

Openbare versie

Tradition Securities and Futures S.A.
Het bestuur
9 Place Vendôme
75001 PARIJS
Frankrijk

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 15
Telefoon	[...]
E-mail	[...]
Betreft	Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete

Geacht bestuur,

De Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) heeft besloten aan Tradition Securities and Futures S.A. (**TSAF S.A.**) een bestuurlijke boete van € 500.000 op te leggen wegens overtreding van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) op 19 oktober 2022.

Samenvatting

TSAF S.A. is een in Frankrijk gevestigde beleggingsonderneming (*inter-dealer broker firm*) met een bijkantoor in Nederland, TSAF Amsterdam Branch (**TSAF-NL**). Dit bijkantoor valt onder het toezicht van de AFM, voor zover het gaat om de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**) en de Sanctiewet 1977 (**Sw**).

De AFM stuurt beleggingsondernemingen jaarlijks een vragenlijst in het kader van haar risicogebaseerde toezicht op de naleving van de Wwft en de Sw. TSAF S.A. heeft nagelaten de vragenlijst over het jaar 2022 terzake van TSAF-NL aan de AFM te verstrekken. Eerder was zij al tekortgeschoten bij het verstrekken van de vragenlijsten over 2020 en 2021. De AFM heeft daarom besloten om TSAF S.A. te beboeten voor het niet verstrekken van de vragenlijst over 2022; de boete bedraagt € 500.000.

Datum 24 oktober 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 2 van 15

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Betrokken ondernemingen	3
2 Verloop van het boeteproces	3
3 Wettelijk kader	4
4 Feiten	4
4.1 Vragenlijst 2022	5
4.2 Toezichtshistorie	5
4.2.1 Vragenlijst 2020	5
4.2.2 Vragenlijst 2021	6
5 Zienswijze TSAF S.A.	8
6 Beoordeling	9
6.1 De overtreding	10
6.1.1 TSAF S.A. was gehouden de Vragenlijst 2022 terzake TSAF-NL te verstrekken	10
6.1.2 TSAF S.A. heeft nagelaten medewerking te verlenen	10
6.1.3 Conclusie	11
6.2 Opportuniteit boeteoplegging	11
7 Besluit	12
7.1 Besluit tot boeteoplegging	12
7.2 Hoogte van de boete	12
7.2.1 Wettelijk systeem: basisbedrag van € 500.000	12
7.2.2 Ernst en/of duur van de overtreding	12
7.2.3 Mate van verwijtbaarheid	13
7.2.4 Omvang van de onderneming	13
7.2.5 Opstelling van de overtreder en evenredigheid algemeen	13
7.2.6 Draagkracht	14

Datum 24 oktober 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 3 van 15

7.3	Betaling van de boete	14
8	Openbaarmaking van de boete.....	14
9	Hoe kunt u bezwaar maken?	14

1 Betrokken ondernemingen

Hieronder volgt een overzicht van de bij deze zaak betrokken ondernemingen:

- **Tradition Securities and Futures S.A. (TSAF S.A.)**

TSAF S.A. is een Franse vennootschap, gevestigd op het adres 9 Place Vendôme te 75001 Parijs en is geregistreerd in het Registre du commerce te Parijs onder nummer 342994688. TSAF S.A. is een broker voor institutionele cliënten (*inter-dealer broker firm*) en beschikt over een vergunning van de Franse toezichthouder Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (**ACPR**). TSAF S.A. maakt onderdeel uit van de Tradition-groep, waarvan de aan de beurs in Zwitserland genoteerde onderneming Compagnie Financière Tradition S.A. (**Tradition S.A.**) de moederverenootschap is.

- **Tradition Securities and Futures Amsterdam Branch (TSAF-NL)**

TSAF-NL is een Nederlands bijkantoor van TSAF S.A. TSAF-NL is gevestigd op het adres Vijzelstraat 68 te 1017 HL Amsterdam en ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 81906811. TSAF-NL is sinds 8 april 2019 in Nederland geregistreerd en is actief als bijkantoor van TSAF S.A. middels een Europees paspoort.

- **Tradition Financial Services España, Sociedad de Valores S.A.U. (TFS España)**

TFS España behoort tot de Tradition-groep en is gevestigd op het adres Po de la Castellana, 31, 6^a Planta, Edificio Pirámide, te 28046 Madrid. Per 11 november 2022 is TSAF-NL geregistreerd als bijkantoor van TFS España. Dit naast haar registratie als bijkantoor van TSAF S.A., die (nog) is blijven bestaan.

2 Verloop van het boeteproces

Op 6 juni 2023 heeft de AFM haar voornemen kenbaar gemaakt om aan TSAF S.A. een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 5:20, eerste lid, Awb.

Op 13 juni 2023 heeft de AFM gevraagd om de ontvangst van het boetevoornemen te bevestigen.

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	4 van 15

Op 16 juni 2023 heeft de AFM een reactie ontvangen waarin TSAF S.A. aangeeft dat alsnog aan ‘het verzoek’ van de AFM om de Vragenlijst 2022 in te vullen en te verstrekken zal worden voldaan. Op 19 juni 2023 heeft de AFM daarop gereageerd met de mededeling dat de Vragenlijst 2022 is gesloten en het daarom niet langer mogelijk is om deze vragenlijst (alsnog) in te vullen en te verstrekken. Ook heeft de AFM verwezen naar haar boetevoornemen van 6 juni 2023.

Op diezelfde dag heeft de AFM eveneens van TFS España een e-mail ontvangen, waarin de AFM werd verzocht om contact met haar op te nemen over de Vragenlijst 2022 en haar in staat te stellen de Vragenlijst 2022 alsnog in te vullen en te verstrekken. Op 29 juni 2023 heeft de AFM op voornoemde e-mail gereageerd met opnieuw de mededeling dat de Vragenlijst 2022 inmiddels is gesloten en verwezen naar het boetevoornemen van 6 juni 2023.

Op 5 juli 2023 heeft de AFM nogmaals gevraagd om een ontvangstbevestiging van het boetevoornemen en gewezen op de mogelijkheid om uiterlijk 18 juli 2023 een zienswijze met betrekking tot het voornemen bij de AFM in te dienen.

Op 6 juli 2023 heeft TSAF S.A. de ontvangst van het boetevoornemen bevestigd en laten weten haar zienwijze uiterlijk 18 juli 2023 aan de AFM te sturen. Op 13 juli 2023 heeft TSAF S.A. om uitstel tot 15 augustus 2023 verzocht voor het aanleveren van haar zienswijze en het geven van haar mondelinge zienswijze. Op 18 juli 2023 heeft de AFM bevestigd dat TSAF S.A. uitstel krijgt tot 15 augustus 2023 en dat de mondelinge zienswijzezitting zal plaatsvinden op 25 augustus 2023.

Op 11 augustus 2023 heeft TSAF S.A., bijgestaan door mr. [gemachtigde], schriftelijk haar zienswijze op het voornemen ingediend en deze tevens op 25 augustus 2023 mondeling toegelicht.

3 Wettelijk kader

In artikel 5:16 Awb is bepaald:

Een toezichthouder is bevoegd inlichtingen te vorderen.

In artikel 5:20, eerste lid, Awb is bepaald:

Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

4 Feiten

Uit het onderzoeksrapport van de AFM en het onderliggende dossier komen de volgende feiten naar voren.

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	5 van 15

4.1 Vragenlijst 2022

Op 17 augustus 2022 heeft de AFM TSAF-NL per brief verzocht om in het kader van haar toezicht op de naleving van de Wwft en de Sw uiterlijk 30 september 2022 de 'digitale vragenlijst in het kader van de Wwft en Sw voor Beleggingsondernemingen 2022' (**Vragenlijst 2022**) via het AFM-portaal in te vullen en te versturen. In de vragenlijst was als toelichting opgenomen:

De personen die door de AFM zijn belast met het toezicht op de naleving van de Wwft en de Sw zijn bevoegd van eenieder alle inlichtingen te vorderen die redelijkerwijs nodig zijn voor de vervulling van hun taken. Wij wijzen u erop dat u ingevolge artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht verplicht bent om binnen de gestelde termijn de gevraagde inlichtingen te verstrekken.

Op 4 oktober 2022 heeft de AFM TSAF-NL een rappelbrief gestuurd, waarin TSAF-NL werd verzocht om uiterlijk 18 oktober 2022 aan de inlichtingenvordering te voldoen.

Op 20 oktober 2022 heeft de AFM de status van de Vragenlijst 2022 bij haar dataleverancier gecheckt. Uit de controle is gebleken dat TSAF-NL op 26 september 2022 was gestart met het invullen van de Vragenlijst 2022, maar zowel het invullen als het versturen van de Vragenlijst 2022 niet had voltooid.

4.2 Toezichtshistorie

4.2.1 Vragenlijst 2020

Op 20 mei 2020 heeft de AFM TSAF-NL per brief verzocht om in het kader van haar toezicht op de naleving van de Wwft en Sw uiterlijk 3 juli 2020 de 'digitale vragenlijst in het kader van de Wwft en Sw voor Beleggingsondernemingen 2020' (**Vragenlijst 2020**) via <https://reporting.afm.nl/questionnaires/YDVEJ> in te vullen en te verstrekken.

Op 21 juli 2020 heeft de AFM TSAF-NL een rappelbrief verstuurd waarin TSAF-NL werd verzocht om uiterlijk 3 augustus 2020 aan de inlichtingenvordering te voldoen.

Op 26 november 2020 heeft de AFM TSAF-NL een waarschuwingsbrief gestuurd wegens overtreding van artikel 5:20 Awb, omdat TSAF-NL had nagelaten om binnen de gestelde initiële termijn en de rappeltermijn de ingevulde Vragenlijst 2020 te verstrekken. In de waarschuwingsbrief is onder meer het volgende opgenomen:

De AFM heeft in dit geval besloten niet tot formele handhaving over te gaan. De AFM verwacht dat TSAF maatregelen treft om vergelijkbare overtredingen te voorkomen.

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	6 van 15

De AFM merkt ten overvloede op dat de termijn voor het invullen van de vragenlijst 'Wwft en Sanctiewet' is verstreken en het niet meer mogelijk is om deze in te vullen en op te sturen. Volgend jaar zult u weer een vragenlijst met betrekking tot de Wwft en de Sanctiewet ontvangen. De AFM gaat ervan uit dat u deze vragenlijst tijdig en correct zal invullen.

Mocht de AFM constateren dat in het vervolg wederom niet wordt voldaan aan de medewerkingsplicht, dan zal de AFM overwegen om tot formele handhaving over te gaan.

De AFM heeft van TSAF-NL geen reactie op de waarschuwingsbrief ontvangen.

4.2.2 Vragenlijst 2021

Op 24 september 2021 heeft de AFM TSAF-NL per brief verzocht om in het kader van haar toezicht op de naleving van de Wwft en Sw uiterlijk 25 oktober 2021 de 'digitale vragenlijst in het kader van de Wwft en Sw voor beleggingsondernemingen 2021' (**Vragenlijst 2021**) via het AFM-portaal in te vullen en te verstrekken. Op 28 september 2021 heeft de AFM het verzoek van TSAF-NL ontvangen om het inlichtingenverzoek in het Engels toe te sturen. Op 29 september 2021 heeft de AFM TSAF-NL een Engelse toelichting gestuurd.

Op 1 november 2021 heeft de AFM TSAF-NL een rappelbrief gestuurd waarin TSAF-NL werd verzocht om uiterlijk 15 november 2021 aan de inlichtingenvordering te voldoen.

Op 1 december 2021 heeft de AFM TSAF-NL per brief kenbaar gemaakt dat zij voornemens is een last onder dwangsom op te leggen wegens overtreding van artikel 5:20, eerste lid, Awb en artikel 5 van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977. TSAF-NL had namelijk nagelaten om de Vragenlijst 2021 binnen de gestelde initiële termijn en de rappeltermijn in te vullen en te verstrekken. De voorgenomen last was erop gericht dat TSAF-NL binnen tien werkdagen na dagtekening van het definitieve besluit alsnog de volledige Vragenlijst 2021 (digitaal) zou invullen en de gevraagde informatie aan de AFM zou verstrekken.

Op 6 december 2021 heeft TSAF-NL de AFM telefonisch geïnformeerd dat zij tegen problemen met het AFM-portaal aanliep, waardoor het niet lukte om de gevraagde inlichtingen te verstrekken. Uit het telefoongesprek bleek dat TSAF-NL de machtigingen binnen het AFM-portaal niet juist had ingesteld, waardoor de Vragenlijst 2021 voor TSAF-NL niet zichtbaar was. Diezelfde dag heeft de AFM TSAF-NL instructies voor het AFM-portaal gestuurd.

Op 10 december 2021 heeft TSAF-NL de AFM per e-mail laten weten dat zij opnieuw problemen ervaarde met de machtigingen binnen het AFM-portaal. Op 14 december 2021 heeft de AFM telefonisch contact met

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	7 van 15

TSAF-NL opgenomen en voorgenoemde problemen verholpen.

Op 16 december 2021 heeft de AFM de deadline voor het invullen en verstrekken van de Vragenlijst 2021 verlengd, tot 23 december 2021.

Op 24 januari 2022 heeft de [medewerker] van de Tradition-groep, die TSAF S.A. vanuit het Verenigd Koninkrijk assisteerde bij het beantwoorden van de Vragenlijst 2021, per e-mail verzocht om een gesprek met de AFM vanwege technische problemen bij het invullen van de Vragenlijst 2021.

Op 27 januari 2022 heeft dit gesprek plaatsgevonden. De AFM heeft aangegeven dat zij de foutmeldingen wilde laten controleren door haar leverancier van datadiensten, en heeft TSAF-NL voor onbepaalde tijd uitstel verleend voor het verstrekken van de inlichtingen.

Op 16 februari 2022 heeft de AFM de [medewerker] per e-mail geïnformeerd dat haar leverancier van datadiensten geen technische fouten in de Vragenlijst 2021 had ontdekt. De AFM heeft TSAF-NL verzocht de pdf-versie van de Vragenlijst 2021 handmatig in te vullen en uiterlijk 8 maart 2022 per e-mail of per post toe te sturen.

Op 21 februari 2022 heeft de [medewerker] de AFM per e-mail als volgt geïnformeerd: *"I shall send te questionnaire once checked by our Paris Compliance team."*

Op 9 maart 2022 heeft de [medewerker] verzocht om uitstel voor het aanleveren van de Vragenlijst 2021 tot 13 maart 2022 vanwege de jegens Rusland opgelegde sancties. Op 10 maart 2022 heeft de AFM het verzoek per e-mail ingewilligd.

Op 14 maart 2022 heeft de [medewerker] de ingevulde Vragenlijst 2021 per e-mail verstrekt. In de e-mail is te lezen: *"Please find enclosed the questionnaire and the additional analysis on the trades. Please accept my apologies for the delays. We have taken this requirement on-board and will schedule adequate time to respond within the next deadline."*

Op 19 mei 2022 heeft de AFM TSAF-NL per brief medegedeeld af te zien van het opleggen van een last onder dwangsom, omdat TSAF-NL door het verstrekken van de ingevulde Vragenlijst 2021 niet langer in overtreding was van artikel 5:20 Awb. Wel heeft de AFM TSAF-NL in de brief een volgende waarschuwing gegeven wegens overtreding van artikel 5:20 Awb. In de brief is onder meer het volgende opgenomen:

TSAF heeft zich in de ogen van de AFM nalatig opgesteld door, ondanks een eerdere waarschuwing, twee maanden met geen enkele reactie richting de AFM te komen. TSAF is pas in actie gekomen nadat

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	8 van 15

de AFM een formeel traject is gestart. Dat hierna blijkt dat er een aantal technische issues spelen, doet hier niet aan af. TSAF frustreert met dit gedrag efficiënt toezicht door de AFM. Nu, zoals hiervoor aangegeven, de informatie alsnog is verstrekt, wil de AFM de overtreding vooralsnog niet op andere wijze bestraffen dan met een laatste waarschuwing. Een boetetraject zal in het geval van een derde overtreding worden overwogen.

(...)

De AFM verwacht bovendien dat TSAF tijdig de juiste maatregelen treft om vergelijkbare overtredingen te voorkomen.

Op 20 mei 2022 heeft de AFM van de [medewerker] de volgende reactie op de waarschuwing ontvangen: *"I confirm receipt of the AFM letter which will be conveyed to our relevant management and stakeholders."*

5 Zienswijze TSAF S.A.

TSAF S.A. heeft in haar zienswijze – zakelijk weergegeven – het volgende naar voren gebracht.

TSAF S.A. betwist de overtreding niet en betreurt dat het incident heeft plaatsgevonden. De overtreding is te wijten is aan een interne reorganisatie ten gevolge van de Brexit en heeft geen structureel karakter. TSAF-NL was voorheen een bijkantoor van TFS Derivatives Ltd. (**TFSD**), een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde vennootschap en onderdeel van de Tradition-groep. Door de Brexit kon TFSD voor wat betreft haar bijkantoren geen gebruik meer maken van haar Europese paspoort. Hierdoor moest de Tradition-groep de vennootschapsrechtelijke structuur anders gaan inrichten. Daartoe is TSAF-NL eerst overgedragen aan TSAF S.A. en per 16 januari 2023 aan TFS España. Gedurende het reorganisatieproces zijn er 'loopholes' ontstaan, wat heeft geleid tot non-compliance in de periode 2020-2022. In de woorden van TSAF S.A.: *"In this particular case, the error that has occurred is typically the result of unclarity that has persisted as to the internal legal structure of the operations and the responsibility for the compliance of the Dutch branch itself"*. Het betreft kortom een langdurig incident, en niet iets structureels.

Specifiek ten aanzien van het missen van de deadline voor het aanleveren van de Vragenlijst 2022 merkt TSAF S.A. nog op: *"various technical difficulties have made that the filing of the digital questionnaire 2022, although it was commenced timely, was interrupted, and that it has in no way been intentional not to meet the deadlines imposed"*.

TSAF S.A. meent dat een eventuele boete aanzienlijk moet worden verlaagd. Hiertoe wijst TSAF S.A. op de volgende omstandigheden:

- TSAF S.A. heeft door de overtreding geen voordeel genoten, derden hebben geen schade geleden, de stabiliteit dan wel integriteit van de financiële markten is niet in gevaar gebracht en de overtreding

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	9 van 15

heeft geen impact gehad op het retail publiek (TSAF-NL heeft alleen een beperkt aantal professionele cliënten).

- TSAF S.A. heeft wel tijdig een met de Vragenlijst 2022 vergelijkbare vragenlijst bij de ACPR ingediend, inclusief de gevraagde informatie ten aanzien van TSAF-NL. Dit gegeven *“demonstrates the good faith of the company and illustrates that it has in no event been a deliberate choice not to inform the regulatory authorities of the dealings of the company.”*
- TSAF-NL heeft een beperkte omvang. De netto-omzet van TSAF-NL bedroeg in 2021 circa € 2,5 miljoen en in 2022 circa € 3,1 miljoen. TSAF-NL boekte in 2021 een verlies van circa € 388.000 en in 2022 een winst van circa € 368.000. TSAF-NL zou daarom niet, op grond van de omvang van de gehele groep, in de 100%-categorie van de omvangtabel uit het boetetoematingsbeleid van de AFM (**Boetetoematingsbeleid**)¹ moeten worden ingedeeld. Bij de beoordeling van de overtreding kijkt de AFM alleen naar de verplichtingen van het Nederlandse bureau en laat bijvoorbeeld buiten beschouwing dat er wel is gerapporteerd aan de Franse toezichthouder. Het zou daarom inconsistent zijn om bij het vaststellen van de hoogte van de boete wel naar de rest van de onderneming te kijken.
- TSAF S.A. heeft maatregelen getroffen om incidenten als deze in de toekomst te voorkomen. TSAF-NL valt na afronding van de reorganisatie onder TFS España, die ten behoeve van de compliance in de afzonderlijke lidstaten wordt ondersteund door lokale advocatenkantoren. Ook moet TFS España periodiek over de mate van compliance rapporteren aan de groep en heeft zij nu toegang tot het AFM-portaal.

Tot slot stelt TSAF S.A. dat een publicatie van het eventuele boetebesluit disproportioneel zou zijn, omdat de AFM geen waarschuwingsbelang bij publicatie heeft. TSAF S.A. heeft (alleen) professionele marktpartijen als cliënt, en op TSAF S.A. rust al de verplichting om openbaar te maken dat een toezichthouder een boete heeft opgelegd. De relevante marktpartijen zullen derhalve al geïnformeerd worden over de boete. Publicatie van de boete door de AFM heeft daarom geen toegevoegde waarde en zou daarmee disproportioneel zijn.

6 Beoordeling

De AFM is van oordeel dat TSAF S.A. op 19 oktober 2022 artikel 5:20, eerste lid, Awb heeft overtreden, en dat het opportuun is om TSAF S.A. hiervoor te beboeten. De AFM licht dit hieronder toe.

¹ Boetetoematingsbeleid AFM 2021, zie: [Bestuurlijke boete en publicatie](#) (Hoogte van de boete).

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	10 van 15

6.1 De overtreding

6.1.1 TSAF S.A. was gehouden de Vragenlijst 2022 terzake TSAF-NL te verstrekken

Omdat TSAF S.A. in 2022 vanuit een bijkantoor actief was in Nederland, stond zij voor wat betreft haar activiteiten vanuit dit bijkantoor onder het Wwft- en Sw-toezicht van de AFM. TSAF S.A. was met andere woorden verantwoordelijk voor de naleving van de Wwft en Sw door haar bijkantoor TSAF-NL.

In het kader van het Wwft- en Sw-toezicht stuurt de AFM (bijkantoren van) beleggingsondernemingen zoals TSAF S.A. jaarlijks een vragenlijst. De AFM kan beleggingsondernemingen redelijkerwijs vragen om hun medewerking, aangezien de gevraagde informatie noodzakelijk is in het kader van haar toezicht op de Wwft (meer specifiek de artikelen 1d, zesde lid, 2b, 2c, 2d, 2f, 3, 4, 5, 8, 10, 16 en 35).

Op grond van artikel 5:20, eerste lid, Awb was TSAF S.A. derhalve verplicht om de Vragenlijst 2022 terzake TSAF-NL binnen de door de AFM gestelde (redelijke) termijn ingevuld te retourneren.

6.1.2 TSAF S.A. heeft nagelaten medewerking te verlenen

Uit de in paragraaf 4.1 genoemde feiten komt naar voren dat TSAF S.A. niet binnen de gestelde initiële termijn en de rappeltermijn de ingevulde Vragenlijst 2022 terzake TSAF-NL aan de AFM heeft verstrekt, en daarover ook in het geheel geen contact met de AFM heeft opgenomen.

De AFM stelt vast dat TSAF S.A. hiermee de medewerkingsplicht van artikel 5:20, eerste lid, Awb heeft overtreden. Voor zover TSAF S.A. met haar zienswijze heeft willen betogen dat geen sprake zou zijn van het ‘opzettelijk’ niet voldoen aan de medewerkingsplicht – hetgeen voorwaarde is voor beboeting² – gaat dit niet op. Als TSAF S.A., zoals zij stelt, aanliep tegen technische problemen bij het invullen van de Vragenlijst 2022, had het op haar weg gelegen om hierover contact met de AFM op te nemen, zoals zij begin 2022 nog had gedaan ten aanzien van de Vragenlijst 2021. TSAF S.A. liet echter niets van zich horen, ook niet na de ontvangst van een rappel. Volledigheidshalve voegt de AFM hieraan toe dat niet is gebleken van technische tekortkomingen in het AFM-portaal zelf. TSAF S.A. heeft derhalve onvoldoende inspanningen verricht om tijdig aan de inlichtingenvordering te voldoen, waarmee de opzet voor de AFM gegeven is.³

² Zie bijv.: ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:230, r.o. 3.1.

³ Vgl: ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:230, r.o. 3.2.

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	11 van 15

6.1.3 Conclusie

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat TSAF S.A. artikel 5:20, eerste lid, Awb heeft overtreden, op 19 oktober 2022.⁴

6.2 Opportuniteit boeteoplegging

De AFM acht het opportuun om TSAF S.A. voor deze overtreding te beboeten en licht dit als volgt toe.

Algemeen

De informatie die wordt opgevraagd met de Vragenlijst 2022 is belangrijk voor het toezicht van de AFM. De AFM dient het toezicht op de naleving van de Wwft en Sw op een risicogebaseerde wijze in te richten. Door het versturen van vragenlijsten verkrijgt de AFM inzage in de mate waarin beleggingsondernemingen voldoen aan de eisen van de Wwft en de Sw. De AFM gebruikt de aangeleverde informatie om risicoprofielen op te stellen van alle Nederlandse beleggingsondernemingen en Nederlandse bijkantoren van beleggingsondernemingen uit andere EU-lidstaten. De vragenlijst geeft de AFM ook een algemeen beeld van de inherente witwas- en terrorismefinancieringsrisico's, en de mate van beheersing van deze risico's in de sector. Daarnaast gebruikt de AFM de verkregen informatie bij het maken van keuzes in de toezichtstrategie. Het niet dan wel te laat aanleveren van de gevraagde inlichtingen hindert daarom het toezicht van de AFM, ongeacht de grootte van de beleggingsonderneming dan wel het bijkantoor of de precieze aard van de activiteiten.

De AFM wil aannemen dat – zoals TSAF S.A. heeft aangevoerd – de overtreding geen direct zichtbare gevolgen heeft gehad, maar gelet op het bovenstaande doet dit aan de opportuniteit van boeteoplegging niet af.

Medewerkingsplicht meermaals overtreden

Bij de beoordeling van de opportuniteit van boeteoplegging weegt in dit geval in het bijzonder mee dat TSAF S.A. in de twee voorgaande jaren door de AFM al indringend is aangesproken op overtreding van de medewerkingsplicht. TSAF S.A. heeft nagelaten de Vragenlijst 2020 aan de AFM te verstrekken, waarvoor zij een waarschuwing heeft ontvangen. Het jaar daarna bleef TSAF S.A. weer nalatig en verstrekke de Vragenlijst 2021 pas na de ontvangst van een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Zij heeft vervolgens wederom een waarschuwing ontvangen. Dat bij een derde overtreding in het derde opeenvolgende jaar een boete een passende sanctie is, staat voor de AFM buiten twijfel.

⁴ De AFM heeft op 19 oktober 2022 de vragenlijst voor TSAF S.A. gesloten en uit een extra controle door de datadiensten-leverancier van de AFM op 20 oktober 2020 is gebleken dat TSAF S.A. ook op die dag van sluiting geen ingevulde vragenlijst bij de AFM heeft aangeleverd. Als datum van overtreding is daarom 19 oktober 2022 vastgesteld.

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	12 van 15

Hetgeen TSAF S.A. heeft aangevoerd als oorzaken van de overtredingen (reorganisatie in verband met de Brexit en technische problemen) maakt dit niet anders. Dit kan hoe dan ook geen excuus zijn voor het drie jaar achtereen niet voldoen aan de medewerkingsplicht.

Aan de maatregelen die TSAF S.A. binnen de organisatie aangeeft te hebben doorgevoerd (met name het onderbrengen van TSAF-NL bij TFS España, met de nodige waarborgen inzake compliance) kan tegen deze achtergrond weinig gewicht worden toegekend. TSAF S.A. heeft daarmee strikt genomen niet meer gedaan dan wat van haar (al eerder) mocht worden verwacht en bovendien geven de aanvankelijke reacties van TSAF S.A. op het boetevoornemen de indruk dat zij in ieder geval tot voor kort nog niet volledig *in control* was.

7 Besluit

7.1 Besluit tot boeteoplegging

Op grond van het voorgaande heeft de AFM besloten aan TSAF S.A. een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 5:20, eerste lid, Awb op 19 oktober 2022.^{5, 6}

7.2 Hoogte van de boete

De AFM stelt de hoogte van de boete vast op € 500.000. De AFM licht de hoogte van dit bedrag hieronder toe.⁷

7.2.1 Wettelijk systeem: basisbedrag van € 500.000

Voor deze overtreding geldt op grond van artikel 32 Wwft juncto artikel 5 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) een basisbedrag van € 500.000.

7.2.2 Ernst en/of 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.⁸ In dit geval ziet de AFM geen reden voor

⁵ De AFM heeft de bevoegdheid om een boete op te leggen op grond van artikel 30, onderdeel f, Wwft. Dit besluit tot boeteoplegging is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door een assistent boetefunctionaris en de boetefunctionaris.

⁶ Deze boete is opgelegd naar aanleiding van een vastgestelde overtreding en kwalificeert om die reden als toezichtantecedent voor alle personen die ten tijde van de overtreding het beleid van TSAF S.A. (mede)bepaalden en de personen die waren belast met het toezicht op dit beleid. Dat deze boete een toezichtantecedent vormt, brengt op dit moment geen rechtsgevolgen met zich voor bedoelde personen. In de toekomst kan de AFM deze boete meewegen in haar besluitvorming over een eventuele toetsing van de betrouwbaarheid en/of geschiktheid van deze personen. Voor meer informatie over personentoetsingen wordt verwezen naar de AFM-website: [Toetsing bestuurders en commissarissen | Onderwerpinformatie van de AFM | AFM Professionals](#).

⁷ De AFM volgt hiervoor het stappenplan zoals opgenomen het Boetetoemetsingsbeleid.

⁸ Artikel 2, tweede lid, Bbbfs.

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	13 van 15

een aanpassing van het basisbedrag op deze gronden. Zoals al uiteengezet in paragraaf 6.2 (opportuniteit boeteoplegging), zijn er wat betreft de overtreding op zichzelf geen bijzondere omstandigheden.

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.⁹ De overtreding is TSAF S.A. zonder meer te verwijten. Zoals uiteengezet in paragraaf 6.2 (opportuniteit boeteoplegging), is TSAF-NL in de twee voorafgaande jaren al door de AFM gewezen op overtreding van de medewerkingsplicht. Van TSAF S.A. had daarom mogen worden verwacht dat zij bij uitstek alles in het werk zou stellen om de Vragenlijst 2022 tijdig en volledig ingevuld aan de AFM te verstrekken, hetgeen zij echter heeft nagelaten. Dat TSAF S.A. de gegevens terzake TSAF-NL wel aan de Franse toezichthouder ACPR heeft verstrekt, doet daar niet aan af. Hieruit kan weliswaar worden opgemaakt dat TSAF S.A. geen informatie heeft willen achterhouden, maar dat is ook niet wat de AFM aan TSAF S.A. tegenwerpt. Er is dus zeker geen aanleiding voor verlaging op grond van de mate van verwijtbaarheid, maar de AFM zal het bedrag ook niet verhogen. Het bedrag blijft dus ook na deze stap € 500.000.

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 doet dat aan de hand van de omvangtabel die is opgenomen in het Boetetoematingsbeleid. Nu TSAF S.A. deel uitmaakt van een groep met een geconsolideerde jaarrekening, worden bij de berekening van de omvang de totaalbedragen gehanteerd uit de geconsolideerde jaarrekening van de uiteindelijke moederonderneming, in dit geval Tradition S.A.¹⁰ TSAF S.A. valt hiermee in de 100%-categorie van de omvangtabel uit het Boetetoematingsbeleid. In hetgeen TSAF S.A. op dit punt naar voren heeft gebracht ('het gaat om een klein kantoor') ziet de AFM geen aanleiding voor indeling van de onderneming in een lagere categorie. Dit gegeven kan meewegen bij de ernst (inclusief omvang en/of impact) van de overtreding, maar zoals hierboven uiteengezet is die ernst in dit geval neutraal/gemiddeld.

7.2.5 Opstelling van de overtreder en evenredigheid algemeen

De AFM houdt rekening met de mate van medewerking aan het onderzoek door de AFM en/of getroffen maatregelen om herhaling van de overtreding te voorkomen.¹¹ Zoals weergegeven in paragraaf 6.2 (opportuniteit boeteoplegging), doet hetgeen TSAF S.A. in dit verband naar voren heeft gebracht geen afbreuk aan de opportuniteit van boeteoplegging en de AFM ziet hierin evenmin reden voor een verlaging van het boetebedrag.

⁹ Artikel 2, derde lid, Bbbfs.

¹⁰ Zie artikel 3.2, stap 4, Boetetoematingsbeleid.

¹¹ Artikel 1b, eerste lid, juncto artikel 4, tweede lid, Bbbfs.

Datum	24 oktober 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	14 van 15

7.2.6 Draagkracht

TSAF S.A. moet worden geacht een boete van € 500.000 te kunnen dragen.

7.3 Betaling van de boete

De boete moet worden betaald binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit¹² op bankrekening [bankrekening] ten name van AFM te Amsterdam, onder vermelding van factuurnummer [factuurnummer]. TSAF S.A. ontvangt geen afzonderlijke factuur voor dit bedrag.

Als TSAF S.A. 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 TSAF S.A. na de bezwaarprocedure in beroep gaat, totdat op het beroep is beslist.¹³ Over de periode dat de verplichting om de boete te betalen is geschorst, is wel wettelijke rente verschuldigd.¹⁴

8 Openbaarmaking van de boete

De AFM moet een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete openbaar maken zodra dat onherroepelijk is geworden. Een besluit is onherroepelijk als het niet langer mogelijk is om bezwaar te maken of (hoger) beroep in te stellen en het besluit in stand is gebleven. Als er sprake is geweest van een bezwaar of (hoger) beroep voorafgaand aan het onherroepelijk worden van het besluit, zal de AFM de uitkomst van dat bezwaar of (hoger) beroep ook bekend moeten maken in de openbaarmaking.¹⁵

Als het besluit onherroepelijk is geworden, zullen wij TSAF S.A. hierover in een aparte brief informeren, en wordt TSAF S.A. in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven over de publicatie. De zienswijze van TSAF S.A. inzake publicatie van de boete beschouwen wij derhalve als prematuur. De AFM zal aldus in een later stadium afwegen of sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor er aanleiding is om anoniem te publiceren of om de publicatie uit te stellen.¹⁶

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,

¹² Artikel 4:87, eerste lid, en de artikelen 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

¹³ Artikel 32b, eerste lid, Wwft.

¹⁴ Artikel 32b, tweede lid, Wwft.

¹⁵ Artikel 32f, eerste lid, Wwft.

¹⁶ Artikel 32g, eerste lid, Wwft.

Datum 24 oktober 2023

Ons kenmerk [...]

Pagina 15 van 15

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]
Jurist
Juridische Zaken

[was getekend]
Senior Jurist
Juridische Zaken