

Openbare versie
Per e-mail verstuurd aan gemachtigde
Revo Capital Management B.V.
Prof. J.H. Bavincklaan 7
1183 AT AMSTELVEEN

Datum	25 mei 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 25
Telefoon	[...]
E-mail	boetefunctionaris@afm.nl
Betreft	Besluit tot boeteoplegging artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 8, vijfde lid, Wwft

Geacht bestuur,

De Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) heeft besloten aan Revo Capital Management B.V. (**Revo**) een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 8, vijfde lid, onder a van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**) in de periode van 25 juli 2018 tot 18 december 2020.

Samenvatting

Revo is beheerder van twee beleggingsinstellingen in de zin van artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**). Als beheerder is Revo verplicht om ervoor te zorgen dat deze beleggingsinstellingen de Wwft naleven. Dat betekent onder meer dat Revo ervoor moet zorgen dat de beleggingsinstellingen beschikken over passende risicobeheersystemen, waaronder op risico gebaseerde procedures, om te bepalen of een cliënt of de uiteindelijk belanghebbende (**UBO**) een 'politiek prominente persoon' (**PEP**) is. De AFM heeft vastgesteld dat de door Revo beheerde beleggingsinstellingen vóór 18 december 2020 geen enkele vorm van beleid met betrekking tot PEPs hadden vastgesteld. Evenmin is gebleken dat sprake is geweest van de uitvoering van enig op PEP-controles gericht beleid. Revo is dus tekortgeschoten in haar verplichting om ervoor te zorgen dat de beleggingsinstellingen over de vereiste risicobeheersystemen zouden beschikken. De AFM heeft besloten om Revo hiervoor te beboeten.

Voor deze overtreding geldt een basisbedrag van € 2.000.000. De AFM heeft het basisbedrag verhoogd tot € 2.500.000 vanwege de ernst en de duur van de overtreding. Relevant daarbij is dat veel van de cliënten van de beleggingsinstellingen door Revo als hoog-risico cliënten waren aangemerkt en de overtreding meer dan twee jaar heeft voortgeduurd. De omvang van de onderneming geeft aanleiding om het boetebedrag uiteindelijk te verlagen tot € 125.000.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Betrokken (rechts)personen	5
2 Verloop van het onderzoek en boeteproces	5
3 Wettelijk kader	6
4 Feiten	7
4.1 Cliënten van Revo	7
4.2 Informatiebronnen die aan het boetebesluit ten grondslag liggen	7
4.2.1 <i>Anti-Money Laundering/Sanctions Act Policy</i>	8
4.2.2 <i>Subscription agreements</i>	8
4.2.3 <i>Shareholders agreements</i>	9
4.2.4 Documentatie PEP-screenings	9
4.2.5 Interne procedure trustkantoor [A]	10
5 Zienswijze Revo	10
5.1 Algemene opmerkingen	10
5.2 Aanvullende informatie	11
5.3 De vermeende overtreding	11
5.4 [...]	12
5.5 Opportuniteit beboeting, ernst en verwijtbaarheid van de (vermeende) overtreding	12
5.6 Boetehoogte/systematiek en berekeningswijze	12
5.7 Openbaarmaking	13
6 Beoordeling	14
6.1 De overtreding	14
6.1.1 Revo verantwoordelijk voor naleving Wwft door de Beleggingsinstellingen	14
6.1.2 Passende risicobeheersystemen om te bepalen of een persoon kwalificeert als PEP	15
6.1.3 Overtredingsperiode	18
6.2 Opportuniteit boeteoplegging	18
7 Besluit	19
7.1 Besluit tot boeteoplegging	19
7.2 Hoogte van de boete	19

7.2.1	Wettelijk systeem: basisbedrag van € 2.000.000	20
7.2.2	Ernst en duur van de overtreding	20
7.2.3	Mate van verwijtbaarheid.....	20
7.2.4	Omvang van de onderneming.....	20
7.2.5	Passendheid	20
7.2.6	Draagkracht.....	21
7.3	Betaling van de boete	21
7.4	Openbaarmaking van de boete	21
7.4.2	Wijze van publicatie	24
7.4.3	Publicatiemoment.....	24
7.4.4	Nadere publicatiemomenten.....	25
9	Hoe kunt u bezwaar maken?	25

Bijlagen

Bijlage 1: Openbare versie van het besluit

Bijlage 2: Weergave actuele stand van zaken

1 Betrokken (rechts)personen

Hieronder volgt een omschrijving van de belangrijkste bij deze zaak betrokken rechtspersonen.

Revo Capital Management B.V.

Revo is gevestigd op het adres Prof. J.H. Bavincklaan 7, 1183 AT Amstelveen en geregistreerd in het handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 58522492. Revo is beheerder van twee beleggingsinstellingen zoals bedoeld in artikel 1:1 Wft:

- Revo Capital Fund I B.V. (**Revo Capital Fund I**); en
- Revo Capital Fund II B.V. (**Revo Capital Fund II**).

Samen worden zij aangeduid als de **Beleggingsinstellingen**. De Beleggingsinstellingen hadden gezamenlijk 37 cliënten, met een totaal beheerd vermogen van \$ 116.838.000 in december 2020.¹ Revo heeft zich bij de AFM aangemeld onder het Alternative Investment Fund Managers Directive registratieregime van artikel 2:66a Wft, met ingangsdatum 17 oktober 2013. Gelijktijdig is Revo Capital Fund I geregistreerd. Revo Capital Fund II is per 3 september 2019 bij de AFM geregistreerd.

2 Verloop van het onderzoek en boeteproces

De AFM heeft op 8 december 2020 Revo schriftelijk geïnformeerd een onderzoek naar de naleving van de Wwft en de Sanctiewet (**Sw**) te starten. De AFM heeft Revo daarbij verzocht om verschillende documenten en gegevens te verstrekken, waaronder de Wwft-risicobeoordeling, het Wwft-beleid en alle cliëntendossiers (het **Informatieverzoek**).

Op 22 december 2020 heeft Revo haar reactie op het Informatieverzoek verstrekt.

Op 13 april 2021 heeft de AFM aanvullende vragen aan Revo gesteld (het **Aanvullend informatieverzoek**).

Op 27 april 2021 heeft Revo haar reactie op het Aanvullend Informatieverzoek aan de AFM verstrekt.

Op 10 december 2021 heeft de AFM haar voornemen kenbaar gemaakt om aan Revo een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 8, vijfde lid, onder a Wwft. [...]

Op 14 februari 2022 heeft Revo, bijgestaan door een gemachtigde, schriftelijk haar zienswijze op het voornemen tot boeteoplegging ingediend.

¹ LP_list_and_UBO_list.xlsx.

3 Wettelijk kader

In artikel 1a Wwft is, voor zover relevant, bepaald:

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.*
[...]
3. *Als andere financiële ondernemingen worden aangemerkt:*
[...]
 - d. *beleggingsinstellingen als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht;*
[...]
6. *Indien een beleggingsinstelling als bedoeld in het derde lid, onderdeel d, een beleggingsmaatschappij met aparte beheerder is of een beleggingsfonds of indien een icbe als bedoeld in het derde lid, onderdeel h, een fonds voor collectieve belegging in effecten of een maatschappij voor collectieve belegging in effecten met aparte beheerder is, draagt de beheerder van de betreffende instelling zorg voor de naleving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels door de instelling.*

In artikel 8 Wwft is, voor zover relevant, bepaald:

5. *In aanvulling op de cliëntenonderzoeksmaatregelen, bedoeld in artikel 3:*
 - a. *beschikt een instelling over passende risicobeheersystemen, waaronder op risico gebaseerde procedures, om te bepalen of de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende een politiek prominente persoon is; [...]*

In de Memorie van Toelichting is over artikel 8, vijfde lid, Wwft het volgende opgenomen:²

In het vijfde lid komt de verplichting terug voor instellingen om door middel van passende risicobeheersystemen te bepalen of een cliënt of UBO een PEP is en om, in het geval van een PEP, verscherpte maatregelen te treffen. Van instellingen wordt verwacht dat zij beschikken over op risico gebaseerde procedures om te bepalen of een persoon kwalificeert als PEP. Zoals ook onder huidige wet- en regelgeving het geval is, worden er geen nadere eisen gesteld aan de wijze waarop een PEP dient te

² Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 55.

worden geïdentificeerd. Een instelling zal zich daartoe in de eerste plaats baseren op de informatie die zij uit hoofde van het cliëntenonderzoek over de cliënt verkrijgt, zoals informatie over het beroep van de cliënt. Daarnaast kan een instelling openbare bronnen raadplegen of informatie inwinnen, bijvoorbeeld bij een eigen filiaal in het land van herkomst van de betreffende cliënt. Van «passende risicobeheersystemen» wordt verwacht dat deze zich baseren op meerdere bronnen van informatie. In lijn met de risicogeoriënteerde benadering is het ook met betrekking tot PEPs van belang dat een instelling redelijke inspanningen treft om een PEP te herkennen en te identificeren. Bepalend voor de vraag of er conform de wettelijke verplichtingen is gehandeld, is de kwaliteit van het ontwikkelde beleid met betrekking tot PEPs en de uitvoering daarvan.

4 Feiten

4.1 Cliënten van Revo

Revo beheert de beleggingsinstellingen Revo Capital Fund I en Revo Capital Fund II. In de Beleggingsinstellingen participeren in totaal 37 cliënten. De cliënten van Revo Capital Fund I zijn toegetreden in de periode van 13 augustus 2013 tot 28 juni 2019. De cliënten van Revo Capital Fund II zijn toegetreden in de periode van 6 februari 2020 tot 11 juni 2020.³

Acht cliënten participeren zowel in Revo Capital Fund I als in Revo Capital Fund II. In de periode waarop dit besluit ziet is geen van de cliënten van Revo Capital Fund I en Revo Capital Fund II woonachtig in Nederland. Zij zijn woonachtig in [...] (31), [...] (2), [...] (1), [...] (1), [...] (1) en [...] (1).⁴

Revo heeft de cliënten als volgt onderverdeeld:⁵

- 17 natuurlijke personen: 4 laag risico (totaal beheerd vermogen € 2,2 miljoen) en 13 hoog risico (totaal beheerd vermogen € 22 miljoen);
- 20 rechtspersonen: 3 laag risico (totaal beheerd vermogen € 55,9 miljoen) en 17 hoog risico (totaal beheerd vermogen € 36,7 miljoen).

4.2 Informatiebronnen die aan het boetebesluit ten grondslag liggen

Revo heeft de AFM naar aanleiding van het Informatieverzoek en het Aanvullend Informatieverzoek een aantal documenten verstrekt. De documenten die voor dit besluit het meest relevant zijn worden hierna kort besproken.

³ LP_list_and_UBO_list.xlsx.

⁴ LP_list_and_UBO_list.xlsx.

⁵ LP_list_and_UBO_list.xlsx.

4.2.1 *Anti-Money Laundering/Sanctions Act Policy*

De AFM heeft Revo verzocht alle documenten te verstrekken die inzicht geven in haar Wwft-beleid, waaronder de procedures ten aanzien van de controle of (potentiële) cliënten een PEP zijn.⁶ Revo heeft daarop een kopie verstrekt van de Anti-Money Laundering/Sanctions Act Policy, gedateerd op 18 december 2020 (de **AML-Policy**). Daarnaast heeft Revo een besluit van haar bestuur verstrekt waaruit blijkt dat de AML-Policy op dezelfde datum is goedgekeurd. In de AML-Policy van 18 december 2020 staat onder meer de screening van de PEP-status van een cliënt of UBO beschreven. Revo heeft geen andere beleidsstukken verstrekt.

4.2.2 *Subscription agreements*

In reactie op het Aanvullend informatieverzoek van de AFM heeft Revo voorbeelden verstrekt van *subscription agreements* voor beide fondsen. De *subscription agreements* werden gesloten tussen de cliënten en de Beleggingsinstellingen, en waren een voorwaarde om toe te treden tot het desbetreffende fonds.⁷ In de overeenkomsten is opgenomen dat de belegger identificatie-informatie moet aanleveren om toe te kunnen treden tot het fonds. Als beleggers (of hun UBO's) een PEP-status hebben, moet aanvullende informatie worden aangeleverd.⁸

Door ondertekening van de *subscription agreements* voor Revo Capital Fund I verklaart de belegger daarnaast naar beste weten dat:

*neither the Applicant nor any person controlling or controlled by it (including its officers and directors) nor any of its beneficial owners or any person with a beneficial interest therein, nor any person for whom it is acting as agent or nominee in connection with the acquisition of an Interest [...] is a prominent foreign (i.e. non-Dutch resident) political figure, or any immediate family member or a close associate of a prominent foreign political figure, as defined in the Act on the prevention of money laundering and terrorist financing (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme).*⁹

De *subscription agreement* voor Revo Capital Fund II bevat geen vergelijkbare verklaring van de belegger.

⁶ Zie het Informatieverzoek.

⁷ Zie *subscription agreement* voor Revo Capital Fund I, artikel 1 en *subscription agreement* voor Revo Capital Fund II, artikel 1.2.1.

⁸ Zie *subscription agreement* voor Revo Capital Fund I, artikel 5.10 en Schedule 2, *subscription agreement* voor Revo Capital Fund II, artikel 6.1.7 en Schedule 1.

⁹ Zie *subscription agreement* voor Revo Capital Fund I, Schedule 4 (q) en *subscription agreement* voor Revo Capital Fund II, Schedule 2 (u) – (x).

4.2.3 *Shareholders agreements*

Revo heeft in reactie op het Aanvullend Informatieverzoek daarnaast (verschillende versies van) de *shareholders agreements* voor beide Beleggingsinstellingen verstrekt.¹⁰ Ook ondertekening van deze overeenkomst was een voorwaarde om te kunnen toetreden tot het desbetreffende fonds.¹¹ In beide overeenkomsten is opgenomen dat Revo en de fondsen '*Integrity Due Diligence and Monitoring Guidelines*' zullen implementeren.

In de *guidelines* voor Revo Capital Fund I is onder meer het volgende opgenomen: "*When entering into relationships with politically exposed persons [...] [Revo] will consider limited engagement as a means of building trust*".¹²

In de *guidelines* voor Revo Capital Fund II is onder meer opgenomen dat Revo "*will not undertake investments where there is credible evidence that an individual currently employed or engaged by the proposed investee company is known, or reasonably believed, to benefit (or have benefitted) inappropriately from his or her political connections*". Ook zijn transacties met bepaalde PEPs (bijvoorbeeld presidenten) in het geheel niet toegestaan.¹³ Uit de *shareholders agreement* voor Revo Capital Fund II blijkt dat Revo de *guidelines* zal implementeren "*when managing its operations, in which [cliënt 1 en cliënt 2]¹⁴ is a proposed investor*".

4.2.4 Documentatie PEP-screenings

Revo heeft cliëntdossiers verstrekt, waarvan de AFM er steekproefsgewijs vijftien heeft geselecteerd.¹⁵ In de cliëntdossiers zijn 'Scan Summary Reports' opgenomen van scans via het systeem [X]. Ook heeft Revo een totaaloverzicht van uitgevoerde scans verstrekt. Revo heeft in haar zienswijze toegelicht dat de scans via het systeem [X] mede een PEP-screening omvatten. De screenings zijn uitgevoerd op 14 en 17 december 2020.¹⁶

¹⁰ Deze overeenkomsten zijn oorspronkelijk aangegaan op 20 september 2013 (Revo Capital Fund I) en 19 maart 2020 (Revo Capital Fund II).

¹¹ Zie *subscription agreement* voor Revo Capital Fund I, artikel 1 en *subscription agreement* voor Revo Capital Fund II, artikel 4.1.1.

¹² Zie *shareholders agreement* Revo Capital Fund, Schedule 4.

¹³ Zie *shareholders agreement* Revo Capital Fund II, schedule 3.

¹⁴ [cliënt 1 en cliënt 2] zijn cliënten van Revo Capital Fund II.

¹⁵ Zie bijlage 1 bij het onderzoeksrapport.

¹⁶ Uit het document [...] blijkt dat er ook een controle is uitgevoerd op 21 december 2018 (na einde overtredingsperiode).

Daarnaast heeft Revo schermafdrukken overgelegd van overzichten van controles die door trustkantoor [A] zijn uitgevoerd via het systeem [Y]¹⁷. Uit de kolom 'Last scan date' blijkt dat in de periode van 13 augustus 2019 tot en met 25 mei 2020 onder andere verschillende PEP-screenings zijn verricht. Naar aanleiding van een vraag in het Aanvullende Informatieverzoek, heeft Revo deze schermafdrukken opnieuw verstrekt.

Bij haar zienswijze heeft Revo voor de vijftien door de AFM onderzochte klantdossiers een aantal uitdraaien overgelegd van PEP-screenings die door trustkantoren zijn uitgevoerd tussen 2013 en 2020 (zie paragraaf 5.2).

4.2.5 Interne procedure trustkantoor [A]

Bij haar zienswijze heeft Revo een (onderdeel van de) interne procedure van [A] verstrekt (zie paragraaf 5.2). Dit onderdeel is gericht op het screenen van cliënten en UBO's op onder meer een PEP-status, en is gedateerd op 18 september 2021. In de introductie van dit stuk is vermeld:

[A] has the obligation under the WTT 2018, Wwft and Sanction Act to ensure that it does not render services to entities which are sanctioned or to sanctioned jurisdictions or it is exposed to transactions which violate sanction regulations in force in another way.

5 Zienswijze Revo

Revo brengt zakelijk weergegeven het volgende naar voren.

5.1 Algemene opmerkingen

Revo maakt de volgende algemene opmerkingen:

- In de aanloop naar het voornemen is het Revo niet altijd gelukt om relevante informatie en stukken in één keer aan de AFM te verstrekken. Revo heeft door de jaren heen gebruik gemaakt van drie trustkantoren, waardoor de gevraagde informatie niet altijd direct voor handen was en daarover afstemming diende plaats te vinden met deze trustkantoren.
- De AFM verwijst bij de relevante toezichtshistorie onder meer naar een geautomatiseerde individuele norminformerende terugkoppeling van oktober 2016. Deze terugkoppeling heeft Revo niet in haar archieven gevonden, en is door de AFM ook niet toegevoegd aan het dossier.
- De jaarlijkse Wwft-uitvragen hebben niet tot doel de markt te informeren over hoe de AFM invulling geeft aan verplichtingen uit de Wwft en zijn dus ook niet relevant voor het boetevoornemen. Wel relevant is dat de AFM geen initiatief heeft genomen voor een normoverdragend gesprek of andere wijze van normoverdragende communicatie aan Revo, terwijl dat toch een gebruikelijke eerste stap is als er zorgen zijn over de compliance status van een instelling.

¹⁷ Zie [...].

- Revo heeft een succesvol verbeterprogramma uitgerold naar aanleiding van de bevindingen van de AFM, vervat in haar brief van 27 september 2021. In dat licht zijn de boetevoornemens van de AFM in algemene zin voorbarig en disproportioneel.

5.2 Aanvullende informatie

Revo stelt zich primair op het standpunt dat de noodzakelijke PEP-checks wel zijn uitgevoerd met hulp van door Revo ingeschakelde trustkantoren ([A], [B] en [C]). Revo legt voor de vijftien door de AFM onderzochte klantdossiers (alsnog) een aantal uitdraaien over van de naam-screenings die zijn uitgevoerd tussen 2013 en 2020. Bij het beantwoorden van de informatieverzoeken van de AFM, heeft Revo er niet aan gedacht om deze informatie (die indertijd is gegenereerd door deze trustkantoren) te verstrekken.

Verder verstrekt Revo het onderdeel van de procedure van trustkantoor [A] dat is gericht op het screenen van cliënten en UBO's op hun PEP-status. [A] heeft bevestigd dat dit de procedure is geweest die tijdens haar dienstverlening aan Revo is gevolgd. Vergelijkbare procedures golden voor de andere trustkantoren. Door het volgen van deze procedure is voldoende gewaarborgd dat adequate screening heeft plaatsgevonden van haar cliënten en hun UBO's.

5.3 De vermeende overtreding

Revo betwist dat de Beleggingsinstellingen niet zouden hebben beschikt over passende risicobeheersystemen om te bepalen of hun cliënten (of diens UBO's) een PEP waren. Uit zowel de wetsgeschiedenis bij de Wwft als de AFM Leidraad Wwft en Sanctiewet volgt dat Wwft-instellingen aan de wettelijke verplichting zelf invulling mogen geven. Het gaat er daarbij om of de instelling zelf, of een derde namens de instelling, daadwerkelijk PEP-controles uitvoert. Revo stelt vast dat vanaf haar oprichting in 2013 alle namen van cliënten en UBO's zijn gecheckt op hun PEP-status. Deze checks zijn conform afspraak met Revo uitgevoerd door (achtereenvolgens) de trustkantoren [C], [B] en [A]. De trustkantoren waren ook zelf gehouden de cliënten van Revo te onderzoeken, zodat Revo erop kon vertrouwen dat het cliëntenonderzoek conform de wettelijke vereisten zou worden uitgevoerd. Revo heeft zich derhalve geconformeerd aan die bestaande cliëntenonderzoek procedures. De trustkantoren maakten hierbij gebruik van de erkende screening tools [Z] ([C]) en [Y] ([B] en [A]). De PEP-checks zijn niet alleen bij aanvang van de cliëntrelatie verricht, maar ook periodiek.

De op grond van de Wwft te treffen maatregelen moeten in verhouding staan tot de aard en omvang van de beleggingsinstelling. Gelet op de beperkte omvang van Revo en het beperkte aantal cliënten, meent Revo dat de uitbesteding aan de trustkantoren passend is geweest en voldoende waarborgen heeft geboden om te bepalen of sprake is van een PEP, en zo nodig gepast vervolgonderzoek te doen. Overigens betwist Revo dat zij had moeten beschikken over een op risico gebaseerde procedure; de controle op de PEP-status dient immers niet risico-gestuurd, maar in alle gevallen, te worden verricht.

Ten aanzien van de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020 wenst Revo te benadrukken dat de door Revo uitgevoerde naamscreenings in [X] aanvullend zijn uitgevoerd op de naamscreenings door [A] en niet in plaats daarvan. [X] genereert ook PEP-status informatie. Dit moet worden gezien in het licht van de overgang naar een situatie waarbij Revo zelf het cliëntonderzoek ter hand ging nemen.

5.4 [...]

5.5 **Opportunititeit beboeting, ernst en verwijtbaarheid van de (vermeende) overtreding**

Zelfs als sprake is geweest van wetsovertredingen, dan meent Revo dat het niet opportuun is om haar te beboeten [...] zoals de AFM voornemens is. De kans op herhaling van de vermeende overtredingen is zo goed als uitgesloten. Zoals de AFM bekend, heeft Revo recent een verbeterprogramma uitgerold. Dit begon eigenlijk al in december 2020 toen Revo onder meer haar Wwft- en Sw-beleid actualiseerde. Dit kwam in een stroomversnelling na de voorlopige bevindingen van de AFM van 27 september 2021, die Revo in samenspraak met [onderneming 1] heeft geredresseerd. Het verbeterprogramma is succesvol afgerond, wat blijkt uit een positief validatierapport van [onderneming 2].

Verder is relevant dat Revo zich heeft laten ondersteunen door verschillende vergunninghoudende trustkantoren. Deze trustkantoren hadden een eigen beleid en procedures op het gebied van de Wwft en voerden namens Revo het cliëntenonderzoek, inclusief PEP- en sanctiescreening, uit. Deze opzet maakte dat geen PEPs met inbreng van vermogen uit niet legitieme bronnen of hits op relevante sanctielijsten in het investeerdersbestand van Revo zijn terechtgekomen. Deze omstandigheid moet minst genomen leiden tot een verminderde ernst van de overtreding.

Ook zou de AFM in haar overweging om over te gaan tot formele handhaving mee moeten wegen dat Revo steeds bereidwillig aan alle (informatie)verzoeken van de AFM heeft voldaan. Weliswaar blijkt de aan de AFM overgedragen informatie niet volledig te zijn geweest, maar hierbij is geen opzet in het spel geweest. Daarbij wijst Revo nog op artikel 1d, zesde lid, Wwft en artikel 48, zesde tot en met achtste lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn, waaruit volgt dat toezicht op de naleving van de Wwft wordt uitgeoefend op een risicogebaseerde en effectieve wijze. Het had in de rede gelegen als de AFM met het oog op de hiervoor genoemde omstandigheden een meer risicogebaseerde invulling aan haar toezicht had gegeven.

[...]

5.6 **Boetehoogte/systematiek en berekeningswijze**

Voor het geval de AFM niet afziet van beboeting, neemt Revo meer subsidiair stelling tegen hetgeen in het boetevoornemen is overwogen met betrekking tot de boetehoogte.

[...]

Revo verzet zich voorts tegen het gehanteerde basisbedrag. De AFM hanteert als basisbedrag € 2.000.000. Vóór 25 juli 2018 gold voor deze overtreding echter een basisbedrag van € 500.000 (categorie 2). De AFM stelt in het onderzoeksrapport zelf dat de Beleggingsinstellingen in de periode van 13 augustus 2013 tot 18 december 2020 niet beschikten over de juiste procedures om de PEP-status van de (UBO van) de cliënt te controleren. Uit het *lex mitior*-beginsel en jurisprudentie daarover volgt onder meer dat een bestuursorgaan de wettelijke regeling moet toepassen die gold ten tijde van de overtreding, als deze voor de overtreder gunstiger is dan de regeling die geldt ten tijde van het boetebesluit. Revo meent daarom primair dat de AFM bij het bepalen van de boetehoogte en de van toepassing zijnde basisbedragen dient aan te sluiten bij het moment dat de vermeende overtreding is aangevangen (13 augustus 2013). Subsidiair meent Revo dat de AFM dient aan te sluiten bij de periode waarin de (vermeende) overtredingen overwegend hebben plaatsgevonden. Dit is ook de lijn die De Nederlandsche Bank in andere (niet gepubliceerde) boetezaken hanteert.

Revo doet verder een beroep op beperkte draagkracht, en verwijst daarvoor naar het door haar ingevulde draagkrachtformulier. Revo gaat er verder van uit dat de AFM bij de bepaling van de boetehoogte zal uitgaan van het boetebeleid dat gold ten tijde van de (vermeende) overtredingen omdat dit beleid gunstiger voor haar is. Revo valt op grond van dat beleid namelijk zonder meer in de 5%-categorie van de draagkrachttabel. Op basis van het nieuwe Boetetoemingsbeleid AFM 2021 is niet uitgesloten dat Revo in een hogere categorie valt.

De AFM dient tot slot rekening te houden met de volgen de omstandigheden:

- Revo is een kleine onderneming met een klein personeelsbestand van drie medewerkers. [...];
- Revo is absoluut geïnteresseerd om compliant te zijn met de Wwft, is constructief geweest in het handhavingstraject en heeft de nodige maatregelen genomen om herhaling van de (vermeende) overtredingen te voorkomen;
- Revo heeft een aanzienlijke (financiële) inspanning moeten leveren om de bevindingen van de AFM te redresseren. Revo meent dat de AFM deze (indirecte) kosten ook moet meewegen bij de bepaling van de (subjectieve) draagkracht van Revo.

De hierboven genoemde feiten en omstandigheden moeten leiden tot een (verdere) matiging van de voorgenomen boete.

5.7 Openbaarmaking

Revo voert aan dat het de AFM niet is toegestaan om gebruik te maken van de publicatiebevoegdheid zoals opgenomen in artikel 32f, vierde lid, Wwft en artikel 32i, eerste lid, Wwft. Op grond van artikel 39, eerste

lid, Wwft, zijn die bepalingen namelijk niet van toepassing op overtredingen die hebben plaatsgevonden of zijn aangevangen voor 25 juli 2018 (het tijdstip van inwerkingtreding van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn). De AFM stelt in het onderzoeksrapport zelf dat in de periode vanaf 13 augustus 2013 de Beleggingsinstellingen niet beschikten over een procedure ten aanzien van de controle van de PEP-status. Door voor de aanvang van de overtredingsperiode te kiezen voor 25 juli 2018, past de AFM (ook hier) een kunstgreep toe. Die kan haar niet baten. Revo wijst de AFM erop dat zij in andere handhavingszaken wel heeft gekozen om het oude publicatieregime toe te passen.

Meer subsidiair beroept Revo zich op het rechtszekerheidsbeginsel. Immers, ten tijde van het begaan van de (vermeende) overtreding bestond er nog geen mogelijkheid voor de AFM om de voorgenomen boete te publiceren en hoefde Revo daar dus geen rekening mee te houden.

Revo stelt zich tot slot op het standpunt dat aanleiding bestaat voor uitstel van openbaarmaking, dan wel openbaarmaking in anonieme vorm. Revo wijst erop dat de AFM bij de beoordeling hiervan uitgaat van een onjuist criterium, zoals ook bevestigd door het door de Afdeling Advies van de Raad van State gegeven advies bij de Wet transparant toezicht financiële markten.¹⁸ De AFM dient per individueel geval de diverse belangen, waaronder die van vertrouwelijkheid, af te wegen, en van onmiddellijke en niet-anonieme publicatie niet slechts af te zien in een bijzondere en uitzonderlijke situatie.

6 Beoordeling

De AFM is van oordeel dat Revo in de periode van 25 juli 2018 tot 18 december 2020 artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 8, vijfde lid, Wwft heeft overtreden, en dat het opportuun is om Revo hiervoor te beboeten. De AFM licht dat hieronder toe.

6.1 De overtreding

6.1.1 Revo verantwoordelijk voor naleving Wwft door de Beleggingsinstellingen

Revo Capital Fund I en Revo Capital Fund II zijn beide beleggingsinstellingen in de zin van artikel 1:1 Wft. Zodoende is de Wwft op hen van toepassing (artikel 1a, eerste lid en derde lid, onder d, Wwft). Als aparte beheerder van beide Beleggingsinstellingen is Revo op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft verplicht om ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen de bij of krachtens de Wwft gestelde regels naleven.

¹⁸ <https://www.raadvanstate.nl/@64483/w06-16-0443-iii/>.

6.1.2 Passende risicobeheersystemen om te bepalen of een persoon kwalificeert als PEP

De AFM is van oordeel dat Revo in de periode van 25 juli 2018 tot 18 december 2020 er niet voor heeft zorggedragen dat de Beleggingsinstellingen beschikten over passende risicobeheersystemen, waaronder op risico gebaseerde procedures, om te bepalen of de cliënt¹⁹ een PEP is. Anders dan Revo aanvoert, gaat het er bij de vraag of sprake is van passende risicobeheersystemen niet (uitsluitend) om dat de instelling zelf, of een derde namens de instelling, daadwerkelijk PEP-controles uitvoert. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de vraag of conform de wettelijke verplichtingen is gehandeld afhankelijk is van (i) de kwaliteit van het ontwikkelde beleid met betrekking tot PEPs, en (ii) de uitvoering daarvan.²⁰ Het ontbrak bij Revo en de Beleggingsinstellingen aan beleid, en ook is niet gebleken dat de feitelijk uitgevoerde screenings adequaat waren. De AFM licht dat hieronder toe.

Op het verzoek van de AFM om documenten te verstrekken die inzicht geven in de procedures ten aanzien van de PEP-screenings, heeft Revo slechts de op 18 december 2020 door haar bestuur goedgekeurde AML-Policy verstrekt. Revo heeft geen andere beleidsstukken overgelegd. De AFM stelt daarom vast dat Revo en de Beleggingsinstellingen tot 18 december 2020 niet beschikten over een (formeel) beleidsstuk waarin de procedures voor het uitvoeren van PEP-screenings waren vastgelegd.

Uit de overige documentatie die Revo aan de AFM heeft verstrekt, blijkt dat Revo en de Beleggingsinstellingen tot 18 december 2020 ook niet op andere wijze beschikten over passende risicobeheersystemen of procedures voor de controle van de PEP-status van cliënten.

Subscription agreements

Revo en Revo Capital Fund I vroegen cliënten in de *subscription agreements* voor Revo Capital Fund I kort gezegd naar beste weten te verklaren dat zij niet kwalificeerden als PEP. Dit is geen passend risicobeheersysteem of passende procedure om de PEP-status te controleren. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat bij het onderzoek naar de PEP-status meerdere informatiebronnen moeten worden geraadpleegd.²¹ Alleen al daarom is een enkele eenmalige verklaring van een cliënt niet voldoende. Bovendien moet de instelling eigen onderzoek verrichten, en mocht ook om die reden niet worden afgegaan op de verklaring van de cliënt.²² De bedoelde verklaring is overigens ook alleen opgenomen in de *subscription agreement* voor Revo Capital Fund I, en niet in die voor Revo Capital Fund II.

¹⁹ Onder 'cliënt' wordt hier en in het hiernavolgende mede begrepen de UBO van een cliënt.

²⁰ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 808, nr. 3, p. 55.

²¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 808, nr. 3, p. 55.

²² Zie ook de AFM Leidraad Wwft en Sanctiewet, p. 29.

In de *subscription agreements* voor beide Beleggingsinstellingen wordt de cliënt verzocht aanvullende informatie te verstrekken wanneer hij kwalificeert als PEP. Zo moet een cliënt in dat geval onder meer informatie verstrekken waaruit zijn PEP-status blijkt. Ook in het geval van een bevestigende verklaring van een cliënt over zijn eigen PEP-status blijkt dus niet van eigen (nader) onderzoek door Revo of de Beleggingsinstellingen, maar wordt de bepaling of sprake is van een PEP afhankelijk gesteld van de door de cliënt verstrekte informatie. Ook dit verzoek kwalificeert daarmee niet als passend risicobeheersysteem of passende procedure om te bepalen of de cliënt een PEP is.

Shareholders agreements

Revo committeerde zich in de *shareholders agreements* om de daarin genoemde *guidelines* te implementeren. Deze *guidelines* bevatten enkele bepalingen over de omgang met PEPs, maar niet is bepaald *hoe* zal worden vastgesteld of de cliënt een PEP is. Deze bepalingen kwalificeren dus ook niet als de hiervoor bedoelde passende risicobeheersystemen of procedures. Bovendien blijkt uit de overgelegde documentatie niet dat de bedoelde *guidelines* daadwerkelijk zijn geïmplementeerd, en Revo heeft dat ook niet aangevoerd. Ten overvloede wijst de AFM erop dat de *guidelines* opgenomen in de *shareholders agreement* voor Revo Capital Fund II een beperkt toepassingsbereik hebben (zie paragraaf 4.2.3).

Controles door trustkantoren

Revo heeft documentatie verstrekt van PEP-screenings die de door Revo ingeschakelde trustkantoren voor Revo zouden hebben verricht. De AFM neemt aan dat wordt bedoeld dat de werkzaamheden 'voor Revo' (ook) voor de Beleggingsinstellingen werden verricht. Waar hierna wordt verwezen naar Revo wordt daarom waar relevant ook de Beleggingsinstellingen verstaan. Uit deze documentatie volgt niet dat Revo aan de hiervoor genoemde wettelijke verplichtingen heeft voldaan.

Voorop staat dat Revo geen stukken heeft overgelegd waaruit blijkt dat met de trustkantoren is afgesproken dat zij PEP-screenings voor Revo zouden uitvoeren. Zelfs als het juist zou zijn dat de trustkantoren screenings voor Revo uitvoerden, is uit niets gebleken dat vooraf afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de trustkantoren dat zouden doen. Zo blijkt niet van afspraken over (i) de frequentie van de controles en de basis voor die frequentie, (ii) de vraag wat de controles precies zouden inhouden, en (iii) de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Revo, de Beleggingsinstellingen en de betreffende trustkantoren. Zonder dergelijke afspraken kan hoe dan ook geen sprake zijn van adequaat beleid van Revo met betrekking tot PEP-screenings, en dus van passende risicobeheersystemen of procedures voor de controle van de PEP-status van cliënten.

Uit de schermafdrucken en uitdraaien die Revo heeft overgelegd blijkt bovendien niet dat in praktijk adequate screenings werden verricht, laat staan dat sprake is geweest van de uitvoering van enig op PEP-controles gericht beleid. De *printscreens* van [Z] vermelden bijvoorbeeld niet of überhaupt een PEP-

screening heeft plaatsgevonden.²³ De *printscreens* van [Y...] vermelden of er sprake is van een “*PEP classification*”. Het is niet duidelijk aan de hand van welke lijsten deze screening is verricht en of de deze lijsten geschikt zijn gezien de cliëntenportefeuille van de Beleggingsinstellingen.

Tot slot blijkt uit het feit dat documentatie van deze controles aanvankelijk niet in de cliëntdossiers was opgenomen, dat de administratie van PEP-screenings niet op orde was. Dit bevestigt eens te meer dat Revo en de Beleggingsinstellingen niet beschikten over adequaat beleid met betrekking tot PEP-screenings.

Interne procedures trustkantoren

Revo heeft een – van ruim na de overtredingsperiode daterende – interne procedure van [A] verstrekt die (onder meer) is gericht op het uitvoeren van PEP-screenings. De stelling dat [A] (kennelijk ook tussen augustus 2013 en december 2020) deze procedure zou hebben gevolgd, heeft Revo niet aannemelijk gemaakt. Bovendien maakt het bestaan van een procedure van [A] niet dat Revo of de Beleggingsinstellingen zelf beschikten over passende risicobeheersystemen om cliënten op hun PEP-status te screenen. Niet is immers gebleken dat [A] dit namens Revo of de Beleggingsinstellingen deed en dat hierover afspraken waren gemaakt. Integendeel. De interne procedure van [A] ziet blijkens de introductie alleen op naleving van de *eigen* verplichtingen van [A] op grond van onder meer de Wwft (zie paragraaf 4.2.5).

Revo heeft verder aangevoerd dat voor [B] een vergelijkbare procedure gold. Dit kan Revo om dezelfde redenen niet baten, nog afgezien van het feit dat van het bestaan en de inhoud van deze procedure geen enkel bewijs is overgelegd.

Controles door Revo (vanaf december 2020)

Revo stelt tot slot in december 2020 via de tool [...] zelf PEP-screenings te hebben uitgevoerd. Ook hieruit volgt niet dat de Beleggingsinstellingen – vanaf dat moment – over (adequaat) beleid met betrekking tot PEP-screenings beschikten. Zo volgt uit deze feitelijk uitgevoerde screenings niet met welke frequentie screenings werden uitgevoerd, en waarom deze frequentie passend zou zijn. Evenmin blijkt hieruit met welke zoektermen wordt gezocht, aan de hand van welke lijsten wordt gescreend, en of de gebruikte bronnen geschikte zijn gezien de cliëntenportefeuille van de Beleggingsinstellingen. Uit de screenshots blijkt zodoende niet dat Revo enig denkproces heeft uitgevoerd over de wijze waarop de controle op de PEP-status zou plaatsvinden, laat staan dat sprake is geweest van de uitvoering van enig op PEP-controles gericht beleid.

²³ De *printscreens* van [Z] vermelden bijvoorbeeld: “*There are no entries matching the above search criteria*”, zonder dat blijkt waarop wordt ‘gematcht’.

Daar komt bij dat uit de aangeleverde stukken ook niet blijkt dat de screenings op zichzelf adequaat waren. Zo wordt in de overgelegde documentatie nergens verwezen naar PEP-screenings, waardoor niet vaststaat dat deze screenings überhaupt zijn uitgevoerd.

Al met al maken de door Revo uitgevoerde checks tezamen dus niet dat Revo beschikte over passende risicobeheersystemen om te bepalen of de cliënt een PEP is. Revo voert overigens ook aan dat deze checks slechts aanvullend zijn uitgevoerd op de screenings door [A].

6.1.3 Overtredingsperiode

De AFM stelt vast dat Revo artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 8, vijfde lid, Wwft heeft overtreden in de periode van 25 juli 2018 tot 18 december 2020. Voor de aanvang van de overtreding sluit de AFM aan bij de datum waarop de wettelijke verplichting uit artikel 1a, zesde lid, Wwft in werking is getreden, namelijk 25 juli 2018. De overtreding heeft voortgeduurd tot het inwerking treden van de AML-policy op 18 december 2020.

6.2 Opportuniteit boeteoplegging

De AFM acht het opportuun om Revo voor de vastgestelde overtreding te beboeten en licht dat hierna toe.

Er is sprake van een ernstige overtreding. Gedurende meer dan twee jaar heeft Revo er niet voor zorggedragen dat de Belleggingsinstellingen beschikten over passende risicobeheersystemen, waaronder op risico gebaseerde procedures, om te bepalen of een persoon kwalificeert als PEP. Als gezegd is blijkens de wetsgeschiedenis bepalend voor de vraag of er conform de wettelijke verplichtingen is gehandeld, de kwaliteit van het ontwikkelde beleid met betrekking tot PEPs en de uitvoering daarvan. De Beleggingsinstellingen hadden echter geen enkele vorm van beleid met betrekking tot PEPs vastgesteld. Evenmin is gebleken dat sprake is geweest van de uitvoering van enig op PEP-controles gericht beleid. Dit terwijl veel van de cliënten van de Beleggingsinstellingen door Revo als hoog-risico cliënten waren aangemerkt. Onder die omstandigheden was het voor Revo van extra belang om ervoor te zorgen dat de Beleggingsinstellingen systematisch en doordacht onderzoek zouden doen naar de eventuele PEP-status van cliënten, waarvoor dergelijk beleid (en de uitvoering daarvan) essentieel is. Wanneer het onderzoek naar de PEP-status van personen niet of onvolledig wordt uitgevoerd, bestaat het risico dat de dienstverlening van een instelling wordt misbruikt voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme. Revo heeft dit risico op de koop toegenomen en heeft daarmee de poortwachtersfunctie die zij had moeten vervullen sterk veronachtzaamd.

Anders dan Revo aanvoert, is het gegeven dat Revo zich heeft laten bijstaan door trustkantoren die hun eigen beleid en procedures op het gebied van de PEP-screenings voerden geen reden voor een verminderde ernst van de overtreding. Revo mocht er niet op vertrouwen dat de trustkantoren adequate PEP-screenings

zouden uitvoeren en niet is gebleken dat Revo en de trustkantoren daarover enige afspraken hadden gemaakt. Op de Beleggingsinstellingen rustte een eigen verplichting om te beschikken over beleid op het gebied van PEPs; Revo had voor de naleving daarvan moeten zorgdragen.

De overtreding is zonder meer verwijtbaar. De verplichtingen uit de Wwft die Revo heeft geschonden zijn duidelijk, en van Revo als professionele marktpartij mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van de geldende wet- en regelgeving en de verplichtingen naleeft. Revo was in praktijk ook op de hoogte van het feit dat zij verplichtingen had op het gebied van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, blijkens onder meer de bepalingen daarover in de *subscription agreements* en *shareholders agreements*.

Revo heeft in haar zienswijze meerdere malen verwezen naar het hersteltraject/verbeterprogramma dat zij is gestart naar aanleiding van bevindingen van de AFM. Volgens Revo moet deze adequate opvolging en de daarmee samenhangende afwezigheid van het risico op herhaling, op zichzelf al leiden tot de conclusie dat het opleggen van boetes niet opportuun is. De AFM onderkent dat Revo zich inmiddels compliance-gericht opstelt en veel moeite heeft gestoken in het verbeteren van haar processen. Dit doet aan de opportuniteit van beboeting als zodanig echter niet af. Revo heeft met het op orde brengen van haar het Wwft-beleid in de kern niet meer gedaan dan zij van meet af aan had moeten doen. Bovendien heeft Revo, zoals zij zelf ook bevestigt, (het merendeel van) de door haar genoemde verbeteringen pas ingezet na bevindingen van de AFM.

[...]

7 Besluit

7.1 Besluit tot boeteoplegging

Op grond van het voorgaande heeft de AFM besloten aan Revo een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 8, vijfde lid, onder a Wwft in de periode van 25 juli 2018 tot 18 december 2020.²⁴

7.2 Hoogte van de boete

De AFM stelt de hoogte van de boete vast op €125.000. De AFM licht de hoogte van dit bedrag hieronder toe.²⁵

²⁴ De AFM heeft de bevoegdheid om een boete op te leggen op grond van artikel 30 Wwft. Dit besluit tot boeteoplegging is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door twee plaatsvervangend boetefunctionarissen.

²⁵ De AFM volgt hiervoor het stappenplan zoals opgenomen in het Boetetoemingsbeleid AFM 2021 (het **Boetetoemingsbeleid**).

7.2.1 Wettelijk systeem: basisbedrag van € 2.000.000

Voor deze overtreding geldt op grond artikel 31, eerste en tweede lid, Wwft, juncto artikel 13, eerste en tweede lid, van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) een basisbedrag van € 2.000.000.

Revo voert aan dat de AFM het basisbedrag moet hanteren dat gold vóór 25 juli 2018, omdat de door de AFM vastgestelde overtreding al voor die tijd zou zijn aangevangen. Hiermee miskent Revo dat de overtredingsperiode is gestart op 25 juli 2018 omdat artikel 1a, zesde lid, Wwft op die datum in werking is getreden (zie paragraaf 6.1.3). Voor die tijd kon Revo als beheerder van de Belegginstellingen niet worden aangesproken op de niet-naleving van de verplichtingen op grond van artikel 8, vijfde lid, Wwft. De hieraan voorafgaande periode – en het destijds geldende basisbedrag – is voor de onderhavige boete daarom niet relevant.

7.2.2 Ernst en duur van de overtreding

De AFM kan het basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de ernst en/of duur van de overtreding een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt.²⁶ In dit geval verhoogt de AFM het basisbedrag met 25% tot € 2.500.000 vanwege de hierboven in paragraaf 6.2 toegelichte ernst en duur van de overtreding.

7.2.3 Mate van verwijtbaarheid

De AFM kan het basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de verwijtbaarheid van de overtreder een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt.²⁷ De overtreding is zonder meer verwijtbaar (zie paragraaf 6.2 hiervoor), maar de AFM ziet in dit geval geen reden voor een verhoging van het basisbedrag in dit verband. Evenmin is aanleiding voor een verlaging van het basisbedrag.

7.2.4 Omvang van de onderneming

Bij het bepalen van de hoogte van de boete houdt de AFM rekening met de omvang van de onderneming die wordt beboet. De AFM hanteert voor Revo de 5%-categorie. De AFM hanteert in dit geval de draagkrachttabel uit het voormalige boetetoemingsbeleid, omdat dat beleid gold ten tijde van de overtreding en voor Revo gunstiger is.²⁸ Het boetebedrag wordt daarom verlaagd tot € 125.000.

7.2.5 Passendheid

De AFM ziet geen aanleiding om het boetebedrag op basis van overige omstandigheden verder te verlagen. [...] Ook de door Revo getroffen verbetermaatregelen geven voor verlaging als zodanig geen aanleiding, nu

²⁶ Artikel 2, tweede lid, Bbbfs.

²⁷ Artikel 2, derde lid, Bbbfs.

²⁸ Zie de overgangsregeling zoals opgenomen in artikel 6.3 Boetetoemingsbeleid.

Revo hiermee zoals gezegd niet heeft meer gedaan dan zij van meet af aan had moeten doen (zie paragraaf 6.2). Dit geldt eveneens voor de omstandigheid dat Revo hiervoor naar eigen zeggen hoge kosten heeft gemaakt. Deze zijn immers onlosmakelijk verbonden met het naleven van de Wwft, en vormen dus geen reden voor boeteverlaging.

7.2.6 Draagkracht

De AFM houdt bij het vaststellen de bestuurlijke boete rekening met de draagkracht van de overtreder.²⁹ [...]

7.3 Betaling van de boete

De boete moet worden betaald binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit³⁰ op bankrekening [...] ten name van AFM te Amsterdam, onder vermelding van factuurnummer [...]. Revo ontvangt geen afzonderlijke factuur voor dit bedrag.

Als Revo bezwaar maakt tegen dit besluit, wordt de verplichting om de boete te betalen geschorst totdat op het bezwaar is beslist. Die verplichting wordt ook geschorst als Revo na de bezwaarprocedure in beroep gaat, totdat op het beroep is beslist.³¹ Over de periode dat de verplichting om de boete te betalen is geschorst, is wel wettelijke rente verschuldigd.³²

7.4 Openbaarmaking van de boete

Omdat de AFM aan Revo een boete oplegt voor overtreding van artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 8, vijfde lid, onder a Wwft, moet de AFM het boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar maken, maar niet eerder dan vijf werkdagen nadat dit besluit aan Revo is toegestuurd.³³ Ook moet de AFM, indien van toepassing, zo spoedig mogelijk de indiening van een bezwaar tegen de bestuurlijke boete openbaar maken.³⁴

Overige publicatiemomenten (die in dit besluit niet aan de orde zijn) worden volledigheidshalve benoemd in paragraaf 7.4.4 hieronder.

De wetgever heeft het openbaar maken van bestuurlijke sancties verplicht, gezien:

²⁹ Artikel 4, eerste lid, Bbbfs.

³⁰ Artikel 4:87, eerste lid, en de artikelen 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**).

³¹ Artikel 32b, eerste lid, Wwft.

³² Artikel 32b, tweede lid, Wwft.

³³ Zie artikel 32f, vierde lid, Wwft en artikel 32i, eerste lid, Wwft. Bij de totstandkoming van het openbaarmakingsregime in de Wwft is aangesloten bij het openbaarmakingsregime uit de Wft, vergelijk *Kamerstukken II 2017-2018*, 34 808, nr. 3, p. 11. Daarom wordt in dit besluit (ook) verwezen naar Kamerstukken en jurisprudentie die zien op het openbaarmakingsregime uit de Wft.

³⁴ Artikel 32f, zesde lid, Wwft.

- het belang van het publiek om zo ruim mogelijk kennis te kunnen nemen van het optreden van de toezichthouders en de gronden daarvoor;
- het belang van andere instellingen die onder toezicht staan, zodat zij weten welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en meer inzicht krijgen in de invulling die de toezichthouder aan bepaalde normen geeft;
- het belang van personen die door de inbreuk schade hebben geleden, zodat zij eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend kunnen maken; en
- het belang van een ontmoedigend effect op andere personen en ondernemingen onder toezicht om overtredingen te begaan.³⁵

Revo voert aan dat de AFM in dit geval geen gebruik mag maken van haar publicatiebevoegdheid omdat de AFM zelf stelt dat de Beleggingsinstellingen al vanaf 13 augustus 2013 niet beschikten over procedures ten aanzien van de controle van de PEP-status van cliënten. Daarom is volgens Revo de overgangsregeling van artikel 39 Wwft van toepassing, op grond waarvan het publicatieregime uit de Wwft niet van toepassing is op overtredingen die hebben plaatsgevonden of zijn aangevangen voor 25 juli 2018 (het tijdstip van inwerkingtreding van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn). Met dit betoog miskent Revo dat de overtredingsperiode is gestart op 25 juli 2018 omdat artikel 1a, zesde lid, Wwft op die datum in werking is getreden (zie paragraaf 6.1.3). Voor die tijd was geen sprake van een overtreding omdat Revo als beheerder van de Belegginginstellingen niet kon worden aangesproken op de niet-naleving van de verplichtingen op grond van artikel 8, vijfde lid, Wwft. Ook het beroep op het rechtszekerheidsbeginsel ten aanzien van de publicatie gaat daarom niet op.

8.4.1 Uitzonderingsgronden

Onder bepaalde omstandigheden moet de openbaarmaking worden uitgesteld of anoniem plaatsvinden.³⁶ Dit is het geval voor zover:

- de openbaar te maken gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn;
- betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend;
- een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen zou worden ondermijnd; of
- de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht.

³⁵ Vergelijk *Kamerstukken II 2015-2016*, 34 455, nr. 3 p. 11-12 en *Kamerstukken II 2005-2006*, 29 708, nr. 19, p. 301-303, p. 420-421, nr. 20, p. 30 en nr. 39, p. 8-10.

³⁶ Artikel 32g, eerste lid, Wwft.

Als ook een uitgestelde of anonieme openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen, blijft openbaarmaking achterwege.³⁷

De AFM ziet in dit geval geen reden om de openbaarmaking uit te stellen of in anonieme vorm te laten plaatsvinden. Er is namelijk geen sprake van één van de hiervoor genoemde uitzonderingsgronden. Dit wordt als volgt toegelicht.

Het is de AFM niet gebleken dat Revo of eventuele andere betrokken partijen door directe en niet-anonieme openbaarmaking in onevenredige mate schade zou worden berokkend. Publicatie dient het maatschappelijk belang om de markt te informeren of te waarschuwen. In dit geval dient de publicatie ter generale preventieve werking, omdat marktpartijen daardoor worden ingelicht over het handhavend optreden van de toezichthouder en de mogelijke gevolgen van een overtreding van de Wwft. Uit dit oogpunt van preventie is volledige openbaarmaking effectiever dan anonieme publicatie van een boetebesluit.³⁸

In dit geval is niet gebleken van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door Revo of eventuele andere betrokken partijen als gevolg van de publicatie te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is, dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.³⁹ Daarbij komt dat eventuele schade door de openbaarmaking veeleer valt toe te schrijven aan overtreding van de norm door Revo, dan aan de genoemde openbaarmaking.

In haar zienswijze merkt Revo op dat de AFM een veel te beperkte toets zou toepassen bij de beantwoording van de vraag of de openbaarmaking moet worden uitgesteld of geanonimiseerd. De AFM kan Revo hierin niet volgen, nu de door de AFM gehanteerde toets een afweging inhoudt ten aanzien van de in dit individuele geval betrokken belangen, met inachtneming van de geldende jurisprudentie. Bovendien licht Revo in haar zienswijze niet toe met welke belangen de AFM in dit individuele geval rekening zou moeten houden.

Tot slot heeft de AFM niet kunnen vaststellen dat andere uitzonderingsgronden zich voordoen.

³⁷ Artikel 32g, tweede lid, Wwft.

³⁸ Zie bijvoorbeeld Vzr. Rb Rotterdam, 20 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2405; Vzr. Rb Rotterdam, 18 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4042; Rb Rotterdam 26 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1060; CBb 1 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:352.

³⁹ Zie bijvoorbeeld Rb Rotterdam 24 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:6173; Rb Rotterdam 3 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8759; Rb Rotterdam 24 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9420 en 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327.

7.4.2 Wijze van publicatie

De AFM publiceert de boete door een openbare versie van het boetebesluit op haar website te plaatsen. Deze versie bevat de volledige tekst van dit besluit, met uitzondering van vertrouwelijke gegevens. Deze openbare versie is als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd. Als Revo van mening is dat de openbare versie toch nog vertrouwelijke gegevens bevat, dan verneemt de AFM dat graag uiterlijk binnen drie werkdagen na bekendmaking van dit besluit.

De openbare versie van het boetebesluit wordt geplaatst onder begeleiding van onderstaand persbericht. Van het persbericht kan een Engelse vertaling worden opgenomen. Ook wordt een bericht over de boete opgenomen in de periodieke AFM-nieuwsbrieven (consumenten/professionals), wordt een bericht op Twitter geplaatst⁴⁰ en wordt gebruik gemaakt van een RSS-feed⁴¹ en een news-alert⁴². Bij het persbericht zal een deeplink worden opgenomen naar een eventuele uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank op rechtspraak.nl.

De volgende basistekst wordt in het persbericht opgenomen:

[...]

Let op: De AFM kan, al naargelang de omstandigheden op het moment van publicatie, bovengenoemde publicatietekst wijzigen of aanvullen.

De AFM zal onder de titel van het persbericht de volgende link toevoegen: *“Uit dit persbericht blijkt niet of er bezwaar of beroep tegen de maatregel is ingesteld. Bekijk hier de actuele stand van zaken.”* Via deze link wordt een pdf-bestand geopend met een weergave van de actuele stand van zaken. In bijlage 2 bij dit besluit kan Revo zien hoe de AFM de actuele stand van zaken zal weergeven. Voor de volledigheid merkt de AFM op dat dit pdf-bestand ook zelfstandig is te vinden via de zoekmachine op de website van de AFM. Als er bezwaar wordt gemaakt tegen de boete, zal de AFM dat bekendmaken door in het pdf-bestand de datum op te nemen waarop het bezwaarschrift is ontvangen.

7.4.3 Publicatiemoment

Publicatie vindt niet eerder plaats dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan Revo is bekendgemaakt.⁴³ De publicatie wordt opgeschort als Revo verzoekt om een voorlopige voorziening

⁴⁰ Het bericht op Twitter zal bestaan uit de kop van het persbericht en een link naar het persbericht op de website van de AFM.

⁴¹ Een RSS-feed is een automatische melding van aanpassingen op de website.

⁴² Persbureaus en andere personen die zich hebben geabonneerd, ontvangen persberichten van de AFM via ‘news-alerts’.

⁴³ Artikel 32i, eerste lid, Wwft.

als bedoeld in artikel 8:81 Awb. Publicatie wordt dan in elk geval opgeschort, totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

Als Revo om een voorlopige voorziening vraagt, verzoekt de AFM dit per e-mail (boetefunctionaris@afm.nl) door te geven.

7.4.4 Nadere publicatiemomenten

De AFM is op grond van artikel 32f, zesde lid, Wwft verplicht om zo spoedig mogelijk inzicht te geven in de actuele stand van de procedure. De AFM dient de uitkomst van een bezwaarprocedure bekend te maken, alsmede dat (hoger) beroep is ingesteld en de uitkomst daarvan, tenzij het besluit op grond van artikel 32g Wwft niet openbaar is gemaakt. Deze brief ziet niet op genoemde latere publicaties op grond van artikel 32f, zesde lid, Wwft. In een later stadium zult u over nadere publicaties worden geïnformeerd.

9 Hoe kunt u bezwaar maken?

Iedere belanghebbende kan tegen deze beschikking bezwaar maken door binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift in te dienen bij de AFM, t.a.v. Juridische Zaken, Postbus 11723, 1001 GS Amsterdam. Een bezwaarschrift kan ook per e-mail (bezwarenbox@afm.nl) worden ingediend. Aan deze elektronische verzending stelt de AFM nadere eisen die op haar website worden toegelicht (www.afm.nl/bezwaar). Een van die eisen is dat een bezwaarschrift niet aan andere AFM e-mailadressen dan de hier genoemde kan worden gestuurd. De AFM neemt het bezwaarschrift alleen inhoudelijk in behandeling als aan deze eisen is voldaan.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Plaatsvervangend boetefunctionaris

[was getekend]
Plaatsvervangend boetefunctionaris