

## AANGETEKEND / PERSOONLIJK

[naam- en adresgegevens]

Datum:	1 oktober 2024	Behandelaar:	X
Ons kenmerk:	[kenmerk]	Telefoon:	[telefoonnummer]
Betreft:	Boetebesluit BDO Audit & Assurance B.V.	E-mail:	[e-mailadres]

Geachte [naam],

Vanaf 1 november 2022 hebben toezichthouders van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) bij uw cliënt 'BDO Audit & Assurance B.V.' te [plaats] een onderzoek verricht naar de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna Wwft). Dit onderzoek heeft geresulteerd in een definitieve onderzoeksrapportage d.d. 2 april 2024 (met kenmerk [kenmerk]).

### Procedure

De afdeling 'Juridische Zaken/Handhaving' van het BFT heeft kennisgenomen van deze onderzoeksrapportage. De beoordeling door deze afdeling heeft ertoe geleid dat het BFT op 17 mei 2024 aan 'BDO Audit & Assurance B.V.' het voornemen kenbaar heeft gemaakt om een bestuurlijke boete op te leggen. Het boetevoornemen ziet op de geconstateerde overtreding van de meldingsplicht inzake ongebruikelijke transacties.

'BDO Audit & Assurance B.V.' is naar aanleiding van dit voorgenomen besluit in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven. Hiervan heeft u namens 'BDO Audit & Assurance B.V.' gebruik gemaakt door op 12 juli 2024 tijdens een hoorzitting een mondelinge zienswijze naar voren te brengen. Het verslag van de zienswijzezitting treft u aan als **bijlage 1**.

Hieronder volgt het boetebesluit. Daarbij wordt tevens ingegaan op de door u namens 'BDO Audit & Assurance B.V.' naar voren gebrachte zienswijze.

### Wettelijk kader

Voor het toepasselijk wettelijk kader verwijst het BFT u naar **bijlage 2**.

### Overtreding

'BDO Audit & Assurance B.V.' geldt bij de verrichting van beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten als een instelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, jo. artikel 1a, eerste lid, jo. artikel 1a, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wwft. Zij zal hierna worden aangeduid als 'de instelling'. In geval van deze instelling is de volgende overtreding geconstateerd.

Meldingsplicht (16, eerste lid, van de Wwft)

In het dossier A is sprake van één ongebruikelijke transactie die door de instelling onverwijld na het bekend worden daarvan gemeld had moeten worden bij de FIU-NL. Het betreft de volgende ongebruikelijke transactie.

Er was in het boekjaar 2019/2020 sprake van een drietal garantiestortingen door de bank B op de bankrekening van A, welke stortingen plaatsvonden middels een 'Letter of Credit' van de bank B. Het betrof stortingen van een bedrag van € 1.800.000,- op 15 augustus 2019, een bedrag van € 2.500.000,- op 23 december 2019 en een bedrag van € 1.900.000,- op 15 juni 2020.

Deze stortingen vonden plaats uit hoofde van een garantstelling ten bedrage van € 20.500.000,- die door C verstrekt was aan A als onderdeel van het businessplan van de nieuwe eigenaar van D, E. Deze investeerder is met ingang van 25 mei 2018 enig aandeelhouder van A. Daarnaast is E enig aandeelhouder van C.

Uit hoofde van deze garantstelling vonden in de jaren 2018, 2019 en 2020 ook overige stortingen plaats, welke tezamen met de voornoemde drie garantiestortingen, een totaalbedrag van € 17.650.000,- opleverden (zie voor een overzicht van al deze stortingen paragraaf 5.1.3.3 van de onderzoeksrapportage). De drie voornoemde garantiestortingen weken echter af van de overige in het kader van de garantstelling verrichtte stortingen, welke allen rechtstreeks afkomstig waren van een bankrekening van C bij B. De drie voornoemde garantiestortingen hebben daarentegen namelijk plaatsgevonden middels een 'Letter of Credit' van B. Daarmee is sprake van een afwijkend stortingspatroon. Voorts geldt dat, hoewel de 'Letter of Credit' op naam is gesteld van C, onduidelijk is welke tegenrekening is gebruikt bij de transacties c.q. wie de 'Letters Of Credit' heeft geïnitieerd bij B. Op het bankafschrift in het controledossier 2019/2020 is uitsluitend het bankrekeningnummer van B zichtbaar. Hierdoor is de herkomst van de stortingen niet inzichtelijk.

Het voornoemde drietal garantiestortingen op de bankrekening van A, welke stortingen plaatsvonden middels een 'Letter of Credit' van de bank B, heeft te gelden als ongebruikelijke transactie vanwege de onduidelijke herkomst van deze stortingen door het gebruik van 'Letters of Credit' in combinatie met het afwijkende patroon van deze stortingen ten opzichte van de overige stortingen die plaatsvonden uit hoofde van de verstrekte garantstelling. De drie stortingen tezamen worden vanwege de onderlinge samenhang aangemerkt als transactie in de vorm van een samenstel van handelingen van of ten behoeve van de cliënt waarvan de instelling ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt heeft kennisgenomen. De samenhang tussen deze drie stortingen komt tot uitdrukking doordat deze uit hoofde van de verstrekte garantstelling in hetzelfde boekjaar op vergelijkbare wijze zijn uitgevoerd middels een 'Letter of Credit' van B.

Hierop is de subjectieve indicator van toepassing. Deze volgt uit artikel 15 van de Wwft jo. artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 alsmede de daarbij behorende bijlage, en luidt: 'een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme'. In verband met de subjectieve indicator zijn in de onderhavige situatie relevant de in bijlage 1 bij de 'Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018)' (hierna 'Specifieke Leidraad') genoemde voorbeelden daarvan: D2 en E3. Deze luiden als volgt:

D2: Transacties die door hun omvang, aard, frequentie of uitvoering ongebruikelijk zijn.

E3: Het betaalverkeer vertoont een ongebruikelijk patroon. De gelden waarover de cliënt beschikt zijn afkomstig uit onduidelijke bronnen of de door de cliënt aangegeven bronnen zijn onwaarschijnlijk of onvoldoende gedocumenteerd.

De ongebruikelijke transactie is in ieder geval bekend geworden bij de instelling op of omstreeks 30 oktober 2020, namelijk tijdens het afronden van de controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2019/2020 voor A.

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 de instelling overtreden.

### **Zienswijze 'BDO Audit & Assurance B.V.' ten aanzien van de overtreding**

U heeft in de zienswijze voor zover relevant, kort en zakelijk weergegeven, het volgende aangevoerd.

1.

U stelt dat de transactie destijds op basis van de toen bekende feiten en omstandigheden niet als ongebruikelijk aangemerkt hoefde te worden.

Daartoe stelt u ten eerste dat een Letter of Credit een gebruikelijk financieel instrument is in internationale transacties en dat deze in het onderhavige geval is uitgegeven door een gerenommeerde en professionele bank die onder internationaal toezicht staat.

Ten tweede stelt u dat 'BDO Audit & Assurance B.V.' in het kader van de auditwerkzaamheden onderzoek heeft gedaan naar het inzetten van de Letter of Credit en dat ook dat onderzoek geen reden gaf om de transactie als ongebruikelijk aan te merken. Er was daarentegen een goede verklaring voor het gebruik van dit instrument. C was met B een standby Letter of Credit overeengekomen voor een bedrag van € 11.500.000,- waarvoor alle tegoeden van C bij deze bank een onderpand vormden. Uit een (door u in verband met vertrouwelijkheid niet overgelegd) onderzoek van F uit 2024 blijkt dat E daarvoor heeft gekozen omdat op die wijze D alleen de bedragen kreeg die zij werkelijk nodig had op dat moment. Die opmerking wordt bevestigd door de inperking van de Letter of Credit na de eerste garantiebetalings in verband met meevallende resultaten van D op dat moment. Die uitleg komt ook overeen met de uitleg die 'BDO Audit & Assurance B.V.' kreeg toen zij vragen stelde over deze stortingen en het gebruik van de Letter of Credit. D antwoordde dat dit te maken had met het liquiditeitsbeslag van de garantiestortingen op C.

Ten derde stelt u dat de drie stortingen pasten binnen de afgesproken garantie die C had verstrekt aan A ten bedrage van € 20.500.000,-. Ook het totale bedrag aan garantiestortingen kon, gelet op andere jaren, niet ongebruikelijk worden geacht.

Ten vierde stelt u dat een wijziging van betaalmethode niet zonder meer kan worden aangemerkt als ongebruikelijk. In dit geval hebben zowel D als later E een sluitende verklaring gegeven voor de keuze voor een ander betaalinstrument, zodat het gebruik van dit instrument op zichzelf niet als ongebruikelijk kan worden aangemerkt.

Ten vijfde voert u aan dat, hoewel BFT er in het voornemen op wijst dat onduidelijk is welke tegenrekening is gebruikt bij de transacties of wie de Letters of Credit heeft geïnitieerd bij B omdat op het bankafschrift uit het controledossier 2019/2020 uitsluitend het bankrekeningnummer van B zichtbaar is, uit de SWIFT-berichten van de stortingen wel degelijk blijkt wie de tegenpartij is. In het

SWIFT-bericht tussen G en B staat namelijk het referentienummer van de Letter of Credit en de naam van C als tegenpartij.

Ten zesde wijst u erop dat F in het eerdergenoemde rapport uit 2024 specifiek heeft gekeken naar de drie garantiestortingen via de Letter of Credit en heeft geconcludeerd dat er vanaf 12 augustus 2010 tot en met 9 mei 2023 geen materiële afwijkingen van reguliere en normale patronen zijn waargenomen bij deze transacties.

Gelet op al het voorgaande is volgens u geen sprake van een transactie met een ongebruikelijk karakter. Op grond daarvan bent u van oordeel dat geen sprake is van een overtreding, waardoor het BFT zou moeten afzien van boeteoplegging.

2.  
(..)

3.  
In het voornemen wordt de nationaliteit van de aandeelhouder genoemd, waardoor de suggestie wordt gewekt dat deze van belang is voor de litigieuze overtreding, die op 30 oktober 2020 zou hebben plaatsgevonden. De sancties dateren echter van later, namelijk vanaf 23 februari 2022. Daarmee is sprake van 'hindsight bias'.

### **Reactie op de zienswijze**

Naar aanleiding van uw zienswijze overweegt het BFT als volgt.

Ad 1.

Het BFT is van oordeel dat er wel degelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie vanwege, zoals gezegd, de onduidelijke herkomst van de stortingen door het gebruik van 'Letters of Credit' in combinatie met het afwijkende patroon van de betreffende stortingen ten opzichte van de overige stortingen die plaatsvonden uit hoofde van de verstrekte garantstelling.

Weliswaar is een Letter of Credit, zoals u stelt, een gebruikelijk financieel instrument. Dit is echter het geval voor zover het in- en exporttransacties in het internationale handelsverkeer betreft. Een Letter of Credit dient dan ter verkrijging van meer zekerheid van betaling enerzijds of levering van goederen anderzijds. In de onderhavige situatie is daarvan echter geen sprake. De reden voor het gebruik van Letters of Credit was dan ook onduidelijk. Ook de herkomst van de stortingen was niet inzichtelijk. Immers, hoewel de Letters of Credit op naam waren gesteld van C, was onduidelijk welke tegenrekening is gebruikt bij de transacties c.q. wie de 'Letters of Credit' heeft geïnitieerd bij B. Op het bankafschrift in het controledossier 2019/2020 is uitsluitend het bankrekeningnummer van B zichtbaar. Deze omstandigheden dragen, tezamen met het afwijkende stortingspatroon, derhalve bij aan de conclusie dat sprake is van een ongebruikelijke transactie. 'BDO Audit & Assurance B.V.' had dit moeten onderkennen op of omstreeks 30 oktober 2020, namelijk tijdens het afronden van de controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2019/2020 voor A. Door toen geen melding te doen, heeft zij artikel 16 van de Wwft overtreden.

Uw stelling dat onderzoek van 'BDO Audit & Assurance B.V.' geen reden gaf om de transactie als ongebruikelijk aan te merken, treft geen doel. Uit de brief van 'BDO Audit & Assurance B.V.' aan het BFT d.d. 6 december 2022 (punt 14) blijkt namelijk dat 'BDO Audit & Assurance B.V.' eerst ruimschoots na de geconstateerde overtreding bij de cliënt navraag heeft gedaan naar de reden voor het gebruik van de Letters of Credit. Zij heeft dit namelijk gedaan tijdens controlewerkzaamheden in

september 2022 met betrekking tot de garantiestortingen door E in de periode 2018 t/m (destijds) heden. In haar brief aan het BFT licht 'BDO Audit & Assurance B.V.' in dit verband toe: "Uit navraag bij D blijkt dat E heeft toegelicht dat het gebruik van een Letter of Credit in 2019/2020 gelegen zou zijn in het liquiditeitsbeslag dat de garantiestortingen leggen op C." Daargelaten dat dit algemene en nietszeggende antwoord van E geen verklaring biedt voor het gebruik van Letters of Credit voor de specifieke garantiestortingen (en eerder vragen oproept over de liquiditeitspositie van C), dateert deze informatie, zoals gezegd, van na de overtreding. Deze informatie kan de ongebruikelijkheid van de transactie dan ook niet wegnemen.

Naast de reden voor het gebruik van de 'Letters of Credit' is ook de herkomst van de stortingen waarop deze 'Letters of Credit' betrekking hebben onduidelijk. In punt 14 van deze brief erkent 'BDO Audit & Assurance' overigens ook zelf dat 'het gebruik van een Letter of Credit een beperking kent in het vaststellen van de herkomst van de middelen. Hoewel kan wordt vastgesteld dat de Letter of Credit de tenaamstelling kent van C, is onduidelijk of het tegenrekeningnummer van de betaling op naam van C staat.'

U heeft voorts gerefereerd aan auditwerkzaamheden in het kader waarvan 'BDO Audit & Assurance B.V.' informatie zou hebben verkregen die maakte dat er geen reden was de transactie als ongebruikelijk aan te merken. Hoewel u niet specificeert wanneer deze werkzaamheden dan zouden hebben plaatsgevonden, refereert u in dit verband wel aan een (niet overgelegd) rapport van F uit 2024, waarin de door u genoemde verklaring zou zijn opgenomen voor het gebruik van de Letters of Credit en waarin tevens geconcludeerd zou zijn dat er vanaf 12 augustus 2010 tot en met 9 mei 2023 geen materiële afwijkingen van reguliere en normale patronen zijn waargenomen bij deze transacties. Het betreffende rapport dateert echter van ruimschoots na de geconstateerde overtreding. De (niet te verifiëren) conclusies hierin, die naar het BFT aanneemt enkel konden worden getrokken na uitgebreid onderzoek dat ten tijde van de overtreding nog niet verricht was, waren bij 'BDO Audit & Assurance B.V.' dan ook nog niet bekend ten tijde van de overtreding. Zij kunnen dan ook niet afdoen aan de conclusie van ongebruikelijkheid. Hetzelfde geldt voor eventuele informatie die naar voren is gekomen tijdens door 'BDO Audit & Assurance B.V.' na de overtreding verrichtte auditwerkzaamheden.

Uw stellingen dat de drie stortingen pasten binnen de afgesproken garantie die C had verstrekt aan A ten bedrage van € 20.500.000,- en dat het totale bedrag aan garantiestortingen, gelet op andere jaren, niet ongebruikelijk kon worden geacht, treft evenmin doel. De hoogte van de betreffende garantiestortingen is door het BFT immers niet aangemerkt als omstandigheid die bijdraagt aan het ongebruikelijke karakter daarvan.

Het is voorts juist dat een wijziging van betaalmethode in zijn algemeenheid niet zonder meer dient te worden aangemerkt als ongebruikelijke transactie. Echter, in de onderhavige situatie is niet alleen sprake van een afwijkend patroon van de betreffende stortingen ten opzichte van de overige stortingen die plaatsvonden uit hoofde van de verstrekte garantstelling. Daar komt namelijk bij dat dit afwijkende patroon gelegen is in het – anders dan bij de overige stortingen – gebruik maken van 'Letters of Credit', waarmee de herkomst van de gelden onduidelijk is. Deze omstandigheden tezamen maken dat sprake was van een ongebruikelijke transactie. Zoals toegelicht was de reden voor het gebruikmaken van deze 'Letters of Credit' (en daarmee ook de reden voor het afwijkende stortingspatroon c.q. een wijziging van betaalmethode) op het moment van de overtreding onduidelijk, waardoor de ongebruikelijkheid niet kon worden weggenomen. De – in een later stadium – door E gegeven verklaring doet daar, zoals reeds gezegd, niet aan af.

Tot slot wijst het BFT er nogmaals op dat, hoewel de 'Letter of Credit' op naam is gesteld van C, onduidelijk is welke tegenrekening is gebruikt bij de transacties c.q. wie de 'Letters Of Credit' heeft geïnitieerd bij B. Op het bankafschrift in het controledossier 2019/2020 is uitsluitend het bankrekeningnummer van B zichtbaar. Hierdoor is de herkomst van de stortingen niet inzichtelijk. 'BDO Audit & Assurance B.V.' erkent dit, zoals reeds aangegeven, ook in punt 14 van de brief van 6 december 2022 aan het BFT. Uw stelling dat SWIFT-berichten van de betreffende stortingen deze duidelijkheid over de tegenrekening en daarmee over de herkomst van de gelden wel bieden, volgt het BFT niet. Onduidelijk is op welk SWIFT-bericht u doelt. (..) Uit het SWIFT-bericht d.d. 30 september 2019 alsmede uit de toelichting daarop in de door 'BDO Audit & Assurance B.V.' aan het BFT verzonden e-mail van 6 november 2023 blijkt dat het SWIFT-bericht, dat gaat over de verlaging van de omvang van de Letter of Credit, geen relatie heeft met de betreffende transactie(s). Hiermee kan de ongebruikelijkheid daarvan dan ook niet worden weggenomen. In dit verband merkt het BFT voorts op dat nergens uit blijkt dat 'BDO Audit & Assurance B.V.' al kennis had van het SWIFT-bericht ten tijde van de overtreding. Het SWIFT-bericht is namelijk tijdens het onderzoek door het BFT niet aangetroffen in het cliëntdossier. Onduidelijk is dan ook hoe en wanneer 'BDO Audit & Assurance B.V.' hiervan kennis heeft genomen. Overigens staat in het SWIFT-bericht, (..), als 'Your Counterparty' van de Letter of Credit opgenomen C. Daarmee wordt niet méér informatie bekend dan de reeds bekende omstandigheid dat de 'Letter of Credit' op naam is gesteld van C. De bestaande onduidelijkheid over de tegenrekening en daarmee over de herkomst van de gelden wordt hiermee echter niet weggenomen. Daargelaten dat dus ook de vermeende inhoud van het SWIFT-bericht de ongebruikelijkheid van de transactie niet wegneemt, was deze informatie op het moment van de overtreding niet bekend bij 'BDO Audit & Assurance B.V.'. Zij kan dan de ongebruikelijkheid van de transactie dan ook niet wegnemen.

Uw stellingen brengen het BFT niet tot een ander oordeel aangaande de ongebruikelijkheid van de transactie. De geconstateerde overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft blijft daarmee onverkort staan. Het opleggen van een boete voor deze overtreding acht het BFT passend en geboden.

Ad 2.  
(..)

Ad 3.  
Anders dan u meent, is de nationaliteit van de investeerder enkel genoemd in verband met de weergave van de feiten. Deze nationaliteit draagt, zoals ook blijkt uit de verdere tekst van zowel het boetevoornemen als de onderhavige boete, op geen enkele wijze bij aan de conclusie dat sprake is van ongebruikelijkheid van de betreffende transactie. Teneinde enig misverstand hieromtrent te voorkomen, wordt de nationaliteit in het onderhavige boetebesluit niet meer vermeld.

### **Bestuurlijke boete**

Het BFT concludeert dat door 'BDO Audit & Assurance B.V.' één overtreding van de meldingsplicht is begaan. Gelet hierop heeft het BFT het voornemen kenbaar gemaakt om aan deze instelling een bestuurlijke boete op te leggen.

Het BFT heeft de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen op grond van artikel 1d, eerste lid, aanhef en onder c, jo. artikel 30, aanhef en onder a, van de Wwft.

*Hoogte bestuurlijke boete*

De hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op grond van artikel 31 Wwft jo. artikel 2, 4 en 13, eerste lid, van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector. In geval van de overtredingen van artikel 16 van de Wwft is het basisbedrag voor de boete € 2.000.000,- per overtreding.

Bij het opleggen van een boete wordt, naast naar de draagkracht, door het BFT gekeken naar de ernst en duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid.

Het BFT gaat bij de beoordeling van de draagkracht van 'BDO Audit & Assurance B.V.' uit van de meest recente jaaromzet. Deze bedroeg (volgens eigen opgave) € [omzet] over 2022.

'BDO Audit & Assurance B.V.' heeft verzuimd onverwijld een melding te doen van de genoemde ongebruikelijke transactie. Hiermee heeft zij onvoldoende invulling gegeven aan de taak die zij als poortwachter heeft bij het herkennen en beheersen van risico's teneinde witwassen tegen te gaan. Dit terwijl de verplichtingen in het kader van de Wwft genoegzaam bekend mochten worden verondersteld. Gezien het vorenstaande is er sprake van een ernstige overtreding. Deze overtreding is tevens verwijtbaar.

Op grond van de draagkracht, de ernst, duur en verwijtbaarheid heeft het BFT het voornemen kenbaar gemaakt om aan 'BDO Audit & Assurance B.V.' een boete van € 1.323.000,- ([percentage] van de omzet) op te leggen voor de geconstateerde overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft.

#### **Zienswijze 'BDO Audit & Assurance B.V.' ten aanzien van de sanctie**

U heeft in de zienswijze voor zover relevant, kort en zakelijk weergegeven, het volgende aangevoerd.

1. De hoogte van de voorgenomen boete is gebaseerd op het boetebeleid van het BFT. Dit beleid is echter strijdig met het wettelijke boetestelsel van de Wwft. Het boetebeleid gaat namelijk uit van het opleggen van omzetgerelateerde boetes aan onder meer accountants, terwijl de wet die bevoegdheid niet aan het BFT. De wettelijke mogelijkheid tot het opleggen van omzetgerelateerde boetes als bedoeld in artikel 32, eerste lid Wwft beperkt zich namelijk tot instellingen als bedoeld in artikel 1a, tweede, derde of vierde lid, onder f Wwft. Dit terwijl 'BDO Audit & Assurance B.V.' geldt als een instelling als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onder b Wwft. Het boetebeleid levert dan ook strijd op met de Wwft en had niet mogen worden toegepast. BFT had geen omzetgerelateerde boete mogen opleggen aan een accountant, in dit geval 'BDO Audit & Assurance B.V.'.

2. Het boetebeleid is bovendien onevenredig en in strijd met het verbod op willekeur doordat bij één of meerdere overtredingen telkens één boete wordt opgelegd, die wordt bepaald als percentage van de omzet. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat het in geval van 'BDO Audit & Assurance B.V.' niet uitmaakt of er één of meer overtredingen aan de boete ten grondslag worden gelegd. Immers, ook in het geval dat er slechts sprake is van één [...] overtreding is de boete alsnog [percentage] van de omzet en daarmee onevenredig hoog. Dit is bovendien in strijd met het uitgangspunt in de jurisprudentie dat een boete evenredig moet worden gematigd indien er minder bevindingen aan ten grondslag liggen (vgl. Rb. Rotterdam 14 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7380 en CBB 4 april 2023, ECLI:NL:CBB:2023:172). Het boetebeleid had ook om deze reden dan ook niet mogen worden toegepast.

3. Het BFT moet telkens beoordelen of toepassing van het boetebeleid in het specifieke geval evenredig is. Dit klemt temeer nu het BFT op grond van artikel 4:84 Awb niet gehouden is tot

toepassing van het boetebeleid, nu er geen sprake is van een beleidsregel als bedoeld in artikel 4:81 Awb. Het boetebeleid is immers niet gepubliceerd in de Staatscourant. In dit specifieke geval, waarin sprake is van een ongekend hoge boete voor slechts één incidentele overtreding [...], waarbij ook nog eens sprake is van mitigerende factoren, had het BFT het boetebeleid niet onverkort mogen toepassen vanwege de onevenredige uitkomst.

4. Het BFT heeft voorts onvoldoende invulling gegeven aan de evenredigheidsbeoordeling door niet toe te lichten waarom de specifieke overtreding in het onderhavige geval ernstig en verwijtbaar wordt geacht. De in dit verband door het BFT gedane overwegingen zijn dermate algemeen dat zij iedere overtreding ernstig en verwijtbaar maken. Het BFT had in haar evenredigheidsbeoordeling volgens u onder meer de volgende omstandigheden moeten betrekken: dat het slechts om één overtreding gaat, dat die overtreding incidenteel is, dat het BFT heeft geconcludeerd dat de instelling op beleidsmatig niveau de Wwft naleeft, dat de instelling niet eerder een boete heeft ontvangen, dat de instelling vele maatregelen heeft getroffen om meer informatie te verkrijgen, dat de instelling alle medewerking aan het onderzoek van BFT heeft verleend, dat de instelling de ontwikkelingen bij D is blijven volgen (...), dat andere onderzoeken ook concluderen dat destijds geen reden bestond de transactie ongebruikelijk te achten, dat de instelling vele (door u onder punt 17 van de zienswijze concreet genoemde) maatregelen heeft getroffen om de naleving van de Wwft continu nog verder te verbeteren en dat diverse overtredingen die het BFT aanvankelijk in het onderzoek constateerde zijn vervallen en van de resterende slechts één aan het voornemen ten grondslag is gelegd. Door na te laten deze omstandigheden in de evenredigheidstoets te betrekken, heeft het BFT onvoldoende invulling gegeven aan deze evenredigheidsbeoordeling. Daarmee is niet voldaan aan artikel 5:46, tweede lid Awb.

5. U wijst op twee overige omstandigheden die volgens u maken dat de boetehoogte onevenredig is. Ten eerste stelt u dat uit de omstandigheid dat het BFT voornemens is een boete van [percentage] van de omzet op te leggen, volgt dat [...]. En ten tweede stelt u dat de boete die BFT voornemens is aan de instelling op te leggen vele malen hoger is dan eerdere boetes die het BFT voor overtredingen van de Wwft aan anderen heeft opgelegd. Deze boetes waren veel lager, zelfs wanneer sprake was van meerdere overtredingen per overtreder. Voornoemde omstandigheden maken des te meer dat de boetehoogte onevenredig is en in strijd met het verbod op willekeur. Een en ander dient er volgens u toe te leiden dat het BFT afziet van boeteoplegging, althans dat het boetebedrag sterk wordt gematigd en in lijn wordt gebracht met eerdere boetes die het BFT voor vergelijkbare overtredingen aan andere instellingen heeft opgelegd, waarbij ook rekening wordt gehouden met het aantal overtredingen.

### **Reactie op de zienswijze**

Naar aanleiding van uw zienswijze overweegt het BFT als volgt.

#### **Ad 1.**

Het BFT volgt u niet in uw stelling dat zijn boetebeleid in strijd is met de Wwft. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen is gebaseerd op artikel 30, aanhef en onder a, van de Wwft. De hoogte van de op te leggen boete wordt bepaald op grond van artikel 31 Wwft jo. artikel 2, 4 en 13, eerste lid, van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector. In geval van overtredingen van artikel 16 van de Wwft (categorie 3) is het basisbedrag voor de boete € 2.000.000,- per overtreding. Met het boetebeleid wordt invulling gegeven aan de bevoegdheid om dit basisbedrag te matigen. In het boetebeleid wordt (mede in verband met ernst, duur, verwijtbaarheid en draagkracht) gewerkt met aan de omzet van de instelling gerelateerde boetes, die variëren van 1% tot en met 5% van de omzet



van de instelling. Dit boetebeleid wordt blijkens geldende jurisprudentie niet onredelijk geacht (vgl. rechtbank Rotterdam 29 juni 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:4911).

Het door u aangehaalde artikel 32, eerste lid, van de Wwft bevat een (voor de in dit artikellid genoemde instellingen geldende) specifieke regeling voor de bepaling van de maximale boetehoogte. Dit artikellid is echter niet van toepassing in de onderhavige situatie, nu 'BDO Audit & Assurance B.V.' (zoals u terecht opmerkt) niet geldt als een van de in dit artikellid bedoelde instellingen. Dat in deze specifieke regeling, in afwijking van artikel 31, wordt gewerkt met maximale bedragen die mede zijn gerelateerd aan een percentage van de netto-omzet, kan niet tot de conclusie leiden dat omzet buiten deze situatie om geen enkele rol mag spelen bij de bepaling van de boetehoogte. Uw stelling dat het boetebeleid van het BFT – waarin omzet een rol speelt bij de bepaling van de boetehoogte – om deze reden strijdig is met de Wwft, treft dan ook geen doel.

Ad 2, 3 en 4.

Ook uw stelling dat het boetebeleid op zichzelf reeds tot onevenredige uitkomsten leidt wegens onduidelijkheid over de wijze waarop één of meerdere overtredingen bijdragen aan de bepaling van de boetehoogte, treft geen doel.

Het BFT meent dat de toepassing het boetebeleid in de onderhavige situatie niet tot onduidelijkheid leidt. Anders dan u meent, is in de onderhavige situatie geen sprake van een [...] overtreding. Met inachtneming van het boetebeleid geldt in dit verband namelijk het volgende. Er is sprake van het (éénmaal) niet voldoen aan de meldplicht, hetgeen ernstig en verwijtbaar is. [...] Daarmee valt de overtreding in 'categorie [...]' van het boetebeleid, waarbij een boetebedrag van [percentage] van de omzet hoort. Het BFT kiest echter, ongeacht de ernst van de verweten overtreding, voor verdere matiging van het boetebedrag tot [percentage] van de omzet. Dit vanwege de volgende omstandigheden. Rekening wordt gehouden met de omstandigheden dat 'BDO Audit & Assurance B.V.' over deugdelijke Wwft-procedures beschikt, waaronder het risicobeleid en -management, dat zij voldoet aan de eisen ten aanzien van opleiding, bewustwording en doorlichting en dat zij de compliance- en auditfunctie deugdelijk heeft ingericht. Ook wordt rekening gehouden met het feit dat reeds verschillende herstel- en verbetermaatregelen zijn aangekondigd (onder punt 3 van de zienswijze d.d. 6 oktober 2023 op het conceptrapport) en dat deze vervolgens daadwerkelijk zijn getroffen (blijkens punt 17 van de zienswijze d.d. 12 juli 2024). Voor verdere matiging ziet het BFT in de door u aangedragen omstandigheden geen aanleiding. Daarmee is thans in de onderhavige situatie geen sprake van onduidelijkheid over de wijze van vaststelling van de hoogte van de boete. Mede gezien de aard en ernst van de geconstateerde overtreding en de mate waarin deze aan 'BDO Audit & Assurance B.V.' kan worden verweten, is de onderhavige (gematigde) boete voorts allerminst onevenredig hoog. Daarbij neemt het BFT ook in aanmerking dat u noch gesteld noch onderbouwd heeft dat 'BDO Audit & Assurance B.V.' een boete van deze hoogte niet kan dragen.

Het BFT acht de onderhavige boete niet onevenredig hoog, zoals hierboven reeds aangegeven. Naar het oordeel van het BFT doorstaat het besluit daarmee de evenredigheidstoets van de artikelen 5:46 en 3:4 van de Awb, daargelaten de vraag of deze toets tot een afwijking van het beleid noopte.

Ad 5.

Zoals hiervoor reeds toegelicht is er volgens het BFT geen sprake van een [...] overtreding. Deze door u gestelde omstandigheid maakt dan ook niet dat sprake is van een onevenredige boete. Ook uw stelling dat de onderhavige boete aanzienlijk hoger is dan eerdere boetes die het BFT voor overtredingen van de Wwft aan anderen heeft opgelegd, maakt niet dat de boete onevenredig is. De boete is niet uitsluitend gebaseerd op ernst, maar ook op onder meer draagkracht, hetgeen maakt

dat uw vergelijking met aan anderen opgelegde boetes niet zonder meer opgaat. Naar het oordeel van het BFT staat de boete in verhouding tot de ernst van de overtreding alsmede tot de draagkracht. De door u aangevoerde omstandigheden vormen dan ook geen aanleiding tot verdere matiging van de boete.

### **Besluit**

Gelet op het vorenstaande besluit het BFT aan 'BDO Audit & Assurance B.V.' een boete op te leggen van € 1.323.000,- voor de overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft.

Het bedrag dient te worden betaald aan het BFT binnen zes weken na inwerkingtreding van deze beschikking door overschrijving op *[rekeningnummer]* onder vermelding van kenmerk *[kenmerk]*. De beschikking treedt in werking op de dag na verzending daarvan.

### **Bezwaar tegen boetebesluit**

Iedere belanghebbende kan tegen dit boetebesluit bezwaar aantekenen door binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift in te dienen bij het BFT, t.a.v. de directeur, Postbus 14052, 3508 SC Utrecht.

Hoogachtend,

Bureau Financieel Toezicht,  
de voorzitter van het bestuur,  
voor deze,

X