

latie die de aansprakelijkheid van de werkgever maar ook de adviseur met zich brengt. Immers, een werknemer mag erop vertrouwen dat deze adviseur een advies verstrekt dat in zijn belang is.

9. Dit laatste past bij de gedachte dat derden aan een overeenkomst waarbij zij zelf geen partij zijn niet alleen rechten kunnen ontleenen op grond van bepaalde contractsnormen (denk bijvoorbeeld aan een derdenbeding) maar ook op grond van autonoom vertrouwen (zoals opgewekt vertrouwen en/of normvertrouwen). Een andersluidende conclusie zou erop neerkomen dat de adviseur in zijn (rechts)verhouding tot de werknemer gebrekkige adviezen zou mogen verstrekken zonder daarop – door de werknemer – aangesproken te kunnen worden.

dr. mr. F.M.A. 't Hart  
advocaat te Amsterdam

237

**Tekortkomingen in kader van cliëntonderzoek betreffen afzonderlijke overtredingen voor iedere individuele cliënt**

College van Beroep voor het bedrijfsleven  
4 april 2023, nr. 21/542,  
ECLI:NL:CBB:2023:172  
(mr. Stam, mr. Ludwig, mr. Glazener)  
Noot mr. V.H. Affourtit

**Bestuurlijke boete wegens onvoldoende cliëntonderzoek. DNB heeft in bestreden besluit aantal overtredingen teruggebracht zonder daarbij ook boete te verlagen. De norm ziet echter op iedere individuele cliënt. Tekortkomingen in onderzoek naar verschillende cliënten vormen daarmee dus evenzovele overtredingen.**

[Wwft art. 3 lid 1 en 2, aanhef onder d]

*Op grond van art. 3 lid 1 Wwft is [naam 1] verplicht cliëntonderzoek te doen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Dat cliëntonderzoek moet [naam 1] in staat stellen om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte trans-*

*acties uit te oefenen, om te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden (art. 3 lid 2, aanhef en onder d, Wwft).*

*Het College kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank dat [naam 1] art. 3 lid 2, aanhef en onder d, Wwft heeft overtreden.*

*Ter zitting heeft [naam 1] terecht naar voren gebracht dat deze overtreding niet in vijf maar in vier cliëntendossiers is vastgesteld. Dat heeft DNB zelf in het bestreden besluit onderkend, maar zij heeft daaraan geen gevolgen verbonden voor de hoogte van de boete. Ter zitting heeft DNB toegelicht dat zij de tekortkomingen in de cliëntendossiers als één overtreding ziet en dat daarom het aantal dossiers waarin deze overtreding is vastgesteld de hoogte van de boete niet beïnvloedt.*

*Het College kan dat niet volgen. De norm van art. 3 Wwft ziet op iedere individuele cliënt. Tekortkomingen in het onderzoek naar verschillende cliënten, vormen daarmee dus evenzovele overtredingen. DNB heeft in het bestreden besluit het aantal overtredingen van vijf tot vier teruggebracht. Wanneer het aantal overtredingen vermindert, ligt het in de rede dat de boete lager uitvalt. Die hoofdregel kent weliswaar uitzonderingen, zoals het schrappen van een overtreding waarvan de ernst sterk achterblijft bij de andere of een enkele overtreding uit een groot aantal, maar het is aan DNB om overtuigend te motiveren dat zich zo'n uitzondering voordoet. Dat heeft DNB hier niet gedaan.*

[Naam 1] BV,  
gemachtigde: mr. E.F. van Hasselt,  
tegen  
De Nederlandsche Bank NV (DNB),  
gemachtigde: mr. J. Baukema.

(...; red.)

*Grondslag van het geschil*

1.1. Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure, het wettelijk kader en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt verwezen naar de aangevallen uitspraak. Het College volstaat met het volgende.

1.2. [naam 1] is een betaalinstelling voor (vooral) informele geldtransfers naar het buitenland, waarvoor het geld bij haar Nederlandse filialen contant kan worden afgedragen.

1.3.1. Op 22 maart 2017 heeft DNB zes cliëntdossiers voor onderzoek meegenomen. Het eerste dossier betreft een betaling van € 12.000,- op 12 december 2016 door een cliënt naar zijn rekening in Somalië, volgens de cliënt voor de bouw van een vakantiehuis. Uit het dossier blijkt dat deze cliënt een maandinkomen heeft van netto € 2.400,-. In het tweede dossier is geld overgemaakt naar Saudi-Arabië. In de periode van 4 oktober 2016 tot 12 november 2016 ging het om vier betalingen met een totaalbedrag van ruim € 6.500. Deze cliënt had als maandinkomen aan [naam 1] opgegeven (iets meer dan netto) € 2.400. Op de (vermeende) overtreding in het derde dossier is DNB in bezwaar teruggekomen. Op 12 oktober 2016 maakte [naam 1] vanuit België voor een vierde cliënt ruim € 11.000 over naar Somalië, volgens diens opgave naar zijn schoonmoeder voor de bouw van een woning. Het dossier bevat geen gegevens over de herkomst van dat geld. Het vijfde dossier betreft de [stichting] Voor deze stichting zijn op 29 en 30 augustus 2016 drie betalingen gedaan van Nederland naar Somalië met een totale waarde van circa € 25.000,- aan een bestuurder van de stichting. Het dossier bevat mediaberichten die de bestuurder en de stichting in verband brengen met salafisme en het financieren van terrorisme in Syrië. In het zesde dossier heeft DNB geen overtreding vastgesteld.

1.3.2. [naam 1] heeft twee voorgenomen (afgebroken) transacties (op 27 mei 2015 en 27 juli 2015) op 25 juli 2016 aan de Financial Intelligence Unit (FIU) gemeld.

1.4. Op 26 februari 2018 ontving [naam 1] (per abuis) van DNB een handhavingsmatrix van 23 mei 2017, waarin een toezichthouder van DNB voorstelt [naam 1] een aanwijzing te geven en “intern aangifte te doen” met het oog op een aan [naam 1] op te leggen bestuurlijke boete. Deze handhavingsmatrix zag op gedragingen in de periode van 1 januari 2014 tot 1 april 2016.

1.5. Op 8 oktober 2018 heeft DNB [naam 1] op de hoogte gebracht van haar voornemen om [naam 1] boetes op te leggen. Bij besluiten van 3 september 2019 heeft DNB [naam 1] drie boetes opgelegd, twee wegens overtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en één wegens overtreding van

de Sanctiewet 1977 (Sw). Volgens DNB had [naam 1] bij vijf van de zes onderzochte dossiers verdergaand onderzoek moeten doen naar de bron van de middelen die bij geldtransfers werd gebruikt (of zou worden gebruikt).

1.6. Voor overtreding van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft (cliëntonderzoek) heeft DNB een boete van € 10.000,- opgelegd en voor overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft (melding van ongebruikelijke transacties) een boete van € 5.000,-. Voor overtreding van artikel 10b, eerste lid, van de Sw gelezen in samenhang met artikel 2 van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 (RtSw) (screening tegen (internationale) sanctielijsten) heeft DNB een boete van € 10.000,- opgelegd.

1.7. Bij besluit van 14 februari 2020 (het bestreden besluit) heeft DNB de bezwaren tegen de besluiten van 3 september 2019 ongegrond verklaard, maar ook verwoord (onder randnummer 69) dat, anders dan in de besluiten van 3 september 2019 is vermeld, in dossier 3 geen overtreding van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft is vastgesteld.

#### *Uitspraak van de rechtbank*

2.1. De rechtbank heeft het beroep van [naam 1] gegrond verklaard vanwege overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De rechtbank is uitgegaan van een overschrijding van zes maanden gerekend vanaf 8 oktober 2018. Vanwege deze overschrijding heeft de rechtbank de boetes met 5% verlaagd en in dat verband overwogen:

“De termijn vangt aan op het moment dat het bestuursorgaan een handeling heeft verricht waaraan [eiseres] de verwachting kon ontleen dat het bestuursorgaan haar een boete zou opleggen. Dit is in de regel het moment van het voornemen tot boeteoplegging. De rechtbank ziet in dit geval geen aanleiding om van deze regel af te wijken (...)

De rechtbank stelt de (...) proceskosten (...) voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 534,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor de zitting, met een waarde per punt van € 534,- en wegingsfactor 0,5 omdat het beroep enkel wegens overschrijding van de redelijke termijn gegrond wordt verklaard).”

2.2. De (overige) beroepsgronden heeft de rechtbank verworpen en daartoe onder meer overwogen:

*“Clïëntonderzoek (...)*

5.1 (...) Zoals ook in de DNB Leidraad is vermeld, leveren geldtransfers naar hun aard een hoger risico op witwassen en terrorismefinanciering. In vier van de zes onderzochte dossiers zijn hoge – soms contant gestorte – bedragen overgemaakt naar Somalië. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wwft geldt voor transacties met een waarde boven de wettelijke meldgrens naar landen met een verhoogd risico op het witwassen van gelden en het financieren van terrorisme, zoals Somalië, verscherpt cliëntonderzoek. (...) De overgemaakte bedragen waren te hoog in relatie tot het bij [eiseres] bekende inkomen van de cliënt of te hoog in relatie tot het door cliënt opgegeven doel van de transactie. In het dossier van [stichting] is (...) geld (...) overgemaakt (...) aan een bestuurder (...). In het dossier zijn mediaberichten aangetroffen waarin deze bestuurder en de Stichting in verband worden gebracht met salafisme en het financieren van terrorisme in Syrië. [eiseres] heeft niet gecontroleerd of de transacties daadwerkelijk ten behoeve van het doel van de Stichting zijn verricht, terwijl het cliëntdossier gelet op het voorgaande daartoe wel aanleiding gaf. (...)

*Melding van ongebruikelijke transacties (...)*

6. DNB heeft [eiseres] uiteindelijk (...) tegengeworpen dat zij de transacties van 27 mei 2015 van € 5.820,- naar Ethiopië en van 27 juli 2015 van € 4.741,13 naar Somalië niet onverwijld heeft gemeld bij de (...) (FIU). [eiseres] meende niet gehouden te zijn de twee transacties te melden, nu deze zijn geannuleerd en niet evident was dat deze gemeld dienden te worden.

6.1 [eiseres] heeft de twee transacties getracht uit te voeren, maar heeft deze pas geannuleerd nadat na verzending de gelden niet op de juiste wijze bij de begunstigde konden worden afgeleverd. Met DNB is de rechtbank van oordeel dat [eiseres] bij de FIU onverwijld (binnen veertien dagen) melding diende te maken van de twee ongebruikelijke transacties, ook al zijn ze later geannuleerd. In artikel 16, eerste lid, van de Wwft staat immers dat ook een voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld gemeld dient te worden

*Screening tegen (internationale) sanctielijsten*

7. (...) DNB heeft geconcludeerd dat [eiseres] cliënten, begunstigen en transactiedata niet af-

doende screent tegen alle relevante sanctielijsten en dat zij hiermee in strijd handelt met artikel 10b, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 2 van de RtSw.

7.1 [eiseres] heeft niet betwist dat zij destijds onvoldoende controle op de sanctielijsten heeft uitgevoerd en de genoemde artikelen heeft overtreden.

*Rechten van verdediging en gelijkheidsbeginsel (...)*

9.3 Anders dan [eiseres] betoogt, volgt uit de uitspraak van deze rechtbank van 3 maart 2016 (ECLI:NL:RBROT:2016:1666) niet dat DNB in dit geval het bestreden besluit in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft genomen. Dat in die zaak aan de bestuurlijke boete, overigens wegens overtreding van andere bepalingen, eerst twee waarschuwingen vooraf zijn gegaan, betekent niet dat DNB daartoe in onderhavige zaak ook toe was gehouden. DNB heeft uitgelegd dat, anders dan in die zaak, bij [eiseres] het nemen van herstelmaatregelen niet nodig was, omdat zij reeds tot herstel was overgegaan.”

*Beoordeling van het geschil in hoger beroep*

*Overtredingen Wwft*

3.1. Ter zitting heeft [naam 1] toegelicht dat het hoger beroep alleen ziet op de overtreding van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft. Het hoger beroep richt zich dus niet tegen de door de rechtbank aangenomen overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft (te late melding twee ongebruikelijke transacties) en artikel 10b, eerste lid, van de Sw (screening cliënten tegen de sanctielijsten).

3.2. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wwft is [naam 1] verplicht cliëntonderzoek te doen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Dat cliëntonderzoek moet [naam 1] in staat stellen om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, om te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden (artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft). Geldtransfers, zeker informele, vormen naar hun aard een hoger risico op witwassen en terrorismefinanciering. Zowel Somalië als Saudi-Arabië zijn landen met een verhoogd risico op

het witwassen van gelden en het financieren van terrorisme. Dat betekent dat [naam 1] wat betreft de hiervoor beschreven geldtransfers en cliënten was gehouden tot verscherpt cliëntenonderzoek. Naar het oordeel van het College is [naam 1] hierin te kort geschoten.

3.3. Dat het in sommige culturen gangbaar is geld te sparen en vervolgens naar het thuisland te verzenden, is geen toereikende verklaring voor de herkomst van de financiële middelen. [naam 1] had die herkomst op individueel niveau en met voldoende kritische zin moeten onderzoeken en niet mogen volstaan met een generieke verklaring gebaseerd op algemene culturele gewoontes en/of gebruiken.

3.4. [naam 1] verwijst in dit verband naar de uitspraak van 26 april 2021 («JOR» 2021/211, m.nt. Van Eersel; *red.*) (ECLI:NL:CBB:2021:432) over de toepassing van artikel 2 van de RtSw. Deze bepaling verplicht een trustkantoor tot maatregelen in de administratieve organisatie en interne controle. Het College oordeelde in die zaak dat de enkele bevinding dat in een bepaald dossier “onvoldoende screening” heeft plaatsgevonden – waardoor sprake was van een overtreding van een andere, meer specifieke, bepaling uit de Sw – onvoldoende is voor overtreding van artikel 2 RtSw. Anders dan [naam 1] blijktbaar meent, mist deze uitspraak hier iedere betekenis.

3.5. Het College kan zich daarom vinden in het oordeel van de rechtbank dat [naam 1] artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft heeft overtreden.

3.6.1. Ter zitting heeft [naam 1] terecht naar voren gebracht dat – anders dan waar de rechtbank vanuit is gegaan – deze overtreding niet in vijf maar in vier cliëntendossiers is vastgesteld. Dat heeft DNB zelf in het bestreden besluit onderkend, maar zij heeft daaraan geen gevolgen verbonden voor de hoogte van de boete. Ter zitting heeft DNB toegelicht dat zij de tekortkomingen in de cliëntendossiers als één overtreding ziet en dat daarom het aantal dossiers waarin deze overtreding is vastgesteld de hoogte van de boete niet beïnvloedt.

3.6.2. Het College kan dat niet volgen. De norm van artikel 3 van de Wwft ziet op iedere individuele cliënt. Tekortkomingen in het onderzoek naar verschillende cliënten, vormen daarmee dus evenzovele overtredingen. DNB heeft in het bestreden besluit het aantal overtredingen van vijf tot vier teruggebracht. Wanneer het aantal over-

tredingen vermindert, ligt het in de rede dat de boete lager uitvalt. Die hoofdregel kent weliswaar uitzonderingen, zoals het schrappen van een overtreding waarvan de ernst sterk achter blijft bij de andere of een enkele overtreding uit een groot aantal, maar het is aan DNB om overtuigend te motiveren dat zich zo'n uitzondering voordoet. Dat heeft DNB hier niet gedaan.

3.6.3. Waar in het primaire besluit de boete van € 10.000,- zag op vijf overtredingen, ziet het College reden hier deze boete naar evenredigheid te verminderen tot € 8.000,-. In zoverre slaagt deze hoger beroepsgrond. Dit betekent ook dat een herberekening moet plaatsvinden van de korting wegens de overschrijding van de redelijke termijn en de kostenvergoeding.

#### *Beboeting “te vergaand”*

4.1. [naam 1] wijst op de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 3 maart 2016 (ECLI:NL:RBROT:2016:1666). Volgens [naam 1] is die zaak vergelijkbaar en heeft DNB toen aan de bestuurlijke boete twee aanwijzingen vooraf laten gaan. Dat DNB haar niet eerst aanwijzingen heeft opgelegd, beschouwt [naam 1] als schending van het gelijkheidsbeginsel.

4.2. Het is juist dat in die zaak DNB de betaalinstelling twee aanwijzingen heeft gegeven. In oktober 2007 is een aanwijzing gegeven vanwege tekortkomingen in cliëntenonderzoek en transactiemonitoring en in juni 2014 is een aanwijzing gegeven tot het opstellen van een systematische analyse van de integriteitsrisico's en het aanvullen van het “Handboek bedrijfsvoering en administratieve organisatie”. Op 25 november 2014 legde DNB een bestuurlijke boete op omdat de betaalinstelling in de periode van 1 januari 2013 tot 24 juli 2014 tekort was geschoten in cliëntenonderzoek, transactiemonitoring en de meldplicht van ongebruikelijke transacties.

4.3. DNB heeft, anders dan [naam 1] blijktbaar meent, in die zaak niet in plaats van een boete eerst een aanwijzing opgelegd. De aanwijzing in oktober 2007 (die logischerwijze ziet op nog verder in de tijd gelegen tekortkomingen) mist vanwege het tijdsverloop in dit verband betekenis. De aanwijzing in juni 2014 en de bestuurlijke boete van 25 november 2014 zijn naast elkaar voor deels overlappende gedragingen opgelegd. Uit die uitspraak valt zodoende geenszins af te leiden dat DNB [naam 1] ongelijk heeft behandeld. Deze hoger beroepsgrond faalt.

*Boetetoemingsbeleid*

5. In het hoger beroepschrift vraagt [naam 1] in hoeverre het op 11 december 2020 in werking getreden Algemeen Boetetoemingsbeleid DNB tot verlaging van de boetes leidt. DNB heeft concreet gemotiveerd dat dat nieuwe beleid niet tot lagere, maar juist tot hogere boetes zal leiden. [naam 1] heeft dit niet weersproken. Deze hoger beroepsgrond faalt.

*Draagkracht*

6. Het is aan [naam 1] om aannemelijk te maken dat de door DNB opgelegde boete onevenredig is gelet op haar financiële draagkracht. Daartoe dient zij een betrouwbaar en volledig inzicht te geven in haar financiële positie. [naam 1] heeft alleen een afschrift van haar jaarrekening 2021 overgelegd, zonder nadere toelichting. Daarmee heeft [naam 1] het vereiste inzicht niet gegeven, zodat het College niet kan vaststellen dat de opgelegde boete in dit geval vanwege een gebrek aan financiële draagkracht onevenredig is. Gelet daarop ziet het College geen grond het beroep van [naam 1] op beperkte draagkracht te honoreren.

*Redelijke termijn*

7. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de redelijke termijn van artikel 6, eerste lid, van het EVRM begint op het moment dat DNB een handeling heeft verricht waaraan [naam 1] de verwachting kon ontlenen dat DNB haar een boete zou opleggen. Dat is in de regel het moment van het voornemen tot boeteoplegging, in dit geval 8 oktober 2018. Net als de rechtbank ziet het College geen reden om hier van die hoofdregel af te wijken. De handhavingmatrix die [naam 1] voorafgaand aan die datum (toevallig) in handen kreeg, ziet namelijk op gedragingen in de periode tussen 1 januari 2014 en 1 april 2016 en DNB heeft de hier van belang zijnde boetes enkel opgelegd voor gedragingen van na 1 april 2016. Deze hoger beroepsgrond faalt.

*Kostenveroordeling*

8.1 In verband met de verlaging van de boete is de proceskostenvergoeding niet langer gebaseerd op een wegingsfactor van 0,5. Bij een bespreking van de beroepsgrond tegen die door de rechtbank gebruikte wegingsfactor, heeft [naam 1] daarom geen belang meer.

*Conclusie*

9. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak zal het College vernietigen voor zover aangevochten. Het College zal het bestreden besluit vernietigen voor zover DNB daarin voor de overtreding van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft een hogere boete heeft opgelegd dan € 7.600,- (dit is 95% van € 8.000,-). Daarmee komt het totaal van de door [naam 1] te betalen boete op € 21.850,-, dat is 95% x (€ 8.000 + € 5.000 + € 10.000).

10. Het College zal DNB veroordelen in de proceskosten (...; *red.*).

*Beslissing*

Het College:

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover aangevochten;
- verklaart het beroep van [naam 1] gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover voor de overtreding van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft een hogere boete is opgelegd dan € 7.600,-;
- veroordeelt DNB in de proceskosten van [naam 1] (...; *red.*);
- bepaalt dat DNB aan [naam 1] het door haar betaalde griffierecht (in beroep en hoger beroep) vergoedt (...; *red.*).

**NOOT**

1. Eiseres is een betaaldienstverlener en verleent, meer in het bijzonder, de betaaldienst "geldtransfers". Zij beschikt daarvoor over een vergunning van DNB. Bij de Nederlandse filialen van eiseres kan ook contant geld worden afgedragen voor overmaking naar het buitenland.

2. Een transactiemonitoringsonderzoek van DNB leidde (uiteindelijk) tot het opleggen van drie bestuurlijke boetes: (i) wegens overtreding van art. 3 lid 2, aanhef onder d, Wwft (cliëntonderzoek) een boete van € 10.000; (ii) wegens overtreding van art. 16 lid 1 Wwft (melding van ongebruikelijke transacties) een boete van € 5.000; en (iii) wegens overtreding van art. 10b lid 1 Sanctiewet 1977 jo. art. 2 Regeling toezicht Sanctiewet 1977 (screening tegen (internationale) sanctielijsten) een boete van € 10.000. In hoger beroep gaat het alleen nog om de eerste boete wegens gebrekkig cliëntonderzoek.

3. Na onderzoek van zes cliëntdossiers concludeerde DNB dat in vijf dossiers sprake was van onvoldoende cliëntonderzoek. Deze dossiers zagen op geldtransfers naar Saudi-Arabië en Somalië. Sommige bedragen waren hoog in verhouding tot het maandinkomen van de cliënt, soms was het overgemaakte bedrag eerst contant gestort en in één geval was de herkomst van het geld niet bekend. In een dossier waren diverse betalingen van in totaal circa € 25.000 gedaan aan een bestuurder van een stichting die in mediaberichten in verband werd gebracht met het salafisme en het financieren van terrorisme in Syrië. In bezwaar kwam DNB ten aanzien van een dossier terug op de conclusie dat onvoldoende cliëntonderzoek had plaatsgevonden, maar had het bezwaar – naar ik uit de uitspraak begrijp: geheel – ongegrond verklaard en de boete ongewijzigd gehandhaafd.

4. Dat sprake is geweest van onvoldoende cliëntonderzoek, zijn de rechtbank en het CbB snel met DNB eens. Het door art. 3 Wwft vereiste cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen (lid 1). Het cliëntonderzoek moet de instelling in staat stellen *“een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden”* (lid 2, aanhef en onder d). Op grond van art. 8 Wwft moet het cliëntonderzoek in bepaalde gevallen verscherpt plaatsvinden. Gelet op de aanwezige risico-indicatoren voor witwassen of terrorismefinanciering bestond in deze cliëntdossiers volgens het CbB inderdaad reden het onderzoek verscherpt uit te voeren: geldtransfers, zeker informele, vormen naar hun aard een hoger risico op witwassen, terwijl Saudi-Arabië en Somalië worden aangemerkt als landen met een verhoogd risico op het witwassen van gelden en het financieren van terrorisme. Dat het in sommige culturen gangbaar is geld te sparen en vervolgens naar het thuisland te verzenden, is geen toereikende verklaring voor de herkomst van de financiële middelen. De betaaldienstverlener had daar voldoende kritisch onderzoek naar moeten doen.

5. De betaaldienstverlener beriep zich in dit verband nog op de uitspraak van CbB 26 april 2021, «JOR» 2021/211, m.nt. Van Eersel. In die zaak ging het om een trustkantoor dat – onder meer – overtreding van art. 10b Sanctiewet 1977 jo. art. 2 Regeling toezicht Sanctiewet 1977 werd verweten. Deze laatste bepaling verplichtte het trustkantoor op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle maatregelen te treffen ter naleving van de Sanctieregelgeving. Die maatregelen moesten ten minste zien op een adequate controle van de administratie van het trustkantoor op het overeenkomen van de identiteit van een relatie met een (rechts)persoon of entiteit met het oog op het bevriezen van de financiële middelen van die relatie of het voorkomen van het ter beschikking stellen van financiële middelen of diensten aan die relatie. DNB stelde in dat geval dat het niet screenen van één relatie aantoonde dat het trustkantoor niet in staat was geweest zijn administratie zodanig te controleren dat gesanctioneerde relaties worden opgemerkt. Het CbB ging daar niet in mee: *“Het College overweegt voorts dat de door de wetgever gekozen combinatie van een principle based benadering en een risicogeoriënteerde invulling door het trustkantoor, alsook de wijze waarop DNB geacht wordt de getroffen maatregelen te beoordelen, erop wijst dat de enkele constatering dat in een bepaald dossier onvoldoende screening heeft plaatsgevonden, op zich zelf genomen ontoereikend is om vast te kunnen stellen dat het trustkantoor artikel 2 van de RTSw heeft overtreden. Uit die constatering vloeit immers niet direct voort dat de AO/IC van die instelling niet voldoet aan het bepaalde in artikel 2 van de RTSw. Aangezien DNB haar oordeel dat appellante artikel 10b van de Sw, in samenhang bezien met artikel 2 van de RTSw, heeft overtreden uitsluitend heeft gebaseerd op het feit dat appellante haar relatie [entiteit] niet heeft gescreend voor sanctiedoeleinden en verder geen onderzoek heeft verricht naar de AO/IC van appellante, moet worden geoordeeld dat niet kan worden vastgesteld dat appellante deze bepalingen heeft overtreden.”*

6. In deze zaak speelt echter iets anders (of in de woorden van het CbB: *“Anders dan [de betaaldienstverlener] blijkbaar meent, mist deze uitspraak hier iedere betekenis”*). Zoals veel andere wetten, bevat de Wwft zowel bepalingen die in concrete gevallen een bepaalde handelswijze

voorschrijven (zoals het doen van cliëntonderzoek) als bepalingen die in algemene zin eisen stellen aan een instelling (zoals het bewaren van documenten en gegevens). Soms is er een heel duidelijk verband tussen de twee soorten verplichtingen, zoals in het geval van de hiervoor aangehaalde zaak van het trustkantoor: de verplichting de administratie zodanig te controleren dat gesanctioneerde relaties worden opgemerkt, strekt er onmiskenbaar toe om te voorkomen dat in individuele gevallen geen screening zou plaatsvinden. Maar die verplichtingen moeten tegelijk wel van elkaar worden onderscheiden, zodat een enkele overtreding in een specifiek geval niet ook het bewijs levert van een schending van een meer algemene zorgplicht. Daarmee is duidelijk waarom het beroep van de betaaldienstverlener op de uitspraak van het CBb van 26 april 2021 niet opgaat. Het gaat er in deze zaak immers niet om dat uit een enkele, specifieke overtreding wordt afgeleid dat er ook (beboetbare) gebreken kleven aan de administratieve organisatie en interne controle die zijn bedoeld om een dergelijke overtreding te voorkomen. In dit geval staat uitsluitend die specifieke overtreding centraal.

7. DNB had in bezwaar geoordeeld dat niet in vijf, maar in vier gevallen sprake was van het niet verrichten van het vereiste cliëntonderzoek. DNB had de hoogte van de boete daarop niet aangepast. DNB betoogde in hoger beroep echter dat dit ook niet hoefde, omdat de tekortkomingen als één overtreding waren aangemerkt. Deze gedachtegang wordt terecht door het CBb niet gevolgd. Art. 3 Wwft schrijft voor iedere individuele cliënt een onderzoek voor, zodat het nalaten ervan steeds een afzonderlijke overtreding oplevert. Het schrappen van een overtreding moet dan leiden tot vermindering van de boete. Die vermindering moet volgens het CBb in beginsel evenredig zijn, tenzij de geschrapte overtreding veel minder ernstig was of sprake is van het schrappen van een of een enkele overtreding uit een groot aantal. De motivering van een dergelijke afwijking van de hoofdregel is aan DNB, die in dit geval een dergelijke motivering niet had gegeven. Zie in dit verband ook Rb. Rotterdam 14 augustus 2023, «JOR» 2023/241, m.nt. Nuijten, ECLI:NL:RBROT:2023:7380, waarin korte metten werd gemaakt met het argument van DNB dat zij voor iedere individuele overtreding een boete ter hoogte van het basisbedrag had kunnen opleg-

gen, zodat de overtreder na het schrappen van een enkele overtreding met handhaving van het oorspronkelijke boetebedrag allerm minst tekort was gedaan: *“DNB heeft er zelf voor gekozen om niet iedere overtreding afzonderlijk te beboeten met een boete ter hoogte van het basisbedrag en dat zou ook niet evenredig zijn geweest.”*

8. De boete wordt door het CBb dan ook gematigd. Verdere matiging vindt conform vaste rechtspraak nog plaats in verband met overschrijding van de redelijke termijn.

mr. V.H. Affourtit  
advocaat bij Houthoff in Amsterdam

## 238

### Inzagerecht omvat ook informatie over raadplegingen van persoonsgegevens

Hof van Justitie van de Europese Unie  
22 juni 2023, nr. C-579/21, ECLI:EU:C:2023:501  
(Arabadjiev, Xuereb, Von Danwitz, Kumin, Ziemele)  
Noot mr. N. Orlic

**Prejudiciële beslissing. Inzagerecht AVG. Raadplegingen kwalificeren op zichzelf als verwerkingen van persoonsgegevens. Inzagerecht strekt zich derhalve ook uit tot informatie over raadplegingen van persoonsgegevens, data en doeleinden van die raadplegingen. Dit geldt echter in beginsel niet ten aanzien van de identiteit van de raadplegers.**

[Vo (EU) 2016/679 art. 15]

*Art. 15 lid 1 AVG moet aldus worden uitgelegd dat de informatie met betrekking tot de raadplegingen van de persoonsgegevens van een persoon, over de datums en de doeleinden van deze raadplegingen, informatie is met betrekking waartoe deze persoon krachtens deze bepaling het recht heeft van de verwerkingsverantwoordelijke inzagete verlangen. Die bepaling voorziet daarentegen niet in een dergelijk recht wat de informatie betreft over de identiteit van de werknemers van die verwerkingsverantwoordelijke die onder zijn gezag en overeenkomstig zijn instructies deze*