

AANTEKENEN / PERSOONLIJK

[Naam- en adresgegevens]

Postbus 14052 • 3508 SC Utrecht
Maliebaan 79 • 3581 CG Utrecht

E bft.post@bureaufit.nl

T 030 251 69 84

W www.bureaufit.nl

Datum	21 maart 2025	Behandelaar	[naam]
Ons kenmerk	[kenmerk]		
Uw kenmerk	-	Telefoon	[telefoonnummer]
Betreft	Beslissing op bezwaar boete BDO Audit & Assurance B.V.	E-mail	[e-mailadres]

Geachte [naam],

Bij e-mail van 8 november 2024, aangevuld op 23 december 2024, heeft u namens uw cliënt BDO Audit & Assurance B.V. (hierna: BDO) bezwaar gemaakt tegen het besluit van 1 oktober 2024 waarbij aan BDO een bestuurlijke boete is opgelegd (hierna: boetebesluit).

De heroverweging van het boetebesluit naar aanleiding van uw bezwaar leidt niet tot herroeping van het besluit. Wel wordt de motivering van het besluit aangevuld.

In deze brief wordt eerst ingegaan op het verloop van de procedure tot nu toe. Vervolgens komt de beslissing op bezwaar tegen het boetebesluit aan de orde. Hierbij wordt ook uw verzoek om vergoeding en de mogelijkheid om in beroep te gaan besproken. [...]

Verloop van de procedure

- Vanaf 1 november 2022 hebben toezichthouders van het BFT bij BDO een onderzoek verricht naar de naleving van de Wwft. De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in het definitieve onderzoeksrapport van 2 april 2024.
- De afdeling Juridische Zaken / Handhaving heeft kennisgenomen van dit rapport en bij brief van 7 mei 2024 [...] kenbaar gemaakt om een bestuurlijke boete op te leggen [...]. BDO is hierbij in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven.
- Op 12 juli 2024 heeft een zienswijzezitting plaatsgevonden op het kantoor van het BFT. Hiervan is een verslag opgesteld.
- Op 1 oktober 2024 heeft het BFT het besluit genomen om een bestuurlijke boete op te leggen [...].
- [...]
- Op 8 november 2024 heeft u namens uw cliënt, BDO, een pro forma bezwaar ingediend waarbij u heeft verzocht om een termijn voor het indienen van aanvullende gronden en heeft verzocht om rechtstreeks beroep bij de rechtbank.

Datum 21 maart 2025

Ons kenmerk [kenmerk]

- Het BFT heeft u bij brief van 18 november 2024 laten weten een besluit te nemen over het verzoek tot rechtstreeks beroep na ontvangst van de aanvullende gronden en u een termijn van zes weken gegeven voor het aanvullen van de gronden.
- Op 23 december 2024 heeft u uw gronden aangevuld.
- Bij brief van 9 januari 2025 heeft het BFT u laten weten niet in te stemmen met het verzoek om rechtstreeks beroep gelet op uw uitvoerige bezwaargronden. In deze brief bent u ook uitgenodigd voor een hoorzitting op het kantoor van het BFT en bent u gewezen op de mogelijkheid tot inzage in de op de zaak betrekking hebbende stukken.
- Op vrijdag 31 januari 2025 heeft u op uw verzoek digitaal de op de zaak betrekking hebbende stukken per bestandenpostbus ontvangen.
- De hoorzitting heeft plaatsgevonden op 5 februari 2025. Voor het verslag van de hoorzitting verwijst het BFT u naar **bijlage 1**. De voorgedragen pleitnota is opgenomen in **bijlage 2**.

Beslissing op bezwaar tegen het boetebesluit

Met het bestreden boetebesluit d.d. 1 oktober 2024 is aan BDO een boete opgelegd ten bedrage van € 1.323.000. De boete ziet op een overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft).

Bezwaargronden boetebesluit

U verzoekt om het boetebesluit geheel dan wel gedeeltelijk te herroepen of subsidiair het boetebedrag aanzienlijk te matigen. In dat verband heeft u, kort en zakelijk weergegeven, de volgende bezwaargronden aangevoerd.

1. De rol van de accountants (en de Wwft)

Een accountant controleert bij het uitvoeren van een controleopdracht of de jaarrekening van de onderneming een goede weergave is van de financiële situatie van die onderneming. Het doel hiervan is dat de accountant met een hoge mate van zekerheid kan zeggen dat de jaarrekening geen materiële afwijkingen bevat. Hierbij beoordeelt hij in beginsel niet alle transacties die door de onderneming zijn aangegaan tijdens het controlejaar.

Volgens u heeft de wetgever de accountant dan ook niet als Wwft-instelling aangewezen om steeds een diepgaande beoordeling van alle financiële transacties te verrichten zodat kan worden beoordeeld of eventueel sprake is van witwassen of terrorismefinanciering.

U stelt dat slechts als de accountant uit hoofde en binnen de kaders van zijn dienstverlening kennisneemt van een transactie en op basis van die kennis tot de conclusie komt dat er aanleiding is te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme, dan is BDO op grond van artikel 16, eerste lid Wwft verplicht deze transactie te melden. [...]

2. Hindsight bias

U stelt dat de kennis van de huidige situatie met betrekking tot de Russische inval in Oekraïne, kleurt hoe we naar het verleden kijken en daarmee ook naar de controlewerkzaamheden van de accountant die in 2020 waren afgerond.

De accountant heeft bij de afronding van de controle over het boekjaar 2019/2020 op 30 oktober 2020 kennisgenomen van de transactie die ten grondslag ligt aan het boetebesluit. Dit was bijna 1,5 jaar voor

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

de Russische inval in Oekraïne en het eerste pakket van sanctiemaatregelen. Op dat moment was de betrokkenheid van personen met een Russische achtergrond en/of nationaliteit op zichzelf niet ongebruikelijk en dus geen reden te speuren naar financiële links met personen waarop op dat moment sancties van toepassing waren.

Volgens u blijkt uit het concept-rapport van het BFT dat de beoordeling gekleurd is door de Russische aspecten van deze zaak. Hierbij verwijst u naar het concept-rapport en verschillende passages waaruit zou blijken dat de focus op Rusland en Russen ook duidelijk is terug te zien zoals het benoemen van de Russische nationaliteit bij personen en stellen dat Rusland een hoog risico land is.

Volgens u blijkt uit het onderzoeksrapport duidelijk dat de Russische nationaliteit van de investeerder bij heeft gedragen aan de conclusie dat sprake is van een ongebruikelijke transactie. U stelt dat het onderzoek is gestart omdat sprake was van een buitenlandse (Russische) investeerder. Indien hier geen sprake van was geweest was het BFT naar alle waarschijnlijkheid ook geen onderzoek gestart naar [naam 1] en was de Letter of Credit niet in een ander daglicht geplaatst.

3. Bezwaargronden met betrekking tot ongebruikelijkheid

U stelt voorop dat tijdens het afronden van de controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2019/2020 van [naam 1] op 30 oktober 2020 geen kennis is genomen van de Letter of Credit door BDO. Deze was niet opgenomen in het controledossier en hoefde ook niet te worden opgevraagd voor de controlewerkzaamheden. BDO heeft vastgesteld dat de ontvangsten van de drie stortingen feitelijk hebben plaatsgevonden en pasten binnen de garantstellingsovereenkomst die [naam 2] had gesloten met [naam 1]. De garantstellingsovereenkomst is ontvangen en beoordeeld door BDO.

Daarnaast geeft u aan dat bij zowel BDO als de klant geen aanleiding bestond te twijfelen aan het feit dat met de betalingen onder de Letter of Credit uitvoering werd gegeven aan de garantstellingsovereenkomst tussen [naam 2] en [naam 1]. BDO heeft tijdens de controlewerkzaamheden, welke ook onderdeel zijn van het controledossier, de notulen van [naam 3] ingezien. Hieruit blijkt duidelijk dat de Letter of Credit tot doel had om uitvoering te geven aan de garantstellingsovereenkomst. De betalingen werden pas gedaan nadat [naam 1] een verzoek deed op grond van de garantstellingsovereenkomst, de betalingen hadden de hoogte waarom [naam 1] had verzocht, over de uitvoering vond overleg met zowel [naam 4] als [naam 5] plaats en de klant had op diverse documenten ook de bevestiging gezien en gegeven dat [naam 2] de wederpartij was. Deze heeft u als bijlage bij het bezwaarschrift gevoegd. Volgens u is er dan ook geen enkele aanleiding om in dit specifieke geval direct tot ongebruikelijkheid te concluderen op grond van de vermelding 'Standby L/C' op de afschriften die de accountant inzag.

Dit maakt dat BDO tijdens de controlewerkzaamheden in 2020 oordeelde en mocht oordelen dat geen sprake was van een ongebruikelijke transactie in de zin van artikel 16, eerste lid Wwft.

Na de Russische inval in Oekraïne zag BDO gezien de nationaliteit van de uiteindelijk belanghebbende en de sanctiemaatregelen wel aanleiding tot een herbeoordeling van de transactie. Hierbij is vastgesteld dat de Letter of Credit duidelijk [naam 2] als wederpartij had en [naam 1] als beneficiary. Ook zijn vragen gesteld over de redenen voor het gebruik van de Letter of Credit.

3.1 *Ongebruikelijkheid Letter of Credit*

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

Met betrekking tot het gebruik van de Letter of Credit stelt u dat dit voornamelijk wordt gebruikt in het internationale handelsverkeer maar dat dit niet uitsluit dat het ook in andere situaties kan worden gebruikt. Een Letter of Credit wordt vaak als garantie voor betalingen gebruikt, zoals in dit geval de betalingen onder de garantstellingsovereenkomst. U stelt dat in 2022 is gebleken dat er goede redenen bestonden voor het gebruik van een Letter of Credit. Er werd voor dit instrument gekozen om het liquiditeitsbeslag van de garantiestortingen op [naam 2] te beperken. Met de Letter of Credit kon [naam 1] vooraf aantonen in staat te zijn de vereiste betaling te verrichten op het moment dat de betaling verschuldigd zou worden, zonder al een beslag te hoeven leggen op de liquide middelen van [naam 2] voordat die middelen ook feitelijk nodig waren voor de betaling. U geeft aan dat het voorgaande volgens [...] een algemeen bekende reden is voor de keuze voor een Letter of Credit.

3.2 Onduidelijke herkomst van de stortingen

U stelt dat het BFT de conclusie dat het gebruik van een Letter of Credit tot een ongebruikelijke transactie leidt baseert op enkel en alleen de stelling dat door het gebruik van dit instrument de herkomst van de gelden onduidelijk is. Volgens u is echter wel degelijk duidelijk wie de wederpartij was en de initiator van de Letter of Credit. De Letter of Credit stond niet op zichzelf, maar gaf uitvoering aan een reeds gesloten garantstellingsovereenkomst waarbinnen eerdere garantiebetalingen ook rechtstreeks werden gedaan vanaf een Zwitserse bankrekening bij [naam 5]. U stelt dat het onjuist is dat de herkomst van de gelden onbekend was. In de garantstellingsovereenkomst is overeengekomen onder welke voorwaarden [naam 2] betalingen zou doen aan [naam 1]. De Letter of Credit kan niet los worden gezien van die overeenkomst. Voor BDO was het dus duidelijk waar de garantiestortingen vandaan kwamen en ook [naam 1] had een reden gegeven voor het gebruik van de Letter of Credit. BDO blijft dan ook bij haar standpunt dat in 2020 geen sprake was van een ongebruikelijke transactie op de destijds bekende feiten en omstandigheden.

3.3. Ongebruikelijk stortingspatroon en wijziging betaalmethode

U stelt dat er geen sprake was van een ongebruikelijk stortingspatroon. De hoogte van de stortingen was niet ongebruikelijk en de wijziging van de betaalmethode (naar Letter of Credit) leidt volgens u niet tot ongebruikelijkheid.

3.4 Later verkregen bewijs

Bij auditwerkzaamheden in 2022 zijn door BDO, in het kader van een herbeoordeling van de in 2020 bekende feiten rondom de garantiestortingen, vragen gesteld aan [naam 1] over de betreffende transacties. Dit onderzoek gaf geen aanleiding alsnog tot ongebruikelijkheid te concluderen. Deze conclusie komt ook naar voren in het [rapport] uit 2024, dat in opdracht van [naam 6] is opgesteld. Ook blijkt uit het SWIFT-bericht van 30 september 2019 dat de Letter of Credit op naam van [naam 2] was gesteld. Al deze latere omstandigheden bevestigen volgens u dat BDO destijds terecht heeft geconcludeerd dat geen sprake was van een ongebruikelijke transactie. Hierbij verwijst u naar een uitspraak van het CBb uit 2019 waarin achteraf een aannemelijke verklaring zou zijn gegeven, die bij de beoordeling betrokken moest worden. Volgens u kan het BFT dus niet deze aanvullende informatie als niet relevant terzijde schuiven.

3.5 Rechtszekerheid

Ook stelt u dat het standpunt van het BFT dat het gebruik van een Letter of Credit een transactie ongebruikelijk maakt als niet eerder voor dit instrument is gekozen en onduidelijk is welk tegenrekeningnummer is gebruikt, in strijd is met de rechtszekerheid. Dit omdat dit niet uit de Wwft of de Voorbeelden bij de subjectieve indicator voor het melden van ongebruikelijke transacties van het BFT

zelf blijkt. Ook merkt u op dat ten tijde van de gestelde overtredingen er geen publicaties beschikbaar waren waaruit BDO had kunnen afleiden dat het gebruik van de Letter of Credit tot een melding aan de FIU zou moeten leiden. Hierbij merkt u ook op dat in een interview met het BFT wordt aangegeven dat preventie de voorkeur heeft 'maar als er niet wordt geluisterd, volgen er onherroepelijke boetes.' U stelt dat van niet luisteren in dit geval geen sprake kan zijn, nu het BFT ooit eerder kenbaar heeft gemaakt dat elke transactie van de klant met een derde waarbij een Letter of Credit wordt gebruikt als ongebruikelijk moet worden gemeld.

4. Afwijken definitief onderzoeksrapport

Uit het definitieve onderzoeksrapport blijkt dat drie aspecten aan de conclusie ten grondslag liggen dat de transactie als ongebruikelijk aangemerkt zou moeten worden. Namelijk de omvang van de stortingen, de keuze van een ander betaalinstrument dan voorheen en de onduidelijke herkomst van de stortingen.

De omvang van de stortingen is in het boetebesluit niet aangemerkt als omstandigheid die bijdraagt aan het ongebruikelijke karakter. In het onderzoeksrapport was dit echter wel een belangrijk onderdeel van de motivering. U stelt daarom dat het BFT had moeten onderbouwen waarom deze afwijking van het onderzoeksrapport voor de conclusie niet van belang is.

Daarnaast stelt u dat in het boetebesluit de ongebruikelijkheid enkel en alleen gebaseerd is op het gebruik van een Letter of Credit, terwijl in het onderzoeksrapport ook de keuze voor een ander betaalinstrument dan voorheen een factor was om de transactie als ongebruikelijk aan te merken.

Ook geeft u aan dat volgens het onderzoeksrapport een Letter of Credit een gebruikelijk financieel instrument is voor zover het in- en exporttransacties in het internationale handelsverkeer betreft. Omdat het in dit geval om een garantstelling ging is het gebruik van een Letter of Credit volgens het BFT ongebruikelijk. U wijst het BFT er hierbij op dat het BFT een onjuiste interpretatie van het begrip 'ongebruikelijk' hanteert. Volgens u geeft het BFT invulling aan het begrip zoals in het normale spraakgebruik: ongewoon, niet standaard voorkomend. Dit is echter niet de invulling die de Wwft geeft aan het begrip ongebruikelijk. Een transactie is pas ongebruikelijk als één van de indicatoren zich voordoet. De enkele verwijzing naar voorbeelden D2 en E3 uit de Specifieke Leidraad 2018 van het BFT is geen onderbouwing waarom in dit specifieke geval sprake is ongebruikelijkheid in de zin van de Wwft.

5. Verwijtbaarheid

In uw bezwaarschrift voert u aan dat het BFT ten onrechte niet in gaat op de eisen die worden gesteld aan functioneel daderschap. Een belangrijk criterium uit het Drijfmest-arrest is dat de verboden gedraging past in de normale bedrijfsvoering. Volgens u is in dit geval hier niet aan voldaan, omdat het BFT heeft geconstateerd dat geen sprake is van een structurele overtreding. BDO beschikt namelijk wel over deugdelijke Wwft-procedures, risicobeleid en -management. Ook voldoen zij aan de eisen ten aanzien van opleiding, bewustwording en doorlichting en heeft BDO de compliance- en auditfunctie deugdelijk ingericht. Het [...] kan niet worden geacht te passen in de normale bedrijfsvoering.

6. Bezwaargronden met betrekking tot het boetebeleid en (de hoogte van) de boete

U stelt dat doordat de boete is bepaald op [...] van de omzet van BDO een ongekend hoge boete van 1,3 miljoen euro is opgelegd voor één overtreding van de Wwft. BDO meent dat het boetebeleid van het BFT in strijd is met het wettelijke boetestelsel van de Wwft. Het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (hierna: Bbbfs) is een nadere uitwerking van artikel 31, eerste lid Wwft. Het Bbbfs geeft weer hoe volgens de wetgever de hoogte van een bestuurlijke boete moet worden bepaald binnen het kader van

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

de Wwft. Volgens u vloeit hieruit voort dat aan een accountant geen omzetgerelateerde boete mag worden opgelegd. Het BFT had bij de boete aan BDO uit moeten gaan van een basisbedrag conform artikel 31 Wwft en het Bbbfs. De boete moet evenredig zijn en niet willekeurig ten aanzien van aan andere instellingen door het BFT opgelegde boetes. Hieraan is ook niet voldaan.

U geeft aan dat het BFT Boetebeleid geen beleidsregel is als bedoel in artikel 4:81 van de Awb, omdat dit niet is gepubliceerd in de Staatscourant en daardoor niet in werking is getreden. Dit maakt dat het BFT steeds moet beoordelen of toepassing van het BFT Boetebeleid in een specifiek geval wel evenredig is. Ook geeft u aan dat bij toepassing van het BFT Boetebeleid er voor één overtreding een boete wordt opgelegd die ongekend hoog is en even hoog is in het geval er meer overtredingen waren geweest. Ook stelt u dat het beleid in strijd is met het uitgangspunt in de jurisprudentie dat een boete evenredig moet worden gematigd indien er minder bevindingen aan ten grondslag liggen.

Daarnaast voert u aan dat het BFT haar stelling dat de overtreding ernstig en verwijtbaar is niet heeft onderbouwd. Het boetebesluit is hiermee onvoldoende gemotiveerd. Daarnaast geeft u aan dat de boete vele malen hoger is dan eerdere boetes die het BFT voor overtredingen van de Wwft aan anderen heeft opgelegd. Eerdere boetes wijken significant af van het basisbedrag van 2 miljoen euro, zelfs indien sprake is van meerdere overtredingen per overtreder. Door dit bij BDO niet te doen, is de boete onevenredig, disproportioneel en in strijd met het verbod van willekeur.

Ook stelt u dat het boetebesluit onvoldoende is gemotiveerd, omdat het BFT aan vele relevante omstandigheden van het geval voorbij gegaan is die bij de beoordeling van de ernst en verwijtbaarheid betrokken hadden moeten worden.

Beoordeling van uw bezwaar tegen het boetebesluit

Hieronder worden uw bezwaargronden beoordeeld gevolgd door de conclusie.

1. Rol van de accountant

In de kern komt het standpunt van BDO erop neer dat niet van een accountant kan worden verwacht dat bij het afgeven van een controleverklaring iedere transactie in detail wordt beoordeeld, omdat een accountant in het kader van zijn dienstverlening alleen kennis neemt van transacties tussen de klant en derden na afloop van het boekjaar en enkel indien dit nodig is voor deze controle. Het BFT stelt zich ook niet op het standpunt dat een accountant iedere transactie tot in detail moet beoordelen, maar wel dat risicogerichte monitoring is vereist. Ook neemt een accountant op meerdere momenten kennis van documenten van de cliënt. Een jaarrekeningcontrole bestaat uit meerdere fasen. Van het vaststellen van de controleopdracht, de voorbereiding en bepaling controle aanpak tot de evaluatie en afronding van de controle. Daarbij merkt het BFT op dat het er niet om gaat of de klant achteraf aan de Wwft-verplichting heeft voldaan, maar over BDO zelf als Wwft-instelling die op grond hiervan verplichtingen moet nakomen. BDO blijkt op 30 april 2020 een aantekening te hebben gemaakt in 'account acceptance' dat sprake is van een corruptierisico, omdat de branche zich kenmerkt door [...]. Het BFT verwijst hiervoor naar het onderzoeksrapport nr. 158 en 159. Ook is door BDO besloten dat betrokkenheid van de afdeling QRM noodzakelijk was bij de aanvaarding van de opdracht. Door QRM is besloten om de afdeling FLS (Forensic & Litigation Support) in te zetten voor het controle jaar 2018/2019. Dit is van invloed op de controle aanpak. De werkzaamheden die uitgevoerd worden ten behoeve van de jaarrekeningcontrole zijn gerelateerd aan de risicoanalyse. De Wwft maakt hiervan een onderdeel uit. Binnen de Wwft vervult de accountant een poortwachtersfunctie. De plicht om ongebruikelijke transacties bij de FIU-NL te melden is een belangrijk onderdeel van de bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme.

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

In dit specifieke geval ging het om omvangrijke garantiestortingen die essentieel waren voor de financiering van de cliënt en de continuïteit. Zowel de aandelenoverdracht als de financiële geldstromen met betrekking tot de aandeelhouder zijn daarnaast een materiële post. Bovendien heeft BDO voorafgaande aan de controleopdracht van de jaarrekening een aanvullende opdracht gedaan naar het businessplan waarvan de garantstelling een belangrijk onderdeel vormde.

Uit de door BDO overgelegde stukken (o.a. de bankafschriften) blijkt ook dat de garantiestortingen zijn beoordeeld door het controleteam. De bankafschriften zijn namelijk voorzien van digitale aantekeningen van een medewerker van het controleteam, gedateerd 10 september 2020, dus vóór de afgaande aan het uitbrengen van de controleverklaring op 30 oktober 2020. Uit deze aantekeningen blijkt verder het volgende. De stortingen via de Letter of Credit hebben een groene arcering. Die arcering is anders dan bij de agiostortingen (dat zijn de girale overboekingen) die direct afkomstig zijn van [naam 2]. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de stortingen zijn opgemerkt. De bankafschriften zijn bijgevoegd als **bijlage 3**. Op de bankafschriften waarop een storting staat waarbij een Letter of Credit is gebruikt ontbreekt een tegenrekening (zie bijvoorbeeld bijlage 3a). Wel staat erop dat het gaat om een overboeking door [naam 5] AG met de omschrijving 'Payment in reduct. Standby L/CIAL drawing date'. Hieruit blijkt dat het gaat om een boeking onder de Standby Letter of Credit met overboeking door [naam 5]. In de kantlijn staat dat een medewerker van BDO op 10 september 2020 een rechthoek om deze overboeking heeft geplaatst. Op de bankafschriften waarop een storting staat waarbij geen Letter of Credit is gebruikt staat bij 'description of entries' een Zwitserse bankrekening ten name van [naam 2]. Dit geldt is dus rechtstreeks overgemaakt door [naam 2] (zie bijvoorbeeld bijlage 3d). Op deze bankafschriften is niet om het bedrag zelf maar om het gehele kader een rechthoek geplaatst. In de kantlijn staat de naam van degene die dat heeft gedaan op 4 mei 2020.

Ook merkt het BFT op dat de vergelijking die BDO maakt met banken niet opgaat. Zowel de bank als een accountant zijn inderdaad een Wwft-instelling, maar de aard van de werkzaamheden van de bank en de accountant zijn volledig verschillend. De inrichting van de monitoring van transacties is dus niet te vergelijken. Bij banken ziet het monitoren op de uitvoering van de transacties en bij de accountant eveneens op de transacties, maar dan op het moment van samenstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening.

Kortom, de garantiestortingen waar het in deze zaak om draait dienden bekend te zijn bij BDO omdat ze essentieel en materieel zijn. Ze waren ook bekend bij BDO en zijn door het controleteam beoordeeld. De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat een accountantsorganisatie als BDO de poortwachtersrol van de Wwft naleeft. Het oppakken van Wwft-risico's rond garantiestortingen als de onderhavige is daar een essentieel onderdeel van.

2. Hindsight Bias

BDO beticht het BFT ten onrechte van het toepassen van Hindsight Bias met betrekking tot de situatie in Oekraïne en het sanctiepakket tegen Rusland. Het onderzoek is gestart in het kader van een thematisch onderzoek en het mediabericht uit de Gelderlander. De nationaliteit van de investeerder heeft geen rol gespeeld bij het starten van het onderzoek. Het benoemen van de nationaliteiten en het feit dat de koopsom van de aandelen is betaald in Russische roebels is een beschrijving van de feiten, zoals BDO ook zelf in hun dossier spreekt van 'een Russische eigenaar', zie hiervoor bijvoorbeeld alinea 221 uit het definitieve onderzoeksrapport over de reactie van QRM op de e-mail van 1 mei 2018 waarin wordt aangegeven dat subjectieve indicatoren van toepassing zijn zoals o.a. 'Russische eigenaar'. Ook in de [...] wordt gesproken van 'Russische eigenaar'. De nationaliteit is geen omstandigheid op grond waarvan de

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

transacties in het boekjaar 2019/2020 als ongebruikelijk zijn aangemerkt. In het boetebesluit is dit eveneens toegelicht, alsmede in alinea 206 van het onderzoeksrapport.

In het verlengde van dat u stelt dat kennis van de huidige situatie kleurt hoe we naar het verleden kijken, en daarmee ook naar de controlewerkzaamheden die in 2020 zijn afgerond, merkt het BFT op dat de feiten en omstandigheden die BDO na het moment van 30 oktober 2020 heeft vergaard geen rol spelen voor de ongebruikelijkheid van de transactie zoals daar op of omstreeks 30 oktober 2020 kennis van is genomen. Deze omstandigheden bevestigen echter wel de ongebruikelijkheid van de transactie.

BDO had de drie garantiestortingen middels een Letter of Credit op of omstreeks 30 oktober 2020 onverwijld moeten melden als ongebruikelijke transactie aan de FIU-NL. Deze transacties zijn immers toen, tijdens het afronden van de controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2019/2020 van [naam 1], bekend geworden.

3. Ongebruikelijke transactie door gebruik Letter of Credit

Uw bezwaar ten aanzien van de ongebruikelijkheid van de Letter of Credit slaagt niet. Het BFT handhaaft het standpunt dat BDO op of omstreeks 30 oktober 2020 bekend is geworden met een ongebruikelijke transactie en onverwijld een melding had moeten indienen. Hierna wordt in aanvulling op de motivering van het primaire besluit nader toegelicht waarom bij deze risicovolle cliënt het gebruik van de Letter of Credit met onduidelijke herkomst van het vermogen een ongebruikelijke transactie vormde.

3.1 *Risicovolle cliënt*

[naam 1] was een voor de Wwft risicovolle cliënt. BDO was hier al voorafgaand aan afronding van de controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2019/2020 rond 30 oktober 2020 van op de hoogte. Dit betekent dat BDO extra alert moest zijn op ongebruikelijkheden bij het verrichten van werkzaamheden. Tot de omstandigheden op basis waarvan [naam 1] een risicovolle cliënt was behoren -onder meer- de volgende feiten:

- [...]
- Bij aanvang van de zakelijke dienstverlening heeft BDO al risico's geïdentificeerd in het kader van een onderzoek naar het businessplan seizoen 2018/2019 van [naam 1] voor [naam 6] waar onderstaande aandeeloverdracht onderdeel van uitmaakt. Begin 2018 was [naam 7] enig aandeelhouder van [naam 1] en tevens enig aandeelhouder van [naam 8] (een entiteit gevestigd op de Britse Maagdeneilanden). Uit hoofde van een overeengekomen garantstelling zijn meerdere malen liquiditeiten gestort naar [naam 1] die dit weer doorstortte naar [naam 1]. [...] Feitelijk vormde dit dezelfde modus operandi als onder de garantstelling met [naam 2], maar dan met [naam 7] als aandeelhouder in plaats van [naam 9]. BDO heeft op 20 februari 2018 kennis genomen van een onderzoeksrapport naar de eigendom en zeggenschap van [naam 1], alsmede de geldstromen van [naam 1]. Het onderzoek is in opdracht van [naam 6] door [naam 10] uitgevoerd. [...] BDO heeft na lezing van het rapport van [naam 10] een conclusie vastgelegd in het dossier waarin wordt aangegeven dat [...] Zie hiervoor alinea 82 van het definitieve onderzoeksrapport.

Aanzienlijke afwaardering vordering, en entiteiten in jurisdicties met beperkte transparantie

- In mei 2018 worden de aandelen in [naam 1] overgedragen van [naam 7] aan [naam 9], tevens enig aandeelhouder van [naam 2] (een entiteit gevestigd op de Britse Maagdeneilanden, hierna: [naam 2]). De bestuurder van [naam 2] is gevestigd op Cyprus. De vordering van nominaal 136

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

miljoen euro die [naam 8] heeft op [naam 1] wordt overgedragen aan [naam 9] voor 10 miljoen euro. Een aanzienlijk lager bedrag. Dit is aanleiding om extra alert te zijn. Binnen de structuur van [naam 2] wordt gebruik gemaakt van entiteiten in jurisdicties met beperkte transparantie zoals de Britse Maagdeneilanden of de Kaaimaneilanden en Zwitserse bankrekeningen. BDO was hier zelf ook van op de hoogte, gezien het feit dat een accountant van BDO, [naam 11], op 1 mei 2018 bij QRM meldde dat er mogelijk sprake was van een ongebruikelijke transactie (zie alinea 68 onderzoeksrapport).

Herkomst van het vermogen onduidelijk

- [naam 2] heeft een garantstellingsovereenkomst met [naam 1] gesloten ten bedrage van 20,5 miljoen euro. BDO heeft, voorafgaand aan de controlewerkzaamheden voor het boekjaar 2019/2020, onderzoek gedaan naar de herkomst van het vermogen van [naam 2] in het kader van het business plan waarvan de garantstelling een belangrijk onderdeel vormde. Gebleken is dat niet alle antwoorden van voldoende onderbouwing konden worden voorzien. [...] Voor een toelichting van de onduidelijkheid rond de herkomst van het vermogen verwijst het BFT naar het onderzoeksrapport. Het gaat onder meer om de volgende punten.
 - De belangrijkste inkomstenbron van [naam 2] is dividend uit deelnemingen. Van twee deelnemingen uit 2017 ([naam 12] gewaardeerd à [bedrag] en [naam 13] à [bedrag]) heeft BDO echter geen jaarcijfers ontvangen, ondanks het verzoek daartoe.
 - In 2017 heeft [naam 2] [bedrag] dividend ontvangen uit hoofde van een investering in [naam 12] via [naam 14]. Uit de in het dossier opgenomen documenten blijkt niet waarom voor deze route (via een trust) is gekozen met betrekking tot deze substantiële dividenduitkering.
 - Ultimo 2017 heeft [naam 2] leningen aan derden verstrekt ten bedrage van [bedrag] en is er [bedrag] door derden afgelost op leningen die zijn verstrekt door [naam 2]. Onduidelijk is hoe de leningen zijn opgebouwd. BDO's vragen over deze leningen en aflossingen zijn beperkt beantwoord en niet (afdoende) onderbouwd met onderliggende documenten.

Voor verdere toelichting op de risicovolle aspecten rond deze cliënt verwijst het BFT naar het onderzoeksrapport. Deze risicovolle omstandigheden in combinatie met [...] maken dat BDO al voorafgaand aan het moment van overtreding op of omstreeks 30 oktober 2020, te maken had met een risicovolle cliënt waarbij extra aandacht moest worden besteed aan de herkomst van de gelden c.q. de geldstromen en de achtergrond van de financier.

In september 2022 is vervolgens door BDO een herbeoordeling uitgevoerd van de transactiestortingen in 2020. Het onderzoek van het BFT was kort daarvoor aangekondigd, op 28 juni 2022, waarbij in een brief door het BFT is vermeld dat het bij het onderzoek om [naam 1] ging. De redenen voor de herbeoordeling waren volgens BDO gewijzigde omstandigheden rondom de Russische aandeelhouder van [naam 1] en het uitblijven van antwoorden van [naam 1] op vragen van de controlerend accountant. Ten aanzien van het feit dat de drie transacties met Letter of Credit afweken van andere stortingen die direct afkomstig waren van een rekening op naam van [naam 2] heeft BDO destijds het volgende opgemerkt (zie bijlage 9 bij het onderzoeksrapport en [...]): *'Het gebruik van een Letter of Credit kent een beperking in het vaststellen van de herkomst van de middelen. De Letter of Credit kent weliswaar de tenaamstelling van [naam 2], maar onduidelijk is of het tegenrekeningnummer van de betaling op naam van [naam 2] staat.'* Verder heeft BDO in 2022 uiteindelijk navraag gedaan bij [naam 1] naar de reden voor het gebruik van

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

de Letter of Credit in 2019/2020. Als reden werd gegeven het liquiditeitsbeslag dat de garantiestortingen legden op [naam 2]. [...] Kortom, in september 2022 werden omstandigheden bekend die de Wwft-risico's rond cliënt [naam 1] bevestigden. BDO heeft op dat moment nog steeds de ongebruikelijkheid van de drie garantiestortingen waarbij een Letter of Credit is gebruikt niet onderkend.

Vervolgens zijn op 1 november 2022 nieuwe omstandigheden aan het licht gekomen bij BDO. Het gaat om een drietal nieuwe ontwikkelingen waaronder monitoring ter naleving van de sanctieregelgeving als gevolg van de inval in Oekraïne, de aangezegde opzegging van de bankrelatie met [naam 1] door [naam 4] en diverse vragen vanuit [...] [naam 6] aangaande de voorgenomen aandelenoverdracht van [naam 9] aan een beoogde nieuwe investeerder. Wederom zijn de transacties middels Letter of Credit opnieuw beoordeeld. Opnieuw Wwft-risico's rond cliënt [naam 1]. [...] Het BFT merkt op dat nagenoeg alle van deze "nieuwe ontwikkelingen" niet nieuw waren (zie alinea 263 en 264 van het onderzoeksrapport). Alleen de aanzegging tot opzeggen van de bankrelatie door [naam 4] werd BDO op 1 november 2022 bekend.

Uit het bovenstaande blijkt dat [naam 1] ten tijde van de overtreding in oktober 2020 een risicovolle cliënt betrof. In september 2022 en in november 2022 kwamen daar nog extra risicovolle aspecten bij. Extra alertheid op Wwft-risico was bij deze cliënt noodzakelijk.

3.2 en 3.4 Ongebruikelijkheid Letter of Credit en stortingspatroon

In de jaren 2018, 2019 en 2020 zijn verschillende garantiestortingen gedaan van in totaal 17,65 miljoen euro. In het boekjaar 2019/2020 zijn drie garantiestortingen door de bank [naam 5] op de bankrekening van de [naam 1] gestort middels een Letter of Credit. Het ging om stortingen van een bedrag van 1,8 miljoen euro op 15 augustus 2019, 2,5 miljoen euro op 23 december 2019 en 1,9 miljoen euro op 15 juni 2020. De overige garantiestortingen waren allen rechtstreeks afkomstig van een Zwitserse bankrekening van [naam 2] bij [naam 5].

Schematisch ziet dat er als volgt uit:

15-3-2019	Girale overboeking vanaf Zwitserse bankrekening [naam 2]	2.000.000
9-5-2019	Girale overboeking vanaf Zwitserse bankrekening [naam 2]	1.850.000
7-6-2019	Girale overboeking vanaf Zwitserse bankrekening [naam 2]	2.000.000
15-8-2019	Letter of Credit	1.800.000
23-12-2019	Letter of Credit	2.500.000
15-6-2020	Letter of Credit	1.900.000
25-9-2020	Girale overboeking vanaf Zwitserse bankrekening [naam 2]	4.600.000
Totaal		17.650.000

De stortingen middels een Letter of Credit zijn dus afwijkend ten opzichte van de overige garantiestortingen. 'E3: Het betaalverkeer vertoont een ongebruikelijk patroon' is een voorbeeld uit de Specifieke Leidraad van het BFT voor de subjectieve indicator.

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

U heeft aangevoerd dat de keuze voor de Letter of Credit niet ongebruikelijk is ondanks dat u het met het BFT eens bent dat de Letter of Credit voornamelijk gebruikt wordt in het internationale handelsverkeer. Volgens u werd voor dit instrument gekozen om het liquiditeitsbeslag van de garantiestortingen op [naam 2] te beperken. Deze reden is echter pas bij de herbeoordeling in 2022 bij BDO bekend geworden en kon daarom geen rol spelen bij de beoordeling of sprake is van een ongebruikelijke transactie ten tijde van het uitvoeren van de controlewerkzaamheden voor het boekjaar 2019/2020.

[...]

3.3 Onduidelijke herkomst van de stortingen

U stelt dat duidelijk is wie de wederpartij was en de initiator van de Letter of Credit en dat er dus geen sprake zou zijn van onduidelijkheid over de herkomst van de gelden. Er bestaat echter een wezenlijk verschil tussen de zekerheid dat de gelden worden overgemaakt en de zekerheid over de herkomst van de gelden, de bron van de middelen. Als voorbeeld verwijst het BFT naar ECLI:NL:CBB:2018:27. De vermelding van [naam 2] als wederpartij op de tenaamstelling van de Letter of Credit geeft geen zekerheid over de herkomst van de gelden. De bank [naam 5] heeft bij inzet van de Letter of Credit namelijk een vordering op [naam 2]. Onduidelijk is welke gelden gebruikt worden om aan deze vordering te voldoen. De papertrail van het vermogen wordt op deze manier onderbroken omdat er geen rechtstreekse relatie meer is tussen de oorspronkelijke financiering en de terugbetaling van de schuld aan de bank. Dit kan wijzen op witwassen.

En zeker bij cliënt [naam 1] was alle reden voor alertheid op dit punt. Uit eerder onderzoek van BDO bleek immers dat de herkomst van het vermogen voortkomend uit de deelnemingen in [naam 12], [naam 13], [naam 15], [naam 16] en [naam 17] niet duidelijk is geworden. Bijvoorbeeld van twee deelnemingen ([naam 12] en [naam 13]) zijn geen onderliggende jaarrekeningen ontvangen. Verder bleek niet hoe de door [naam 2] uitgeleende leningen waren opgebouwd. Deze onduidelijke herkomst van het vermogen maakt dat alle betalingen van [naam 2] aan [naam 1] risicovol waren. De wisseling van rechtstreeks betalen naar het gebruik van een Letter of Credit maakte de situatie ongebruikelijk. Daarom heeft het BFT op deze transacties met Letter of Credit gefocust.

De tenaamstelling op de Letter of Credit heeft geen invloed op het ongebruikelijke karakter van de transacties. Bij de Letter of Credit bleef de tegenrekening onbekend waardoor de mogelijkheid toenam om de herkomst van de gelden te verhullen. BDO is zelf ook tot de conclusie gekomen dat de tegenrekening onbekend was en daardoor de herkomst van de gelden onduidelijk was bij de transactie met Letter of Credit. [...]

Kortom, [naam 1] was een cliënt met een hoog risico voor de Wwft. [...] [naam 1] werd bovendien voor het grootste deel betaald door een financier met deelnemingen die gevestigd zijn in jurisdicties met beperkte transparantie en waarvan de herkomst van het vermogen onduidelijk was. Ook de financier zelf was gevestigd op de Britse Maagdeneilanden en gebruikte een Zwitserse bankrekening. Deze financier maakte eerst geld rechtstreeks over naar [naam 1]. Plotseling veranderde dat en werd drie keer gebruik gemaakt van een Letter of Credit. De reden hiervoor was ten tijde van de beboete overtreding onbekend. De reden die twee jaar later werd gegeven is niet aannemelijk. Het gebruik van de Letter of Credit betekende een afwijkend, ongebruikelijk betalingspatroon. Omdat de herkomst van het vermogen van deze risicovolle financier onduidelijk was, waren al zijn betalingen aan [naam 1] risicovol. Door gebruik te maken van de Letter of Credit werd de papertrail onderbroken en nam de mogelijkheid toe

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

om de herkomst van gelden te verhullen. Dit was een ongebruikelijke verandering van het betalingspatroon. BDO had deze transacties waarbij gebruik werd gemaakt van een Letter of Credit als ongebruikelijke transactie moeten melden aan de FIU-NL bij afronding van de controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2019/2020 voor [naam 1] rond 30 oktober 2020. [...]

3.5. Ongebruikelijkheid vervalft niet door later verkregen bewijs

BDO stelt dat het BFT later verkregen bewijs of aanvullende informatie niet als niet relevant terzijde kan schuiven. Het BFT verwijst u ten eerste naar het kopje 'Hindsight Bias' waarin het BFT heeft toegelicht dat het bij de beoordeling van de transacties gaat om de informatie die bekend was gedurende de controle werkzaamheden over het boekjaar 2019/2020. Op dat moment vond immers de overtreding plaats. Later verkregen bewijs, zoals BDO het noemt, doet niet af aan de ongebruikelijkheid op het moment van overtreding. In de uitspraak van het CBb (CBb 5 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:58) waar BDO in dit verband naar verwijst ziet het BFT een bevestiging van het standpunt van het BFT. In deze uitspraak ging het om een overtreding van de monitoringsverplichting die het BFT had geconstateerd bij opstellen van een jaarrekening 2014. Het CBb toetst dan ook of in dat jaar 2014 voldaan is aan de monitoringsverplichting. Het CBb komt vervolgens tot de conclusie dat appellante in 2011 al voldoende onderzoek had gedaan, waardoor er geen aanleiding was om de herkomst van het vermogen nogmaals te onderzoeken in 2014. De situatie bij BDO is een geheel andere. BDO heeft rond 30 oktober 2020 een overtreding begaan door een ongebruikelijke transactie niet te melden. BDO meent nu dat nieuwe informatie uit een onderzoek dat twee jaar nadien, in 2022, is uitgevoerd, ertoe zou kunnen leiden dat de overtreding uit 2020 met terugwerkende kracht zou vervallen. Dat is niet het geval.

Daar komt nog bij dat de nieuwe informatie die in 2022 naar voren kwam de ongebruikelijkheid van de transacties juist verder bevestigde. De herkomst van het geld bleef onduidelijk en een aannemelijke reden voor het gebruik van de Letter of Credit bleef uit. Daar kwamen vervolgens nog bij de monitoring ter naleving van de sanctieregelgeving als gevolg van de inval in Oekraïne, de aangezegde opzegging van de bankrelatie met [naam 1] door [naam 4] en diverse vragen van [naam 6] over de voorgenomen aandelenoverdracht van [naam 9] aan een beoogde nieuwe investeerder.

3.6 Rechtszekerheid

Volgens u is het standpunt over de ongebruikelijkheid van de Letter of Credit in strijd met de rechtszekerheid, omdat niet in de Wwft of bijvoorbeeld de Voorbeelden bij de subjectieve indicator voor het melden van ongebruikelijke transacties van het BFT is opgenomen dat het gebruik van een Letter of Credit een transactie per definitie ongebruikelijk maakt.

[naam 1] was een cliënt met hoog risico voor de Wwft. [...] en de partij die [naam 1] voor het grootste deel financierde bestond uit entiteiten in jurisdicties met beperkte transparantie en had vermogen waarvan de herkomst onduidelijk was. Deze financier maakte eerst geld rechtstreeks over naar [naam 1]. Plotseling veranderde dat en werd drie keer gebruik gemaakt van een Letter of Credit. Het gebruik van de Letter of Credit betrof een afwijkend, ongebruikelijk betalingspatroon. De herkomst van het vermogen dat [naam 2] betaalde aan [naam 1] was al onduidelijk en daarmee risicovol. Door gebruik te maken van de Letter of Credit nam de mogelijkheid toe om de herkomst van gelden te verhullen. Onder deze omstandigheden betreffen de transacties waarbij gebruik is gemaakt van de Letter of Credit transacties waarbij BDO aanleiding had om te veronderstellen dat deze verband konden houden met witwassen of financieren van terrorisme. En dat is op grond van de Wwft de subjectieve indicator voor een ongebruikelijke transactie. Dit is ook in lijn met de voorbeelden die zijn opgenomen in de Specifieke leidraden. In de Specifieke leidraden zijn aandachtsgebieden en voorbeelden opgenomen voor het

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

herkennen van ongebruikelijke transacties die onder de subjectieve indicator vallen. De voorbeelden, het woord zegt het al, zijn bedoeld als herkenningpunten voor casuïstiek die in dit kader extra aandacht behoeven. Naast de in het boetebesluit genoemde voorbeelden D2 en E3 omtrent de transacties middels de Letter of Credit zijn ook nog andere voorbeelden bij de subjectieve indicator van toepassing in deze casus:

C6: De cliënt is terughoudend in het verstrekken van informatie, geeft onjuiste informatie of weigert zelfs informatie te verstrekken die voor de betreffende transactie noodzakelijk is.

D3: De cliënt, de tussenpersoon of derde is niet dan na zware aandrang bereid de gevraagde informatie, bijvoorbeeld over de herkomst van gelden, te verschaffen.

Uit het eerdere onderzoek van BDO bleek dat de cliënt niet alle documentatie kon overleggen. [...]

E9: Financiering via buitenlandse rekening zonder plausibele verklaring.

F4: De cliënt maakt gebruik van rechtspersonen of vennootschappen waarvan de zeggenschapsstructuur niet transparant is of die qua karakter of inrichting geschikt zijn om de identiteit van de achterliggende belanghebbende te verhullen (bijv. stichtingen, toonderaandelen, trusts, buitenlandse rechtspersonen), terwijl daarvoor geen voor de instelling acceptabele verklaring kan worden gegeven: in casu wordt gebruik gemaakt van de financiering door middel van [naam 2], die op zijn beurt voor de financiering weer gebruik maakt van andere buitenlandse rechtspersonen op de Britse Maagdeneilanden en een trust uit Cyprus.

Het toetsingskader is helder en dat deze transacties daarbinnen passen ook.

4. Niet afwijken definitief rapport

Uw stelling dat het BFT is afgeweken van het definitief rapport is onjuist. Zowel in de boete als in de onderhavige beslissing op bezwaar wordt geconcludeerd dat de drie transacties waarbij gebruik is gemaakt van een Letter of Credit een ongebruikelijke transactie vormen gezien het afwijkende betalingspatroon en de onduidelijke herkomst van het vermogen. Dat het om grote bedragen gaat maakt dit ernstiger. De grondslag voor deze conclusie ligt bij de constatering van de toezichthouders die zijn vastgelegd in het onderzoeksrapport.

5. Verwijtbaarheid

Met betrekking tot de verwijtbaarheid voert u aan onder verwijzing naar het Drijfmest-arrest dat BDO geen boete opgelegd zou kunnen krijgen omdat het niet doen van de melding niet zou passen in de normale bedrijfsvoering. Er zou geen sprake zijn van een structurele overtreding, omdat BDO wel over deugdelijke Wwft-procedures beschikt, aan de opleidingsverplichting voldoet en de compliance- en auditfunctie deugdelijk heeft ingericht. Dat BDO voldoet aan de algemene verplichtingen uit de Wwft met betrekking tot vastgestelde procedures en opleidingsverplichting maakt echter niet dat hiermee kan worden geconcludeerd dat geen sprake is van structurele overtredingen. Dat procedures op papier in orde zijn betekent niet dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk op juiste wijze wordt nageleefd. Dit laten de onderzochte dossiers van [naam 1] zien. Het BFT verwijst verder naar uitspraak ECLI:NL:CBB:2018:6. In die zaak beschikte het trustkantoor ook over toereikende procedures en had ook eerder melding van ongebruikelijke transacties gedaan. Dat staat aan het opleggen van een boete niet in de weg. Ook de stelling dat er geen sprake is van een structurele overtreding en dat het maar om 1 dossier gaat staat aan het opleggen van een bestuurlijke boete niet in de weg. Zie uitspraak ECLI:NL:CBB:2023:596.

Daarnaast meent het BFT dat het criterium voor functioneel daderschap verkeerd wordt uitgelegd door BDO. De gedraging moet passen bij de normale activiteiten van de rechtspersoon. Voor accountants geldt dat zowel op grond van de accountantsregels als de Wwft van hen wordt verwacht dat zij

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

transacties monitoren en ongebruikelijkheden melden. Het melden van ongebruikelijke transacties is dus aan te merken als een gedraging die past binnen de normale activiteiten van de rechtspersoon. [...] Het BFT verwijst naar een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2024:6906, over een accountantsorganisatie die de meldplicht had overtreden. Hierin gaat de rechtbank uitgebreid in op het Drijfmest arrest en komt tot de conclusie dat gedragingen (het niet melden van ongebruikelijke transacties) hebben plaatsgevonden in de sfeer van de rechtspersoon en dat die gedragingen aan de rechtspersoon kunnen worden toegerekend.

Met betrekking tot verwijtbaarheid wijst het BFT nog op uitspraak ECLI:NL:CBB:2025:19. In deze uitspraak heeft het CBB de uitspraak in eerste aanleg door de Rechtbank Rotterdam ECLI:NL:RBROT:2022:11096 bekrachtigd. Daarin wordt bevestigd dat de overtreding vaststaat indien niet aan de materiële voorschriften van de Wwft is voldaan. In beginsel mag dan van de verwijtbaarheid van de overtreding worden uitgegaan.

6. Proportionele boete

Met betrekking tot uw bezwaargronden ten aanzien van het boetebeleid en de hoogte van de boete verwijst het BFT u naar de reactie op uw zienswijze ten aanzien van de sanctie onder Ad 1 in het boetebesluit. Hierin is uitvoerig ingegaan op uw stelling dat het boetebeleid van het BFT in strijd zou zijn met de Wwft en waarom het BFT zich hier niet in kan vinden. Voorts verwijst het BFT naar de Memorie van Toelichting op artikel 31 en 32 van de Wwft. Hieruit blijkt dat de bevoegdheid uit artikel 31 Wwft om een maximum boete op te leggen van 5 miljoen euro aan banken en andere financiële ondernemingen, in artikel 32 Wwft wordt uitgebreid. In plaats daarvan kan ook een boete van 10% van de netto-omzet van de overtreder worden opgelegd. In de Memorie van Toelichting staat vermeld dat hiermee de huidige bevoegdheid tot het opleggen van een omzetgerelateerde boete wordt uitgebreid (onderstreping BFT) naar banken en andere financiële ondernemingen, ter implementatie van artikel 59, derde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn. Uit het feit dat gesproken wordt van een uitbreiding van de huidige bevoegdheid tot het opleggen van een omzetgerelateerde boete blijkt dat de bevoegdheid om een omzetgerelateerde boete op te leggen dus al bestond onder artikel 31 Wwft. Met de invoering van artikel 32 Wwft is beoogd om in lijn met de vierde anti-witwasrichtlijn en in afwijking van artikel 31 Wwft een hoger boetebedrag te kunnen opleggen dan het maximum bedrag van artikel 31 Wwft. De afwijking ziet dus op de hoogte van de boete en niet op de omzetgerelateerdheid als grondslag voor de boete.

Het BFT is van oordeel dat het boetebeleid van het BFT evenredig is en niet voor willekeur zorgt. Het BFT verwijst naar de beoordeling van uw zienswijze ten aanzien van de sanctie onder Ad 2, 3 en 4 in het boetebesluit waarin uiteen is gezet op welke wijze het boetebedrag tot stand is gekomen. [...] Op grond van artikel 31 Wwft geldt als basisbedrag voor de op te leggen boete 2 miljoen euro per overtreding van de meldplicht. Als maximumbedrag geldt 4 miljoen euro per overtreding. Het is niet voor niets dat de wetgever de overtreding van de meldplicht in deze hoogste boetecategorie van artikel 31 lid 2 van de Wwft heeft geplaatst. De meldplicht raakt de kern van de Wwft en de samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat een accountantskantoor BDO als poortwachter deze naleeft. Het BFT haakt bij het bepalen van de boetheogtes voor de draagkracht aan bij de omzet van instellingen. Aan een klein administratiekantoor kan nu eenmaal niet eenzelfde boete worden opgelegd als aan een accountantskantoor met een hoge omzet. En zo kan een boete van 10 duizend euro voor het ene kantoor zwaarder zijn dan een boete van 1 miljoen euro voor een ander kantoor. Aanhaken bij de omzet is daarom naar de mening van het BFT passend. In verband met deze omzet en voorts ernst, duur en verwijtbaarheid wordt in het boetebeleid gewerkt met boetes die variëren van 1% tot en met 5% van de

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

omzet van de instelling. Dit boetebeleid wordt blijkens de geldende jurisprudentie niet onredelijk geacht. Het BFT verwijst hiervoor naar de volgende uitspraken: ECLI:NL:RBROT:2017:4911, ECLI:NL:CBB:2023:583 en ECLI:NL:RBROT:2023:12466.

Dat de overtreding van de meldplicht door BDO ernstig en verwijtbaar is en dat BDO had kunnen weten dat er voldoende aanleiding was om te melden heeft het BFT al uitvoerig toegelicht, zowel in het onderzoeksrapport als in het boetebesluit en in deze beslissing op bezwaar. Een boete van [...] van de omzet is hierbij op grond van het boetebeleid van het BFT passend. Deze boete is vervolgens in het boetebesluit gematigd tot [...] van de omzet, omdat rekening wordt gehouden met de omstandigheden dat BDO o.a. over deugdelijke Wwft-procedures beschikt, voldoet aan de eisen ten aanzien van opleiding, bewustwording en doorlichting en de compliance- en auditfunctie deugdelijk is ingericht. Het BFT acht deze matiging tot [...] van de omzet, te weten € 1.323.000 zorgvuldig. De boete komt hierdoor bijna 7 honderd duizend euro lager uit dan het basisbedrag van 2 miljoen euro. Niet is gebleken dat BDO dit bedrag niet kan dragen.

Uw stelling dat er één hoge boete wordt opgelegd die even hoog zou zijn als wanneer er meerdere overtredingen zouden zijn en de boete evenredig moet worden gematigd indien er minder bevindingen aan ten grondslag liggen kan het BFT in deze context niet plaatsen. Het BFT merkt hierover op dat een toezichthouder de bevoegdheid heeft om voor één overtreding een boete op te leggen.¹ De basisbedragen en maximum bedragen voor boeteoplegging in artikel 31 Wwft gelden ook per overtreding. En bovendien wordt er in het boetebeleid rekening mee gehouden dat sprake kan zijn van meerdere overtredingen. Onderaan pagina 1 van het beleid staat immers dat het feit dat sprake is van meerdere overtredingen reden kan zijn om de boete te verhogen. In het geval van BDO was geen reden om de boete te verhogen vanwege het aantal overtredingen. Het BFT wijst naar een vergelijkbare zaak waarin aan een accountantskantoor voor één overtreding een boete werd opgelegd terwijl er meerdere overtredingen waren vastgesteld: ECLI:NL:RBROT:2023:12466. [...]

Ook is het boetebeleid niet willekeurig. Uw vergelijking met boetes die het BFT aan andere instellingen heeft opgelegd gaat niet op. In al deze zaken zijn onder meer ernst, duur, verwijtbaarheid en draagkracht (gerelateerd aan de omzet) afgewogen. Indien passend is ook het aantal overtredingen verwerkt in de boetehoogte. Zoals het BFT voor BDO een zorgvuldige afweging heeft gemaakt doet het BFT dat ook na constatering van overtredingen door andere instellingen. Het verschil in boetehoogte geeft slechts aan dat maatwerk wordt geleverd. Het door BDO aangehaalde overzicht van zaken is overigens niet compleet. Als voorbeeld voor een ontbrekende grotere zaak verwijst het BFT naar ECLI:NL:RBROT:2023:12466.

Het BFT acht de boete van € 1.323.000 ([...] van de omzet) gezien het bovenstaande passend.

Conclusie

[naam 1] was een client met een hoog risico voor de Wwft. [...] [...] [naam 1] werd bovendien voor het grootste deel betaald door een financier met deelnemingen die gevestigd zijn in jurisdicties met beperkte transparantie en waarvan de herkomst van het vermogen onduidelijk was. Ook de financier zelf was gevestigd op de Britse Maagdeneilanden. Eerst werden de garantiestortingen door deze financier rechtstreeks overgemaakt van een Zwitserse bankrekening naar [naam 1]. Plotseling veranderde dat en werd drie keer gebruik gemaakt van een Letter of Credit. De reden hiervoor was ten

¹ ECLI:NL:CBB:2023:596

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

tijde van de beboete overtreding onbekend. De reden die twee jaar later werd gegeven is niet aannemelijk. Het gebruik van de Letter of Credit betekende een afwijkend, ongebruikelijk betalingspatroon. Omdat de herkomst van het vermogen van deze risicovolle financier onduidelijk was, waren al zijn betalingen aan [naam 1] risicovol. Door gebruik te maken van de Letter of Credit nam de mogelijkheid toe om de herkomst van gelden te verhullen. De papertrail werd onderbroken. Immers door de voorfinanciering van de bank middels de Letter of Credit was onduidelijk wie nu feitelijk de financiering heeft betaald. Na het intropen van de Letter of Credit moest [naam 2] de schuld terugbetalen aan de bank. [naam 2] kan dit doen met financiering van onbekende partijen waardoor wordt verhuld dat deze partijen hebben gezorgd voor de werkelijke financiering van [naam 1]. Dit was een ongebruikelijke verandering van het betalingspatroon. [...] BDO was in ieder geval bekend met deze ongebruikelijke transactie bij afronding van de controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2019/2020 voor [naam 1] op of omstreeks 30 oktober 2020. BDO heeft toen ten onrechte niet onverwijld gemeld en daarmee artikel 16 Wwft overtreden.

[...]

Hiermee komt het BFT tot de conclusie dat in het primaire besluit terecht een boete is opgelegd aan BDO [...] Deze ongebruikelijke transactie is in ieder geval bekend geworden bij BDO op of omstreeks 30 oktober 2020, namelijk tijdens het afronden van de controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2019/2020 voor [naam 1]. Door niet onverwijld na het bekend worden van de ongebruikelijke transactie een melding te doen bij de FIU-NL is artikel 16, eerste lid, van de Wwft door BDO overtreden. Het BFT ziet geen aanleiding tot het intrekken dan wel verder matigen van de boete van € 1.323.000,-. Wel heeft het BFT met deze beslissing op bezwaar de motivering aangevuld en uitgebreid.

Proceskostenvergoeding

In uw bezwaarschrift heeft u verzocht om de kosten van bezwaar te vergoeden. Op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de kosten die belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken uitsluitend vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Het BFT heeft besloten het primaire besluit niet te herroepen. Nu het primaire besluit in stand blijft onder aanvulling van de motivering, wijst het BFT uw verzoek om proceskostenvergoeding dan ook af.

Beslissing op bezwaar

De heroverweging van het boetebesluit van 1 oktober 2024 naar aanleiding van uw bezwaar leidt niet tot herroeping van het besluit. Wel is de motivering aangevuld. Voorts wijst het BFT uw verzoek om proceskostenvergoeding af.

Beroep

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit kan een ieder wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken een beroepsschrift indienen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Rotterdam. Het beroepsschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat tenminste zijn naam en adres, de dagtekening, omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht en de gronden waarop het beroepsschrift rust. Voor het instellen van beroep wordt een griffierecht geheven.

Datum 21 maart 2025
Ons kenmerk [kenmerk]

Hoogachtend,
BFT, autoriteit voor financieel-juridisch toezicht
de voorzitter van het bestuur,
voor deze,

[...]