzicht van de transacties is door DeGiro een screenshot gemaakt. Als voorbeeld wordt hieronder de screenshot horend bij SAR-30 weergegeven.⁷²

50 entries

id	date	stamp_created	cashAccount	amount	clearingcashId
394742971	2019-12-09	2019-12-09 10:41:00	Withdrawal	-30.38 EUR	13285197 WDR_exit_DeGiro
388092081	2019-11-18	2019-11-18 14:29:19	Withdrawal	-1.24 EUR	13190894 WDR_exit_DeGiro
387540676	2019-11-15	2019-11-15 10:28:21	Withdrawal	-3,072.00 EUR	13173845 WDR_Umbuchung
385904909	2019-11-11	2019-11-11 21:30:28	Withdrawal	-607.49 EUR	13154904 WDR_
383853528	2019-11-05	2019-11-05 16:19:29	Withdrawal	-672,000.00 EUR	13127645 WDR_
383511485	2019-11-04	2019-11-04 22:34:26	Withdrawal	-2,715,273.00 EUR	13122792 WDR_Umbuchung
337331988	2019-06-12	2019-06-12 14:11:05	Deposit	10,000.00 EUR	12533073 clearingcash.id=12533073 ; /TRTP/SI
336504881	2019-06-10	2019-06-10 11:55:32	Deposit	100,000.00 EUR	12522416 clearingcash.id=12522416 ; /TRTP/SI
269463808	2018-10-29	2018-10-29 13:43:35	Deposit	10,000.00 EUR	11751151 clearingcash.id=11751151 ; /TRTP/SI
269142292	2018-10-26	2018-10-26 15:35:55	Deposit	300,000.00 EUR	11746141 clearingcash.id=11746141 ; /TRTP/SI
268239115	2018-10-24	2018-10-24 13:43:17	Deposit	9,000.00 EUR	11735859 clearingcash.id=11735859 ; /TRTP/SI
268214910	2018-10-24	2018-10-24 11:48:29	Deposit	200,000.00 EUR	11735464 clearingcash.id=11735464 ; /TRTP/SI
265238361	2018-10-12	2018-10-12 11:35:11	Deposit	100,000.00 EUR	11691642 clearingcash.id=11691642 ; /TRTP/SI
263857813	2018-10-09	2018-10-09 13:42:46	Deposit	10,000.00 EUR	11678702 clearingcash.id=11678702 ; /TRTP/SI

150. De AFM heeft de informatie in de FIU-meldrapporten vergeleken met de (interne) informatie van DeGiro behorende bij het corresponderende SAR-nummer. In het Boetebesluit heeft de AFM op basis van die informatie vastgesteld dat DeGiro in de periode van 14 november 2019 tot en met 15 juni 2020 bij tien FIU-meldingen een onjuiste transactiedatum heeft verstrekt aan de FIU. Het betreft de transacties met SAR-nummer 30, 31, 35, 36, 47, 48, 52, 53, 55 en 60. Anders dan FlatexDeGiro suggereert was de datum van het alert ticket daarbij niet bepalend voor het moment waarop het ongebruikelijke karakter bekend werd. Wel heeft de AFM vastgesteld dat de datum in deze FIU-meldingen steeds dateren van ná de datum van het alert ticket en in zoverre dus wel moeten zien op een andere transactie dan waarvoor het alert ticket is aangemeld. In het oordeel van de AFM ligt voor SAR-nummers 31, 35, 36, 47, 52, 53 en 60 echter besloten dat de melding aan de FIU ziet op de transactie waarvoor het alert ticket is aangemaakt en die vervolgens als ongebruikelijk is beoordeeld door de medewerker. Zoals hiervoor reeds toegelicht, is dat een onjuist uitgangspunt omdat de melding aan de FIU ziet op een andere, latere transactie. In het Boetebesluit is dit overigens wel gesignaleerd, maar is daar een onjuiste conclusie aan verbonden:

⁷² De AFM heeft de transactie die is gemeld aan de FIU geel gemarkeerd.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 49 van 77

DeGiro heeft bij deze tien FIU-meldingen niet de transactie verstrekt waarvoor het desbetreffende alert ticket was aangemaakt, maar een transactie die pas was verricht na de datum van het aanmaken van het alert ticket.⁷³

151. De AFM komt in heroverweging tot het oordeel dat niet bij tien, maar bij drie FIU-meldingen (SAR 30, SAR 48 en SAR 55) een onjuist tijdstip is gemeld. Bij deze drie FIU-meldingen is een verkeerde datum in het FIU-meldformulier gemeld, die niet toebehoort aan de transactie die gemeld is. Daarmee is artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft overtreden. De AFM zal dat hieronder voor de desbetreffende meldingen nader toelichten.

SAR 30

152. Bij SAR 30 is aan de FIU gemeld transactienummer 383511485 met transactiedatum 7 november 2019, terwijl de werkelijke transactiedatum van deze transactie (hierboven in de screenshot door de AFM geel gemarkeerd) 4 november 2019 was. Reeds op 4 november 2019 heeft de cliënt opdracht gegeven aan DeGiro om deze transactie uit te voeren. De AFM is van oordeel dat de datum waarop de opdracht wordt gegeven om tot de overboeking over te gaan bepalend is voor het tijdstip van de transactie, en niet de latere datum waarop het bedrag door een instelling ook daadwerkelijk wordt overgeboekt. De meldingsplicht ziet immers ook op *voorgenomen* ongebruikelijke transacties. Er is dus een onjuiste datum opgegeven. Daarmee is artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft overtreden.

SAR 48

153. Bij SAR 48 is aan de FIU gemeld transactienummer 391585978 met transactiedatum 31 december 2019 (zie hieronder).

Transaction			
391585978	Date (mm/dd/yyyy): 12/31/2019	Amount: 2079000	Transaction mode: Digital/electronic transaction
Transaction number 391585978	MTCN Number (when applicable)	Amount 2079000	Transaction mode Digital/electronic transaction
	Date (mm/dd/yyyy) 12/31/2019		
Value Date	Posting Date		
Transaction description description in the attachment			
Comments			

⁷³ Pagina 31 Boetebesluit.

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 50 van 77

154. Uit de screenshots horend bij SAR 48 (hieronder door de AFM in het geel gemarkeerd) blijkt dat deze transactie in werkelijkheid eerder is uitgevoerd, namelijk op 28 november 2019. Dit bevestigt FlatexDeGiro overigens ook in haar bezwaar.⁷⁴ Er is dus een onjuiste datum opgegeven. Daarmee is artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft overtreden.

id	date	stamp_created	cashAccount	amount	clea
471668987	2020-04-03	2020-04-03 16:58:24	Deposit	5.00 EUR	
401203395	2019-12-27	2019-12-27 22:35:26	Withdrawal	-7,862.62 EUR	
391585978	2019-11-28	2019-11-28 16:51:40	Withdrawal	-2,079,000.00 EUR	
391465683	2019-11-28	2019-11-28 07:58:33	Deposit	5.00 EUR	
384212145	2019-11-06	2019-11-06 12:55:20	Deposit	2,078,215.38 EUR	
381441434	2019-10-30	2019-10-30 08:34:05	Withdrawal	-2,078,215.38 EUR	
301519371	2019-02-14	2019-02-18 12:34:57	Deposit	5.00 EUR	
19978679	2014-12-31	2015-01-02 11:43:44	Deposit	3,862,738.44 EUR	
16898545	2014-11-11	2014-11-11 15:26:25	Deposit	5,000.00 EUR	

Showing 1 to 9 of 9 entries

SAR 55

155. Bij SAR 55 is aan de FIU gemeld transactienummer 339708208 met transactiedatum 20 juni 2020 (zie hieronder).

Transaction

339708208 Date (mm/dd/yyyy): **6/20/2020** Amount: **25000** Transaction mode: **Digital/electronic transaction**

Transaction number: **339708208** MTCN Number (when applicable): _____ Amount: **25000** Transaction mode: **Digital/electronic transaction**

Value Date: _____ Date (mm/dd/yyyy): **6/20/2020** Posting Date: _____

Transaction description: _____

156. In de screenshots horend bij SAR 55 is dit transactienummer alsook het genoemde bedrag (€ 25.000) niet terug te vinden. Hierin zijn alleen transacties tussen juli 2018 en juni 2019 te vinden.

⁷⁴ Zie de toelichting op SAR 48 op pagina 32 van het aanvullend bezwaarschrift van 7 februari 2022.

Datum 19 juli 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 51 van 77

Transactienummer	Datum	Tijd	Type	Bedrag
246478054	2018-08-04	2018-08-04 14:17:47	iDealDeposit	49,000.00 EUR
248052238	2018-08-10	2018-08-10 13:31:55	iDealDeposit	49,000.00 EUR
248250352	2018-08-11	2018-08-11 00:04:51	iDealDeposit	49,000.00 EUR
248295777	2018-08-12	2018-08-12 18:10:23	iDealDeposit	49,000.00 EUR
256008931	2018-09-12	2018-09-12 16:37:18	iDealDeposit	49,000.00 EUR
275857412	2018-11-19	2018-11-19 17:05:24	iDealDeposit	49,000.00 EUR
338716654	2019-06-17	2019-06-17 16:42:40	iDealDeposit	49,000.00 EUR
243456567	2018-07-26	2018-07-26 00:15:32	iDealDeposit	49,500.00 EUR
243889412	2018-07-27	2018-07-27 02:20:53	iDealDeposit	49,500.00 EUR
255024623	2018-09-10	2018-09-10 12:39:01	iDealDeposit	49,500.00 EUR
241101064	2018-07-16	2018-07-16 14:03:14	iDealDeposit	50,000.00 EUR

g 1 to 53 of 53 entries

157. In de transaction description van het FIU-meldformulier staat echter het volgende: *“the reported transaction is one of the last biggest deposit that client has done”* (onderstreping toegevoegd). Dat betekent dat de transactie, een storting, moet zijn uitgevoerd op of voorafgaand aan de dag waarop de melding aan de FIU is gedaan. Dat was op 29 april 2020. In het meldformulier staat echter een transactiedatum die op het moment van melden in de toekomst ligt, namelijk 20 juni 2020. Gelet hierop kan de datum niet correct zijn. Daarom is voor de transactie horend bij SAR 55 een onjuiste datum gemeld. Daarmee is artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft overtreden.
158. Voor de overige zeven transacties (SAR 31, 35, 36, 47, 52, 53, en 60) geldt dat de datum van het transactienummer die aan de FIU gemeld is, overeenkomt met de datum (en tijdstip) uit screenshots bij van het transactieoverzicht van het bijbehorende SAR nummer. Deze overtredingen uit het Boetebesluit van artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft komen dus te vervallen.
159. Heroverweging van dit onderdeel leidt in zoverre dan ook tot een ander oordeel.
160. Dat de AFM onvolledig en onzorgvuldig zou zijn geweest in de vermelding van de informatie in de tabellen in het Boetebesluit, waardoor een vertekend beeld zou zijn geschetst, kan de AFM niet volgen. FlatexDeGiro meent dat de AFM allerlei relevante informatie heeft weggelaten, al maakt zij niet duidelijk welke informatie volgens haar nog meer geciteerd had moeten worden. FlatexDeGiro lijkt te suggereren dat de AFM relevante informatie over andere transacties buiten schot heeft gelaten bij de vaststelling van de overtreding van het tweede lid. Dat is echter niet het geval. De AFM heeft in de tabel op pagina 18 van het Boetebesluit gegevens overgenomen van de transacties waarvoor een alert ticket is aangemaakt en van de transacties die in de FIU-melding zijn gemeld. Dit zijn feitelijke gegevens die één-op-één volgen uit de documentatie van DeGiro. De AFM heeft daarmee enkel inzichtelijk gemaakt dat de transacties uiteenlopen en dat in die tien gevallen een andere, latere transactie in de FIU-melding is opgenomen dan waarvoor het alert ticket was aangemaakt. De AFM ziet niet in waarom zij in deze tabel informatie had moeten opnemen over

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 52 van 77

andere transacties, nu enkel van belang is of de ongebruikelijke transactie die DeGiro heeft gemeld voorzien was van de juiste gegevens. In de tabel daaronder is vervolgens de *transaction description* weergegeven die in de FIU-melding is opgenomen, waarin is toegelicht waarom DeGiro tot de conclusie komt dat het een ongebruikelijke transactie betreft. Eventuele andere transacties waaraan DeGiro in die omschrijving refereerde, heeft de AFM evenzeer geciteerd. De toevoegingen die FlatexDeGiro ten aanzien van deze SAR-nummers in haar bezwaar heeft opgenomen en kennelijk in de tabellen had willen terugzien, komen niet uit de FIU-meldrapporten, maar uit de (interne) alert tickets over de uitgevoerde beoordeling. Niet valt in te zien waarom de AFM deze informatie had moeten toevoegen aan de feitelijke weergave van wat DeGiro heeft gemeld aan de FIU. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen de informatie die DeGiro bij de FIU-melding heeft verstrekt en is neergelegd in een meldrapport – waarvan de AFM relevante informatie geciteerd heeft in het Boetebesluit – en de (interne) informatie in de alert tickets over de uitgevoerde beoordeling.

161. De AFM kan de stelling van FlatexDeGiro dat in het Boetebesluit onvoldoende is gemotiveerd waarom artikel 16, tweede lid onderdeel c, Wwft is overtreden, omdat in het midden wordt gelaten in welke mate deze overtreding bij zou hebben gedragen aan het totaal van vermeende overtredingen, niet volgen. Niet valt in te zien waarom dat van belang is voor de vaststelling dat deze bepaling is overtreden.
162. Gelet op voorgaande leidt heroverweging van dit onderdeel ertoe dat zeven overtredingen van artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft komen te vervallen.

D. Er is sprake van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel

163. FlatexDeGiro stelt dat als de AFM in dezen wel bevoegd zou zijn geweest, aan het Boetebesluit en het Publicatiebesluit een ernstig zorgvuldigheidsgebrek kleeft. Op grond van artikel 3:2 Awb dienen bestuursorganen bij ieder besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Ook dient de AFM op grond van artikel 27 Wwft en artikel 58, vijfde lid, vierde anti-witwasrichtlijn bij het uitoefenen van haar bevoegdheid tot het opleggen van sancties en maatregelen met andere toezichthoudende instanties van andere lidstaten samen te werken.⁷⁵ Niet is gebleken dat de AFM in deze zaak contact heeft gehad met BaFin, en dat met BaFin de beboeting van FlatexDeGiro en publicatie van het besluit is afgestemd. FlatexDeGiro stelt dat dit onzorgvuldig is,

⁷⁵ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 53 van 77

omdat FlatexDeGiro is gevestigd in Duitsland en BaFin geldt als haar primaire AMLD-autoriteit⁷⁶ alsook haar primaire toezichthouder uit hoofde van de Verordening en Richtlijn kapitaaleisen⁷⁷.

FlatexDeGiro meent dat de AFM op grond van het zorgvuldigheidsvereiste zich op de hoogte dient te stellen van alle (mogelijk) relevante feiten en BaFin had dienen te consulteren.

164. Voor FlatexDeGiro valt tegen deze achtergrond niet te begrijpen waarom de AFM niet ten minste aan BaFin heeft voorgelegd of er uit oogpunt van prudentieel toezichtsbelang en de van toepassing zijnde kapitaaleisen bezwaren bestaan tegen het opleggen van een boete van € 2.000.000 aan FlatexDeGiro, dan wel of er vanuit het toezichtbelang wellicht bedenkingen bestaan tegen het publiceren van een aan een Duitse bank op te leggen boete gelet op de te verwachten significante reputatieschade.

165. FlatexDeGiro stelt verder dat BaFin als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb kwalificeert bij beide besluiten, zodat BaFin bovendien onterecht niet is gehoord op grond van artikel 4:8 Awb.

166. In haar aanvullende gronden van bezwaar wijst FlatexDeGiro erop dat ter zitting bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam, vertegenwoordigers van de AFM hebben medegedeeld dat er geen enkel contact is geweest tussen de AFM en DNB met betrekking tot het onderhavige Boete- en Publicatiebesluit. FlatexDeGiro acht het onbestaanbaar dat rechtens toelaatbaar is dat de AFM overgaat tot publicatie van een boete van € 2.000.000 terwijl uit de wet direct volgt dat DNB bevoegd is om te beslissen over beboeting en publicatie, zonder dat op ook maar één enkel moment is gepeild wat hoofdrolspeler DNB daar zelf van vindt. In het verlengde hiervan werpt FlatexDeGiro de vraag op of DNB niet een belanghebbende bij het hier aan de orde zijnde Boete- en Publicatiebesluit is, die gehoord had moeten worden.

Reactie AFM

167. De AFM deelt het standpunt van FlatexDeGiro niet en onderbouwt dit als volgt.

168. De AFM is van oordeel dat zij de nodige zorgvuldigheid in acht heeft genomen bij de totstandkoming van het Boetebesluit en Publicatiebesluit en licht dit hieronder toe.

Wettelijk kader

169. Artikel 1:2, eerste lid, Awb luidt:

⁷⁶ AMLD staat voor Anti-Money Laundering Directive, ofwel de anti-witwasrichtlijn.

⁷⁷ Verordening 575/2013 van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en Richtlijn 2013/36/EU van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 54 van 77

Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

170. Artikel 3:2 Awb luidt:

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Belanghebbende begrip

171. Vooropgesteld wordt dat BaFin geen belanghebbende is en als gevolg daarvan de AFM niet verplicht was BaFin op grond van artikel 4:8 Awb te horen. Voor zover FlatexDeGiro zich op het standpunt stelt dat DNB belanghebbende is, is de AFM voorts van oordeel dat daar geen sprake van is.
172. Het begrip belanghebbende fungeert ter beperking van de kring van (mogelijke) belanghebbenden om procedures efficiënt en slagvaardig te kunnen doen verlopen.⁷⁸ Voor de definitie van belanghebbende moet in de eerste plaats worden gedacht aan de geadresseerde van het besluit in kwestie; de normadressant ofwel de direct-belanghebbende. Al naar gelang de aard van een besluit kunnen ook belangen van derden rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken (de derde belanghebbende).
173. In de rechtspraak is het begrip belanghebbende nader uitgewerkt en wordt onder meer een entiteit gekwalificeerd als een belanghebbende als voldaan wordt aan vijf cumulatieve criteria. Om als derde belanghebbende te worden aangemerkt moet diegene een eigen, objectief bepaalbaar, actueel, persoonlijk en rechtstreeks bij een besluit betrokken belang hebben. De AFM is van oordeel dat de belangen van BaFin en DNB niet rechtstreeks zijn betrokken bij het Boetebesluit en het Publicatiebesluit. Als er al een belang voor BaFin is – gelet op haar prudentieel toezicht op FlatexDeGiro – is dit slechts een indirect belang, omdat geen sprake is van een voldoende causaal verband tussen het toezichtbelang van BaFin en het Boetebesluit en Publicatiebesluit. BaFin valt derhalve niet aan te merken als belanghebbende. Om diezelfde reden is DNB niet aan te merken als belanghebbende.
174. Overigens meent de AFM dat er bij bestuurlijke boeteoplegging in de regel geen derde belanghebbenden zijn. Een boetebesluit ziet op leedtoevoeging en dit is naar zijn aard een besluit waarbij geen inmenging van derden dient plaats te vinden. De AFM vindt hiervoor bevestiging in de Memorie van Toelichting van de Vierde Tranche van de Awb.⁷⁹ Daaruit blijkt dat een rechtstreeks belang bij een boetebesluit onder omstandigheden wel kan worden aangenomen, bijvoorbeeld voor

⁷⁸ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 32; CBb 3 februari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:50 r.o. 6.1.

⁷⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 129, 150.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 55 van 77

de directe concurrent van de overtreder van mededingingsregels. Van een dergelijke situatie is in dit geval echter geen sprake.

Onderzoeksplicht

175. Daarnaast geldt dat het zorgvuldigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:2 Awb vooral een onderzoeksplicht voor de AFM meebrengt en de AFM er niet toe is verplicht haar (voorgenomen) besluiten formeel voor te leggen aan een derde of een zienswijze van hen te vragen. Daar waar afstemming noodzakelijk is, is dit bijvoorbeeld in sectorale wetgeving zoals de Wft of Wwft neergelegd (waarover in randnummers 176 e.v. meer). Dat de AFM volgens FlatexDeGiro het Boete- en Publicatiebesluit met BaFin en/of DNB had moeten afstemmen op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel kan de AFM derhalve niet volgen.
176. Voor zover FlatexDeGiro heeft bedoeld te betogen dat de AFM de nodige kennis omtrent relevante feiten en af te wegen belangen had moeten vergaren door informatie op te vragen bij BaFin en/of DNB merkt de AFM het volgende op. De AFM is van oordeel dat zij bij de voorbereiding van het Boete- en Publicatiebesluit zorgvuldig heeft gehandeld als bedoeld in artikel 3:2 Awb, en de nodige kennis omtrent de relevante feiten – die iets (kunnen) zeggen over het moment of de periode waarop de vast te stellen overtreding ziet – en de af te wegen belangen heeft vergaard. Het onderzoek van de AFM richtte zich op de naleving van de meldplicht van ongebruikelijke transacties als bedoeld in artikel 16 Wwft door DeGiro, in de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020. Op basis van dat onderzoek kon worden vastgesteld dat sprake is van overtredingen van artikel 16 Wwft. DeGiro was een Nederlandse beleggingsonderneming en de overtredingen hebben onder toezicht van de AFM in Nederland plaatsgevonden. De AFM heeft daarna het boetevoornemen en de publicatie daarvan aan FlatexDeGiro als rechtsopvolger van DeGiro medegedeeld. FlatexDeGiro is in de gelegenheid gesteld hierover haar zienswijze naar voren te brengen. De AFM ziet niet in dat BaFin en/ of DNB beschikt over relevante feiten die iets (kunnen) zeggen over het moment of de periode waarop de vast te stellen overtreding ziet, die de AFM had dienen te onderzoeken. Overigens heeft de AFM het wel relevant geacht BaFin als primaire toezichthouder van FlatexDeGiro te informeren over het Boete- en Publicatiebesluit en had BaFin eventuele belangen – voor zover die er al zijn – kenbaar kunnen maken aan de AFM. De AFM heeft immers, zoals FlatexDeGiro inmiddels bekend, voorafgaand aan het Boete- en Publicatiebesluit BaFin op 9 december 2021 per e-mail ingelicht over het voornemen om een bestuurlijke boete op te leggen aan FlatexDeGiro. Per e-mail van 10 december 2021 heeft BaFin de AFM bedankt voor deze informatie, zonder daar iets aan toe te voegen. De AFM heeft BaFin ook per e-mail van 27 december 2021 geïnformeerd over de uiteindelijk opgelegde bestuurlijke boete en de publicatie daarvan. Op die laatste e-mail heeft BaFin niet meer gereageerd. Deze e-mailberichten zijn op verzoek van de voorzieningenrechter tijdens de zitting van 14 april 2021 aan FlatexDeGiro overgelegd. De AFM is van oordeel dat zij met haar e-mails aan BaFin heeft voldaan aan wat van een

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 56 van 77

zorgvuldig handelend toezichthouder mag worden verwacht.

Samenwerking en afstemming met BaFin en DNB

177. Uit artikel 27 Wwft en artikel 58, vijfde lid vierde anti-witwasrichtlijn, volgt evenmin dat de AFM het Boete- en Publicatiebesluit had moeten voorleggen aan BaFin. Uit artikel 27, eerste lid, Wwft volgt dat de AFM slechts gehouden is samen te werken met toezichthouders uit andere lidstaten indien dat voor de vervulling van de taak van de AFM op grond van de Wwft of de vervulling van de taken van die instantie nodig is. Dit artikel is de implementatie van onder meer artikel 48, vierde en vijfde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn en richt zich op situaties waarbij instellingen werkzaamheden verrichten in meer dan één lidstaat. De samenwerking met BaFin was voor de totstandkoming van het Boete- en het Publicatiebesluit niet aan de orde, te meer omdat de besluiten zien op overtredingen in de periode dat DeGiro als beleggingsonderneming onder het toezicht van de AFM viel. De samenwerking die wordt genoemd in artikel 58, vijfde lid, vierde anti-witwasrichtlijn ziet op coördinerend optreden wanneer het gaat om grensoverschrijdende zaken. Daar is in deze zaak eveneens geen sprake van, omdat de overtredingen hebben plaatsgevonden ten tijde van de statutaire vestiging van DeGiro in Nederland. Het feit dat de Wwft-overtredingen door DeGiro na de juridische fusie worden toegerekend aan haar rechtsopvolger FlatexDeGiro, maakt niet dat sprake is van een grensoverschrijdende zaak waarvoor samenwerking noodzakelijk is op grond van artikel 58, vijfde lid, vierde anti-witwasrichtlijn.

178. Tot slot bestaat ook geen verplichting voor de AFM om in het kader van prudentieel toezicht en de van toepassing zijnde kapitaalvereisten, het Boete- en het Publicatiebesluit af te stemmen met BaFin of DNB. Noch de Wwft noch de Wft verplicht hiertoe in dit geval.⁸⁰

179. Ten aanzien van BaFin acht de AFM het verder van belang dat haar verplichtingen jegens BaFin voor deze situatie ook niet verder zouden moeten gaan dan de verplichtingen die de AFM heeft jegens DNB in een vergelijkbaar geval. Slechts in een aantal situaties dient een zienswijze van de andere toezichthouder te worden gevraagd.⁸¹ Van een dergelijke situatie is in dit geval geen sprake. Handhavingsmaatregelen en de eventuele publicatie daarvan op grond van de Wwft worden op grond van het Samenwerkingsconvenant met DNB onderling afgestemd tenzij zulks evident onnodig is.⁸² Voor wat betreft BaFin geldt zoals hiervoor reeds genoemd, dat de AFM voorafgaand aan het Boete- en Publicatiebesluit BaFin als primaire toezichthouder heeft ingelicht over het voornemen om

⁸⁰ Zie voor situaties waarin een samenwerking met DNB dan wel buitenlandse toezichthouders wel noodzakelijk is op grond van de Wft afdelingen 1.3.1 en 1.3.2 van die wet.

⁸¹ Zie artikel 1:47 Wft of artikel 1:16 Wft BES en artikel 1.4.1 van het Samenwerkingsconvenant tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V.

⁸² *Stc.* 2016, 1863.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 57 van 77

een bestuurlijke boete op te leggen aan FlatexDeGiro en BaFin heeft de AFM bedankt voor deze informatie, zonder daar iets aan toe te voegen. Ten overvloede merkt de AFM daarbij op dat met de publicatie de stabiliteit van het financiële stelsel niet in gevaar zou worden gebracht, en dat dit derhalve ook geen aanleiding gaf tot een verdergaand contact met BaFin dan nu heeft plaatsgevonden.

180. Afstemming met DNB is achterwege gebleven, omdat daar geen wettelijke verplichting toe bestaat, en dit overigens evident onnodig is. Zoals hiervoor is toegelicht viel DeGiro als beleggingsonderneming in de periode waar het Boetebesluit op ziet onder de exclusieve Wwft-bevoegdheid van de AFM. Het toezicht van DNB op FlatexDeGiro is beperkt tot het Nederlandse bureau en staat los van de boete die FlatexDeGiro als rechtsopvolger van DeGiro heeft ontvangen. Verder is relevant dat uit de toelichting bij het Samenwerkingsconvenant met DNB volgt dat - afgezien van de wettelijke samenwerkingsbepalingen - het beleid van de AFM en DNB gericht is op het handhaven en bevorderen van de efficiency en doelgerichtheid van het toezicht. In dat verband willen de AFM en DNB waar mogelijk gebruik maken van elkaars expertise en van de bij hen beschikbare gegevens, inlichtingen en inzichten. Ook willen de AFM en DNB daartoe gebruik maken van de bij hen beschikbare infrastructuur voor het opvragen van gegevens die de andere toezichthouder nodig mocht hebben. Als aangewezen Wwft-toezichthouder beschikte de AFM reeds over alle relevante gegevens, inlichtingen en inzichten die voor het te nemen besluit noodzakelijk waren, zodat afstemming in dit geval evident onnodig was.

181. Heroverweging van dit onderdeel leidt derhalve niet tot een ander oordeel.

E. De AFM heeft niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd

182. FlatexDeGiro heeft in haar pro forma verzoekschrift van 28 december 2021 benadrukt dat zij er belang aan hecht dat de AFM het volledige procesdossier inclusief alle op de zaak betrekking hebbende stukken overlegt. In navolging op de zienswijzeprocedure persisteert FlatexDeGiro erin dat de AFM in het dossier ook alle (e-mail) correspondentie die in dezen is gewisseld tussen de AFM en de FIU dient op te nemen. Hetzelfde geldt voor (al dan niet digitale) vastleggingen van telefonische of andere mondelinge contacten die hebben plaatsgevonden tussen de AFM en de FIU. FlatexDeGiro wijst in dat kader ook naar voetnoot 7 van het Onderzoeksrapport waarin het volgende is opgenomen: *“De AFM wist op basis van de kwartaalrapportages van de FIU, dat in de periode van in de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020 34 OT's gemeld zijn.”*

183. FlatexDeGiro heeft in de hoorzitting ingebracht dat tijdens de zitting bij de voorzieningenrechter van het CBb, door de AFM is toegelicht dat (inmiddels) contact is geweest tussen de AFM en DNB over

Datum	19 juli 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	58 van 77

het Boetebesluit en het standpunt van FlatexDeGiro dat de AFM onbevoegd is. Dat, terwijl tijdens de mondelinge behandeling bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam door de AFM nog te kennen werd gegeven dat er geen contact had plaatsgevonden. FlatexDeGiro is van oordeel dat stukken die betrekking hebben op het contact met DNB op de zaak betrekking hebbende stukken zijn. FlatexDeGiro begrijpt niet waarom de AFM geen inzage wil bieden in deze stukken en ook niet anderszins wil verduidelijken wat in deze bevoegdheidskwestie nu eigenlijk het standpunt is van DNB. Dat geldt te meer nu DNB in haar brief van 22 april 2021 aan de Duitse toezichthouder met zoveel woorden heeft bevestigd dat zij vanaf dat moment de bevoegde autoriteit is wat betreft de Wwft. Dan geldt, aldus FlatexDeGiro, toch eens te meer dat boven water moet komen wat DNB naar voren heeft gebracht toen ze hoorde dat de AFM toch een boete heeft opgelegd aan FlatexDeGiro.

Reactie AFM

184. De AFM volgt dit standpunt niet en licht dat als volgt toe.

185. De AFM is slechts gehouden de op de zaak betrekking hebbende stukken te overleggen. Op grond van artikel 8:42, eerste lid, Awb behoren daartoe alle stukken die de AFM ter raadpleging ter beschikking staan of hebben gestaan en die van belang kunnen zijn voor de beslechting van de (nog) bestaande geschilpunten.

186. De door FlatexDeGiro aangehaalde correspondentie met de FIU en DNB zijn geen op de zaak betrekking hebbende stukken. Voor zover deze stukken bestaan, zijn zij niet gebruikt voor de onderbouwing van het Boete- en Publicatiebesluit of de beslissing op het bezwaar. Daarbij komt dat de AFM niet is gehouden om stukken die geen rol spelen bij (de voorbereiding van of een geschilpunt omtrent) een besluit te verstrekken. De AFM licht dit hieronder verder toe.

187. Ten aanzien van de correspondentie met de FIU merkt de AFM op dat in het dossier zoals dat door de toezichtafdeling is overgedragen aan de boetefunctionaris, geen stukken zaten als door FlatexDeGiro is omschreven. Dat betekent dat dergelijke stukken, voor zover deze al bestaan, niet bij de voorbereiding van het besluit ter beschikking stonden. Ook in deze bezwaarprocedure hebben deze stukken geen rol gespeeld. De AFM ziet ook niet in welke correspondentie met de FIU van belang zou kunnen zijn voor de beslechting van een bepaald nog openstaand geschilpunt ten aanzien van het

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 59 van 77

Boete- en Publicatiebesluit.⁸³ Evenmin heeft FlatexDeGiro gemotiveerd gesteld waarom deze stukken van belang zouden kunnen zijn voor haar verdediging.

188. Ten aanzien van de correspondentie met DNB merkt de AFM op dat de behandelend jurist van de AFM tijdens de zitting bij het CBb heeft aangegeven dat de AFM DNB heeft geïnformeerd over de bestuurlijke boete die de AFM aan FlatexDeGiro heeft opgelegd. Tot deze opmerking is het beperkt gebleven. De suggestie van FlatexDeGiro dat dit contact meer heeft ingehouden klopt niet. Gelet hierop valt eveneens niet in te zien waarom het sec informeren van DNB dat een boete is opgelegd aan FlatexDeGiro van belang zou kunnen zijn voor de beslechting van een bepaald nog openstaand geschilpunt ten aanzien van het Boete- en Publicatiebesluit.

189. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt niet tot een ander oordeel.

F. Boeteoplegging is niet opportuun

190. FlatexDeGiro stelt in bezwaar dat in het Boetebesluit geen rekening is gehouden met omstandigheden die voor de AFM aanleiding hadden moeten zijn om af te zien van beboeting, althans hadden moeten leiden tot een verminderde mate van ernst en verwijtbaarheid. FlatexDeGiro brengt hiervoor de volgende omstandigheden naar voren:

- er is in werkelijkheid sprake van 12, en indien rekening wordt gehouden met feestdagen 10, te laat gemelde ongebruikelijke transacties;
- er is geen sprake van een forse overschrijding van de termijn voor het melden van de ongebruikelijke transactie;
- DeGiro hééft steeds gemeld;
- cliënten van DeGiro houden hun *reference account* steeds aan bij gereputeerde kredietinstellingen binnen de Europese Unie zodat elke transactie twee keer wordt gecontroleerd;
- herhaling van de overtreding is door de fusie nagenoeg uitgesloten; en
- DeGiro heeft alle medewerking verleend aan het onderzoek van de AFM.

191. Kort gezegd stelt FlatexDeGiro daarbij dat de AFM in het Boetebesluit deze omstandigheden als irrelevant wegschrijft en hierop geen adequate reactie geeft, en dat de AFM miskent dat deze

⁸³ Voetnoot 7 van het Onderzoeksrapport refereert aan geaggregeerde informatie die de AFM van de FIU ontvangt op grond van artikel 13, aanhef en onder g, Wwft ten aanzien van de instellingen die onder het toezicht van de AFM op grond van de Wwft vallen. Dit betreft informatie algemeen van aard en ziet niet op een specifiek onderzoek of dossier.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 60 van 77

omstandigheden ertoe kunnen leiden dat sprake is van een verminderde mate van ernst of verwijtbaarheid.

192. Ook stelt FlatexDeGiro dat de omstandigheden ten minste aanleiding hadden moeten zijn om te concluderen tot verminderde ernst en/of verwijtbaarheid en op die basis (stap 1 en 2 van het nieuwe Boetetoemingsbeleid dat op 29 juni 2021 is gepubliceerd⁸⁴ (**Boetetoemingsbeleid 2021**)) het boetebedrag neerwaarts had moeten bijstellen.

193. Met het oog op de bij DeGiro reeds bestaande beperkte risicobereidheid ten aanzien van ongebruikelijke transacties, de procedure rondom transactiemonitoring, en de medewerking die DeGiro en momenteel FlatexDeGiro hebben getoond, had het volgens FlatexDeGiro in de rede gelegen als de AFM een meer risicogebaseerde invulling aan haar toezicht had gegeven.

194. Tot slot meent FlatexDeGiro dat de AFM ten onrechte een aantal omstandigheden buiten beschouwing heeft gelaten, en deze omstandigheden daardoor onterecht niet hebben geleid tot oplegging van een andere maatregel of tot een verlaging van de boetehoogte. Daarbij verwijst FlatexDeGiro naar de factoren die worden genoemd in het Boetetoemingsbeleid 2021:

- de mate van benadeling/schade voor derden (zoals consumenten, cliënten of beleggers);
- het door de overtreding verkregen voordeel, waaronder ook begrepen bespaarde kosten en vermeende verliezen;
- de maatschappelijke impact van de overtreding;
- de mate waarin door de overtreding de stabiliteit en/of integriteit van DeGiro in het geding is gekomen; en
- de mate waarin de overtreding heeft geleid tot marktverstoring.

Reactie AFM

195. De AFM volgt het standpunt van FlatexDeGiro niet en licht dat als volgt toe.

196. Op DeGiro rustte als professionele marktdeelnemer een eigen verantwoordelijkheid om zich aan de geldende wet- en regelgeving te houden. Van haar mocht worden verwacht dat zij de verplichtingen die uit artikel 16 Wwft voortvloeien, naleeft. Dat heeft DeGiro niet gedaan. De AFM was daarom op grond van artikel 30, onder a, Wwft, bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

⁸⁴ Stc. 2021, 29600.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 61 van 77

197. In randnummer 50 t/m 53 heeft de AFM tevens toegelicht wat het doel van de Wwft en de meldplicht is. Daarbij is de AFM ook ingegaan op de belangen die de wet met de meldplicht beoogt te beschermen.
198. De AFM is van oordeel dat in het Boetebesluit afdoende is gemotiveerd waarom boeteoplegging voor de overtredingen die zijn begaan door DeGiro, opportuun is en dat de door FlatexDeGiro naar voren gebrachte omstandigheden daar niet tegenop wegen. De AFM verwijst dienaangaande naar paragraaf 6.4 van het Boetebesluit. Kort samengevat is daar opgenomen dat naast de aard van de meldplicht en de belangen die het beoogt te beschermen, gewicht is toegekend aan het structurele karakter van de overtreding van de meldplicht. De aantallen wijzen erop dat geen sprake is van een incident, maar van een serieuze en structurele tekortkoming van een belangrijke kernverplichting in de Wwft. Daarbij gaat het niet alleen om een substantieel aantal niet onverwijld gemelde ongebruikelijke transacties, maar ook om soms forse termijnoverschrijdingen en aanzienlijke bedragen. De AFM heeft daarbij de omstandigheden die eerder door FlatexDeGiro naar voren zijn gebracht wel meegewogen, maar geoordeeld dat die omstandigheden niet van dien aard zijn dat – anders dan FlatexDeGiro ermee zal hebben beoogd – van boeteoplegging zou moeten worden afgezien.
199. Ook in heroverweging leiden de door FlatexDeGiro, deels opnieuw, naar voren gebrachte omstandigheden niet tot een andere conclusie. Aan DeGiro is als beleggingsonderneming een poortwachtersfunctie toegekend en door die functie niet uit te oefenen kan er, al dan niet onbedoeld, worden bijgedragen aan witwassen en/of het financieren van terrorisme. Een overtreding van artikel 16 Wwft is op zichzelf dan ook ernstig. In dit geval is DeGiro bovendien structureel tekortgeschoten in haar meldingsverplichting onder de Wwft. Om diezelfde reden acht de AFM het nog steeds opportuun om een bestuurlijke boete op te leggen voor de overtredingen die hebben plaatsgevonden. De omstandigheden die FlatexDeGiro naar voren brengt – voor zover die al van toepassing zijn – wegen naar het oordeel van de AFM niet op tegen de ernstige en structurele overtredingen. De AFM merkt over die omstandigheden nog het volgende op.
200. Allereerst leidt hetgeen door FlatexDeGiro wordt gesteld over het aantal overtredingen en de termijnoverschrijding niet tot een andere conclusie, omdat de AFM van oordeel is dat deze omstandigheden niet aan de orde zijn. Nog los van het feit dat ook bij 10 of 12 niet onverwijld gemelde ongebruikelijke transacties sprake is van een structurele overtreding, heeft de AFM vastgesteld dat in maar liefst 27 van de 36 gemelde transacties de melding niet onverwijld is gedaan en dat de termijnoverschrijdingen in een aantal gevallen zeer fors waren.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 62 van 77

201. Daarnaast miskent FlatexDeGiro in haar bezwaar het belang van *onverwijld*e melding van ongebruikelijke transacties. Een onverwijld melding stelt de FIU in staat adequaat en snel onderzoek te doen en zodoende effectief bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme. Door niet onverwijld te melden is hoe dan ook afbreuk gedaan aan deze taak van de FIU. Overigens is het nog maar de vraag of DeGiro formeel ook alle ongebruikelijke transacties steeds bij de FIU heeft gemeld, nu FlatexDeGiro te kennen heeft gegeven dat DeGiro in de praktijk meerdere ongebruikelijke transacties heeft willen melden middels één meldformulier.
202. Het argument dat de cliënten van DeGiro hun *reference account* bij gereputeerde kredietinstellingen binnen de Europese Unie aanhouden slaagt evenmin. Op DeGiro rustte de zelfstandige verplichting om vanuit haar eigen dienstverlening als beleggingsonderneming op basis van kennis en feiten een eigen beoordeling te maken over of sprake is van een ongebruikelijke transactie en zo te voldoen aan de meldplicht van artikel 16 Wwft. Die plicht geldt ook als de *reference account* van de cliënten bij een gereputeerde kredietinstelling binnen de Europese Unie wordt aangehouden. Zodoende is dit geen factor die in afweging van de opportuniteit wordt meegewogen. Ook leidt dit er niet toe dat de ernst van de overtreding daarmee beperkter is, of dat DeGiro minder verwijtbaar heeft gehandeld. De verplichting om te melden geldt evenzeer indien er transacties plaatsvinden via rekeningen die mogelijk ook door andere instellingen gecontroleerd worden. Bovendien is de beoordeling of sprake is van een ongebruikelijke transactie voor DeGiro van subjectieve aard. Onder meer de kennis waarover DeGiro beschikt op basis van haar cliëntenonderzoek kan ertoe leiden dat DeGiro de transactie wel als ongebruikelijk kan signaleren, terwijl dat voor een andere instelling niet per definitie het geval is. Dat wordt overigens intern ook door DeGiro ook gesignaleerd, zo blijkt uit het alert ticket inzake SAR 30: *“to the Bank - for the withdrawals now, it is easy to explain, as 2 years have passed, he can always explain the case as he was investing with us . Unless the Bank doesn’t make investigation - tradings with us and so on, there is no chance at the moment for the Bank to understand that actually the money were not traded with us ...”*.
203. Verder doet de medewerking van DeGiro aan het onderzoek en de stelling dat herhaling in de toekomst in principe is uitgesloten, niet af aan de opportuniteit van de boeteoplegging. Vooropgesteld wordt dat de boete wordt opgelegd omdat DeGiro in het verleden artikel 16 Wwft heeft overtreden en de AFM een punitieve sanctie daarvoor op zijn plaats acht. Van onder toezicht staande instellingen mag voorts worden verwacht dat deze medewerking verlenen aan onderzoek van de AFM en voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Dat neemt niet weg dat de AFM hierin wel aanleiding heeft gezien het boetebedrag met 20% te verlagen. Anders dan FlatexDeGiro is de AFM van oordeel dat deze omstandigheden niet reeds in stap 1 en stap 2 van het Boetetoemingsbeleid 2021 tot een verlaging hadden moeten leiden, omdat deze omstandigheden niet afdoen aan de ernst van de overtreding en verwijtbaarheid van de overtreder. Overigens volgt

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 63 van 77

ook uit artikel 1b, eerste lid, aanhef en onder g en h, Bbbfs en artikel 2, tweede en derde lid, Bbbft dat deze twee omstandigheden niet aan de orde zouden moeten zijn in stap 1 en 2 van het Boetetoemingsbeleid. Deze omstandigheden kunnen enkel tot een verlaging van het boetebedrag leiden, en worden niet meegenomen in de stappen 1 (ernst) en 2 (verwijtbaarheid), die ook tot een *verhoging* kunnen leiden.

204. Tot slot ziet de AFM niet in waarom de overige omstandigheden die op grond van het Boetetoemingsbeleid 2021 door de AFM bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete kunnen worden betrokken, aanleiding zouden moeten vormen voor het opleggen van een andere maatregel of het verder verlagen van de opgelegde bestuurlijke boete. Nog los van het feit dat de desbetreffende omstandigheden in dit geval niet leiden tot verminderde ernst en verwijtbaarheid, geldt dat FlatexDeGiro ook niet heeft onderbouwd waarom die omstandigheden ten onrechte niet hebben geleid tot een verdergaande verlaging of oplegging van een andere maatregel.

205. Heroverweging van dit onderdeel leidt derhalve niet tot een ander oordeel.

G. De Boetehoogte is onjuist

Geen grond voor omzet gerelateerde boete

206. FlatexDeGiro stelt dat de AFM ten onrechte een omzet gerelateerde boete heeft opgelegd op grond van artikel 32 Wwft, omdat de Wwft deze berekeningsmethode niet dwingend voorschrijft. FlatexDeGiro verwijst hiervoor onder meer naar de parlementaire geschiedenis bij de implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn.⁸⁵ Kort gezegd volgt daar volgens FlatexDeGiro uit dat de omzet gerelateerde boete is geïntroduceerd om een dergelijke boete voor banken en andere financiële ondernemingen mogelijk te maken. Daarmee is niet gezegd dat in alle gevallen waarin dat mogelijk is, ook een omzet gerelateerde boete moet worden opgelegd. De wetgever heeft slechts de maximale boetehoogte willen ophogen, maar niet dwingend voorgeschreven dat een aan de omzet gerelateerde boete wordt opgelegd.

207. FlatexDeGiro meent dat de AFM in plaats daarvan de in artikel 31 Wwft opgenomen reguliere methode om de hoogte van de boete vast te stellen had moeten gebruiken. Die berekening komt erop neer dat aan de betreffende overtreding een basisbedrag wordt gekoppeld, waarna de toezichthouder gelet op artikel 2 Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) de mate van

⁸⁵ Kamerstukken II 2017-18, 34808, nr.3, p. 10, 68 en 70.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 64 van 77

verwijtbaarheid en ernst bepaalt om, op basis daarvan, eventueel het basisbedrag steeds maximaal 50% naar boven of beneden bij te stellen met inachtneming van het maximale boetebedrag van artikel 31 Wwft.

208. Voorts stelt FlatexDeGiro dat de AFM in het Boetebesluit ten onrechte niet is ingegaan op de stelling dat van een dwingend voorgeschreven omzet gerelateerde boete geen sprake is, zodat sprake is van een motiveringsgebrek.

DNB-praktijk en verbod op willekeur

209. FlatexDeGiro wijst op de praktijk van DNB, die voor de hoogte van de boete wegens schending van artikel 16 Wwft de reguliere basisbedragensystematiek van artikel 31 Wwft toepast. FlatexDeGiro meent dat dit een niet te rechtvaardigen willekeur en ongelijkheid met zich brengt, waarbij niet kan worden weggedacht dat aan DNB als toezichthouder op banken het primaat toekomt.

Strijd met Nieuwe Boetetoemingsbeleid

210. FlatexDeGiro meent dat ook het Boetetoemingsbeleid 2021 van de AFM zich verzet tegen de omzet gerelateerde boete. Uit artikel 5 van dat beleid volgt dat ook de hoogte van boetes die ‘gelabeld’ worden als omzet gerelateerd, normaal gesproken worden bepaald aan de hand van het wettelijke basisbedrag.

De omzet van FlatexDeGiro AG is niet bepalend

211. Onder verwijzing naar artikel 32, eerste en tweede lid, Wwft stelt FlatexDeGiro dat de overweging van de AFM in het Boetebesluit (op pagina 37), dat DeGiro onderdeel uitmaakt van een groep met een geconsolideerde jaarrekening en derhalve de geconsolideerde jaarrekening over 2020 van FlatexDEGIRO AG bepalend is, onjuist is. Immers, de boete is opgelegd aan FlatexDeGiro en niet aan DeGiro. In casu wordt een boete opgelegd voor een beweerdelijk door DeGiro begane wetsovertreding gedurende een periode dat zij een zelfstandige rechtspersoon met een eigen vergunning van de AFM was. FlatexDeGiro had – gelet op het rechtszekerheids- en legaliteitsbeginsel – nooit rekening kunnen en hoeven houden dat aan haar een boete zou worden opgelegd waarvan de hoogte zou worden vastgesteld op basis van haar omzet in 2020. Zij heeft er hoogstens rekening mee moeten houden dat zij aansprakelijk is voor een boete die aan DeGiro had kunnen worden opgelegd, op basis van het bepaalde in (alleen) artikel 31 Wwft. Zelfs indien bij die boete rekening mag worden gehouden met artikel 32 Wwft – en dus met de omzet – dan nog geldt dat dit hoogstens de omzet van DeGiro zou kunnen betreffen. Echter DeGiro behaalde in 2019, toen de overtreding volgens de AFM zou zijn aangevangen, een netto-omzet van € 40.600.000 zodat niet is voldaan aan het constitutieve vereiste voor toepassing van artikel 32 Wwft. Op voorgaande stellingen zou de AFM in het Boetebesluit volgens FlatexDeGiro onvoldoende zijn ingegaan.

Oude en nieuwe Boetetoemingsbeleid

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 65 van 77

212. Verder stelt FlatexDeGiro dat indien de AFM de boete had berekend door toepassing van artikel 3 van het Boetetoemingsbeleid 2021, de AFM tot een andere boetehoogte zou zijn gekomen. In dat geval houdt de AFM immers rekening met de omvang van de te beboete onderneming conform de daarin opgenomen omvangstabel. Op basis daarvan had de AFM een percentage van 80% moeten toepassen op de boetehoogte.
213. Tot slot stelt FlatexDeGiro dat de AFM ten onrechte en in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 6.3 van het Boetetoemingsbeleid 2021 het Boetetoemingsbeleid 2021 heeft toegepast. Dat komt, omdat de overtredingen zijn begaan vóór de inwerkingtreding van het nieuwe beleid per 1 juli 2021 en het oude boetetoemingsbeleid gunstiger voor FlatexDeGiro zou hebben uitgewerkt. Het standpunt van de AFM in het Boetebesluit dat het oude boetetoemingsbeleid zag op wetgeving die ingrijpend is gewijzigd per 11 augustus 2016 en zich daarom niet zou laten vergelijken met het Boetetoemingsbeleid 2021 betwijfelt FlatexDeGiro. Daarbij merkt FlatexDeGiro verder nog op dat het opleggen van omzet gerelateerde boetes volgens het oude boetetoemingsbeleid door de AFM als uitzonderlijk werd gezien waartoe ze alleen in heel ernstige gevallen zou overgaan. Van een dergelijk geval is in casu geen sprake.

Reactie AFM

214. De AFM volgt het standpunt van FlatexDeGiro niet en licht dit als volgt toe.

Omzet gerelateerde boete wordt dwingend voorgeschreven en de omzet van FlatexDeGiro AG is bepalend

215. Uit artikel 30, aanhef, eerste lid en onderdeel a, Wwft volgt dat de AFM bevoegd is om een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van overtreding van de bij of krachtens artikel 16 Wwft gestelde regels.
216. Artikel 31, eerste, tweede en derde lid Wwft luidt:
- 1 Het bedrag van de bestuurlijke boete wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur, met dien verstande dat de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding ten hoogste € 5.000.000, of, in gevallen als bedoeld in het vierde lid, ten hoogste € 10.000.000 bedraagt.*
- 2 De algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, bepaalt bij elke daarin omschreven overtreding het maximale bedrag van de op te leggen bestuurlijke boete. De overtredingen worden gerangschikt in categorieën naar zwaarte van de overtreding met de daarbij behorende*

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 66 van 77

basisbedragen, minimumbedragen en maximumbedragen. Daarbij wordt de volgende indeling gebruikt:

Categorie	Basisbedrag	Minimumbedrag	Maximumbedrag
1	€ 10.000,-	€ 0,-	€ 10.000,-
2	€ 500.000,-	€ 0,-	€ 1.000.000,-
3	€ 2.000.000,-	€ 0,-	€ 4.000.000,-

3 In afwijking van het tweede lid, bedraagt het basisbedrag voor de bestuurlijke boete voor een overtreding die is gerangschikt in de derde categorie indien de boete wordt opgelegd aan een instelling als bedoeld in artikel 1a, tweede, derde, of vierde lid, onderdeel f, € 2.500.000,- en is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete € 5.000.000,-."

217. Artikel 13 Bbbfs bepaalt dat overtreding van artikel 16 Wwft wordt beboet met een boete uit de derde categorie. Zodoende volgt uit artikel 31, derde lid, Wwft dat het basisbedrag bij het opleggen van een bestuurlijke boete aan een beleggingsonderneming als DeGiro € 2.500.000 bedraagt.

218. Anders dan FlatexDeGiro stelt, schrijft artikel 32 Wwft dwingend voor dat in onderhavig geval een omzet gerelateerde boete wordt opgelegd. Van een "kan" bepaling is geen sprake. Artikel 32 Wwft luidt namelijk:

1 Indien de boete wordt opgelegd aan een instelling als bedoeld in artikel 1a, tweede, derde, of vierde lid, onderdeel f, bedraagt de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding van een voorschrift gerangschikt in de derde categorie, in afwijking van artikel 31, ten hoogste 20% van de netto-omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarmee de bestuurlijke boete wordt opgelegd, indien dit meer is dan tweemaal het ingevolge artikel 31, derde lid, toepasselijke maximumbedrag.

2 Indien de bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een onderneming die opgenomen is in een groep met een geconsolideerde jaarrekening, worden bij de berekening van de netto-omzet de totaalbedragen gehanteerd uit de geconsolideerde jaarrekening van de uiteindelijke moederonderneming." (onderstreping toegevoegd)

219. Uit de tekst van artikel 32 Wwft volgt ten eerste dat indien een bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een beleggingsonderneming wegens een overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 67 van 77

de derde boetecategorie (artikel 16 Wwft), een omzet gerelateerde boete van ten hoogste 20% van de netto-omzet wordt opgelegd, indien dat bedrag meer is dan tweemaal het toepasselijke maximumbedrag. Dit regime geldt dus voor ondernemingen met een netto jaaromzet boven de € 50.000.000, waarbij het peilmoment het boekjaar is voorafgaand aan de oplegging van de bestuurlijke boete. De netto-omzet die FlatexDeGiro in haar bezwaar aanhaalt ziet op het boekjaar 2019 van DeGiro, en is derhalve niet relevant. Daarnaast volgt uit artikel 32 Wwft dat indien de bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een onderneming die opgenomen is in een groep met een geconsolideerde jaarrekening, bij de berekening van de netto-omzet de totaalbedragen worden gehanteerd uit de geconsolideerde jaarrekening van de uiteindelijke moederonderneming.⁸⁶

220. Onder de streep maakt het materieel geen verschil welke omzet als uitgangspunt wordt genomen voor het antwoord op de vraag of het omzet gerelateerde regime van toepassing is. Allereerst omdat DeGiro in 2020 zelfstandig reeds voldeed aan de vereisten, omdat zij in 2020 een netto jaaromzet had van meer dan € 50.000.000. Daarnaast, omdat zowel DeGiro als FlatexDeGiro in het relevante boekjaar 2020 onderdeel uitmaakte van dezelfde groep met een geconsolideerde jaarrekening. Daarmee kom je linksom of rechtsom uit op een omzet gerelateerde boete.

221. Dat neemt niet weg dat de situatie van DeGiro in 2020 bepalend is, nu DeGiro heeft te gelden als overtreder. In feite is ook aan DeGiro als beleggingsonderneming een boete opgelegd wegens een overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in de derde boetecategorie, als bedoeld in artikel 32, eerste lid, Wwft, die is toegerekend aan haar rechtsoptvolger. DeGiro was in 2020, het boekjaar voorafgaand aan de oplegging van de bestuurlijke boete, reeds opgenomen in de groep waarvan ook FlatexDeGiro onderdeel uitmaakt, en waarvan flatexDEGIRO AG de uiteindelijke moederonderneming is. Op pagina 14 van de geconsolideerde jaarrekening van 2020 staat hierover het volgende:

As a result of the acquisition of 100% of the shares in DEGIRO B.V by flatexDEGIRO ('flatex AG' at the time), the Company has to prepare consolidated financial statements for the year 2020. The comparative figures in the financial statements are adjusted accordingly as far as these entities were part of the group in 2019.

222. Anders dan FlatexDeGiro stelt is derhalve de netto-omzet van flatexDEGIRO AG bepalend. Voor de berekening van de netto-omzet dienen derhalve de totaalbedragen te worden gehanteerd uit de geconsolideerde jaarrekening van flatexDEGIRO AG.

223. Uit de geconsolideerde jaarrekening blijkt daarnaast dat de netto-jaaromzet van flatexDEGIRO AG over 2020 meer dan € 200.000.000 bedraagt, zodat – anders dan FlatexDeGiro meent – de wet

⁸⁶ Artikel 32, tweede lid, van de Wwft.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 68 van 77

dwingend toepassing van de omzet gerelateerde boete voorschrijft. Voorgaande heeft de AFM als zodanig ook in het Boetebesluit toegelicht, zodat van een motiveringsgebrek geen sprake is.⁸⁷ De AFM is gelet op voorgaande van oordeel dat in het Boetebesluit terecht als uitgangspunt is genomen dat de Wwft in onderhavige situatie dwingend toepassing van de omzet gerelateerde boete voorschrijft. In de praktijk is de boetehoogte echter – beleidsmatig – berekend vanuit een basisbedrag. Van een daadwerkelijke omzet gerelateerde boete in de vorm van een percentage van de omzet, is derhalve geen sprake.

Toepassing door DNB

224. Dat DNB, artikel 32 Wwft in vergelijkbare gevallen niet zou toepassen heeft FlatexDeGiro niet onderbouwd en acht de AFM niet overtuigend omdat de tekst van artikel 32 Wwft geen ruimte voor interpretatie laat. Nu de wettelijke systematiek duidelijk is en reeds gold op het moment dat DeGiro de overtredingen beging, is de AFM van oordeel dat van strijd met het rechtszekerheids- en legaliteitsbeginsel geen sprake is.

Boetetoematingsbeleid

225. De AFM heeft bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete, het Boetetoematingsbeleid 2021 toegepast. De AFM ziet niet in waarom zij het Boetetoematingsbeleid 2021 niet had mogen toepassen, of het oude boetetoematingsbeleid uit 2015 had moeten toepassen, en acht dit ook niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel of de overgangsbepaling in het Boetetoematingsbeleid 2021.

226. In paragraaf 8 van de toelichting op dat beleid wordt expliciet benoemd dat voor overtredingen die hebben plaatsgevonden vanaf 11 augustus 2016 en waarvoor een omzet gerelateerde boete geldt⁸⁸, de AFM het Boetetoematingsbeleid 2021 toepast. Dat komt, omdat het oude beleid ten aanzien van omzet gerelateerde boetes zag op wetgeving dat ingrijpend is gewijzigd per genoemde datum. Het oude beleid zag op het Wft-regime van vóór 11 augustus 2016, waarin de omzet gerelateerde boete nog niet dwingend was voorgeschreven. Het beleid was op dat onderdeel derhalve achterhaald, omdat de Wft per 11 augustus 2016 de omzet gerelateerde boete wél dwingend voorschrijft (net zoals de Wwft dat doet). Het Boetetoematingsbeleid 2021 is op dit onderdeel dan ook in lijn met de wet gebracht.

227. Het voorgaande betekent echter niet dat toepassing van het oude boetetoematingsbeleid ertoe had geleid dat geen omzet gerelateerde boete was opgelegd. Ook indien geen nieuw

⁸⁷ Zie pagina 36-37 van het Boetebesluit.

⁸⁸ Artikel 1 onder a van het Boetetoematingsbeleid 2021 definieert de omzet gerelateerde boete als “*boete van ten hoogste een bij wet vastgesteld percentage van de netto-omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaand aan het boetebesluit*”.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 69 van 77

boetetoemingsbeleid zou zijn vastgesteld, diende de AFM op grond van de Wwft een omzet gerelateerde op te leggen. Het oude boetetoemingsbeleid staat daar ook niet aan in de weg. Anders dan FlatexDeGiro stelt, zou toepassing van het oude boetetoemingsbeleid dan ook niet gunstiger uitpakken voor haar of leiden tot een lagere boete. Temeer nu niet daadwerkelijk een omzet gerelateerde boete is opgelegd, maar op grond van het boetetoemingsbeleid de boete is berekend vanuit het basisbedrag dat wettelijk geldt voor 'kleinere ondernemingen' (€ 2.500.000).

Verlaging van de boete in heroverweging

228. De AFM heeft hiervoor in randnummers 143 t/m 161 geoordeeld dat sprake is van drie, in plaats van tien, overtredingen van artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Wwft. Zeven overtredingen komen derhalve te vervallen met deze beslissing. Hoewel dit aan de ernst en/of duur van de overtredingen en de verwijtbaarheid van de overtreder niet afdoet, er is nog evenzeer sprake van ernstige Wwft-overtredingen die structureel plaatsvonden, ziet de AFM hierin aanleiding om tot een verlaging van de boetehoogte over te gaan. De AFM acht het passend om, in het kader van evenredigheid, de bestuurlijke boete verder te verlagen met 15% tot € 1.700.000.

H. Het Publicatiebesluit is onrechtmatig

229. FlatexDeGiro stelt zich op het standpunt dat de AFM niet gerechtigd is tot vroegtijdige en niet-geanonimiseerde openbaarmaking van het Boetebesluit, omdat het Boetebesluit gebrekkig is en onbevoegd is genomen.

230. Daar komt bij dat de AFM een verkeerd criterium heeft toegepast bij de beantwoording van de vraag of openbaarmaking moet worden uitgesteld, respectievelijk geanonimiseerd. FlatexDeGiro wijst hiervoor op pagina 40 en 41 van het Boete- en Publicatiebesluit waaruit blijkt dat de AFM, onder verwijzing naar jurisprudentie van de rechtbank Rotterdam en het CBB – die uiteindelijk is terug te voeren op CBB 2 december 2014 ECLI:NL:CBB:2014:456, uitsluitend heeft beoordeeld of sprake is van *“ een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door de betrokken partijen als gevolg van de openbaarmaking te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is, dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor zou moeten wijken ”*.

231. Daargelaten dat deze jurisprudentie geen betrekking heeft op Wwft-zaken als onderhavige, meent FlatexDeGiro dat de AFM hier een veel te beperkte toets heeft verricht. Dat het door de AFM toegepaste criterium niet (langer) houdbaar is, wordt volgens FlatexDeGiro ook bevestigd door het door advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (**AARvS**) bij de Wet transparant toezicht financiële markten.⁸⁹ Daarin wordt gestipuleerd dat de Wft uiteenlopende belangen

⁸⁹ Kamerstukken II 2016–17, 34 769, nr. 4.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 70 van 77

beschermt waaronder die van vertrouwelijkheid en dat die belangen steeds weer en per individueel geval door de toezichthouder afgedwongen zullen moeten worden. Daarmee valt niet te rijmen dat van onevenredigheid als bedoeld in artikel 1:98, eerste of tweede lid Wft alleen sprake is in een bijzondere en uitzonderlijke situatie. FlatexDeGiro meent dat niet valt in te zien waarom dit bij de toepassing van het in de Wwft openomen publicatieregime anders zou zijn.

232. De gemachtigde van FlatexDeGiro is ermee bekend dat voornoemd standpunt al eerder kenbaar is gemaakt aan DNB en AFM, die tot dusver dit argument consequent verwerpen. Dat neemt niet weg dat FlatexDeGiro meent dat de AFM in casu een onjuist criterium toepast.

233. FlatexDeGiro wijst voorts op de recente uitspraak van de Grote Kamer van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (**de Afdeling**) inzake de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in het Nederlandse bestuursrecht (artikel 3:4, tweede lid Awb).⁹⁰ In deze uitspraak formuleert de Afdeling een beoordelingskader voor alle besluiten waarbij het bestuursorgaan op grond van artikel 3:4, eerste lid Awb een afweging van de betrokken belangen moet maken. De door artikel 3:4 Awb voorgeschreven belangenafweging dient ook aan een besluit tot openbaarmaking van een sanctie op grond van de Wwft ten grondslag te liggen. Daarmee is de uitspraak relevant voor het Publicatiebesluit. De Afdeling onderschrijft dat de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid bij de toetsing van een besluit aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, Awb een rol (kunnen) spelen. Daarbij zijn er volgens de Afdeling twee belangrijke oriëntatiepunten: (i) de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen en (ii) de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, dient de evenredigheidstoets intensiever te zijn.

234. Volledigheidshalve merkt FlatexDeGiro op dat de op de Wft-geënte jurisprudentie van het CBb uit 2014 waaruit volgt dat bij artikel 3:4 Awb een beperking geldt voor publicatiebesluiten nu de belangenafweging in de Wft in dat kader is beperkt tot het belang van de toezichtdoeleinden, door de wetgever nadien is geredresseerd. In zowel de Wft (artikel 1:98) als de Wwft (artikel 32g) wordt thans nadrukkelijk bepaald dat bij een besluit tot openbaarmaking ook de belangen van de overtreder moeten worden meegewogen. De destijds door het CBb bedoelde beperking bestaat dus niet meer. En indien ervan zou worden uitgegaan dat de te verrichten belangenafweging bij publicatiebesluiten uitsluitend op artikel 32g Wwft is gestoeld, geldt dat de uitspraak van de Afdeling onverminderd relevant is. De uit bedoeld Wwft-artikel voortvloeiende evenredigheidstoets sluit

⁹⁰ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 71 van 77

namelijk aan bij het in de Awb opgenomen evenredigheidsbeginsel waarvoor de Afdeling een beoordelingskader heeft willen formuleren.

Reactie AFM

235. De AFM volgt dit het standpunt van FlatexDeGiro niet en onderbouwt dit als volgt.

236. De AFM heeft hiervoor in reactie op de bezwaargronden toegelicht waarom het Boetebesluit bevoegd is genomen en daar geen gebrek aan kleeft. Hierna licht de AFM toe waarom zij van oordeel is dat vroegtijdige en ongeanonimiseerde publicatie van het Boetebesluit rechtmatig is.

237. De publicatiebevoegdheden zijn geregeld in paragraaf 4.3 Wwft. Voor zover hier relevant is daarin het volgende bepaald.

Artikel 32e Wwft

De toezichthoudende autoriteit kan een waarschuwing of verklaring publiceren, onder vermelding van de overtreding en de overtreder, bij overtreding van de in artikel 30 bedoelde voorschriften, voor zover deze overtreding beboetbaar is met een boete gerangschikt in de tweede of derde boetecategorie, bedoeld in artikel 31, tweede lid. (onderstreping toegevoegd)

Artikel 32f Wwft

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

2 Indien tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid bezwaar, beroep of hoger beroep is ingesteld, wordt de uitkomst daarvan tezamen met het besluit openbaar gemaakt.

[...]

4 In afwijking van het eerste lid maakt de toezichthoudende autoriteit een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar, indien het een bestuurlijke boete betreft ter zake een overtreding van een voorschrift dat op grond van artikel 31, tweede lid, is gerangschikt in de derde categorie.

[...]

6 De toezichthoudende autoriteit maakt de indiening van een bezwaar of de instelling van een beroep of hoger beroep tegen een besluit als bedoeld in het vierde of vijfde lid, alsmede de beslissing op bezwaar en de uitkomst van dat beroep of hoger beroep, zo spoedig mogelijk openbaar, tenzij het besluit op grond van artikel 32g niet openbaar is gemaakt. (onderstreping toegevoegd)

Artikel 32g Wwft

1 Openbaarmaking op grond van artikel 32f wordt uitgesteld of geschiedt in zodanige vorm dat de openbaar te maken gegevens niet herleidbaar zijn tot afzonderlijke personen voor zover:

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 72 van 77

- a. die gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijke persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn;*
- b. betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend;*
- c. een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de personen, bedoeld in artikel 24, naar mogelijke overtredingen zou worden ondermijnd; of*
- d. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht.*

2 Openbaarmaking op grond van artikel 32f blijft achterwege, indien openbaarmaking overeenkomstig het eerste lid:

- a. onevenredig zou zijn gezien de geringe ernst van de overtreding, tenzij het een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete betreft; of*
- b. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen. (onderstreping toegevoegd)*

238. Uit het voorgaande volgt dat het publicatieregime van de Wwft een beginselplicht tot openbaarmaking van sanctiebesluiten kent met enkele uitzonderingen daarop.⁹¹

239. In het publicatiebesluit heeft de AFM eerst vastgesteld dat van de situaties als bedoeld in artikel 32g, eerste lid, onderdeel a, c en d en het tweede lid, onderdeel a en b, Wwft geen sprake is.⁹² Daarna heeft de AFM toegelicht dat de openbaarmaking er niet toe leidt dat betrokken partijen in onevenredige mate schade wordt berokkend als bedoeld in artikel 32, eerste lid, onderdeel b, Wwft. Daarbij heeft de AFM erop gewezen dat die situatie zich blijkens de rechtspraak enkel voordoet indien sprake is van *‘een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door betrokken partijen als gevolg van de openbaarmaking te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken’*. De AFM heeft vastgesteld dat daarvan geen sprake is.

240. Het hiervoor geciteerde criterium is zoals FlatexDeGiro stelt inderdaad afkomstig uit rechtspraak dat ziet op het Wft-publicatieregime. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat bij de totstandkoming van het openbaarmakingsregime in de Wwft expliciet is aangesloten bij de Wft.⁹³

241. Op grond van vaste rechtspraak ten aanzien van de publicatieverplichtingen in de Wft is pas sprake van een onevenredige schade aan betrokken partijen, waardoor tot anonimisering, uitstel of afstel van de publicatie moet worden besloten, indien sprake is van voornoemde criterium, zie randnummer 238.⁹⁴

⁹¹ Kamerstukken II 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 11.

⁹² Paragraaf 7.4.1 van het Boetebesluit.

⁹³ Kamerstukken II 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 11.

⁹⁴ CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, punt 12.3 en rechtbank Rotterdam 4 mei 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4929, punt 6.2.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 73 van 77

242. Ook in de rechtspraak over publicatiebesluiten op grond van de Wwft wordt expliciet aangesloten bij dit criterium:

DNB heeft er bovendien terecht op gewezen dat de voorzieningenrechter van deze rechtbank in haar uitspraak van 31 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1043, het door het CBb ontwikkelde criterium ten aanzien van publicaties op grond van de Wft ook heeft gebruikt bij de uitleg van publicatiebepalingen uit de Wtt 2018, welke bepalingen hun oorsprong ook vinden in de vierde anti-witwasrichtlijn.

(...)

6.6. Gelet op het voorgaande heeft DNB terecht aan de hand van het in het kader van de Wft in de jurisprudentie ontwikkelde criterium beoordeeld of aanleiding bestond om het boetebesluit anoniem, uitgesteld of zelfs niet openbaar te maken. (...)⁹⁵

243. De AFM is daarom van oordeel dat zij het juiste criterium heeft toepast om te bepalen of van een uitzondering als genoemd in artikel 32g Wwft sprake is.

244. De wetgever heeft bij de introductie van het publicatieregime van de Wwft toegelicht dat in de beginselplicht tot openbaarmaking van sanctiebesluiten tot uitdrukking komt dat de belangen die de wet beoogt te beschermen bij openbaarmaking in beginsel opwegen tegen het belang van de overtreder dat de overtreding niet bekend wordt.⁹⁶ Verder is opgemerkt dat de toezichhoudende autoriteit desondanks gehouden is een afweging hieromtrent te maken, omdat er in voorkomende gevallen aanleiding kan bestaan om een sanctiebesluit anoniem, uitgesteld of zelfs niet openbaar te maken indien de belangen van de overtreder onevenredig zouden worden geschaad. Deze belangenafweging is door de wetgever tot uitdrukking gebracht in de uitzonderingsgronden van artikel 32g Wwft.

245. Deze te verrichten afweging is daarmee in overeenstemming met het advies van AARvS. Deze belangenafweging heeft de AFM in het kader van het publicatiebesluit ook verricht. Uit de rechtspraak volgt eveneens dat deze afweging conform het advies van de AARvS over de Wet transparant toezicht financiële markten is:

6.5 De voorzieningenrechter ziet ook geen grond voor het oordeel dat de belangenafweging in het door DNB gehanteerde toetsingscriterium onvoldoende is. Het door [verzoekster 1] genoemde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Wet transparant toezicht financiële markten (TK, 2016-2017, 34 769, nr. 4) is in lijn met de opmerking van de wetgever dat steeds een

⁹⁵ Rechtbank Rotterdam, 3 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10943.

⁹⁶ Kamerstukken II 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 11

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 74 van 77

belangenafweging moet worden gemaakt. Ook bij toepassing van het door DNB gehanteerde toetsingscriterium vindt een belangenafweging plaats, echter met dien verstande dat aan het belang van de bescherming van de markt een dermate zwaar gewicht toekomt dat dit belang in beginsel dient te prevaleren.⁹⁷

246. Het beroep van Flatex op de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022 inzake de toepassing van het evenredigheidsbeginsel leidt evenmin tot een ander beoordelingskader. Uit overweging 7.5 van deze uitspraak volgt dat de Afdeling handvatten heeft willen geven voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel in gevallen die uitsluitend betrekking hebben op situaties waarin sprake is van beleidsruimte. Daar is in dit geval geen sprake van. Hier is sprake van een gebonden bevoegdheid. De wettelijk ingevulde belangenafweging uit artikel 32g Wwft houdt rekening met het evenredigheidsbeginsel; het betreft een verbijzondering van het evenredigheidsbeginsel. Een afzonderlijke evenredigheidstoetsing op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb voegt daaraan niets toe.

247. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

I. Het persbericht bevat feitelijke onjuistheden

248. Met betrekking tot het persbericht dat in het Publicatiebesluit is opgenomen⁹⁸, merkt FlatexDeGiro op dat op grond van de eerder naar voren gebrachte bezwaargronden het persbericht op onderdelen feitelijk onjuist is, met name waar gesteld wordt dat in 27 gevallen te laat is gemeld en in 10 gevallen een onjuiste transactiedatum is gemeld. Onjuist is derhalve de passage: *“Het grootste gedeelte van de meldingen kwam te laat binnen, soms enkele maanden na de wettelijke termijn. Ook klopte de transactiedatum bij één op de drie niet”*.

249. Voorts is feitelijk onjuist, althans onvolledig dat wordt gesteld dat is *“uitgegaan van een basisbedrag van EUR 2.500.000,-”*. FlatexDeGiro stelt dat ten minste vermeld dient te worden dat, zoals de AFM ten onrechte met stelligheid beweert in het Boetebesluit, het hier om een verplicht voorgeschreven omzetgerelateerde boete betreft.

Reactie AFM

250. De AFM volg dit standpunt niet en licht dit toe.

⁹⁷ Rechtbank Rotterdam, 3 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10943, punt 6.5.

⁹⁸ Zie pagina 41 en 42 van het Boete- en Publicatiebesluit.

Datum	19 juli 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	75 van 77

251. Het Publicatiebesluit is door de AFM op 23 december 2021, gelijktijdig met het Boetebesluit, genomen. Inherent aan een directe publicatie is dat het persbericht een weergave bevat van de overtredingen zoals die in het Boetebesluit zijn vastgesteld. De AFM is van oordeel dat het persbericht in overeenstemming is met het Boetebesluit en in zoverre niet onjuist is. Bovendien, het persbericht en het Boetebesluit zijn reeds gepubliceerd en een grond voor rectificatie is er in dit geval niet. Als gevolg van het publicatieregime wordt in dit soort gevallen in een persbericht (nog) geen rekening gehouden met de eventuele uitkomsten van een bezwaar, beroep of hoger beroep. Mochten de uitkomsten in bezwaar, beroep of hoger beroep leiden tot een wijziging in het eerdere Boetebesluit, dan worden die wijzigingen binnen het publicatieregime met de navolgende verplichte publicaties openbaar gemaakt. De AFM neemt in een tabel de actuele stand van zaken op en zal dat ook in dit geval op deze wijze toepassen. Ten aanzien van het gewijzigde oordeel in de beslissing op bezwaar, zal dit derhalve met de openbaarmaking van de beslissing op bezwaar kenbaar worden gemaakt. Op deze wijze is voor eenieder transparant en kenbaar dat er overtredingen zoals die in het Boetebesluit zijn vastgesteld, na de heroverweging zijn komen te vervallen alsook dat het boetebedrag is verlaagd. Derhalve ziet de AFM geen aanleiding om het persbericht hierop aan te passen.

252. Ook ziet de AFM geen aanleiding om de zinsnede “*uitgegaan van een basisbedrag van EUR 2.500.000,-*” in het persbericht aan te passen, nu de AFM van dat basisbedrag is uitgegaan voor de boetehoogte. Van feitelijke onjuistheden is op dit punt geen sprake.

253. Voorts ziet de AFM geen aanleiding om in de basistekst van het persbericht te vermelden dat het hier een verplicht voorgeschreven omzet gerelateerde boete betreft. In de praktijk is uitgegaan van een basisbedrag van € 2.500.000. Van onjuistheden is ook op dit punt geen sprake. Voor de volledige overwegingen ten aanzien van de boetehoogte kan men het Boetebesluit dat gepubliceerd wordt bij het persbericht raadplegen.

254. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt niet tot een ander oordeel.

V. Besluit

255. De AFM heeft besloten het Boetebesluit te herroepen ten aanzien van zeven overtredingen van artikel 16, tweede lid, aanhef en onderdeel c, Wwft.⁹⁹ Ook verlaagt de AFM de bestuurlijke boete tot € 1.700.000. De AFM laat het Boetebesluit voor het overige in stand. De AFM laat het

⁹⁹ Deze beslissing op bezwaar is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door een hoofd en een manager.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 76 van 77

Publicatiebesluit in zijn geheel in stand. De motivering van de bestreden besluiten wordt aangevuld met de motivering die in deze beslissing op bezwaar is opgenomen.

256. FlatexDeGiro heeft verzocht om vergoeding van de kosten die zij in de bezwaarprocedure heeft gemaakt, als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, Awb.

257. In artikel 7:15, tweede lid, Awb is het volgende opgenomen.

De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

258. De AFM heeft in onderhavige zaak het bestreden Boetebesluit herroepen ten aanzien van zeven overtredingen van artikel 16, tweede lid, aanhef en onderdeel c, Wwft en de bestuurlijke boete verlaagd tot € 1.700.000. Gelet daarop kent de AFM FlatexDeGiro voor de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken een vergoeding toe van € 1.082 (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen bij de hoorzitting, met een waarde per punt van € 541 en wegingsfactor 1).¹⁰⁰

VI. Rechtsgangverwijzing

Iedere belanghebbende kan tegen deze beslissing op bezwaar beroep instellen door binnen zes weken na bekendmaking ervan een beroepschrift in te dienen bij de rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Natuurlijke personen kunnen 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. Voor het instellen van beroep wordt een griffierecht geheven.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

¹⁰⁰ Artikel 7:15, tweede lid, Awb, in samenhang met artikel 1 Besluit proceskosten bestuursrecht en bijbehorende bijlage.

Datum 19 juli 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 77 van 77

[was getekend]
Manager
Juridische Zaken

[was getekend]
Hoofd
Juridische Zaken