

[VERTROUWELIJK]

De Nederlandsche Bank N.V.

Onderwerp

Beslissing op het bezwaar van Sunro Change B.V.

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Geachte [VERTROUWELIJK],

Hierbij ontvangt u de beslissing van De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) op het door u namens Sunro Change B.V. (Sunro) ingediende bezwaarschrift van 6 februari 2024 (Bezwaarschrift). Het Bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van DNB van 25 september 2023 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]; het Primaire Besluit), waarbij DNB aan Sunro een boete heeft opgelegd van EUR 36.000,- omdat zij niet tijdig de FINREP-rapportage¹ over het eerste halfjaar van 2022 bij DNB heeft ingediend.

Datum

21 mei 2024

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

De beslissing op bezwaar luidt als volgt: DNB verklaart het bezwaar **deels gegrond** en herroept het Primaire Besluit voor wat betreft de hoogte van de opgelegde bestuurlijke boete. DNB stelt de bestuurlijke boete na heroverweging in bezwaar vast op EUR 500,-. Voor het overige laat DNB het Primaire Besluit in stand, onder aanvulling van de motivering zoals opgenomen in dit besluit.

Hieronder wordt uiteengezet hoe DNB tot deze beslissing is gekomen.

1. Procesverloop

1. Bij brief van 16 augustus 2022 heeft DNB Sunro meegedeeld dat zij de verplichte prudentiële rapportage, betrekking hebbende op de rapportageperiode eindigend op 30 juni 2022, niet heeft ontvangen. Deze rapportage had uiterlijk 11 augustus 2022 moeten zijn ingediend. DNB heeft Sunro meegedeeld dat zij verwacht dat Sunro de rapportage per omgaande bij DNB indient en als Sunro dat niet doet, DNB een last onder dwangsom zal opleggen. Ook heeft DNB meegedeeld dat zij voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen, indien sprake is van de situatie dat Sunro binnen een aaneengesloten periode van dertien maanden, twee keer te laat een rapportage heeft ingediend.
2. Bij besluit van 6 september 2022 heeft DNB aan Sunro een last onder dwangsom opgelegd, waarbij zij Sunro heeft gelast de bedoelde rapportage uiterlijk 20 september 2022 bij DNB in te dienen, op straffe van verbeuring van een dwangsom van EUR 1.250 voor iedere week dat niet volledig aan de last is voldaan, met een maximum van EUR 12.500.
3. Op 19 september 2022 heeft Sunro de rapportage ingediend. DNB heeft op 20 september 2022 de ontvangst van de rapportage aan Sunro bevestigd.
4. Bij brief van 4 april 2023 heeft DNB Sunro in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege de overtreding van artikel 3:72, eerste lid, Wft door de niet-tijdig ingediende

¹ Het gaat om de rapportageset 'Betaalinstelling - FINREP FBO_GAAP Individual'.

rapportage. Op 15 mei 2023 heeft Sunro bij DNB haar zienswijze gegeven op de voorgenomen boete.

5. Bij het Primaire Besluit heeft DNB de bestuurlijke boete aan Sunro opgelegd.
6. Bij brief van 3 november 2023 heeft Sunro hiertegen pro-forma bezwaar gemaakt. De gronden van bezwaar heeft zij op 6 februari 2024 bij DNB ingediend.
7. Na afstemming met Sunro, heeft DNB de hoorzitting gepland op 28 februari 2024. Op 28 februari 2024 heeft Sunro verzocht de hoorzitting te verplaatsen, wegens ziekte van één van de bestuursleden. Daarbij heeft Sunro aangegeven in te stemmen met verdaging van de beslissing op bezwaar. DNB heeft de hoorzitting, onder opschorting van de beslistermijn, verplaatst naar 20 maart 2024 en dat per e-mail aan Sunro bevestigd.
8. Bij brief van 11 maart 2024 heeft DNB de termijn voor het beslissen op bezwaar met zes weken verlengd tot uiterlijk 22 april 2024.
9. Op 20 maart 2024 heeft Sunro haar bezwaar nader toegelicht tijdens een hoorzitting bij DNB. Het verslag van deze hoorzitting is als bijlage 1 aan deze beslissing gehecht.
10. Bij e-mail van 16 april 2024 DNB aan Sunro meegedeeld dat in verband met de onder randnummer 7 genoemde opschorting, de termijn voor het beslissen op bezwaar eindigt op 13 mei 2024.
11. Bij e-mail van 8 mei 2024 heeft DNB aan Sunro verzocht om akkoord te gaan met nader uitstel van de beslissing tot 27 mei 2024, zodat DNB de ontwikkelingen omtrent het inleveren van de vergunning, waartoe Sunro op 27 april 2024 een verzoek had gedaan, kon meenemen in de heroverweging in bezwaar.

2. Het Primaire Besluit

12. In het Primaire Besluit heeft DNB vastgesteld dat Sunro artikel 3:72, eerste lid, Wft, gelezen in samenhang met de bij of krachtens het vijfde lid van dit artikel gestelde regels, heeft overtreden door de halfjaarlijkse rapportage over het eerste halfjaar van 2022 niet tijdig aan DNB te verstrekken. DNB overweegt in het Primaire Besluit dat dit de tweede keer in korte tijd is dat Sunro de genoemde artikelen heeft overtreden. Sunro heeft namelijk haar jaarrekening, het bestuursverslag en de overige gegevens, zoals bedoeld in de artikelen 361, 391, en 392 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna gezamenlijk: de Jaarrekening), over het boekjaar 2021 niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn – uiterlijk 30 juni 2022 – bij DNB ingediend. Gelet hierop heeft DNB conform haar handhavingsbeleid, waarbij in beginsel een bestuurlijke boete wordt opgelegd indien een instelling in een aaneengesloten periode van dertien maanden voor een tweede maal niet tijdig heeft gerapporteerd, tot beboeting besloten.
13. DNB heeft overwogen dat sprake is van een ernstige en verwijtbare overtreding. Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag heeft DNB, aangezien de indieningstermijn met 26 werkdagen is overschreden, het basisbedrag met 20% verhoogd. Ook heeft ze een verdubbeling van het boetebedrag toegepast wegens recidive: Sunro heeft namelijk al eerder en binnen een periode van vijf jaar, op 27 september 2021, een bestuurlijke boete opgelegd gekregen vanwege eenzelfde overtreding. In het kader van stap 5 van het boetetoemtingsbeleid (omvang) en omvangtabel I van bijlage 1 van het handhavingsbeleid toezichtrapportages, heeft DNB in dit geval een boetepercentage toegepast van 3%. Daarmee is de boete verlaagd tot EUR 36.000,-. DNB heeft geen aanleiding gezien voor matiging in het kader van de passendheidstoets (stap 6) of draagkracht (stap 7).

Datum

21 mei 2024

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

3. Gronden van bezwaar

14. Sunro heeft, kort samengevat, de volgende bezwaargronden geformuleerd:
- A. Beboeting is onredelijk
15. Sunro voert diverse omstandigheden aan die maken dat het opleggen van een bestuurlijke boete in haar ogen niet redelijk is.
- B. DNB stelt zich te formalistisch op
16. Volgens Sunro kan uit uitlatingen van DNB over een in maart 2023 gepubliceerd onderzoek naar de kwaliteit van rapportages worden opgemaakt dat rapporteurs veel inhoudelijke fouten maken, die DNB niet direct opmerkt. In het licht hiervan vindt Sunro het onredelijk dat zij nu zo zwaar wordt gestraft.
- C. DNB dient ook naar de draagkracht van de aandeelhouder te kijken
- Sunro betoogt dat DNB bij het bepalen van de draagkracht niet alleen de instelling zelf zou moeten beoordelen, maar ook de positie van haar aandeelhouder ([VERTROUWELIJK]) zou moeten betrekken.

Datum

21 mei 2024

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

4. Heroverweging van het Primaire Besluit

17. DNB heeft het Primaire Besluit naar aanleiding van de bezwaren van Sunro op grond van artikel 7:11 Awb heroverwogen. Voor het toepasselijk wettelijk kader verwijst DNB naar de bijlage (bijlage 1) van het Primaire Besluit. DNB heeft beoordeeld of zij ten tijde van het Primaire Besluit op juiste gronden heeft besloten om de door Sunro in bezwaar bestreden bestuurlijke boete aan haar op te leggen. Daarnaast heeft DNB, voor zover relevant, feiten en omstandigheden die zich na het Primaire Besluit hebben voorgedaan betrokken bij de heroverweging.

4.1 Bezwaargrond A: beboeting is onredelijk

18. Sunro stelt dat het opleggen van een bestuurlijke boete niet redelijk is. Sunro erkent dat zij de rapportage niet tijdig heeft ingediend, maar wijst erop dat zij deze wel binnen de begunstigingstermijn van de aan haar opgelegde last onder dwangsom heeft ingediend, onder moeilijke omstandigheden waarvan DNB ook op de hoogte was. De werkdruk op het gebied van compliance was niet meer werkbaar voor Sunro en ook de uitbraak van het coronavirus had grote invloed op haar. Sunro is een kleine instelling en is al geruime tijd bezig om de markt te verlaten.
19. Daarnaast was de jaarrekening niet tijdig gereed doordat Sunro beschikte over meerdere transactiesystemen in één verslagjaar. Sunro was in de knoop gekomen met de implementatie van een nieuw systeem doordat DNB in dezelfde periode een validatieonderzoek had gepland, dat zij weigerde op te schuiven. Tot slot wijst Sunro op de omstandigheid dat [VERTROUWELIJK] de bankrelatie had opgezegd, waartegen Sunro moest procederen en waarbij zij tot haar teleurstelling bij het onderliggende interpretatiegeschil van de Wire Transfer Regulation 2 (WTR2) geen steun kreeg van DNB.

Reactie DNB

20. Sunro betwist niet dat zij de halfjaarlijkse rapportage over het eerste halfjaar van 2022 niet tijdig aan heeft DNB verstrekt. Daarmee staat vast dat zij artikel 3:72, eerste lid, Wft en de bij of krachtens het vijfde lid van dat artikel gestelde voorschriften, heeft overtreden, zodat DNB bevoegd was een bestuurlijke boete op te leggen. Ook is niet in geschil dat Sunro eerder de

jaarrekening over het boekjaar 2021 niet tijdig, dat wil zeggen uiterlijk 30 juni 2022, bij DNB had ingediend.

21. DNB voert voor het treffen van handhavingsmaatregelen bij het niet tijdig indienen van toezichtrapportages een vast beleid, zoals toegelicht in het Primaire Besluit.² Indien, zoals in het geval van Sunro, binnen een periode van dertien maanden voor een tweede keer niet tijdig wordt gerapporteerd, legt DNB in beginsel een bestuurlijke boete op. Dat is ook in dit geval gebeurd; DNB heeft vanwege de genoemde overtreding zowel een last onder dwangsom opgelegd, gericht op het alsnog indienen van de rapportage, als de hier bestreden bestuurlijke boete.
22. Ook na heroverweging in bezwaar ziet DNB geen aanknopingspunten voor het standpunt dat het opleggen van een bestuurlijke boete in dit geval niet passend en geboden zou zijn. DNB is onveranderd van mening dat het niet tijdig voldoen aan de rapportageplicht een ernstige en verwijtbare overtreding oplevert. Door niet tijdig te rapporteren bestaat het risico dat DNB eventuele problemen met de financiële positie van instellingen niet tijdig opmerkt, waardoor DNB mogelijk daartegen te laat optreedt. Van Sunro mag als vergunninghoudende betaaldienstverlener worden verwacht dat zij van de plicht tot tijdige rapportage op de hoogte is, en dat is te meer zo, nu Sunro al diverse malen met formele maatregelen op niet-tijdige indiening is aangesproken. Sunro is bovendien herhaaldelijk gewaarschuwd en op de hoogte van het feit dat zij een boete riskeerde door opnieuw niet tijdig aan de rapportageplicht te voldoen.
23. Daarbij is niet relevant dat Sunro de halfjaarlijkse rapportage over het eerste halfjaar van 2022 heeft ingediend binnen de begunstigingstermijn van de last onder dwangsom. Door binnen die termijn te blijven, heeft Sunro hooguit zeker gesteld dat zij geen dwangsommen verbeurde. Dat staat echter los van de vraag of boeteoplegging niet ook passend en geboden is. DNB heeft, conform haar beleid, tot boeteoplegging besloten omdat Sunro herhaaldelijk toezichtrapportages te laat heeft ingediend.
24. Sunro had ook onder de omstandigheden waarin zij verkeerde, kortweg de ervaren compliancedruk en de conflicten met [VERTROUWELIJK], tijdige indiening van de verplichte rapportages kunnen en moeten waarborgen. De door Sunro genoemde omstandigheden zijn inherent aan haar hoedanigheid van vergunninghoudende financiële instelling. DNB ziet hierin dan ook geen aanleiding om van boeteoplegging af te zien. Het bezwaar slaagt in zoverre niet.

4.2 Bezwaargrond B: DNB stelt zich te formalistisch op

25. Volgens Sunro kan uit uitspraken van DNB in het kader van een onderzoek naar de kwaliteit van toezichtrapportages worden opgemaakt dat rapporteurs veel fouten maken. Sunro stelt dat DNB die rapportages pas na het verstrijken van enige tijd heeft beoordeeld, waardoor het hameren op tijdige indiening formalistisch op haar overkomt. Ook de omstandigheid dat Sunro ervoor had kunnen kiezen om voorlopige cijfers in te dienen die vervolgens achteraf gecorrigeerd hadden kunnen worden, wijst volgens Sunro uit dat het voor DNB derhalve kennelijk niet relevant is wat er gerapporteerd wordt, als er maar wordt gerapporteerd. Sunro heeft van die mogelijkheid (om voorlopige cijfers in te dienen) uiteindelijk gebruik gemaakt en daardoor slechts 26 werkdagen te laat gerapporteerd. Ook was het risico voor DNB gering, nu Sunro over een veel hogere vermogenspositie beschikte dan vereist, zo stelt zij.

Reactie DNB

² Randnummer 13 van het Primaire Besluit.

Datum

21 mei 2024

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

26. DNB deelt niet de conclusie van Sunro, dat uit het onderzoek naar de kwaliteit van toezichtrapportages door DNB zou kunnen worden opgemaakt dat die rapportages pas laat worden beoordeeld. Integendeel, in de berichtgeving over dat onderzoek wordt benadrukt dat de gemaakte fouten in die rapportages DNB belemmeren bij het beoordelen van de financiële situatie en de risico's van onder toezicht staande instellingen. Ook is vermeld dat DNB de rapportages intensief gebruikt in haar toezicht.
27. Daarnaast betoogt Sunro ten onrechte dat DNB in haar toezicht zou aansturen op het indienen van voorlopige cijfers, met de mogelijkheid van correctie achteraf. Van de mogelijkheid tot het laten indienen van een herrapportage maakt DNB uit oogpunt van coullance soms gebruik om bepaalde, onopzettelijk gemaakte fouten te laten herstellen. Het belang van tijdige en juiste toezichtrapportages blijft echter vooropstaan. De omstandigheid dat het risico voor DNB gering zou zijn, omdat op het moment van rapporteren de vermogenspositie van Sunro gunstig was, maakt het voorgaande niet anders. In die vermogenspositie kan immers verandering optreden. Juist daardoor blijft tijdig rapporteren van belang. Het bezwaar van Sunro slaagt ook op dit punt niet.

Datum

21 mei 2024

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

4.3 Bezwaargrond C: DNB dient ook naar draagkracht van aandeelhouder te kijken

28. Sunro stelt dat DNB bij bepalen van de draagkracht niet alleen naar de instelling zelf zou moeten kijken, maar tevens de situatie van haar aandeelhouder [VERTROUWELIJK] moet betrekken. [VERTROUWELIJK], aldus Sunro.

Reactie DNB

29. Met bezwaargrond C keert Sunro zich tegen de hoogte van de opgelegde bestuurlijke boete. DNB heeft in het Primaire Besluit, met toepassing van het 'Handhavingsbeleid voor tijdige indiening van toezichtrapportages', de hoogte van de bestuurlijke boete als volgt bepaald. Op het basisbedrag van EUR 500.000 heeft DNB een verhoging toegepast van 20% (tot EUR 600.000) vanwege het aantal dagen dat de rapportage te laat is ingediend (stap 2). DNB zag geen aanleiding om het bedrag op grond van ernst of verwijtbaarheid te verhogen of te verlagen (stap 3). Bij stap 4 (recidive) heeft DNB een verhoging toegepast van 100% tot EUR 1.200.000. Vervolgens heeft DNB bij stap 5 (omvang) op basis van het hoogste kapitaalbeslag per 31 december 2022 van EUR [VERTROUWELIJK] voor Sunro een boetepercentage van 3% toegepast op het tot dan toe vastgestelde boetebedrag. Dit heeft geleid tot verlaging van de boete naar EUR 36.000. DNB heeft geen aanleiding gezien voor matiging op basis van stap 6 (adequaat getroffen maatregelen) of stap 7 (draagkracht).
30. In heroverweging ziet DNB, op basis van de volgende omstandigheden, aanleiding de opgelegde boete te matigen. Sunro heeft in december 2023 haar activiteiten gestaakt en om die reden bij DNB aangegeven haar vergunning te willen inleveren. Door een misverstand in de communicatie is dit verzoek uiteindelijk formeel pas op 27 april 2024 bij DNB binnengekomen, waarop DNB bij brief van 15 mei 2024 het verzoek heeft ingewilligd en het register heeft aangepast. Daarbij heeft DNB een afwikkeltermijn geboden tot 30 juni 2024, maar die is alleen bedoeld voor ontvangst van de accountantsverklaring, waarin wordt bevestigd dat Sunro niet langer over derdengelden beschikt. Feitelijk is van vergunningplichtige activiteiten al geruime tijd geen sprake meer, zo heeft DNB vastgesteld. Met die feitelijke situatie vervalt één van de gronden voor punitieve sanctionering, te weten het doel van speciale preventie als element van leedtoevoeging.
31. Daarnaast houdt DNB rekening met het betoog van Sunro dat de opbrengst van Sunro [VERTROUWELIJK], en dat de boete daarop in mindering moet

worden gebracht. Sunro heeft in dat verband toegelicht dat de uitbraak van het coronavirus en de negatieve effecten daarvan op de winstgevendheid en het eigen vermogen van Sunro, ertoe hebben geleid dat [VERTROUWELIJK] Sunro niet heeft kunnen verkopen aan een andere partij. Er is uitsluitend nog enig voordeel behaald met de afkoop van het huurcontract van het bedrijfspand aan het Damrak, maar dat voordeel is (aanzienlijk) lager dan de opbrengst zou zijn geweest bij verkoop van de onderneming onder normale omstandigheden.

Datum

21 mei 2024

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

32. Hoewel bij het beoordelen van de draagkracht alleen de draagkracht van de beboete entiteit wordt gezien, en de eventuele nadelige gevolgen voor de aandeelhouder daarbij doorgaans niet relevant zijn, ziet DNB in dit specifieke geval, vanwege de genoemde omstandigheden en in het licht van het evenredigheidsbeginsel, wel aanleiding om met die gevolgen rekening te houden. In het eerdergenoemde beleid is bepaald dat een bestuurlijke boete voor rechtspersonen in beginsel niet lager kan worden vastgesteld dan EUR 10.000,-, maar dat verdergaande matiging kan plaatsvinden op grond van bijzondere omstandigheden van het geval. DNB meent dat van dergelijke bijzondere omstandigheden sprake is en bepaalt daarom in heroverweging de hoogte van de boete op EUR 500,-. Het bezwaar is om die reden gegrond.

4.4 Conclusie

33. Uit het voorgaande volgt dat het bezwaar van Sunro slaagt voor zover het de hoogte van de boete betreft. DNB herroept dan ook in zoverre het Primaire Besluit en bepaalt de boete alsnog op EUR 500,-, onder handhaving van het Primaire Besluit voor het overige en onder aanvulling van de motivering met de overwegingen uit deze beslissing op bezwaar.

5. Beslissing op bezwaar

34. DNB
- verklaart het bezwaar *gegrond*,
 - herroept het Primaire Besluit voor zover het de hoogte van de opgelegde bestuurlijke boete betreft;
 - bepaalt de hoogte van die boete alsnog op EUR 500,- en bepaalt dat deze beslissing in zoverre in de plaats treedt van het Primaire Besluit, en
 - laat het Primaire Besluit voor het overige in stand, onder aanvulling van de motivering zoals opgenomen in dit besluit.

6. Beroep

35. Tegen deze beslissing op bezwaar kan een belanghebbende, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit, beroep instellen bij:

Rechtbank Rotterdam
Afdeling Publiek
Team 2 Bestuursrecht
Postbus 50951
3007 BM ROTTERDAM

36. Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Meer informatie over het instellen van digitaal beroep is beschikbaar via <https://mijn.rechtspraak.nl>.

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank N.V.

[VERTROUWELIJK]

Directeur

Datum

21 mei 2024

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bijlagen: 1