

Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete

Besluit van de Autoriteit Financiële Markten tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 170.000 aan bunq B.V. wegens overtreding van artikel 43a van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft

Ons kenmerk: [...]

Datum: 2 juni 2026

1 Samenvatting

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft vastgesteld dat bunq B.V. (**bunq**)¹ in de periode van 10 november 2023 tot 12 december 2023 en in de periode van 23 april 2024 tot en met in ieder geval 1 augustus 2024 niet tijdig heeft gereageerd op klachten van klanten die slachtoffer zijn geworden van online fraude.²

In zeven gevallen was bunq te laat met een reactie en zijn de omstandigheden aanleiding om bunq voor de overtredingen te beboeten. Klanten waren slachtoffer geworden van online fraude en zochten contact met bunq. Dat contact verliep moeizaam. Die situatie leidde tot meerdere klachten. De reactie op die klachten door bunq liet daarna te lang op zich wachten. Een betaaldienstverlener is verplicht om binnen vijftien werkdagen na ontvangst van een klacht, een inhoudelijke reactie te geven op alle in de klacht naar voren gebrachte punten.³ Bunq heeft deze termijn met meerdere weken overschreden. Daarbij zijn er klanten die in onzekerheid hebben gezeten over hun verloren gelden, zonder enige update of inhoudelijke reactie op hun klacht vanuit bunq te krijgen.

Bunq erkent dat zaken zijn misgegaan. De AFM heeft van bunq begrepen dat zij de in dit onderzoek betrokken klanten volledig of grotendeels gecompenseerd heeft, terwijl die klanten geen recht hadden op compensatie. Dat neemt de onzekerheid van klanten in de overtredingsperiode niet weg, maar laat wel zien dat bunq uiteindelijk in het belang van de klanten heeft gehandeld.

De AFM en bunq hebben de boetezaak vereenvoudigd afgedaan. Dit betekent dat de zaak met dit besluit is afgerond. Het besluit wordt hieronder nader toegelicht.

¹ Bunq heeft een bankvergunning van de Europese Centrale Bank (ECB) en is onder meer actief als betaaldienstverlener.

² Bij bankhelpdeskfraude doet een fraudeur zich voor als een medewerker van een bank met als doel te kunnen beschikken over geld van de rekening van de klant. De fraude begint vaak met een *phishing*-bericht van de fraudeur aan de klant, zoals een SMS met het verzoek om de identificatie af te ronden. Regelmatig gaat dit via zogeheten *spoofing*, waardoor het lijkt alsof de bank de SMS heeft verzonden.

³ In uitzonderlijke situaties, vanwege redenen die de betaaldienstverlener niet verwijtbaar zijn, kan deze termijn worden verlengd tot uiterlijk vijftendertig werkdagen.

2 Verloop van het onderzoek en boeteproces

Procesverloop

De AFM is medio 2024 een onderzoek gestart naar de klachtafhandeling bij bunq naar aanleiding van signalen over de bereikbaarheid van bunq en de lange doorlooptijden bij klachtafhandeling bij klanten die slachtoffer waren geworden van online fraude.⁴ Op 11 juli 2024 heeft de AFM een informatieverzoek met bunq gedeeld, getiteld 'informatieverzoek bunq omgang fraude en klachten'. Op 2 oktober 2024 heeft bunq 59 dossiers aangeleverd van klanten die slachtoffer zijn geworden van online fraude en in de periode 1 januari 2023 tot en met 1 juli 2024 een klacht hebben ingediend. Op 18 maart 2025 heeft bunq voldaan aan een aanvullend informatieverzoek, waarin bunq is gevraagd om de brondocumenten die het interne beleid vormen, de werkinstructies van bunq ten aanzien van de klachtenafhandeling en de brondocumenten voor een aantal klachtdossiers.

Op 4 september 2025 heeft de AFM haar voornemen kenbaar gemaakt om aan bunq een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 43a, eerste juncto tweede lid, van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (**BGfo**). Op 12 november 2025 heeft bunq mondeling haar zienswijze op dit voornemen gegeven en schriftelijke aantekeningen overgelegd.

Zienswijze bunq

Bunq betreurt dat klanten zich niet gehoord hebben gevoeld. Bunq erkent dat zij beter had moeten communiceren en klanten met klachten adequater te woord had moeten staan. Tegelijkertijd meent zij dat er redenen zijn om af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete dan wel om het bedrag van een boete te matigen. Bunq brengt in dat verband kort samengevat het volgende onder de aandacht van de AFM:

- Er zijn twee wettelijke regimes. Het regime van artikel 43 Bgfo is van toepassing op financiële ondernemingen waaronder banken. Het regime van artikel 43a Bgfo is alleen van toepassing op betaaldienstverleners, waaronder ook banken. Onduidelijk is welk regime bunq als bank die betaaldiensten verleent moet volgen. Dat is relevant omdat alleen het regime van artikel 43a Bgfo deadlines kent;
- Verder geldt dat artikel 43a BGfo niet van toepassing is, omdat de desbetreffende klachten geen betrekking hebben op rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de PSD II Richtlijn.⁵ Dit argument berust op de stelling dat de fraude is ontstaan doordat klanten hun inloggegevens hebben gedeeld. Voor verliezen als gevolg van dergelijke transacties is een bank niet aansprakelijk. Daarom vallen klachten daarover niet onder de bescherming van deze richtlijn. Datzelfde geldt voor klachtdossiers waarin geen sprake van fraude bleek te zijn;

⁴ Zie bijvoorbeeld <https://nos.nl/artikel/2521727-phishing-aanvallers-opvallend-succesvol-bij-bunq-veiligheid-geen-thema>.

⁵ Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt (**PSD II**).

- Bunq heeft zich met de getroffen compensatieregeling coulant en zorgvuldig getoond en heeft het klantbelang altijd vooropgesteld;
- het onderzoek is aangevangen na incidentmelding van bunq bij DNB op 17 juli 2024, zodat bestraffing zou ingaan tegen het verbod op gedwongen zelfincriminatie (*nemo tenetur*);
- Indien bunq het regime van artikel 43a Bgfo had gevolgd dan hadden alle zeven klanten te horen gekregen dat bunq niets voor hen kon betekenen. De termijn zou dan gerespecteerd zijn, maar dat had de klant niet geholpen. Bunq heeft tijd genomen om te bezien of ook deze klanten gecompenseerd konden worden door een compensatieregeling te ontwerpen die verder gaat dan de wet en de compensatieregeling [gehanteerd elders in de bancaire sector]. Dat kostte tijd en het is pas opportuun om klanten inhoudelijk te berichten op het moment dat de regeling klaar is ten einde geen valse verwachtingen te wekken;
- Bunq krijgt van de AFM de rekening gepresenteerd door een uniek en zeer vergaande compensatie aan te bieden. Het signaal dat de AFM afgeeft is dat de termijn heiliger is dan het financiële belang van de klant. Het opleggen van een boete is daarom niet opportuun.

Vereenvoudigde afdoening

Bunq heeft te kennen gegeven dat, mocht het komen tot boeteoplegging, zij in beginsel openstaat voor een vereenvoudigde afdoening van deze zaak. In dit kader is er overleg geweest tussen bunq en de AFM. Dat heeft – na besluit van de AFM tot het opleggen van een bestuurlijke boete – geleid tot een vereenvoudigde afdoening. Bunq erkent de feiten en accepteert de boete, de AFM beperkt zich tot dit verkorte boetebesluit en vermindert het boetebedrag met 15%.

3 Feiten en beoordeling

De verplichting

Bunq is op grond van artikel 43a, eerste juncto tweede lid, BGfo verplicht om binnen vijftien werkdagen na ontvangst van een klacht met betrekking tot betalingsdiensten een inhoudelijke reactie te geven op alle in de klacht naar voren gebrachte punten.⁶

In de overwegingen van PSD II heeft de Europese wetgever benadrukt dat betalingsdiensten essentieel zijn voor het functioneren van vitale economische en sociale activiteiten, en dat de nieuwe regelgeving leemtes in het bestaande systeem moet opvullen met (onder meer) een hoog niveau van consumentenbescherming en een versterkt vertrouwen van consumenten in een geharmoniseerde betaalmarkt tot gevolg. De klachtenprocedure is daarvan een belangrijk onderdeel en de Europese wetgever heeft dat belang onderkend met de termijn van vijftien werkdagen voor het geven van een volledige inhoudelijke reactie.⁷

⁶ In uitzonderlijke situaties kan deze termijn worden verlengd tot uiterlijk vijfendertig werkdagen. Een dergelijke situatie deed zich niet voor in de desbetreffende klachtendossiers.

⁷ Overweging 6 en 7 PSD II, artikel 101, tweede lid, PSD II.

De overtreding: overschrijding van de reactietermijn⁸

In zeven klachtdossiers heeft bunq niet tijdig gereageerd op de klacht en merkt de AFM de overtreding aan als boetewaardig.⁹ Voor deze dossiers gelden de volgende overeenkomstige uitgangspunten:

- de klachten hebben betrekking op uit titel III en IV van de PSD II richtlijn voortvloeiende rechten en plichten¹⁰;
- de termijn waarbinnen bunq had moeten reageren is vijftien werkdagen; en
- de duur van overtreding berekent de AFM vanaf de dag nadat bunq had moeten reageren op alle in de klacht naar voren gebrachte punten – dus vijftien werkdagen na ontvangst van de klacht. Voor aanvang van de termijn is uitgegaan van de ontvangstdatum van een ‘formal complaint’, zoals bunq eiste van haar klanten. De overtreding eindigt als op alle in de klacht aangehaalde punten is gereageerd. Als op 1 augustus 2024, de einddatum van het onderzoek, nog geen reactie was gegeven, geldt die datum als einddatum van de overtreding.

In de dossiers heeft bunq niet binnen vijftien werkdagen inhoudelijk gereageerd op de klacht. In meerdere dossiers volgt pas na zeven weken een eerste, inhoudelijke reactie, in enkele gevallen zelfs na tien weken.¹¹ Reeds daaruit volgt de conclusie dat bunq ruimschoots te laat was met haar reactie en zodoende artikel 43a BGfo heeft overtreden.¹²

Rode draad in deze dossiers is dat klanten na hun fraudemelding niet of nauwelijks werden geïnformeerd. Klanten hebben zich genooddaakt gevoeld een formele klacht in te dienen. Na een standaard ontvangstbevestiging moesten zij vervolgens nog meerdere weken wachten op enige inhoudelijke reactie. De AFM begrijpt dat bunq onderzoek moet doen naar aanleiding van een fraudemelding en dat dit enige tijd in beslag neemt. Ook heeft bunq aan de AFM toegelicht dat zij op de achtergrond werkte aan een coulanceregeling ten behoeve van de gedupeerden. Dat is echter geen reden om klanten zo’n lange tijd in het geheel niet van een inhoudelijke reactie te voorzien. Uit de reactie op klachten blijkt bovendien niet dat de lange reactietijd werd veroorzaakt door het opstellen van een coulanceregeling. Klanten werd verteld dat het al dan niet terugkrijgen van gelden afhankelijk was van het veiligstellen van gelden door andere betaaldienstverleners, en waar dat niet gelukt was, het daarmee ophield.

De inhoud van de klachten en de pogingen van klanten tot contact daarna met bunq, laten evenwel zien dat de situatie voor hen bijzonder stressvol is geweest. Daarbij komt dat, met uitzondering van

⁸ De AFM verwijst voor een volledig overzicht van de feiten in de dossiers naar hoofdstuk 10 van het onderzoeksrapport en het onderliggende dossier. In dit besluit volstaat zij met een korte weergave die de overtredingen illustreert.

⁹ Dit betreft dossiers 9, 10, 20, 31, 39, 45 en 57. Andere dossiers genoemd in het onderzoeksrapport liggen niet ten grondslag aan dit besluit.

¹⁰ Dat betrokken klanten formeel geen recht hebben op schadevergoeding wegens een niet-toegestane transactie maakt naar het oordeel van de AFM niet dat de klachten zelf niet onder de reikwijdte van artikel 43a BGfo vallen.

¹¹ In dossier 9 betreft het zeven weken, in dossiers 10 en 20 betreft het ruim zeven weken, in dossier 39 betreft het ruim acht weken en in dossiers 31 en 45 betreft het ruim tien weken. In dossier 57 ontbreekt een inhoudelijke reactie, deze was nog niet gegeven op 1 augustus 2024 waardoor in ieder geval meer dan 12 weken zijn verstreken zonder inhoudelijke reactie.

¹² Bij een reactietermijn van vijftien werkdagen. Overigens werd veelal ook een termijn van 35 werkdagen niet gehaald.

dossier 20, bunq ook niet inhoudelijk reageerde op alle in de klachten naar voren gebrachte punten. Bijvoorbeeld in dossier 10 en 45 beklaagden klanten zich over veiligheidsmaatregelen vanuit bunq ten aanzien van hun betaalrekening, waarop bunq niet heeft gereageerd. De AFM begrijpt van bunq dat zij geen aanleiding zag om op bijkomende zaken in een klacht te reageren, en de reactie op klachten steeds betrekking had op de kern van de klacht, te weten de (vermeende) betalingsfraude. De norm vereist echter dat bunq reageert op alle in de klacht naar voren gebrachte punten. Als die punten betrekking hebben op rechten of verplichtingen die voortvloeien uit titel III en IV van PSD II, is bunq gehouden daarop te reageren. Door dat niet te doen, duren overtredingen voort. Met name gezien de hiervoor beschreven benarde situatie waarin deze klanten zich bevonden, rekent de AFM het bunq aan dat zij dat heeft nagelaten.

Compensatieregeling bunq

Uiteindelijk heeft bunq een coulanceregeling aangekondigd en uitgevoerd, waarmee gedupeerden van de online fraude tegemoetgekomen werden. Bunq heeft naar de AFM van haar begrijpt (ook) klanten die – volgens het civielrecht en volgens de in de bancaire sector gehanteerde compensatieregeling – geen aanspraak maakten op schadevergoeding toch een aanbod gedaan tot schadevergoeding. Bunq heeft proactief gedupeerden benaderd. Op die manier is voor veel gedupeerden het verloren geld (grotendeels) door bunq terugbetaald. Daarvoor heeft bunq zich ook flink in de kosten gestoken.¹³ Dat neemt achteraf veel leed weg.

4 Opportuniteit: Waarom legt de AFM hier een boete op?

De AFM acht het opportuun om bunq voor deze overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen en licht dit hieronder toe.

Overschrijding van de reactietermijn voor klachten gericht aan een betaaldienstverlener raakt een individuele klant harder dan de aard van de norm doet vermoeden. Dat blijkt wel uit de dossiers die de AFM heeft beoordeeld. Klanten van bunq leefden in onzekerheid over hun betaalrekening en zochten naar houvast bij hun betaaldienstverlener. Dat bleek tevergeefs. De feiten laten gevallen zien waarin klanten bunq herhaaldelijk om reactie hebben moeten vragen. Het merendeel van de klanten was weken in afwachting van een reactie op een fraudemelding, en daarop volgden nog meerdere weken na indiening van een klacht.¹⁴ Soms waren er tienduizenden euro's mee gemoeid. Betrokken klanten kregen binnen de reactietermijn ook geen statusupdate ('we doen onderzoek en zijn in afwachting van bank X'), laat staan dat zij een inhoudelijk antwoord op hun klacht kregen. Dat sluit niet aan bij de dienstverlening die een klant van bunq mocht verwachten, zoals door de wetgever aan bunq voorgeschreven. Tegen die achtergrond is boeteoplegging evenredig, en een lichtere maatregel niet gepast. De compensatie die bunq de klanten nadien heeft geboden is onder deze omstandigheden dan ook geen reden om van boeteoplegging af te zien.

¹³ <https://www.rtl.nl/nieuws/economie/artikel/5504464/bunq-2024-ruim-10-miljoen-kwijt-aan-compensatie-gedupeerden>.

¹⁴ Ter illustratie: de klanten in dossiers 9, 10 en 57 hebben respectievelijk meer dan zes, zeven en twaalf weken na hun fraudemelding een klacht ingediend bij bunq over uiteenlopende zaken. Vervolgens hebben zij (meer dan) zeven weken of zelfs 12 weken moeten wachten op enige inhoudelijke reactie vanuit bunq op hun klacht.

Bunq had in dit verband bovendien beter moeten weten. In 2020 en 2021 heeft de AFM al gesprekken gevoerd met bunq over signalen die de AFM had ontvangen over tekortkomingen in de klachtafhandeling.

Het verweer van bunq dat het onduidelijk was of artikel 43 of 43a BGfo van toepassing is, volgt de AFM niet. Bunq heeft een bankvergunning, verleent onder die vergunning ook betaaldiensten en valt daarmee onder de reikwijdte van PSD II, alsook artikel 43a BGfo.

Tot slot treft het beroep van bunq op het nemo teneturbeginsel in ieder geval geen doel, omdat het onderzoek al liep voordat bunq op 17 juli 2024 melding deed bij DNB. Dat blijkt uit het op 11 juli 2024 gedeelde informatieverzoek door de AFM.

Het bovenstaande maakt het opleggen van een boete een ‘geschikte, noodzakelijke en evenwichtige’ sanctie.¹⁵

5 Besluit

5.1 Besluit tot boeteoplegging

Op grond van het voorgaande heeft de AFM besloten aan bunq een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 43a, eerste juncto tweede lid, BGfo in de periode van 10 november 2023 tot 12 december 2023 en in de periode van 23 april 2024 tot en met in ieder geval 1 augustus 2024.^{16, 17}

5.2 Hoogte van de boete

De AFM stelt de hoogte van de boete vast op € 170.000 na vereenvoudigde afdoening. De AFM licht dit als volgt toe.¹⁸

Wettelijk systeem: basisbedrag van € 500.000

Voor deze overtreding geldt op grond van artikel 1:80, aanhef en onder b, en artikel 1:81, eerste en tweede lid, Wft en artikel 10 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) een basisbedrag van € 500.000.

Ernst/duur van de overtreding en mate van verwijtbaarheid

De AFM kan het basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de ernst en/of duur van de overtreding dit rechtvaardigt. Daarnaast kan de AFM dit basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de mate van verwijtbaarheid dit rechtvaardigt.¹⁹ De AFM ziet hiertoe

¹⁵ Cbb 30 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:353, r.o. 8.2.

¹⁶ De AFM heeft de bevoegdheid om een boete op te leggen op grond van artikel 1:80, eerste lid Wft. Dit besluit tot boeteoplegging is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door een plaatsvervangend boetefunctionaris en een jurist bestuurlijke boetes.

¹⁷ Volledigheidshalve wijst de AFM erop dat de overtreding waarvoor deze boete is opgelegd, geldt als een [toezichtantecedent](#) voor alle (mede)beleidsbepalers en de leden van het toezichthoudend orgaan ten tijde van de overtreding(speriode).

¹⁸ De AFM volgt hierbij het stappenplan zoals opgenomen in het Boetetoemingsbeleid AFM 2021 (het **Boetetoemingsbeleid**). Zie: [Bestuurlijke boete en publicatie](#) (Hoogte van de boete).

¹⁹ Artikel 2, tweede en derde lid, Bbbfs. Zie ook stappen 1 en 2 uit het Boetetoemingsbeleid.

geen aanleiding. Uit hoofdstuk 3 van dit besluit volgt dat de overtredingen in dit geval ernstig waren en aanleiding zijn voor boeteoplegging, maar niet ook nog voor verhoging van het basisbedrag.

Omvang van bunq

Aan de hand van de omvangtabel die is opgenomen in het Boetetoemettingsbeleid hanteert de AFM voor bunq de 100%-categorie, zodat het boetebedrag niet wordt verlaagd.

Omstandigheden die leiden tot verlaging van de boete naar € 200.000

In het voorgaande is de coulanceregeling die bunq achteraf heeft getroffen al benoemd. Bunq heeft zich coulant opgesteld bij de compensatie van klanten. Voor zover de AFM heeft kunnen beoordelen, zijn klanten uit de geselecteerde dossiers op basis van een coulanceregeling in het geval van schade uiteindelijk tot 80%-100% schadeloosgesteld door bunq. Daarmee is veel van het financiële leed van gedupeerden weggenomen. Dit heeft niet kunnen leiden tot het afzien van een boete, maar de AFM kent hieraan wel veel gewicht toe voor bepaling van de boetehoogte. Met de compensatie van klanten heeft bunq zich namelijk bewust getoond van de individuele klantbelangen, en zich bereid getoond daarnaar te handelen. Dat is voor de AFM aanleiding voor een verlaging van het boetebedrag tot € 200.000.

5.3 Boetevermindering wegens vereenvoudigde afdoening

Zoals hierboven opgemerkt, is de AFM met bunq vereenvoudigde afdoening van de boetezaak overeengekomen. Dit houdt in dat:

- bunq de door de AFM geconstateerde feiten erkent;
- de AFM aan bunq in een verkort boetebesluit een bestuurlijke boete oplegt;
- de AFM op het boetebedrag een vermindering toepast van 15%; en
- bunq deze boete van de AFM accepteert.

Concreet betekent dit dat de boete wordt verlaagd van € 200.000 naar € 170.000.

5.4 Betaling van de boete

De boete moet worden betaald binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit²⁰ op bankrekening [...] ten name van AFM te Amsterdam, onder vermelding van factuurnummer [...]. Bunq ontvangt geen afzonderlijke factuur voor dit bedrag. Bij betaling na de termijn van zes weken is bunq de wettelijke rente verschuldigd.²¹

²⁰ Artikel 4:87, eerste lid, en de artikelen 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**).

²¹ Zie artikel 4:97 e.v. Awb en artikel 1:85, tweede lid, Wft.

Amsterdam, 2 juni 2026

Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Jurist bestuurlijke boetes

[was getekend]
Plaatsvervangend boetefunctionaris

Bunq kan tegen dit besluit 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.