

ECLI:NL:CBB:2026:25

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	27-01-2026
Datum publicatie	27-01-2026
Zaaknummer	24/131
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Boetes voor overtredingen van de Wwft, Sw en de SIRA-verplichting. Het College is van oordeel dat DNB terecht heeft vastgesteld dat de overtredingen zijn begaan en de boetes terecht zijn opgelegd. Het College ziet geen aanleiding voor (verdere) matiging van de boetes. Bevestiging uitspraak rechtbank.
Wetsverwijzingen	Wet op het financieel toezicht Sanctiewet 1977 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOR 2026/75 met annotatie van mr. L.W. Spelten RF 2026/23

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 24/131

uitspraak van de meervoudige kamer van 27 januari 2026 op het hoger beroep van:

[naam 1] B.V., te [woonplaats] ([naam 1]) (gemachtigde: mr. F.M.A. t Hart)

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 21 december 2023, kenmerken 22/2451 en 22/2452, in het geding tussen

[naam 1]

en

De Nederlandsche Bank N.V. (DNB)

(gemachtigden: mr. C. de Rond en mr. W.J. Poot)

Procesverloop in hoger beroep

[naam 1] heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 21 december 2023 (ECLI:NL:RBROT:2022:12285) (aangevallen uitspraak).

DNB heeft reacties op het hogerberoepschrift ingediend.

De zitting was op 17 november 2025. Aan de zitting hebben de gemachtigden van partijen deelgenomen. Voor [naam 1] waren tevens aanwezig [naam 2] en mr. [naam 3] en voor DNB mr. [naam 4] en mr. [naam 5] .

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] biedt betaaloplossingen aan. Haar klanten zijn overwegend bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf. [naam 1] fungeert als intermediair bij de afwikkeling van betalingen tussen consument en haar klanten. Zij beschikt sinds 18 mei 2011 over een vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf als betaaldienstverlener als bedoeld in artikel 2:3b, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Daarnaast heeft zij per 1 januari 2014 op grond van overgangsrecht van rechtswege een vergunning verkregen voor het uitoefenen van het bedrijf van afwikkelonderneming als bedoeld in artikel 2:3.0b van de Wft. DNB heeft deze vergunning bekrachtigd op 7 juli 2017.
- 1.3 [naam 1] heeft aan DNB een auditrapport van 31 oktober 2017 van accountantsorganisatie EY toegezonden (EY-rapport). Hierin is vastgesteld dat "binnen [naam 1] momenteel niet voldaan wordt aan de wettelijke verplichting voor identificatie van haar klanten (beter bekend als Know Your Customer processen)". DNB heeft naar aanleiding daarvan op 15 februari 2018 een toezichtonderzoek bij [naam 1] aangekondigd. Dat onderzoek richtte zich op het cliëntacceptatie- en het transactiemonitoringsproces, de sanctiescreening en de systematische wijze waarop [naam 1] de voor haar relevante integriteitsrisicos identificeert en mitigeert. DNB heeft [naam 1] onder meer verzocht om twintig door haar geselecteerde cliëntendossiers en om de systematische integriteitsrisicoanalyse (SIRA).
- 1.4 Met het besluit van 13 maart 2019 heeft DNB aan [naam 1] een aanwijzing gegeven gericht op herstel van de overtredingen die DNB bij haar onderzoek had geconstateerd. DNB heeft die aanwijzing in bezwaar herroepen op het punt van de SIRA , omdat [naam 1] haar SIRA op 1 april 2019 aan DNB had verstrekt. De rechtbank heeft de aanwijzing bij uitspraak van 9 april 2021 (ECLI:NL:RBROT:2021:3342) in stand gelaten en het College heeft bij uitspraak van 14 maart 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:132) die uitspraak bevestigd.
- 1.5 Met twee besluiten van 9 juli 2020 heeft DNB boetes opgelegd voor de overtredingen die DNB bij haar onderzoek had geconstateerd. Daarover gaat deze procedure.

Met het besluit van 9 juli 2020 (Wwft-boetebesluit) heeft DNB aan [naam 1] een bestuurlijke boete van in totaal 1.100.000,- opgelegd. Daarbij gaat het om overtreding van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, b en d, en artikel 8, vierde lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), zoals dat luidde ten tijde van de overtreding, (de Wwft-overtredingen) en artikel 10b, eerste lid, van de Sanctiewet 1977 (Sw), gelezen in samenhang met artikel 2 van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 (RtSw) (de Sw-overtreding) in de periode van 1 juli 2015 tot en met 20 maart 2018.

1.5.2 Met het besluit van 9 juli 2020 (Wft-boetebesluit) heeft DNB aan [naam 1] een bestuurlijke boete van 625.000,- opgelegd vanwege overtreding van artikel 3:10, eerste lid, van de Wft, gelezen in samenhang met artikel 10, eerste lid, van het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr) (de SIRA -verplichting) in de periode van 1 juli 2015 tot en met 20 maart 2018.

1.6 Met de beslissing op bezwaar van 13 april 2022, waartegen het beroep met kenmerk 22/2452 bij de rechtbank was gericht, heeft DNB het bezwaar tegen het Wwft-boetebesluit gegrond verklaard voor zover het de hoogte van de boete betreft. Zij heeft het boetebedrag vastgesteld op 850.190,- en het Wwft-boetebesluit voor het overige gehandhaafd.

1.7 Met de beslissing op bezwaar van 13 april 2022, waartegen het beroep met kenmerk 22/2451 bij de rechtbank was gericht, heeft DNB het bezwaar tegen het Wft-boetebesluit gegrond verklaard voor zover het de hoogte van de boete betreft. Zij heeft de boete vastgesteld op 562.500,- en het Wft-boetebesluit verder gehandhaafd, uitgaande van een overtreding over een kortere periode, namelijk vanaf 1 januari 2016 tot en met 20 maart 2018. Dat is ruim vier maanden na de op 17 augustus 2015 door DNB gepubliceerde good practices De integriteitsrisicoanalyse. Meer waar dat moet, minder waar dat kan. (SIRA good practices).

Uitspraak van de rechtbank

2 De rechtbank heeft de beroepen van [naam 1] in de aangevallen uitspraak gegrond verklaard, de bestreden besluiten vernietigd voor zover het de hoogte van de boetes betreft en zelf in de zaken voorzien door de hoogte van de boetes vast te stellen op 718.841,25 voor de bestuurlijke boete voor de Wwft-overtredingen en de Sw-overtreding en op 406.125 ,- voor de bestuurlijke boete voor de overtreding van de SIRA -verplichting.

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

Samenvatting oordeel en inleiding

3.1 Het College is van oordeel dat het hoger beroep niet slaagt. Het College zal de aangevallen uitspraak daarom bevestigen. Het College licht hierna, aan de hand van de hogerberoepsgronden van [naam 1], toe hoe het tot dit oordeel is gekomen waarbij het zo nodig ingaat op het door DNB gevoerde verweer.

3.2 Over de opmerking van [naam 1] dat zij al haar beroepsgronden zoals aangevoerd bij de rechtbank handhaaft, wijst het College op zijn vaste rechtspraak (zoals onder meer volgt uit de uitspraak van 14 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:68, onder 9) dat een verwijzing naar eerder aangevoerde gronden in beroep niet volstaat, maar dat de appellante moet aangeven waarom de aangevallen uitspraak volgens hem op de betreffende punten niet klopt.

Wwft-overtredingen en Sw-overtreding

4 Het College stelt vast dat [naam 1] de Wwft-overtredingen en de Sw-overtreding niet betwist.

Overtreding van de SIRA-verplichting

5.1 In haar hogerberoepsgronden 2 en 3 (aanvullend hogerberoepsschrift Wft) komt [naam 1] op tegen de overwegingen 21 en 22 van de aangevallen uitspraak. Volgens [naam 1] heeft zij aan haar SIRA-verplichting voldaan. [naam 1] heeft verschillende documenten bij DNB aangeleverd, waaruit volgt dat zij voldoet aan de SIRA-verplichting. In het Integriteitsbeleid klant [naam 1] heeft [naam 1] vijf categorieën risicos geïdentificeerd. [naam 1] heeft verder verschillende documenten uit de periode 2013 tot en met 2017 aangeleverd waaruit blijkt dat zij doorlopend verscheidene risicoanalyses heeft gemaakt om de integriteitsrisicos te identificeren en analyseren. Dat niet één allesomvattend document werd geactualiseerd, betekent niet dat [naam 1] geen doorlopende analyses uitvoerde om vervolgens beheersmaatregelen te treffen of bestaande beheersmaatregelen bij te stellen. DNB heeft ook erkend dat zij ten onrechte heeft gedacht dat [naam 1] geen SIRA voorhanden had, toen zij besloot om in het persbericht bij de aanwijzing niet (langer) te verwijzen naar de SIRA-verplichting. DNB heeft bovendien geen onderzoek gedaan naar de naleving van de SIRA-verplichting door [naam 1], maar alleen naar de verplichting om een risicobeoordeling op te stellen als bedoeld in artikel 2b van de Wwft in het kader waarvan DNB de SIRA heeft opgevraagd. DNB vond kennelijk dat deze verplichting niet was overtreden, maar wel de SIRA-verplichting. Tot dat oordeel kon DNB echter niet komen zonder onderzoek naar die verplichting te doen. Voor zover het onderzoek wel zou hebben beoogd te controleren of [naam 1] de SIRA-verplichting heeft nageleefd, was dat onderzoek onzorgvuldig. Tot slot mogen de verklaringen van de door DNB geïnterviewde medewerkers om uiteenlopende redenen niet als bewijs dienen.

5.2 Deze hogerberoepsgronden slagen niet.

5.2.1 Op grond van artikel 10, eerste lid, van het Bpr moet een betaalinstelling zorg dragen voor een systematische analyse van integriteitsrisicos. In de toelichting bij dat artikel staat dat de onderneming op systematische wijze een analyse moet maken van de integriteitsrisicos en dat de onderneming hiertoe op continue basis de eigen organisatie moet doorlichten om te bezien bij welke bedrijfsonderdelen er gevaar op integriteitsrisicos bestaat. Met behulp van de integriteitsrisicoanalyse moet de financiële onderneming haar integriteitsbeleid (procedures en maatregelen) formuleren en dit indien nodig aanpassen om de integere uitoefening van het bedrijf blijvend te waarborgen (Staatsblad 2006, 519, blz. 104 en Staatsblad 2011, 673, blz. 19).

5.3 Het College is met de rechtbank van oordeel dat [naam 1] de SIRA-verplichting heeft overtreden en kan zich vinden in wat de rechtbank daarover onder 21 in de aangevallen uitspraak heeft overwogen. In aanvulling daarop overweegt het College nog als volgt. DNB heeft gemotiveerd uiteengezet dat en

waarom uit de door [naam 1] overgelegde documenten niet blijkt hoe zij integriteitsrisicos identificeert en of zij alle integriteitsrisicos die zij loopt heeft geïdentificeerd en geanalyseerd. Verder heeft DNB uiteengezet dat en waarom uit die documenten niet blijkt dat de analyse van de integriteitsrisicos op systematische wijze en op continue basis werd gemaakt. DNB stelt terecht dat het Integriteitsbeleid klant [naam 1] geen analyse omvat maar beleid dat [naam 1] hanteerde om integriteitsrisicos met betrekking tot haar klanten te mitigeren. Dit terwijl [naam 1] ook integriteitsrisicos kan lopen vanwege, bijvoorbeeld, haar eigen handelen of dat van haar werknemers. Daarnaast heeft DNB er terecht op gewezen dat de documenten die [naam 1] in bezwaar heeft overgelegd veelal een actielijst, een periodieke compliance rapportage of een lijst met opsommingen van bepaalde risicos omvatten. Slechts enkele documenten bevatten een risicoanalyse, veelal toegespitst op een specifieke afdeling. Hoewel de omvang van bepaalde geïdentificeerde risicos daarmee soms in kaart is gebracht, geldt dat niet voor alle geïdentificeerde integriteitsrisicos. Dat er soms opvolgende documenten zijn van meerdere kwartalen of jaren, zoals [naam 1] stelt, betekent niet dat er sprake is van een systematische analyse op continue basis. Zo komen risicos die worden benoemd in het document met een risico-inventarisatie uit 2014 niet terug in het opvolgende document met een risico-inventarisatie uit 2015, waardoor de documenten niet op elkaar aansluiten. DNB heeft daarmee afdoende aangetoond dat [naam 1] de SIRA -verplichting heeft overtreden. Dat wat [naam 1] heeft aangevoerd over de gespreksverslagen van de interviews met haar medewerkers behoeft geen verdere bespreking meer.

- 5.4 In de publicatie van DNB over de aan [naam 1] gegeven aanwijzing kan, anders dan [naam 1] stelt, geen erkenning door DNB worden gelezen dat [naam 1] beschikte over een SIRA ten tijde van de boeteperiode (1 januari 2016 tot en met 20 maart 2018). DNB heeft toegelicht dat in het persbericht over de aanwijzing niets is opgenomen over de SIRA , omdat DNB het deel van de aanwijzing dat betrekking had op de SIRA in bezwaar heeft herroepen. [naam 1] beschikte namelijk inmiddels wel over een SIRA . Dit laat onverlet dat [naam 1] niet beschikte over een SIRA ten tijde van de boeteperiode.
- 5.5 Het College ziet tot slot geen aanknopingspunt dat het onderzoek van DNB niet op de SIRA zou hebben gezien of niet zorgvuldig zou zijn geweest. Het College kan zich vinden in wat de rechtbank daarover onder 22 in de aangevallen uitspraak heeft overwogen.

Vertrouwensbeginsel

- 6.1 In hogerberoepsgrond 1 (van het aanvullend hoger beroepschrift Wft) en hoger beroepschrift 1 (van het aanvullend hogerberoepschrift Wwft en Sw) komt [naam 1] op tegen rechtsoverweging 26 van de aangevallen uitspraak. [naam 1] betoogt dat boeteoplegging in strijd is met het vertrouwensbeginsel. DNB heeft haar namelijk in mei 2011 zonder enig voorbehoud een vergunning verleend, terwijl [naam 1] voor het verkrijgen van die vergunning heeft moeten aantonen dat zal worden voldaan aan de regels voor het beleid met betrekking tot de integere bedrijfsuitoefening, waaronder de SIRA -verplichting. DNB was dus in mei 2011 van oordeel dat [naam 1] aan deze vergunningsvoorwaarde voldeed. Daarop mocht [naam 1] vertrouwen. Hoewel de SIRA -verplichting niet voor afwikkelondernemingen geldt, moest DNB zich ook bij de bekrachtiging van de vergunning als afwikkelonderneming in juli 2017 een oordeel vormen of [naam 1] voldeed aan de SIRA -verplichting, omdat [naam 1] zowel een betaalinstelling als afwikkelonderneming is. [naam 1] mocht er dus ook daardoor op vertrouwen dat zij over een SIRA beschikte. De overweging van de rechtbank dat destijds wellicht door DNB een fout is gemaakt, deelt [naam 1] niet. Het is ondenkbaar dat DNB de vergunning zou hebben verleend ondanks het ontbreken van een SIRA .
- 6.2 Ook deze hogerberoepsgronden slagen niet.
- 6.3 Het College deelt het oordeel van de rechtbank dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. DNB heeft terecht opgemerkt dat de SIRA -verplichting een doorlopende verplichting betreft en [naam 1] een eigen verantwoordelijkheid heeft om daaraan te voldoen. [naam 1] is gehouden de analyse van de integriteitsrisicos op systematische wijze te maken, en daartoe haar organisatie op continue basis

door te lichten op integriteitsrisicos. Ook al is onduidelijk of (en zo ja, welke) informatie [naam 1] in mei 2011 heeft aangeleverd die betrekking had op de SIRA -verplichting, zij kon hoe dan ook aan het afgeven van de vergunning geen gerechtvaardigd vertrouwen ontleen dat zij met die informatie ook in latere jaren zonder meer aan haar SIRA -verplichting zou voldoen. Te minder nu DNB op 17 augustus 2015 SIRA good practices heeft gepubliceerd nadat uit onderzoek bij ruim 170 vergunninghouders bleek dat veel instellingen niet over een SIRA beschikten en meer dan 80% van de onderzochte SIRA s niet voldeed. Wat betreft het van rechtswege verlenen van de vergunning als afwikkelonderneming en de bekrachtiging daarvan, heeft DNB toegelicht dat de SIRA -verplichting geen onderdeel is van de vergunningsvereisten. DNB heeft zich daarover alleen al om die reden destijds geen oordeel gevormd, zodat [naam 1] ook hieraan niet het vertrouwen kon ontleen dat zij aan de SIRA -verplichting voldeed en DNB niet handhavend zou optreden.

Nemo tenetur-beginsel

- 7.1 In hogerberoepsgrond 4 (van het aanvullend hogerberoepsschrift Wft) en hogerberoepsgrond 2 (van het aanvullend hogerberoepsschrift Wwft en Sw) komt [naam 1] op tegen de rechtsoverwegingen 32 en 38 van de aangevallen uitspraak. [naam 1] betoogt dat boeteoplegging voor de Wwft-overtredingen, Sw-overtreding en overtreding van de SIRA -verplichting in strijd is met het nemo tenetur-beginsel. [naam 1] heeft het EY-rapport namelijk uit eigen initiatief toegezonden aan DNB en dus de tekortkomingen uit eigen beweging aan DNB gemeld. Naar het oordeel van [naam 1] doet zich hier een gelijke situatie voor als ten grondslag heeft gelegen aan de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 11 december 2023 (ECLI:NL:RBROT:2023:11786). De voorzieningenrechter heeft daarin geoordeeld dat het nemo tenetur-beginsel zijn betekenis verliest als zou worden aanvaard dat DNB een financiële onderneming een bestuurlijke boete oplegt op grond van de bevindingen van een eigen onderzoek naar overtredingen die deze onderneming zelf voorafgaand aan dat onderzoek bij een incidentmelding heeft gemeld, terwijl die incidentmelding nu juist de aanleiding was voor dat onderzoek en gesteld noch gebleken is dat er ook zonder die incidentmelding onderzoek naar deze overtredingen zou zijn gestart.
- 7.2 Het College begrijpt deze hogerberoepsgronden aldus dat DNB de informatie die zij met haar toezichtonderzoek heeft verkregen niet mocht gebruiken als bewijs voor de overtredingen, omdat het EY-rapport, en dus het door [naam 1] uit eigen beweging melden van de overtredingen, de aanleiding was voor dat onderzoek.
- 7.3 Het is vaste rechtspraak dat het recht om geen bewijs tegen zichzelf te hoeven leveren (het nemo tenetur-beginsel), dat behoort tot de essentialia van een eerlijk proces en dus van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)) veronderstelt dat de vervolging in een strafzaak niet gebaseerd wordt op bewijsmateriaal dat tegen de wil van de verdachte is verkregen door dwang of drukuitoefening (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, onder 5.3.1, en de daargenoemde jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens).
- 7.4 [naam 1] heeft het EY-rapport uit eigen beweging toegezonden, en gesteld noch gebleken is dat zij zich daartoe door DNB gedwongen heeft gevoeld of onder druk is gezet. [naam 1] stelt en onderbouwt ook niet dat zij het EY-rapport in het kader van een incidentmelding aan DNB heeft toegezonden. Dat [naam 1] het EY-rapport tegen haar wil aan DNB heeft verstrekt heeft zij dan ook niet aannemelijk gemaakt. De situatie van [naam 1] is aldus niet vergelijkbaar met de situatie als aan de orde in de uitspraak van de voorzieningenrechter waar [naam 1] naar verwijst. Van de door [naam 1] gestelde strijd met het nemo tenetur-beginsel is geen sprake.
- 7.5 De hogerberoepsgronden treffen geen doel.

Wwft-overtredingen en Sw-overtreding

- 8.1.1 In hogerberoepsgrond 2 (van het aanvullend hogerberoepsschrift Wwft en Sw) komt [naam 1] op tegen de rechtsoverwegingen 29, 30 en 32 tot en met 34 van de aangevallen uitspraak.

- 8.1.2 [naam 1] voert aan dat boeteoplegging niet opportuun is gelet op de rol van [naam 1] in het betalingsverkeer. [naam 1] verleent namelijk geen toegang tot het financiële stelsel, maar levert slechts de IT-infrastructuur voor de betalingstransacties. [naam 1] faciliteert alleen de overboekingen van de bedragen die bij haar terminals worden gepind en dus op deze manier door haar klanten (merchants) worden geïnd van hun klanten. Dit zijn eenmalige overboekingen van de opbrengsten uit pinbetalingen aan het einde van een dag. [naam 1] ziet de opbouw van de dagomzet, maar weet niet wie de klanten van haar merchants zijn. Zij voert geen betalingstransacties uit en heeft dus (anders dan een bank) geen zicht op het betaalgedrag van haar merchants en hun klanten. Haar rol als poortwachter heeft daarmee een zeer geringe toegevoegde waarde, omdat haar merchants al onderworpen zijn geweest aan Wwft-cliëntenonderzoek door de banken en de banken ook ongebruikelijke transacties detecteren. Ook de aard van de dienstverlening van [naam 1] leent zich niet goed voor witwassen, omdat het om kleine bedragen gaat en het witwassen (van chartaal geld naar giraal geld) al heeft plaatsgevonden. Daarbij is [naam 1] nooit in staat dit witwassen te voorkomen. Ook uit het onderzoek van FourValue volgt duidelijk dat [naam 1] geen rol van betekenis speelt en in ieder geval niet de rol heeft die DNB haar toedicht.
- 8.1.3 [naam 1] voert verder aan dat DNB niet tot boeteoplegging had mogen overgaan voor zowel de overtreding van artikel 3 van de Wwft als de overtreding van artikel 8 van de Wwft, omdat sprake is van eendaadse samenloop. De beide artikelen bevatten namelijk verplichtingen in het kader van cliëntenonderzoek, waarbij artikel 8 een uitwerking is van artikel 3. Als de identiteit van de cliënt niet is vastgesteld en geverifieerd dan is screening van een *Politically Exposed Person* (PEP) ook niet mogelijk. De verplichtingen zijn dusdanig nauw verbonden dat een overtreding van artikel 3 resulteert in een overtreding van artikel 8.
- 8.1.4 Voor het geval DNB de boete mocht opleggen, betoogt [naam 1] dat het boetebedrag verder verlaagd moet worden. Daartoe voert [naam 1] aan dat de boete met meer dan 5% had moeten worden gematigd voor het uit eigen beweging toezenden van het EY-rapport en vanwege het opstellen van een plan van aanpak. Het boetebedrag voor overtreding van artikel 8 van de Wwft had niet met 25%, maar met minstens 75% moeten worden verlaagd vanwege de samenhang met artikel 3 van de Wwft. De rechtbank had de boete niet met 5% vanwege de overschrijding van de termijn van artikel 5:51 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten matigen, maar met 10-15%, gelijk aan de systematiek bij overschrijding van de redelijke termijn. Verder hadden de boetebedragen vanwege geringe ernst met ten minste 75% moeten worden gematigd gelet op de geringe rol van [naam 1] in het betalingsverkeer en gelet op boetes van DNB aan andere partijen waar het risico op witwassen en terrorismefinanciering veel hoger is dan bij [naam 1] .
- 8.2.1 Het College is met de rechtbank van oordeel dat DNB niet behoefde af te zien van het gebruik van haar bevoegdheid om de boete op te leggen en kan zich vinden in overweging 29 van de aangevallen uitspraak. De rechtbank heeft daarin terecht overwogen dat [naam 1] in ieder geval van 1 juli 2015 tot 20 maart 2018 als betaaldienstverlener stelselmatig te kort is geschoten in de naleving van meerdere kernverplichtingen van de Wwft en Sw door nauwelijks cliëntenonderzoek te verrichten, geen PEP-screening uit te voeren en niet te screenen tegen alle sanctielijsten. Dit rechtvaardigt het opleggen van een bestuurlijke boete. Zoals het College in zijn uitspraak over de aan [naam 1] gegeven aanwijzing ook heeft overwogen (ECLI:NL:CBB:2023:132, onder 5.3.1) gaat het hier om ernstige overtredingen en heeft [naam 1] als betaalinstelling een eigen verplichting en verantwoordelijkheid voor de naleving van de Wwft en de Sw. Daaraan doen de door [naam 1] geschetste omstandigheden over haar rol in het betalingsverkeer en de aard van haar dienstverlening niet af. Voor de vraag of de verplichtingen uit de Wwft en de Sw van toepassing zijn, is niet relevant om welk type Wwft-instelling het gaat, of bijvoorbeeld welk type betaaldiensten worden verleend of wat anderszins de aard is van de dienstverlening van de betaalinstelling en in hoeverre dit zich leent voor witwassen en terrorismefinanciering.

8.2.2 Het College is verder van oordeel dat de artikelen 3 en 8 van de Wwft twee zelfstandige normen betreffen die ook elk apart kunnen worden overtreden en apart beboetbaar zijn gesteld en dat aldus geen sprake is van eendaadse samenloop. Artikel 3, tweede lid, van de Wwft bevat de verplichting om ten aanzien van iedere cliënt het standaard cliëntenonderzoek te verrichten. Artikel 8, vierde lid (oud), van de Wwft bevat de aanvullende verplichting om bij cliënten die kwalificeren als PEP verscherpte maatregelen toe te passen. De normen hangen naar hun strekking niet zodanig nauw samen dat in wezen slechts één overtreding plaatsvindt waarvoor slechts één bestuurlijke boete kan worden opgelegd. DNB was dus bevoegd om zowel voor overtreding van artikel 3 als voor overtreding van artikel 8 van de Wwft tot boeteoplegging over te gaan. DNB heeft overigens terecht onderkend dat er wel sprake is van enige onderlinge samenhang, omdat een instelling die structureel nalaat te voldoen aan het verrichten van het standaard cliëntenonderzoek in de regel ook zal tekortschieten in de naleving van het verscherpt cliëntenonderzoek. Zij heeft de boete voor overtreding van artikel 8 van de Wwft daarom met 25% gematigd.

8.2.3 DNB heeft aanleiding gezien het basisboetedrag voor de overtreding van artikel 8 van de Wwft met 25% te matigen vanwege de onderlinge samenhang tussen de artikelen 3 en 8 van de Wwft en heeft het basisboetebedrag voor de Wwft-overtredingen met 12,5% verhoogd vanwege de ernst van die overtredingen. Verder heeft DNB aanleiding gezien de boetebedragen met 5% te verlagen, omdat [naam 1] het EY-rapport uit eigen beweging aan DNB had toegestuurd, en met 10% te matigen vanwege overschrijding van de redelijke termijn. De rechtbank heeft de boetes verder gematigd, omdat zij geen aanleiding zag om een verhoogde ernst van de overtredingen aan te nemen. De verhoging van de boetes met 12,5% bleef daarom niet in stand. De rechtbank heeft de boetes verder gematigd vanwege overschrijding van de termijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Awb.

8.2.4 Net als de rechtbank is ook het College van oordeel dat de beperkte poortwachtersrol van [naam 1] niet tot een matiging van het basisbedrag voor de Wwft-overtredingen moet leiden. DNB heeft in dit verband terecht erop gewezen dat [naam 1] de meest basale vereisten uit de Wwft structureel en langdurig niet heeft nageleefd. Al met al acht het College de boete van 718.841,25 , zoals door de rechtbank vastgesteld, passend en geboden.

SIRA -verplichting

9.1 In hogerberoepsgrond 4 (van het aanvullend hogerberoepsschrift Wft) voert [naam 1] aan dat in het geval het College van oordeel is dat DNB de boete mocht opleggen het boetebedrag verder verlaagd moet worden. Volgens [naam 1] is hoogstens sprake van een geringe overtreding. De boeteperiode is niet op 1 januari 2016 aangevangen, maar pas op 17 augustus 2016 (één jaar na publicatie van de SIRA good practices). [naam 1] heeft een serieuze inspanning verricht om aan de SIRA -verplichting te voldoen. Zij beschikte over een SIRA in meerdere documenten en had alle risicogebieden uit de SIRA good practices geadresseerd. Omdat [naam 1] geen toegang verleent tot de financiële sector zoals de banken, maar slechts de IT-infrastructuur levert voor de betalingstransacties tussen die banken, is bij [naam 1] geen sprake van integriteitsrisicos zoals bij een bank. Verder moet de boete met meer dan 5% worden gematigd voor het uit eigen beweging toezenden van het EY-rapport en vanwege het opstellen van een plan van aanpak. De rechtbank had de boete niet met 5% vanwege de overschrijding van de termijn van artikel 5:51 van de Awb moeten matigen, maar met 10-15%, gelijk aan de systematiek bij overschrijding van de redelijke termijn. Tot slot had de boete op een lager bedrag moeten worden vastgesteld, omdat de boete feitelijk onlosmakelijk verbonden is met de boete voor de Wwft-overtredingen en de Sw-overtreding. Het gaat hier namelijk in belangrijke mate om de Wwft-risicobeoordeling omdat DNB steeds verwijst naar Wwft-aangelegenheden, aldus [naam 1] .

9.2 Over de hoogte van de boete stelt het College vast dat DNB het basisboetebedrag met 12,5% heeft verhoogd vanwege de ernst van de overtreding. Verder heeft DNB aanleiding gezien het boetebedrag met 5% te verlagen, omdat [naam 1] het EY-rapport uit eigen beweging aan DNB had toegestuurd. De rechtbank heeft de boete verder gematigd, omdat zij geen aanleiding zag om een verhoogde ernst van

de overtreding aan te nemen. De verhoging van de boete met 12,5% bleef daarom niet in stand. De rechtbank heeft de boete verder gematigd vanwege overschrijding van de termijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Awb.

9.3 Het College is van oordeel dat de boete niet verder hoeft te worden gematigd dan de rechtbank heeft gedaan. DNB heeft er terecht op gewezen dat de door [naam 1] genoemde omstandigheden er niet aan af doen dat [naam 1] gedurende een lange tijd niet over een SIRA heeft beschikt en dat de door [naam 1] genoemde omstandigheden over haar rol als betaalinstelling met name lijken te zijn aangevoerd met het oog op een discussie over de ernst van het niet-naleven van verplichtingen in de Wwft. De SIRA -verplichting is niet beperkt tot witwasrisicos en risicos op het financieren van terrorisme, maar ziet op integriteit in brede zin. Of van witwasrisicos zoals bij een bank bij [naam 1] geen sprake kan zijn, zoals [naam 1] stelt, is in die zin niet relevant. In de SIRA moet [naam 1] de integriteitsrisicos die zij als betaalinstelling loopt identificeren en analyseren. Van een verminderde verwijtbaarheid is geen sprake, al omdat voor [naam 1] het belang van een adequate SIRA in ieder geval vanaf uiterlijk eind 2015 duidelijk was gelet op door DNB op 17 augustus 2015 gepubliceerde SIRA good practices. Gelet op het voorgaande en in aanmerking genomen dat DNB de boete al heeft gematigd vanwege hiervoor genoemde omstandigheden en de al door de rechtbank toegepaste matiging van de boete, acht het College de boete van 406.125,-, zoals door de rechtbank vastgesteld, passend en geboden.

9.4 Dit betekent dat de hogerberoepsgronden ook in zoverre niet slagen.

Overschrijding redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM

10.1 In hogerberoepsgrond 4 (van het aanvullend hogerberoepsschrift Wft) komt [naam 1] op tegen rechtsoverweging 40 van de aangevallen uitspraak. Zij betoogt dat de matiging van de boete voor overtreding van de SIRA -verplichting vanwege het overschrijden van de redelijke termijn meer dan de door DNB toegepaste en door de rechtbank geaccepteerde 10% moet bedragen.

10.2 Deze hogerberoepsgrond slaagt niet.

10.3 Zoals het College in zijn uitspraak van 30 juni 2025 (ECLI:NL:CBB:2025:353) heeft overwogen voor boetezaken in het financieel-economisch bestuursrecht, wordt de boete in gevallen waarin de redelijke termijn met niet meer dan zes maanden is overschreden, verminderd met 5% met een maximum van 2.500,-. In geval van een overschrijding van meer dan zes maanden, maar niet meer dan twaalf maanden ligt een vermindering met 10% met een maximum van 2.500,- in de rede. Bij een overschrijding met meer dan twaalf maanden, zoals hier aan de orde, wordt naar bevind van zaken gehandeld. De maximering van de matiging tot 2.500,- geldt dan niet.

10.4 Het College is met de rechtbank van oordeel dat er geen aanleiding bestaat de boetes verder te matigen dan DNB al heeft gedaan, namelijk met 10% zonder daarbij een maximum te hanteren. Het bedrag waarmee de boetes voor de Wwft-overtredingen en de Sw-overtreding in absolute zin zijn gematigd bedraagt 79.871,25 en voor de boete voor overtreding van de SIRA -verplichting 24.125,-. Dit betekent dat [naam 1] al ruim voldoende is gecompenseerd voor ondervonden spanning en frustratie als gevolg van de lange duur van de procedure.

Conclusie en gevolgen

11.1 Het hoger beroep slaagt niet. Het College zal de aangevallen uitspraak bevestigen.

11.2 DNB hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

Het College bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.C. Stam, mr. S.C. Stuldreher en mr. A. Venekamp, in aanwezigheid van mr. N.A. van Opbergen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 27 januari 2026.

De rechter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen. w.g. N.A. van Opbergen