

# Het preventief antiwitwasdispositief in een nieuw kledingje. Impact op de werking van de Cel voor Financiële Informatieverwerking

Caty GRIJSEELS<sup>1</sup>

*Met de wet van 18 september 2017 «tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten» heeft de wetgever de vierde antiwitwasrichtlijn naar Belgisch recht omgezet. Een aantal van de toegebrachte wijzigingen hebben een onmiddellijke weerslag op de werking van de Cel voor Financiële Informatieverwerking: er komen nieuwe melders bij, alsook nieuwe onderliggende criminele fenomenen, de meldplicht wordt verduidelijkt, de bevoegdheden van de Cel voor Financiële Informatieverwerking worden ruimer, en ten slotte wordt de internationale samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden uitdrukkelijk opgenomen in de nieuwe wet.*

## I. Inleiding

Het doel van deze bijdrage is de belangrijkste wijzigingen te bespreken van het Belgische stelsel ter preventie van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme die werden aangebracht door de wet van 18 september 2017 «tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten» (hierna genoemd «de Wet»)<sup>2</sup>, die een directe weerslag hebben op de werking van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (hierna genoemd de «CFI»).

Met deze Wet heeft de wetgever voornamelijk beoogd de vierde antiwitwasrichtlijn, zijnde de Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 «inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie» (hierna genoemd «Richtlijn 2015/849»)

in het Belgische recht om te zetten. Daarnaast heeft de wetgever ook rekening willen houden met de resultaten van de evaluatie van het Belgische antiwitwasbestel door de *Financial Action Task Force* (hierna genoemd «FATF»)<sup>3</sup> in februari 2015 en gepubliceerd in april 2015.<sup>4</sup>

Voorts heft de Wet alle bepalingen van de wet van 11 januari 1993 «tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme» (hierna genoemd «de wet van 11 januari 1993») op. De talrijke wijzigingen die in de wet van 11 januari 1993 werden aangebracht (veertig in totaal) in de loop van haar 24-jarig bestaan, de nieuwe structuur van de Richtlijn 2015/849 (ten opzichte van de derde antiwitwasrichtlijn<sup>5</sup>, die zij vervangt) en de talrijke nieuwe Europese en internationale bepalingen die worden omgezet via de Wet, hebben een integrale herziening van de wet van 11 januari 1993 tot onmiddellijk gevolg

<sup>1</sup> De auteur is juridisch adviseur bij de Cel voor Financiële Informatieverwerking. Zij maakte deel uit van de werkgroep binnen het Ministerie van Financiën tot omzetting van Richtlijn 2015/849. Zij schreef mee aan een groot deel van de bepalingen van deze wet en de parlementaire voorbereidingsstukken. De in dit artikel verdedigde stellingen zijn die van de auteur persoonlijk en vallen niet noodzakelijk samen met die van de Cel voor Financiële Informatieverwerking waar zij werkt.

<sup>2</sup> De wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 6 oktober 2017 en is op 16 oktober 2017 in werking getreden.

<sup>3</sup> De FATF is een intergouvernementele instelling die in 1989 werd opgericht door de ministers van de landen die er lid van zijn, waaronder België, (37 leden op datum van 1 juli 2017), is belast met het opstellen van normen en het bevorderen van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de wetgevende, reglementaire en operationele maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en de financiering van de proliferatie van massavernietigingswapens die aanzienlijke bedreigingen vormen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)).

<sup>4</sup> «*Anti-Money laundering and counter-terrorist financing measures Belgium, Mutual Evaluation Report*, april 2015, is integraal terug te vinden op de website van de CFI: [www.ctif-cfi.be](http://www.ctif-cfi.be).

<sup>5</sup> Zijnde de Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 «tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme» (hierna genoemd «de derde antiwitwasrichtlijn»).

gehad en dit om evidente redenen van duidelijkheid en leesbaarheid.

Dit wil niet zeggen dat alles wat voordien van toepassing was, vandaag geen waarde meer heeft, integendeel. Heel wat verplichtingen blijven nog onverkort van toepassing, maar andere zijn nieuw, gewijzigd, verbeterd of verwijnd.

Deze bijdrage is dus beperkt tot een bespreking van de belangrijkste wijzigingen aangebracht door de Wet die een directe weerslag hebben op de werking van de CFI. Deze hebben betrekking op de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet zowel *ratione personae*, als *ratione materiae* (II), de wijzigingen m.b.t. melding van verdachte geldmiddelen, verrichtingen en feiten (III), de rol en de bevoegdheden van CFI (IV), en de internationale samenwerking tussen financiële inlichtingeneenheden (hierna genoemd de «FIE's»<sup>6</sup>)(V).

## II. Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied van de Wet werd zowel *ratione personae* als *ratione materiae* uitgebreid.

### A. Uitbreiding van het toepassingsgebied *ratione personae*: nieuwe melders

Art. 5, § 1 van de Wet bepaalt het toepassingsgebied *ratione personae* van de Wet door aan te geven op welke ondernemingen en personen, gekwalificeerd als «onderworpen entiteiten», de verplichtingen inzake de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, opgenomen in Boek II van de Wet, van toepassing zijn.

Dit toepassingsgebied moet onderscheiden worden van dit bepaald in Boek III van de Wet dat betrekking

heeft op de beperkingen van het gebruik van contanten en waarvan de bepalingen zijn opgenomen in art. 66, § 2, eerste lid, en art. 67 van de Wet en van toepassing is op alle natuurlijke of rechtspersonen die betalingen of giften doen als bedoeld in deze bepalingen.

Deze bijdrage beperkt zich tot toepassingsgebied *ratione personae* van de Wet, voor de onderworpen entiteiten zoals gedefinieerd in art. 5, § 1 van de Wet.<sup>7</sup>

Net als in de wet van 11 januari 1993, worden de onderworpen entiteiten in art. 5, § 1 van de Wet uitsluitend gedefinieerd onder verwijzing naar hun toezichtswetten of naar de wetten die de organisatie van hun beroepen regelen.<sup>8</sup> Deze keuze wordt vooral gerechtvaardigd door de noodzaak om een bevoegde toezichtautoriteit aan te wijzen voor elk van de categorieën van onderworpen entiteiten.<sup>9</sup>

Onder voorbehoud van de hierna uiteengezette nuances, is dit toepassingsgebied voor de kredietinstellingen en financiële instellingen in grote mate vergelijkbaar met het toepassingsgebied bepaald in art. 2, § 1 van de wet van 11 januari 1993. Het toepassingsgebied voor de niet-financiële ondernemingen en beroepen kent grotere wijzigingen.

De lijst van onderworpen entiteiten die behoren tot de financiële sector werd vervolledigd ten opzichte van die van art. 2, § 1 van de wet van 11 januari 1993, teneinde eveneens de maatschappijen voor onderlinge borgstelling<sup>10</sup> (art. 5, § 1, 9°) en de alternatieve financieringsplat-

<sup>6</sup> Met toepassing van overweging (37) van de Richtlijn 2015/849 en van haar artt. 53 e.v., moet elke lidstaat van de EU beschikken over een operationeel onafhankelijke en zelfstandige FIE (of in het Engels «FIU», de afkorting van «Financial Intelligence Unit»). Verdachte transacties en andere informatie inzake witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering dienen te worden gemeld door de onderworpen entiteiten aan de FIE, die moet fungeren als nationale centrale eenheid voor het ontvangen, analyseren en onder de bevoegde overheden verspreiden van de resultaten van haar analyses. De FIE gaat de ontvangen informatie analyseren met het doel verbanden te leggen tussen verdachte transacties en onderliggende criminele activiteiten, teneinde witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen en te bestrijden. Onder operationeel onafhankelijke en zelfstandige FIE's dient te worden verstaan dat de FIE beschikt over het gezag en de capaciteit om haar taken vrij te kunnen vervullen, inclusief het nemen van de autonome beslissing specifieke informatie te analyseren, op te vragen en te verspreiden.

<sup>7</sup> Het gaat om de onderworpen entiteiten «handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten». Deze verduidelijking heeft betrekking op het geval van de onderworpen entiteiten die natuurlijke personen zijn. Terwijl de activiteiten van rechtspersonen altijd beroepsactiviteiten zijn, waardoor ze dus automatisch aan de wet zijn onderworpen, is dit niet het geval voor de onderworpen entiteiten die natuurlijke personen zijn, wanneer deze handelen in het kader van hun privéleven (*Parl.Doc.* Kamer, nr. 54, 2566/001, p. 40).

<sup>8</sup> *Parl.Doc.* Kamer, nr. 54, 2566/001, p. 41.

<sup>9</sup> De onderwerping van ondernemingen en personen aan het toepassingsgebied van de Wet, veronderstelt in eerste instantie dat deze voorafgaandelijk aan hun onderwerping, onderworpen zijn aan hetzij een registratie- of vergunningsverplichting en zo onderworpen zijn aan een doeltreffende controle, en mogelijke sancties hierop, van hun verplichtingen voortvloeiend uit het preventief antiwitwasdispositief door hun respectieve verantwoordelijke toezichthouders. Indien men niet kan bepalen wie er in België een bepaalde beroepsactiviteit uitoefent en er dus geen reglementering is van de betrokken sector, kan er ook geen afdoende controlemogelijkheid zijn naar het efficiënt toepassen van het preventief dispositief. Vandaar dat de Wet, net zoals de wet van 11 januari 1993, een administratieve politiewet is en blijft, daar het uitsluitend de toezichthouders zijn, zoals opgesomd in art. 85 van de Wet, die bevoegd zijn om de sancties op te leggen en de controles uit te voeren naar de correcte toepassing van de in de Wet genoemde verplichtingen.

<sup>10</sup> Het gaat om de maatschappijen voor onderlinge borgstelling, bedoeld in het KB van 30 april 1999 «betreffende het statuut en de controle der maatschappijen voor onderlinge borgstelling». Dit besluit is van toepassing op de coöperatieve vennootschappen die borg staan, overeenkomstig de bepalingen van de artt. 2011 tot 2039 BW, voor een coöperatief lid, teneinde voor dit laatste de toegang tot het krediet te vergemakkelijken (art. 2, § 3 van het KB).

formen<sup>11</sup> (art. 5, § 1, 14°) op te nemen in het toepassingsgebied.<sup>12</sup>

Teneinde te garanderen dat het toepassingsgebied van de Wet alle categorieën van onderworpen entiteiten van de financiële sector dekt die onder de Richtlijn 2015/849 vallen, wordt de opsomming in punt 22° van de wet bovendien vervolledigd met een restcategorie, waaronder de andere natuurlijke en rechtspersonen vallen dan die welke in de bepalingen onder 4° tot 21° zijn opgenomen, en die in België minstens één van de activiteiten uitoefenen als bedoeld in art. 4, eerste lid, 2) tot 12), 14) en 15), van de wet van 25 april 2014 «op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen». Deze categorie kan ook de beroepsbeoefenaren van de financiële sector omvatten waarvan de activiteiten in de toekomst gereguleerd zouden kunnen worden, maar dit nu nog niet zijn. Derhalve draagt de Wet aan de Koning de verantwoordelijkheid op om deze nieuwe onderworpen entiteiten aan te duiden zodra hun activiteiten gereguleerd zijn.<sup>13</sup>

De niet-financiële ondernemingen en beroepen zijn nu alle samen met de financiële ondernemingen en beroepen in eenzelfde artikel opgenomen, zijnde art. 5, § 1 van de Wet. De notarissen (26°), de gerechtsdeurwaarders (27°), de advocaten (28°), de diamanthandelaars (31°) en de bewakingsondernemingen (32°) blijven onderworpen aan het wetgevend kader zonder wijziging.

De beoefenaren van cijferberoepen, zoals bedrijfsrevisoren (23°), externe accountants, externe belastingsconsulenten (24°), erkende externe boekhouders en de erkende externe boekhouders-fiscalisten (25°), blijven opgenomen met een wijziging ten opzichte van de wet van 11 januari 1993, meer in het bijzonder door de toevoeging van auditkantoren en eenieder die het beroep van wettelijk auditor uitoefent, en van de zelfstandige stagiairs van de beoefenaren van voornoemde cijferberoepen.

Met toepassing van art. 10 van de wet van 7 december 2016 «tot organisatie van het beroep van en het publiek toezicht op de bedrijfsrevisoren», is het Instituut van de Bedrijfsrevisoren belast met het houden en bijwerken van een openbaar register, onder de eindverantwoordelijkheid van het College van toezicht op de bedrijfsrevisoren.

<sup>11</sup> Het gaat om de alternatieve financieringsplatformen bedoeld in de wet van 18 december 2016 «tot regeling van de erkenning en de afbakening van crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën».

<sup>12</sup> De natuurlijke of rechtspersonen die beroepshalve factoringactiviteiten uitoefenen als bedoeld in bijlage I, punt 2, van de Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 «betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG» zullen aan de Wet onderworpen zijn wanneer zij zich voorafgaandelijk geregistreerd hebben bij een toezichthouder. Eens dat hun gereguleerd statuut op punt staat, zullen zij dus ook onderworpen worden aan de Wet. Op hen is de Wet dus niet onmiddellijk van toepassing.

<sup>13</sup> *Parl.Doc.* Kamer, nr. 54, 2566/001, p. 41-42.

In dit register worden de personen of de entiteiten die de hoedanigheid van bedrijfsrevisor gekregen hebben, ingeschreven. Voornoemd art. 10 voorziet eveneens in de omzetting van art. 3bis van de richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 «betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen» (de zogenaamde «auditrichtlijn»), ingevoerd door de richtlijn 2014/56/EU.<sup>14</sup> Het doel hiervan is om de grensoverschrijdende dienstverlening in het kader van de wettelijke controle van de jaarrekening te vergemakkelijken binnen de Europese Unie. De registratie van een auditkantoor in het openbaar register maakt de uitoefening van de opdracht van wettelijke controle van de jaarrekening mogelijk. Het is dan ook logisch dat zij voor al hun in België uitgeoefende opdrachten worden onderworpen aan het preventief antiwitwasdispositief.

De zelfstandige stagiairs van de beoefenaren van voormelde cijferberoepen die ingeschreven zijn op de lijst van stagiairs van een der betrokken instituten<sup>15</sup>, kunnen hun beroep, naast de prestaties voor hun stagemester, ook als zelfstandige uitoefenen en hebben derhalve een eigen cliënteel waarvoor ze boekhoudkundige en/of fiscale prestaties verrichten. Voor wat hun eigen cliënteel betreft, waren zij tot nu toe echter niet onderworpen aan de verplichtingen inzake het klantenonderzoek, noch aan de meldingsplicht aan de CFI. Bovendien werd ook door de beroepsinstituten van voornoemde cijferberoepen vastgesteld dat sommige stagiairs een aanzienlijk eigen cliënteel hadden opgebouwd, aangezien sommigen onder hen er meer dan vijf jaar overdoen om te slagen in hun bekwaamheidsexamen. Om eventueel misbruik van deze beroeps categorie te voorkomen, werd het noodzakelijk geacht om ook hen onder het toepassingsgebied van het preventief antiwitwasdispositief te brengen.<sup>16</sup>

De dienstverleners aan vennootschappen (29°) vormen een nieuwe categorie van onderworpen entiteiten ten opzichte van de wet van 11 januari 1993. Wat men onder dienstverleners moet verstaan, wordt gedefinieerd in art. 3.7 van Richtlijn 2015/849. Dit artikel omschrijft de «aanbieder van trustdiensten of vennootschapsrechtelijke diensten» als zijnde: «een persoon die als bedrijfsactiviteit een van de navolgende diensten aan derden aanbiedt:

<sup>14</sup> De richtlijn 2014/56/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 «tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen» moedigt de uitbreiding van de concurrentie tussen de auditkantoren op Europees niveau aan om meer dynamische en meer open auditmarkten te bevorderen. De richtlijn ontwikkelt in dit kader een «Europees paspoort» om de auditkantoren in staat te stellen een grensoverschrijdende mobiliteit te vergemakkelijken binnen de Europese Unie en om een eengemaakte auditmarkt te versterken.

<sup>15</sup> Het gaat respectievelijk om het Instituut der Bedrijfsrevisoren, het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten en het Beroepsinstituut van de Erkende Boekhouders en Fiscalisten.

<sup>16</sup> *Parl.Doc.* Kamer, nr. 54, 2566/001, p. 43.

- a) oprichten van vennootschappen of andere rechtspersonen;
- b) optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als bestuurder of secretaris van een vennootschap, als vennoot in een maatschap of in een soortgelijke hoedanigheid met betrekking tot andere rechtspersonen;
- c) verschaffen van een statutaire zetel, bedrijfsadres, administratief of correspondentieadres en verlening van andere daarmee samenhangende diensten voor een vennootschap, een maatschap of andere rechtspersoon of juridische constructie;
- d) optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als trustee van een *express* trust of van een soortgelijke juridische constructie;
- e) optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als gevolmachtigd aandeelhouder voor een andere persoon waarbij het niet gaat om een op een gereguleerde markt genoteerde vennootschap die is onderworpen aan openbaarmakingsvereisten overeenkomstig het recht van de Unie, of aan gelijkwaardige internationale standaarden.»

Het is nog maar de vraag of deze definitie *as such* zal worden omgezet in Belgisch recht. Zoals men in art. 5, § 1, 29° van de Wet kan lezen, gaat het om «de dienstverleners zoals bedoeld in artikel 3, 1°, van de wet van ..... 2017 tot registratie van de aanbieders van vennootschapsrechtelijke diensten». Maar omdat er op de datum van stemming van de Wet nog geen gemeenschappelijk standpunt was tussen de Kabinetten Financiën en Economie over het al dan niet opnemen van alle in punten a) tot en met e) van art. 3.7 van Richtlijn 2015/849 opgesomde activiteiten, blijft het nog even wachten op de juiste omschrijving van de taken van deze nieuwe gereguleerde beroepscategorie.

Terwijl enkel de casino's onderworpen waren aan de wet van 11 januari 1993, wordt het toepassingsgebied nu uitgebreid tot alle natuurlijke personen of rechtspersonen die één of meer kansspelen exploiteren, bedoeld in art. 2 van de wet van 7 mei 1999 «betreffende de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler». Het betreft alle vergunninghouders die een vergunning conform art. 25 van de Kansspelwet van 7 mei 1999 hebben verkregen om een kansspelinrichting of kansspelen te exploiteren<sup>17</sup>. Hoewel in de regel alle

<sup>17</sup> Concreet gaat het om: 1) de kansspelinrichtingen klasse I of casino's uitgebaat onder een vergunning A; 2) de kansspelinrichtingen klasse II of speelautomatenhallen uitgebaat onder een vergunning B; 3) de kansspelinrichtingen klasse III of drankgelegenheden waarin een bingo wordt geëxploiteerd uitgebaat onder een vergunning C; 4) de vaste kansspelinrichtingen klasse IV of wedkantoren uitgebaat onder een vergunning F2; 5) de mobiele kansspelinrichtingen klasse IV of boekmakers uitgebaat onder een vergunning F2; 6) de dagbladhandelaars die weddenschappen aannemen uitgebaat onder een vergunning F2; 7) de renbanen die weddenschappen aannemen uitgebaat onder een vergunning F2; 8) de aanvullende vergunninghouders die online kansspelen of weddenschappen aanbieden uitgebaat onder een vergunning A+, B+ of F1+; 9) de mediaspelen uitgebaat onder een ver-

aanbieders van kansspelen de preventieve maatregelen ter voorkoming van het witwassen van geld of het financieren van terrorisme dienen uit te voeren, laat Richtlijn 2015/849 echter ruimte open voor de lidstaten om aanbieders van bepaalde kansspelactiviteiten, uitgezonderd casino's, uit te sluiten, maar enkel indien op objectieve wijze kan worden aangetoond dat slechts een klein risico op witwassen of financiering van terrorisme verbonden is aan de aangeboden activiteiten.

Opdat de uitsluitingsmogelijkheid van toepassing kan zijn, moet de Kansspelcommissie eerst een risicoanalyse opstellen waaruit het bewijs blijkt dat het risico dat de beoogde kansspelen gebruikt worden om geld wit te wassen of terrorisme te financieren, klein is. Het lijkt te betreuren dat de Kansspelcommissie deze oefening niet heeft gemaakt, terwijl dit wel gebeurd is door de Nationale Loterij, voor wat het aanbod openbare loterijen betreft in de zin van art. 3, § 1, eerste lid van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij.

De totale vrijstelling van de Nationale Loterij voor zijn loterijspelen (trekkingsspelen en krasspelen) in de zin van art. 3, § 1, eerste lid van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, is volgens de risicoanalyse uitgevoerd door de Nationale Loterij verantwoord, aangezien, enerzijds, de voornoemde wet aan de Nationale Loterij, als naamloze vennootschap van publiek recht waarvan de Staat 100 % aandeelhouder is, een monopolie toekent (art. 7) m.b.t. de organisatie in het algemeen belang en volgens commerciële methodes van openbare loterijen in de vormen en volgens de algemene modaliteiten vastgelegd door de Koning en, anderzijds, wegens de aard zelf van de loterijspelen die ze uitbaat.<sup>18</sup> In tegenstelling tot

gunning G1 of G2; 10) de vergunninghouders E, maar enkel indien deze instaan voor het beheer van speleraccounts en/of transacties in verband met online kansspelen (*Parl.Doc. Kamer*, 54, nr. 2566/001, p. 52-53).

<sup>18</sup> «De hieronder vermelde eigenschappen van loterijspelen zijn weinig risicovol wat het witwassen van geld betreft:

- het lage terugbetalingspercentage aan de spelers (tussen de vijftig en de zestig procent), in vergelijking met kansspelen (> vijftien procent);
- de spelersmassa: +/- zes miljoen meerderjarige Belgen spelen op loterijspelen waarbij de winnaars uit alle sociale bevolkingslagen komen;
- de kleine kans om het groot lot te winnen (bijvoorbeeld het groot lot van de Lotto is één kans op 8.145.600);
- het lage bedrag van de inzet per speelbeurt (minimuminzet van één euro);
- het lage bedrag van de winst in de grote meerderheid van de gevallen;
- de onmogelijkheid voor de speler om het spel en de uitslagen te beïnvloeden, rekening houdend met de gebruikte technieken (openbare op televisie uitgezonden trekking onder toezicht van een gerechtsdeurwaarder, gebruik van anti-fraudetechnologieën voor krasbiljetten);
- de strikte toegangsvoorwaarden (identificatie door het rijksregister) en modaliteiten voor online spelen (maximum 500 euro inzet per week, uitbetaling van de winst op de bankrekening van de speler);



de private sector beslist de Nationale Loterij niet zelf over de loterijspelen die aan het publiek worden aangeboden. De Nationale Loterij organiseert de openbare loterijen waarmee zij door de Koning wordt belast. Het is dus de overheid die beslist welke loterijen volgens welke spelmodaliteiten worden aangeboden.<sup>19</sup>

*B. Uitbreiding van het toepassingsgebied ratione materiae: uitbreiding en verfijning van de onderliggende criminele fenomenen aan de definitie van het witwassen van geld*

De artt. 2 en 3 van de Wet definiëren respectievelijk wat moet worden verstaan onder «witwassen van geld» en onder «financiering van terrorisme».

Art. 2 van de Wet zorgt voor de getrouwe omzetting van de definitie van witwassen van geld van art. 1, derde lid van Richtlijn 2015/849, zonder inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de definitie zoals was bepaald in het oude art. 5, § 1 van de wet van 11 januari 1993.

Art. 2 van de Wet definieert het materiële en het morele element van witwassen van geld<sup>20</sup>, met in het middelpunt de illegale herkomst van de geldmiddelen en goederen, m.a.w. het feit dat zij verworven zijn uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een criminele activiteit, zoals gedefinieerd in art. 4, eerste lid, 23° van de Wet. Er is dus enkel sprake van witwassen van geld of goederen in de zin van deze wet wanneer deze verworven zijn «uit de criminele activiteiten zoals opgesomd in art. 4, eerste lid, 23° van de Wet».<sup>21</sup>

– de lage frequentie van bepaalde spelen met hoog potentieel op hoge winsten (EuroMillions twee trekkingen per week);  
– de registratie en controle in realtime van alle spelverrichtingen voor de trekkingsspelen.»

«Meer bepaald verlopen alle verrichtingen, meer bepaald de betaling van de winst vanaf 2 000 euro en betalingen op de online spelersrekening of de mogelijkheid om te spelen via een abonnement, uitsluitend via overschrijving» (*Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 56).

<sup>19</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 56.

<sup>20</sup> Net zoals dit het geval was vóór de wet van 11 januari 1993, is art. 2 van de Wet van toepassing op een bepaald aantal handelingen die worden gekwalificeerd als «witwassen van geld». Het gaat om handelingen van omzetting of overdracht van geld of andere goederen met de bedoeling de illegale herkomst ervan te verbergen of te verdoezelen of een persoon die betrokken is bij een dergelijke activiteit te helpen te ontkomen aan de rechtsgevolgen van zijn daden; het gaat eveneens om het verhelen of verhullen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats, vervoer, verplaatsing of eigendom van geld of goederen waarvan de illegale herkomst gekend is; het gaat voorts om de verwerving, het bezit of het gebruik van geld of activa waarvan de illegale herkomst gekend is; ten slotte gaat het eveneens om de deelneming aan een dergelijke activiteit, de medeplichtigheid aan en de poging tot het plegen van dergelijke daden of handelingen, met inbegrip van het helpen van, het aanzetten van een persoon tot, en het geven van raad aan dergelijke persoon met het oog op het plegen van één van de hierboven vermelde daden of handelingen, of het vergemakkelijken ervan (*Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 56).

<sup>21</sup> Onder «criminele activiteiten» wordt verstaan: «iedere vorm van betrokkenheid bij het plegen van een misdrijf dat in verband staat met: a) terrorisme of de financiering van terrorisme; a) georganiseerde misdaad; b) illegale drughandel; c) illegale handel in wapens, goederen en koopwaren, met inbegrip van antipersoonsmijnen en/of

Zoals blijkt uit overweging 5 van Richtlijn 2015/849, dienen de in de Wet neergelegde preventieve maatregelen enkel betrekking te hebben op het manipuleren van geld verkregen uit ernstige vormen van criminaliteit en op het verzamelen van geldmiddelen of goederen voor terroristische doeleinden. Net als in het verleden wilde de wetgever aan de onderworpen entiteiten geen toepassingsgebied opleggen dat even ruim is als dat van art. 505 Sw., dat de vermogensvoordelen dekt uit enig misdrijf, wat ook de aard of de ernst ervan zij.

Naast terroristische misdrijven, financiering van terrorisme, handel in verdoevende middelen, georganiseerde misdaad, fraude ten nadele van de financiële belangen van de EU en corruptie wordt in art. 3, punt 4, f) van Richtlijn 2015/849 onder «ernstige vormen van criminaliteit» verstaan «alle strafbare feiten, met inbegrip van fiscale misdrijven in verband met directe belastingen en indirecte belastingen, zoals omschreven in de wetgeving van de lidstaten, die strafbaar zijn gesteld met een maximale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan één jaar of, voor lidstaten die in hun rechtsstelsel een strafminimum voor strafbare feiten kennen, alle strafbare feiten die strafbaar zijn gesteld met een minimale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan zes maanden.»

Door de opname van de fiscale misdrijven, zoals omschreven in de wetgeving van de lidstaten, in deze «*catch all*»-clausule, werd de Richtlijn 2015/849 in overeenstemming gebracht met de definitie van de ernstige vormen van criminaliteit, zoals deze door de FATF in februari 2012 werd aangenomen in haar algemeen glossarium, als bijlage bij haar veertig aanbevelingen.

De lijst van criminele activiteiten, zoals die welke reeds omschreven waren in art. 5, § 3 van de wet van 11 januari 1993, was reeds voldoende uitgebreid om alle misdrijven te dekken die in het Belgische recht bestraft worden met een minimumgevangenisstraf van meer dan zes maanden, en deze omvatte bovendien ook reeds de verwijzing naar ernstige fiscale fraude.<sup>22</sup>

submunitie; d) mensensmokkel; e) mensenhandel; f) exploitatie van de prostitutie; g) illegaal gebruik bij dieren van stoffen met hormonale werking of illegale handel in dergelijke stoffen; h) illegale handel in menselijke organen of weefsels; i) fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen; j) ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd; k) sociale fraude; l) verduistering door personen die een openbare functie uitoefenen en corruptie; m) ernstige milieucriminaliteit; n) namaak van muntstukken of bankbiljetten; o) namaak van goederen; p) zeeroverij; q) een beursmisdrijf; r) het onwettig openbaar aantrekken van spaargeld; s) het verlenen van bankdiensten, financiële diensten, verzekeringsdiensten of geldovermakingdiensten, of valutahandel, of enige andere gereguleerde activiteit, zonder over de voor die activiteiten vereiste vergunning te beschikken of aan de toegangsvoorwaarden te voldoen; t) oplichting; u) misbruik van vertrouwen; v) misbruik van vennootschapsgoederen; w) een gijzeling; x) een diefstal; y) afpersing; z) de staat van faillissement; aa) informaticabedrog.»

<sup>22</sup> De wet van 18 januari 2010 «tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel

In dat opzicht was er dan ook geen noodzaak om de lijst van onderliggende criminele fenomenen te verruimen om te voldoen aan een juiste omzetting van de Richtlijn 2015/849. Toch had de praktijk van de CFI aangewezen dat een aantal verbeteringen, laat ons zeggen verfijningen, nodig waren.

Zo wordt de sociale fraude toegevoegd aan de lijst van onderliggende criminele fenomenen.<sup>23</sup> Met deze toevoeging is het de bedoeling van de CFI vooral diegenen aan te pakken die zowel op nationaal als op internationaal vlak sociale fraudenetwerken opzetten en organiseren. De toevoeging stelt de CFI in staat om deze meer complexe georganiseerde sociale fraudedossiers voor sociale fraude door te geven aan het parket, om zo, in overeenstemming met haar opdracht, dit ernstig crimineel fenomeen het hoofd te bieden.

Hoewel de CFI tot vandaag strikt genomen niet bevoegd was voor witwassen in verband met dit misdadelfenomeen, gaf de CFI sinds de aanvang van haar activiteiten reeds vele dossiers door aan de gerechtelijke overheden met ernstige aanwijzingen van witwassen in verband met ernstige misdrijven, zoals bepaald bij de wet van 11 januari 1993, die een belangrijke weerslag konden hebben op sociale fraude. Hierbij ging het voornamelijk om volgende ernstige misdrijven: handel in clandestiene werkkrachten, mensenshandel, maar ook om georganiseerde misdaad, exploitatie van de prostitutie, misdrijven die verband houden met de staat van faillissement en met ernstige fiscale fraude.<sup>24</sup> Bovendien licht de CFI sinds de wetswijziging doorgevoerd door de wet van 18 januari

voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme», en het Wetboek van vennootschappen, dat zorgde voor de omzetting van de derde antiwitwasrichtlijn, en de wet van 15 juli 2013 «houdende dringende bepalingen inzake fraudebestrijding» hadden er reeds voor gezorgd dat het toepassingsgebied van de onderliggende criminele activiteiten overeenstemde met dat van de Richtlijn 2015/849. De wet van 15 juli 2013 «houdende dringende bepalingen inzake fraudebestrijding» had de wet van 11 januari 1993 reeds gewijzigd door het begrip «ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend», als onderliggend crimineel fenomeen van witwassen van geld, te vervangen door de woorden «ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd». De wijziging had tot doel de definitie van fiscale fraude, zoals toegepast door de wet van 11 januari 1993, in overeenstemming te brengen met de nieuwe Aanbevelingen van de FATF van februari 2012. Sinds hun herziening in februari 2012, omvatten deze Aanbevelingen ook de ernstige strafrechtelijke fiscale misdrijven (zijnde de vertaling van de Engelse versie «serious tax crime»). Ieder land kan, in overeenstemming met de eigen binnenlandse wetgeving, beslissen hoe het deze misdrijven definieert, alsook de aard van ieder bijzonder element op basis waarvan deze gekwalificeerd worden als zware misdrijven (*Parl.Doc. Kamer, 52, nr. 1988/001, p. 32-33*).

<sup>23</sup> Om de contouren van deze notie te preciseren, kan worden uitgegaan (zonder er uitdrukkelijk naar te verwijzen) van artt. 232 tot 235 Sociaal Strafwetboek. Deze artikelen bestraffen het plegen van valsheid in geschrifte en het afleggen van valse verklaringen om ofwel ten onrechte een sociaal voordeel verkrijgen, te behouden of te doen behouden, ofwel geen of minder bijdragen te betalen of te doen betalen dan die welke betrokkene of een ander verschuldigd is (*Parl.Doc. Kamer, 52, nr. 1988/001, p. 34*).

<sup>24</sup> *Parl.Doc. Kamer, 52, nr. 1988/001, p. 68*.

2010 «tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme», en het Wetboek van vennootschappen, steeds de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) in over alle doormeldingen van witwasdossiers aan de gerechtelijke overheden die voortkomen uit wetsovertredingen die gevolgen kunnen hebben op het gebied van sociale fraude. De invoering van het Sociaal Strafwetboek door de wet van 6 juni 2010 rechtvaardigde bovendien ook de opname van de sociale fraude als volwaardig crimineel fenomeen, *as such*, in de lijst van onderliggende criminaliteiten.<sup>25</sup>

Hetzelfde geldt voor informatiebedrog.<sup>26</sup> Ook al zit dit crimineel fenomeen reeds vervat in het crimineel fenomeen oplichting, toch verdient het de voorkeur dit uitdrukkelijk in de lijst met onderliggende misdrijven te vermelden. De CFI gaf de afgelopen jaren een groot aantal dossiers door waarbij misdadigers informaticabedrog gebruikten om hun oplichting te plegen; vandaar het belang om dit als afzonderlijk misdrijf bij de onderliggende misdrijven te vermelden.<sup>27</sup>

Voorts wordt het crimineel fenomeen «handel in clandestiene werkkrachten» vervangen door «mensensmokkel», als een noodzakelijke correctie om de realiteit van de strijd tegen dit criminele fenomeen beter te begrijpen.<sup>28</sup> De handel in clandestiene werkkrachten werd ingevoerd in de wet van 11 januari 1993 om de stijgende toename van het aantal dossiers in verband met de koppelbazen in de bouwsector op te vangen en de focus op de clandestiene werkkrachten leek dan ook gepast. De ervaring toont echter aan dat het aan de hand van dit begrip voor de CFI niet mogelijk is om alle situaties te doorgronden waarmee zij wordt geconfronteerd bij de analyse van haar dossiers. *Quid* bijvoorbeeld met de smokkel van migranten waar de dimensie «werkkracht» afwezig is? Het begrip «handel in clandestiene werkkrachten» is derhalve te restrictief. Bij mensensmokkel gaat het om een schending van de rechten of van de veiligheid van de Staat. De grenzen van een Staat worden op illegale wijze overschreden en er wordt hulp geboden bij de binnenkomst of het verblijf op het Belgische grondgebied met de bedoeling een abnormaal profijt te realiseren. Hier worden voornamelijk de mensensmokkelaars beoogd die, in ruil voor aanzienlijke geldsommen, de clandestiene doortocht van

<sup>25</sup> *Parl.Doc. Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 34*.

<sup>26</sup> De persoon die informaticabedrog pleegt, beoogt een onrechtmatig economisch voordeel voor zichzelf of voor een ander te verwerven, door gegevens die worden opgeslagen, verwerkt of overgedragen door middel van een informaticasysteem, in een informaticasysteem in te voeren, te wijzigen, te wissen of met enig ander technologisch middel de normale aanwending van gegevens in een informaticasysteem te veranderen (*Parl.Doc. Kamer, 52, 1988/001, p. 35*).

<sup>27</sup> Zie onder andere het 21<sup>e</sup> *Activiteitenverslag van de CFI, 2014, p. 57*, en de *Activiteitenverslagen 2013 en 2015 – deel statistieken*.

<sup>28</sup> *Parl.Doc. Kamer, 52, nr. 1988/001, p. 36*.

personen organiseren, in bijzonder gevaarlijke omstandigheden.<sup>29</sup>

Art. 4, 23°, t) van de Wet beoogt het crimineel fenomeen van: «het verlenen van bankdiensten, financiële diensten, verzekeringsdiensten of geldovermakingsdiensten, of valutahandel, of enige andere gereguleerde activiteit, zonder over de voor die activiteiten vereiste vergunning te beschikken of aan de toegangsvoorwaarden te voldoen». Hier werden de woorden «het verlenen van beleggingsdiensten» vervangen door de woorden «het verlenen van bankdiensten, financiële diensten, verzekeringsdiensten». Deze wijziging omvat geen uitbreiding van dit onderliggend crimineel fenomeen, zoals voordien vervat in de wet van 11 januari 1993, maar was verantwoord door het feit dat de CFI problemen had tot het doorgeven voor iemand die verzekeringen aanbood zonder daarvoor een vergunning te hebben of een (consumenten)krediet toekeende zonder vergund te zijn. Door deze wijziging wordt het duidelijk dat alle bancaire, financiële alsook verzekeringsdiensten worden bedoeld.<sup>30</sup> Naast het illegaal verlenen van voornoemde financiële diensten wordt aan datzelfde art. 4, 23°, t) ook het illegaal verlenen van andere gereguleerde activiteiten (zoals boekhoudkundige, juridische en vastgoedactiviteiten, kansspelactiviteiten, en enige andere diverse economische activiteiten) toegevoegd, wat wel degelijk een uitbreiding vormt in vergelijking met de wet van 11 januari 1993.<sup>31</sup>

Art. 3 van de Wet definieert wat er moet worden verstaan onder financiering van terrorisme. Het betreft de verstrekking of verzameling van geldmiddelen en andere vermogensbestanddelen, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks, met het oogmerk dat deze worden gebruikt of in de wetenschap dat zij, geheel of gedeeltelijk, zullen worden gebruikt door een terroristische organisatie of door een terrorist die alleen handelt, zelfs zonder enige band met een bijzondere terroristische daad. Deze definitie verschilt nagenoeg niet van die opgenomen in het oude art. 5, § 2 van de wet van 11 januari 1993. Om van financiering van terrorisme te kunnen spreken, hoeven, net zoals in het verleden, de geldmiddelen en andere vermogensbestanddelen niet daadwerkelijk te zijn gebruikt om een of meer terroristische daden te plegen, noch met een of meer specifieke terroristische daden verband te houden.

Wat er hier nader wordt beklemtoond in de definitie, is dat de financiering niet enkel kan gebeuren met geld, maar ook met enig ander vermogensbestanddeel, zoals aardolie en andere natuurlijke rijkdommen bijvoorbeeld. De verwijzing naar «enig ander vermogensbestanddeel» is nodig, daar dit vereist is door de Interpretatieve Nota

van FATF Aanbeveling 5 inzake de strafbaarstelling van de financiering van het terrorisme, zoals aangenomen op de plenaire vergadering van de FATF in oktober 2016. Deze Interpretatieve Nota bepaalt de kenmerken waaraan het misdrijf van financiering van terrorisme moet beantwoorden.<sup>32</sup> De artt. 140 en 141 Sw. betreffende de financiering van het terrorisme hebben ook betrekking op de financiering met eender welk materieel middel. Voorts beklemtoont deze Interpretatieve Nota, zoals gewijzigd in oktober 2016, dat de financiering van terroristische organisaties of terroristen, ook de financiering omvat voor rekrutering, training of voor reisdoeleinden. Derhalve neemt het artikel in zijn definitie alle mogelijke financieringswijzen in zeer algemene termen op.

### III. Wijzigingen m.b.t. melding van verdachte geldmiddelen, verrichtingen en feiten aan de CFI<sup>33</sup>

Art. 47 van de Wet zorgt voor de omzetting van art. 33, eerste lid, eerste alinea, a), en tweede alinea, van Richtlijn 2015/849, die betrekking hebben op de verplichtingen tot melding van vermoedens van de onderworpen entiteiten aan de bevoegde financiële inlichtingeneenheid. Het artikel neemt de verplichtingen tot melding van vermoedens die opgenomen waren in de vroegere artt. 23 tot 26 van de wet van 11 januari 1993 over en consolideert ze, zonder enige echte inhoudelijke wijziging. Een aantal verduidelijkingen en verbeteringen werden echter aangebracht, waar we hieronder nader op ingaan.

#### A. Wat er gemeld moet worden

Met toepassing van art. 47, § 1, van de Wet melden de onderworpen entiteiten aan de CFI, wanneer ze weten,

<sup>32</sup> In het algemeen glossarium van de 40 FATF Aanbevelingen wordt het begrip gelden en andere goederen als volgt gedefinieerd: «De uitdrukking «gelden en andere goederen» omvat elk goed met inbegrip van, op niet-beperkende wijze, financiële activa, economische hulpbronnen (incl. aardolie en andere natuurlijke rijkdommen), goederen van om het even welke aard, lichamenlijk of onlichamelijk, roerend of onroerend, ongeacht de wijze waarop ze zijn verworven, alsook juridische akten of instrumenten in om het even welke vorm, ook elektronisch of digitaal, als bewijs van het eigendom van die gelden en andere goederen of de rechten in verband daarmee, met inbegrip van, op niet-beperkende wijze, bankkredieten, reischeques, bankcheques, mandaten, aandelen, roerende waarden, obligaties, wissels of kredietbrieven en eventuele interesten, dividenden en andere inkomsten of waarden die uit dergelijke gelden en andere goederen worden gehaald of die ze genereren, en eender welke andere tegoeden die zouden kunnen dienen om gelden, goederen of diensten te verkrijgen.»

<sup>33</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 157 e.v. Zie in dit kader ook de door deze auteur uitgewerkte Toelichting van de CFI van 26 oktober 2017 m.b.t. de meldplicht beschikbaar op de website van de CFI ([www.ctif-cfi.be](http://www.ctif-cfi.be)): «Toelichting voor de onderworpen entiteiten bedoeld in artikel 5 van de wet van 18 september 2017 «tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten» met betrekking tot de melding van informatie aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking.»

<sup>29</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 37.

<sup>30</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 37.

<sup>31</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 37-38.

vermoeden of redelijke gronden hebben om te vermoeden dat:

«1° *geldmiddelen*, ongeacht het bedrag, verband houden met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme;»

De verplichting tot melding aan de CFI slaat dus op de geldmiddelen, ongeacht het bedrag ervan, waarvan men weet of vermoedt of om redelijke gronden kan vermoeden dat zij verworven zijn uit een criminele activiteit, of dat zij zullen worden aangewend voor een criminele activiteit.

«2° *verrichtingen of pogingen tot verrichtingen* verband houden met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. Deze verplichting tot melding is eveneens van toepassing wanneer de cliënt beslist de voorgenomen verrichting niet uit te voeren;»

De verplichting tot melding aan de CFI slaat dus niet alleen op de geldmiddelen, ongeacht het bedrag ervan, waarvan men weet of vermoedt of om redelijke gronden kan vermoeden dat zij verband houden met het witwassen van geld, of met de financiering van terrorisme, maar ook op de verdachte verrichtingen of de pogingen tot verdachte verrichtingen. Indien de geldmiddelen die bij de verrichting of de zakelijke relatie betrokken zijn, aanleiding kunnen geven tot het vermoeden dat zij verworven zijn uit een criminele activiteit of daarvoor bestemd zijn (bv. door hun herkomst die niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld, of door hun omvang t.o.v. de kenmerken van de cliënt), kan het vermoeden ook voortvloeien uit de verrichtingen die worden uitgevoerd met geldmiddelen die op zich geen vermoedens hebben doen rijzen.

Zo kan het vermoeden bijvoorbeeld voortvloeien uit een geheel van verrichtingen die afzonderlijk genomen geen vermoedens zouden hebben doen rijzen en die betrekking hebben op geldmiddelen die geen aanleiding hebben gegeven tot vermoedens, maar die door het feit dat ze achtereenvolgens of gelijktijdig plaatsvinden, toch in verband blijken te kunnen worden gebracht met witwassen van geld of financiering van terrorisme. De verplichting tot melding blijft ook bestaan wanneer de cliënt beslist de aangekondigde verrichting niet uit te voeren. Ook elke poging tot witwassen of financiering van terrorisme valt onder deze meldingsplicht.

«3° buiten de gevallen bedoeld in 1° en 2°, dat een *feit* waarvan ze kennis hebben, verband houdt met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme.»

Er dient eveneens een melding te worden gedaan aan de CFI wanneer er een feit bekend wordt dat erop zou kunnen wijzen dat er sprake is van witwassen van geld of financiering van terrorisme. Met «bekend worden van een feit» wordt niet langer de uitvoering van een specifieke verrichting bedoeld, maar feiten in meer algemene zin, die bijvoorbeeld kunnen voortvloeien uit de interventie van de gerechtelijke overheden of die onthuld kunnen worden door de media. In dat geval kan het vermoeden ook voortvloeien uit het gedrag van de cliënt (abnormaal

gebrek aan belangstelling voor de voorgestelde financiële voorwaarden, fysieke bewaking van de cliënt door een derde, enz.).

Indien nieuwe ernstige elementen aan het licht komen die de aanvankelijke melding bevestigen of daarentegen ontkrachten, moet dit ook aan de CFI worden gemeld.

Met toepassing van art. 47, § 2 van de Wet moeten de onderworpen entiteiten eveneens aan de CFI de verdachte geldmiddelen, verrichtingen of pogingen tot verrichtingen en feiten melden, «waarvan ze kennis krijgen in het kader van de activiteiten die ze uitoefenen in een andere lidstaat zonder daar te beschikken over een dochteronderneming, een bijkantoor of een andere vestigingsvorm via agenten of distributeurs die hen daar vertegenwoordigen.»

Dit artikel zorgt voor de omzetting van art. 33, tweede lid, van Richtlijn 2015/849, dat duidelijk bepaalt dat de meldingen van vermoedens moeten worden gemeld aan de FIE, *in casu* de CFI, van de lidstaat op het grondgebied waarvan de onderworpen entiteit die de informatie verstrekt, «gevestigd» is, zijnde de lidstaat waar de onderworpen entiteit haar zetel heeft, of haar dochteronderneming, bijkantoor of andere vestigingsvorm via agenten of distributeurs die haar aldaar vertegenwoordigen.

Wanneer dus de onderworpen entiteit, bijvoorbeeld een in België gevestigde financiële instelling, in een andere EU-lidstaat dan België werkzaam is, zonder er over een vestiging te beschikken, moeten de vermoedens m.b.t. de geldmiddelen, verrichtingen of pogingen tot verrichtingen en feiten in het kader van het vrij verrichten van diensten en die betrekking hebben op haar cliënten die in die andere lidstaat zijn gevestigd, eveneens worden bezorgd aan de CFI, zijnde de FIE van de lidstaat van herkomst (*home country*) van de onderworpen entiteit, *i.e.* de FIE van de lidstaat waar de onderworpen entiteit is gevestigd, en niet in de lidstaat van ontvangst (*host country*), *i.e.* de lidstaat waar de onderworpen entiteit werkzaam is en waar zij dus niet over een vestiging beschikt.<sup>34</sup>

Wanneer de onderworpen entiteit in een andere EU-lidstaat dan België een vestiging heeft door middel van een dochteronderneming, een bijkantoor of andere vestigingsvorm via agenten of distributeurs die haar in die

<sup>34</sup> Art. 22, tweede lid van de derde richtlijn miste juridische duidelijkheid ter zake door van de onder die richtlijn vallende «instellingen en personen» te verlangen dat zij inlichtingen verstrekken aan de FIE «van de lidstaat op het grondgebied waarvan de instelling of persoon die de inlichtingen heeft verstrekt, zich bevindt». In het arrest van het Europese Hof van Justitie van 25 april 2013 in de zaak-Jyske Bank (Zaak C-212/11 Jyske Bank Gibraltar Ltd t/ Administración del Estado) had de Spaanse regering aangevoerd dat deze bewoording haar het recht gaf om van kredietinstellingen (in het onderhavige geval Jyske Bank) die werkzaam zijn in Spanje zonder aldaar een vestiging te hebben, te eisen dat zij hun meldingen van vermoedens zouden richten aan de Spaanse FIE, d.w.z. de FIE van de lidstaat van ontvangst, aangezien de verrichtingen op haar grondgebied hebben plaatsgevonden. Richtlijn 2015/849 en art. 47 van de Wet heffen deze dubbelzinnigheid op.



lidstaat vertegenwoordigen, kunnen de aldaar gevestigde dochteronderneming, bijkantoor of andere vestigingsvorm enkel en alleen een melding doen van de verdachte geldmiddelen, verrichtingen of pogingen tot verrichtingen en feiten m.b.t. hun eigen cliënteel aan de aldaar gevestigde FIE. De aldaar gevestigde dochteronderneming, bijkantoor of andere vestigingsvorm zijn geen onderworpen entiteiten aan de Belgische Wet, maar enkel en alleen onderworpen entiteiten aan de antiwitwaswetgeving van de EU-lidstaat waar deze gevestigd zijn. De nationale wetten die de Richtlijn 2015/849 omzetten zijn enkel territoriaal van toepassing.<sup>35</sup> Derhalve kunnen de aldaar gevestigde dochterondernemingen, bijkantoren of andere vestigingsvormen enkel en alleen een melding doen van de verdachte geldmiddelen, verrichtingen of pogingen tot verrichtingen en feiten met betrekking tot hun eigen cliënteel aan de aldaar gevestigde FIE. Zij kunnen geen meldingen doen aan de CFI, daar zij geen in België onderworpen entiteiten zijn, en de CFI enkel bevoegd is om meldingen te ontvangen van de aan de Wet onderworpen entiteiten.

Het in België gevestigde moederhuis kan als onderworpen entiteit aan de Belgische Wet, geen meldingen doen m.b.t. de cliënten eigen aan haar dochters of bijhuizen waarmee zij zelf geen zakenrelatie of verrichting heeft aangegaan. Indien echter de (rechts)personen waarop de vermoedens van witwassen of financiering van terrorisme betrekking hebben zowel deel uitmaken van het cliënteel van het in België gevestigde moederhuis als van de in de andere lidstaat gevestigde dochteronderneming, bijhuis of andere vestigingsvorm, en als zij elk binnen het kader van hun eigen zakenrelatie met diezelfde cliënt vermoedens hebben van witwassen of financiering van terrorisme, moeten ze wel elk overgaan tot het doen van een melding: het moederhuis, als onderworpen entiteit aan de Belgische Wet aan de CFI, en de dochteronderneming, het bijhuis of andere vestigingsvorm, als onderworpen entiteit in het land van vestiging aan de aldaar bevoegde FIE.

#### *B. Geen verplichting tot identificatie van de onderliggende criminele activiteit bij de melding van een vermoeden van witwassen van geld*

Teneinde elke discussie ter zake te vermijden, beklemtoont art. 47, § 1, tweede lid van de Wet nu expliciet dat het niet aan de onderworpen entiteiten is om de onderliggende criminele activiteit van de vermoede witwaspraktijk te identificeren wanneer zij een melding doen aan de CFI.<sup>36</sup> Art. 82, § 1 van de Wet bevestigt op expliciete wijze dat het de verantwoordelijkheid van de CFI is om door haar grondige analyse het verband te leggen tussen

de verdachte feiten, geldmiddelen en verrichtingen en de onderliggende criminele activiteiten, zoals gedefinieerd in art. 4, 23° van de Wet.<sup>37</sup>

Wanneer een onderworpen entiteit bijvoorbeeld vermoedt dat bepaalde geldmiddelen een illegale herkomst hebben die fiscale fraude kan zijn, moet die onderworpen entiteit dit melden aan de CFI, zonder dat zij vooraf moet vaststellen of het effectief al dan niet om ernstige fiscale fraude gaat. Bijgevolg was het niet langer opportuun om art. 28 van de wet 11 januari 1993, dat specifiek betrekking had op de melding van vermoedens van witwassen van geld afkomstig uit ernstige, al dan niet georganiseerde fiscale fraude, te handhaven.<sup>38</sup>

De taak om een onderscheid te maken tussen, enerzijds, meldingen die betrekking hebben op ernstige vormen van criminaliteit die de samenwerking rechtvaardigen tussen de financiële en niet-financiële sector en, anderzijds, meldingen waarvan geoordeeld wordt dat zij de sociale en economische orde in mindere mate aantasten, werd door het preventief dispositief, dat een engere definitie geeft van witwassen van geld dan de strafrechtelijke benadering, altijd al toevertrouwd aan de CFI en niet aan de melders, maar dit werd niet geëxpliciteerd in de wetgeving. Door als filter te fungeren zorgt de CFI ervoor dat de diensten van het parket niet worden overstelpt met irrelevante meldingen.<sup>39</sup>

Dit betekent helemaal niet dat de melders niet mogen verwijzen naar een onderliggende vorm van criminaliteit indien zij weten of vermoeden of redelijke gronden hebben om te vermoeden dat de witgewassen geldmiddelen voortkomen uit een criminele activiteit die vermeld is in art. 4, 23°, van de Wet. Maar in de meeste gevallen kunnen de melders de onderliggende criminele activiteit van de vermoede witwaspraktijk niet kennen. Het is de taak van de CFI om via een grondige analyse het verband bloot te leggen tussen de betrokken geldmiddelen, de gemelde verdachte verrichting of feiten en een van de in de Wet bedoelde vormen van criminaliteit.<sup>40</sup>

#### *C. Weten, vermoeden of redelijke gronden om te vermoeden*

De verplichting tot melding aan de CFI is niet enkel van toepassing wanneer men weet dat de geldmiddelen, verrichtingen of feiten verband houden met witwassen van geld of financiering van terrorisme, maar ook

<sup>37</sup> Art. 82 van de Wet zorgt voor de omzetting van art. 32, derde lid van Richtlijn 2015/849, dat op expliciete wijze bevestigt dat het de verantwoordelijkheid van de CFI is om door haar grondige analyse het verband te leggen tussen de verdachte feiten en verrichtingen en de onderliggende criminele activiteiten. Dit wordt eveneens herhaald in overweging 37 van Richtlijn 2015/849 (zie *supra* vorige voetnoot).

<sup>38</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 159.

<sup>39</sup> *Parl.St.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 159.

<sup>40</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 159.

<sup>35</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 40.

<sup>36</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 159.

indien men dit vermoedt of redelijkerwijs kan vermoeden. Art. 47 van de Wet bevat, in tegenstelling tot de wet van 11 januari 1993, een uitdrukkelijke verwijzing naar «redelijke gronden om te vermoeden», om zo de conformiteit met Richtlijn 2015/849 te verzekeren en vooral te zorgen voor een grotere doelmatigheid van het preventief dispositief.<sup>41</sup>

Deze verwijzing doet niets af aan de verplichtingen inzake het melden van vermoedens, die net zoals vroeger subjectief blijven. Zij geeft wel aan de toezichthouders van de onderworpen entiteiten de mogelijkheid om een sanctie op te leggen indien de onderworpen entiteit nagelaten heeft een melding te doen, terwijl zij over gegevens beschikt die redelijkerwijs het vermoeden hadden moeten doen rijzen dat er sprake is van witwassen van geld of financiering van terrorisme. Of, omgekeerd kan het ook worden ingeroepen door de rechter indien er in de gegeven omstandigheden geen of wel redelijke gronden waren om te vermoeden.

Het *minste* vermoeden over de illegale herkomst of bestemming van de geldmiddelen waarmee de onderworpen entiteit te maken krijgt (omwisseling, overdracht, verhulling, ...) of omtrent een verrichting of een geheel van verrichtingen of feiten die verdacht lijken, volstaat om de verplichting tot het melden toe te passen.

Net als in het verleden is de verplichting tot het doen van een melding aan de CFI niet afhankelijk van de *grootte* van het vermoeden. Deze verplichting is dus in tegenstelling tot de andere waakzaamheidsverplichtingen, die in Boek II van de Wet staan, die welke gebaseerd zijn op een risicobebanding («*risk based approach*»), «*rule based*» gebleven.

Er wordt dus van de onderworpen entiteiten duidelijk verwacht dat zij een melding verrichten van hun vermoedens wanneer zij ten aanzien van de inlichtingen of documenten die zij hebben ontvangen van de cliënt of die beschikbaar zijn in het dossier van de cliënt, geen volledige zekerheid hebben verkregen over de rechtmatigheid van de geldmiddelen of over hun bestemming, over de rechtmatigheid of de rechtvaardiging van de verrichting.

Het melden van vermoedens is het gemotiveerde resultaat van een subjectieve intellectuele analyse van de toekomstige of bestaande klantenrelatie of de uit te voeren of uitgevoerde verrichtingen.<sup>42</sup> Deze analyse bestaat uit verschillende stappen, waarbij de vertrouwensrelatie met de cliënt evolueert en overgaat in twijfel en vermoeden. Zodra er onregelmatigheden worden vastgesteld, moet de

onderworpen entiteit deze analyseren in het licht van de kennis, aangepast aan de risico's op het gebied van witwassen of financiering van terrorisme, volgens de risicodeling die de onderworpen entiteit moet hebben van de zakelijke relatie, of volgens de aard van de verrichtingen en de cliënt indien het om een occasionele cliënt gaat.

Indien er twijfel blijft bestaan, moet bijkomende informatie worden gevraagd aan de occasionele cliënt of de cliënt met wie een zakelijke relatie bestaat. De verzamelde elementen, de kwaliteit ervan en het gedrag van de cliënt zijn verhelderende aanwijzingen. Zo kan de twijfel worden weggenomen of het vermoeden worden versterkt dat de verrichtingen betrekking hebben op geldmiddelen met een criminele oorsprong of bestemming.

De melding is daarom steeds gebaseerd op motieven of elementen die de geldmiddelen of de verrichting *verdacht* maken in de concrete gegeven omstandigheden.

Men mag niet uit het oog verliezen dat de melding met toepassing van art. 57 van de Wet steeds te goeder trouw moet gebeuren om de immuniteit tegen mogelijke vervolging te kunnen genieten.<sup>43</sup>

Art. 57 van de Wet zorgt voor de omzetting van art. 37 van Richtlijn (EU) 2015/849, voor wat betreft de bescherming van de melders wanneer zij te goeder trouw de meldingen aan de CFI kenbaar maken. Het artikel houdt eveneens rekening met Aanbeveling 20 van de FATF en versterkt derhalve inhoudelijk de bescherming waarin voorzien was in het oude art. 32 van de wet van 11 januari 1993.

Nu wordt er enerzijds expliciet bepaald dat het te goeder trouw kenbaar maken van informatie aan de CFI geen schending inhoudt van enige beperking op het openbaar maken of onthullen van informatie zoals opgelegd door een overeenkomst, en dat deze melding niet kan leiden tot een nadelige of discriminerende maatregel op het vlak van de tewerkstelling (art. 37 van Richtlijn 2015/849). Anderzijds wordt er ook expliciet bepaald dat de immuniteit onaangetaast blijft, zelfs in een situatie waarin de melders niet precies op de hoogte waren van de onderliggende criminele activiteit en dit onafhankelijk van het feit of er al dan niet effectief een illegale activiteit heeft plaatsgevonden (FATF Aanbeveling 20).

De goede trouw houdt in dat de melding niet mag gebeuren met als doel de cliënt te benadelen en ook niet

<sup>41</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 161.

<sup>42</sup> Zie in dit kader ook de door deze auteur uitgewerkte Toelichting van de CFI van 26 oktober 2017 m.b.t. de meldplicht, beschikbaar op de website van de CFI ([www.ctif-cfi.be](http://www.ctif-cfi.be)): «Toelichting voor de onderworpen entiteiten bedoeld in artikel 5 van de wet van 18 september 2017 «tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten» met betrekking tot de melding van informatie aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking», p. 19 e.v.

<sup>43</sup> Art. 57: «De verstrekking te goeder trouw van informatie aan de CFI door een onderworpen entiteit, door één van haar bestuurders, personeelsleden, agenten of distributeurs, of door de stafhouder bedoeld in art. 52, vormt geen inbreuk op ongeacht welke op grond van een contract of van een wettelijke, reglementaire of bestuursrechtelijke bepaling opgelegde beperking inzake de openbaarmaking van informatie en leidt voor de betrokken onderworpen entiteit of voor haar bestuurders, personeelsleden, agenten of distributeurs, tot geen enkele vorm van aansprakelijkheid op burgerrechtelijk, strafrechtelijk en tuchtrechtelijk vlak, noch tot nadelig of discriminatoir optreden van de werkgever, zelfs indien deze niet precies op de hoogte waren van de onderliggende criminele activiteit, en ongeacht of enige illegale activiteit daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.»

mag gebaseerd zijn op onjuiste, niet-verifieerbare of onvolledige informatie. Bovendien kan er maar sprake zijn van goede trouw wanneer de onderworpen entiteit niet kennelijk tekortgeschoten is in haar verplichting om een aandachtig onderzoek te verrichten, als bedoeld in art. 35, § 1, 1° van de Wet of in haar verplichting om atypische verrichtingen te analyseren als bedoeld in art. 45, § 1 van de Wet en wanneer er niet geoordeeld kan worden dat zij diende te weten of in ieder geval niet onwetend kon zijn van het feit dat de verrichtingen waarvoor er een melding van een vermoeden werd verricht, geen verband hielden met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. Dit betekent in het bijzonder dat de onderworpen entiteit bij haar onderzoek van de betrokken verrichting op passende wijze rekening moet houden met alle relevante informatie waarover zij beschikt m.b.t. de cliënt, de zakelijke relatie en de verrichting. Een lichtzinnige melding zou tot gevolg kunnen hebben dat de melding te kwader trouw is gebeurd, waardoor de immuniteit voor vervolging niet meer kan worden ingeroepen.<sup>44</sup> Dit werd trouwens bevestigd in een recent arrest van het Hof van Beroep van Brussel van 2 mei 2017.<sup>45</sup>

Zoals hierboven reeds aangegeven, wordt zowel op Europees als internationaal niveau naar de goede trouw verwezen wanneer er een melding wordt gedaan om te voorkomen dat eender welke transactie of eender welke geldmiddelen, zonder ook maar enige aanwijzing of vermoeden van hun criminele oorsprong of hun criminele bestemming zouden worden gemeld, met als direct gevolg het overstelpen van de FIE's en het verzwakken van de verantwoordelijkheidszin van de melders zelf.

#### *D. Tijdstip van de melding van verdachte verrichtingen: gelijkschakeling van alle melders*

Art. 51 van de Wet zorgt voor de omzetting van art. 35 van Richtlijn 2015/849 door de klemtoon te leggen op het tijdstip van aanhangigmaking van de melding bij de CFI<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Zie in dit kader de vorige voetnoot.

<sup>45</sup> Brussel, 8<sup>e</sup> Kamer, 2 mei 2017, AR nr. 2013/AR/750.

<sup>46</sup> «Artikel 51. § 1. De informatie betreffende een verrichting, als bedoeld in artikel 47, § 1, 2°, en §§ 2 en 3, wordt aan de CFI gemeld vóór de uitvoering ervan. In voorkomend geval wordt de termijn vermeld waarbinnen de desbetreffende verrichting moet worden uitgevoerd. Wanneer de onderworpen entiteiten de CFI niet kunnen inlichten over de verrichting alvorens deze uit te voeren, hetzij omdat het niet mogelijk is de uitvoering van de verrichting, gezien haar aard, uit te stellen, hetzij omdat uitstel van aard zou kunnen zijn de vervolging van de begunstigen van de betreffende verrichting te beletten, melden ze deze verrichting onmiddellijk na de uitvoering ervan aan de CFI.

«In dit geval wordt eveneens de reden meegedeeld waarom de CFI niet kon worden ingelicht vooraleer de verrichting uit te voeren.

«§ 2. Wanneer de onderworpen entiteiten weten, vermoeden of redelijke gronden hebben om te vermoeden dat geldmiddelen of een feit, als bedoeld in artikel 47, § 1, 1° en 3°, en § 2, verband houden met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme, of wanneer

Zoals in het verleden al het geval was, moet, als algemene regel, met toepassing van art. 51, § 1 van de Wet, de melding van een vermoeden eerst aanhangig worden gemaakt bij de CFI voordat de verrichting wordt uitgevoerd, met in voorkomend geval de aanduiding van de termijn waarbinnen deze dient te worden uitgevoerd. Zodra men vermoedt dat een uit te voeren verrichting verband houdt met witwassen van geld of financiering van terrorisme, moet de melding dus onmiddellijk<sup>47</sup> («promptly»), zoals vermeld in FAG Aanbeveling 20) gebeuren aan de CFI en moet de uitvoering van de verrichting uitgesteld worden.

Art. 51, § 1 van de Wet voorziet ook in een gelijke behandeling van alle onderworpen entiteiten, want noch Richtlijn 2015/849 noch de FATF maken enig onderscheid van welke aard ook tussen de onderworpen entiteiten volgens hun meldplicht aan de CFI.

Zoals dit altijd al het geval is geweest voor de financiële beroepen, moeten nu ook de niet-financiële beroepen, wanneer zij geconfronteerd worden met verrichtingen die hen noodzaken om te gaan met geldmiddelen (in ontvangst nemen van geld, overmaking naar een rekening, ...) hun melding van een vermoeden bezorgen aan de CFI (via de stafhouder voor de advocaten) vooraleer de verrichting wordt uitgevoerd.

Net zoals in het verleden, bestaat er een uitzondering op de algemene regel, waarvan gebruik gemaakt kan worden indien dit gerechtvaardigd is. Er kan worden overgegaan tot de melding onmiddellijk na de uitvoering van de verrichting, hetzij omdat het uitstellen van de uitvoering van de verrichting niet mogelijk is wegens de aard ervan, hetzij omdat dit de vervolging van de begunstigen van de witwasactiviteit zou kunnen bemoeilijken.

#### **IV. Rol en bevoegdheden van de CFI**

De rol en de bevoegdheden van de CFI komen aan bod in Boek IV van de Wet, dat gewijd is aan de bevoegde overheden, zijnde naast de CFI (artt. 76 tot 84 van de Wet), de toezichthouders van de onderworpen entiteiten en de nationale coördinatieorganen inzake de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

De CFI dankt haar ontstaan aan de wet van 11 januari 1993. Sindsdien vormt de CFI het zwaartepunt van de informatie die circuleert op het Belgische grondgebied die verband houdt met het witwassen van geld en, sinds 2004, ook met het financieren van terrorisme.

ze kennisnemen van geldmiddelen of feiten als bedoeld in artikel 47, § 3, melden ze dit onmiddellijk aan de CFI.»

<sup>47</sup> Met toepassing van FATF Aanbeveling 20 moet de melding «promptly» gebeuren: «If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, by law, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU).»

De CFI is al vanaf haar ontstaan, en dat blijft ook zo in de nieuwe Wet, een administratieve overheid met rechts-persoonlijkheid, die beschikt over belangrijke bevoegdheden en ook over waarborgen inzake onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid. De CFI is een administratieve overheid in die zin dat haar activiteit essentieel bestaat uit het verwerken en verstrekken van informatie aan de gerechtelijke overheden met het oog op de bestrijding van witwassen van geld en financiering van terrorisme, evenals de strijd tegen de financiering van massavernietigingswapens, als deze laatste bevoegdheid haar is toegekend krachtens de Europese verordeningen die hierop betrekking hebben<sup>48</sup>. Aangezien de bevoegdheid van de CFI om meldingen te ontvangen eveneens rechtstreeks voortvloeit uit Europese verordeningen, was een expliciete verwijzing in art. 76, § 1 van de Wet, naar de bevoegdheid van de CFI inzake de verwerking en analyse van informatie ontvangen met toepassing van deze Europese verordeningen, noodzakelijk.<sup>49</sup>

Ze vormt de centrale schakel tussen de preventieve en de repressieve aanpak van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Haar activiteit mag dan preventief van aard zijn en gericht op het voorkomen van het gebruik van de financiële sector in de breedste zin van het woord en van een ruim aantal niet-financiële beroepen voor doeleinden van witwassen van geld en financie-

ring van terrorisme, toch streeft zij eveneens een essentieel gerechtelijk doel na, door het doorgeven van ernstige aanwijzingen van witwassen van geld, financiering van terrorisme en proliferatie aan de gerechtelijke overheden. Wanneer uit deze analyse blijkt dat er een ernstige aanwijzing bestaat van witwassen van geld of financiering van terrorisme of proliferatie, deelt de CFI de desbetreffende informatie mee aan de procureur des Konings of aan de federale procureur. Dit doorgeven van informatie geschiedt onverminderd de bevoegdheden van de politiediensten die te allen tijde, op eigen initiatief en met alle andere ter beschikking staande middelen, hun eigen onderzoeken kunnen blijven voeren, in overeenstemming met de bestaande regels en geheel los van de feiten die al dan niet reeds zouden zijn doorgegeven door de CFI.<sup>50</sup> Het parket beschikt over een vervolgingsautonomie die losstaat van enige aanhangigmaking door de CFI. Het parket kan te allen tijde tot vervolging overgaan, zelfs indien de CFI geen informatie doorgeeft.<sup>51</sup> De CFI bezit geen bevoegdheden van politieke of gerechtelijke aard. Zij kan geen verdachten of getuigen verhoren, noch mag zij zich inlaten met huiszoeken, inbeslagnames, het af luisteren van telefoongesprekken of een verdachte van zijn vrijheid beroven. Zij valt niet onder de wet van 5 augustus 1992 op het politiebureau.

Met de nieuwe wet worden haar rol en bevoegdheden, zoals we hierna zullen uiteenzetten, nog verder versterkt en uitgebreid.

#### *A. Verduidelijking van de filterrol van de CFI en van haar toegevoerde analytische waarde naar de gerechtelijke autoriteiten toe*

Net als in het verleden blijft de CFI haar functie van filter verder vervullen, wat ervoor zorgt dat de diensten van het parket niet worden overstelpt met irrelevante meldingen. Zoals wij reeds hebben opgemerkt in onderdeel III.B, van dit artikel, geeft het preventief dispositief een meer restrictieve definitie aan witwassen dan de strafrechtelijke benadering, waardoor, zoals nu expliciet vermeld in art. 82, § 1 van de Wet, het tot de opdracht van de CFI behoort, en niet van de melders, om het onderscheid te maken tussen enerzijds meldingen die betrekking hebben op ernstige criminaliteit en de samenwerking rechtvaardigen van de financiële en niet-financiële sector en, anderzijds, meldingen waarvan geoordeeld wordt dat zij de sociale en economische orde in mindere mate aantasten.

Bovendien beklemtoont art. 79 van de Wet de efficiëntie van de werking van de FIE's. Een FIE wordt geacht meer te zijn dan zomaar een brievenbus. Het gaat niet om het gewoon ontvangen en zomaar doorgeven van de

<sup>48</sup> Zie over het autonome karakter van de CFI: J. SPREUTELS, PH. DE MÛELENAERE, C. SCOHIER, C. GRIJSELS, N. LAUKENS, L. D'HOORE en B. VERHELST, *De Cel voor Financiële Informatieverwerking en het voorkomen van het witwassen van geld in België*, Brussel, Bruylant, 2003, 97-103; zie ook de artt. 76 en 77 van de Wet en de commentaren bij deze bepalingen: *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 217-226.

<sup>49</sup> Dit slaat momenteel op: art. 23, 1. e) tot g) van de Verordening (EU) 2017/1509 van de Raad van 30 augustus 2017 «betreffende beperkende maatregelen tegen de Democratische Volksrepubliek Korea en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 329/2007»:

«e) wanneer redelijkerwijs kan worden vermoed dat de middelen zouden kunnen bijdragen tot de programma's of activiteiten van Noord-Korea in verband met kernwapens, andere massavernietigingswapens of ballistische raketten (hierna «financiering van proliferatie» genoemd), onverwijld de financiële-inlichtingeneenheid (FIE) als omschreven in Richtlijn (EU) 2015/849 inlichten, of een andere door de betrokken lidstaat aangewezen bevoegde autoriteit, onverminderd artikel 7, lid 1, of artikel 33 van deze verordening;

«f) onverwijld verdachte transacties, inclusief pogingen daartoe, melden;

«g) zich onthouden van transacties waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat ze verband zouden kunnen houden met financiering van proliferatie, totdat de onder e) bedoelde noodzakelijke maatregelen zijn getroffen en is voldaan aan instructies van de FIE of bevoegde autoriteit».

en op de artt. 9 en 13 van de Verordening (EU) 2015/847 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 «betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781», waarbij respectievelijk wordt bepaald dat de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde, de intermediaire betalingsdienstaanbieder ontbrekende of onvolledige informatie over de betaler of de begunstigde in aanmerking neemt «bij het beoordelen of de geldovermaking, dan wel enige daarmee verband houdende transactie, verdacht is en aan de overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/849 ingestelde financiële-inlichtingeneenheid («de FIE») moet worden gemeld».

<sup>50</sup> *Parl.St.* Senaat, 1991-92, nr. 468/1, p. 4. In art. 79, § 1, van de Wet staat duidelijk dat de CFI haar activiteiten uitoefent «onverminderd de bevoegdheden van de gerechtelijke overheden».

<sup>51</sup> *Parl.St.* Senaat, 1991-92, nr. 468-2, p. 22.



ontvangen informatie. De analyse gevoerd door de CFI moet een meerwaarde toevoegen aan de informatie die zij ontvangt en in haar bezit heeft. Het volstaat dus niet om op nationaal niveau een FIE te hebben, zij moet ook efficiënt werk verrichten voor de gerechtelijke overheden. Te dien einde beklemtoont art. 76, § 1 van de Wet, dat de omzetting is van zowel art. 32, achtste lid van Richtlijn 2015/849 als van de Interpretatieve Nota bij FATF Aanbeveling 29 (punt B.(b) 3.) de twee analysetaken, zowel operationeel als strategisch, die iedere FIE op zich moet nemen om doeltreffend te kunnen werken.<sup>52</sup>

### B. Nationale risicoanalyses

De wet van 18 januari 2010 «tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld», de wet van 22 maart 1993 «op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen» en de wet van 6 april 1995 «inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs» voegde een tweede lid toe aan art. 22, § 1 van de wet van 11 januari 1993 teneinde op officiële wijze aan de CFI de zorg toe te vertrouwen voor een efficiënte samenwerking «tussen de nationale overheidsinstanties die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, met inachtneming van hun specifieke bevoegdheden». Deze bevoegdheid wordt niet overgenomen in de Wet, aangezien deze coördinerende bevoegdheden nu deel uitmaken van die van het Ministerieel Comité voor de coördinatie van de strijd tegen het witwassen van geld van illegale afkomst en de Nationale Veiligheidsraad.

Met toepassing van de artt. 68 tot 72 van de Wet wordt de coördinatie van het beleid inzake witwassen van geld toevertrouwd aan het Ministerieel Comité voor de coördinatie van de strijd tegen het witwassen van geld van illegale afkomst en de coördinatie van het beleid inzake financiering van terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens aan de Nationale Veiligheidsraad.<sup>53</sup> Toch blijkt ook hier de CFI nog steeds een belangrijke rol te spelen, meer in het bijzonder wat het opstellen

betreft van de nationale risicoanalyse inzake witwassen van kapitaal en van financiering van terrorisme.<sup>54</sup>

Het Ministerieel Comité voor de coördinatie van de strijd tegen het witwassen van geld van illegale afkomst, verantwoordelijk voor de algemene politiek inzake de strijd tegen het witwassen van geld en de prioriteiten op dat vlak, wordt bijgestaan door een College voor de coördinatie van de strijd tegen het witwassen van geld van illegale afkomst dat toeziet op de uitvoering van de algemene politiek inzake de strijd tegen het witwassen, zoals vastgesteld door het Ministerieel Comité. Het College verzekert tevens de tenuitvoerlegging van de prioriteiten die zijn vastgelegd door het Ministerieel Comité. Het College voor de coördinatie wordt gezamenlijk voorgezeten door de voorzitter van de CFI en door de procureur-generaal die belast is met specifieke taken m.b.t. de financiële, fiscale en economische criminaliteit, overeenkomstig het KB van 6 mei 1997 betreffende de specifieke taken van de leden van het College van Procureurs-generaal.

Het College is tweeledig gestructureerd. Enerzijds heeft men de Partnerraad, voorgezeten door de voorzitter van de CFI. Het is binnen deze Partnerraad dat de nationale risicoanalyse inzake witwassen van geld wordt opgesteld. Anderzijds heeft men het gerechtelijk platform, dat wordt voorgezeten door de procureur-generaal, die belast is met specifieke taken m.b.t. de financiële, fiscale en economische criminaliteit, dat de opdrachten en de activiteiten van de strafrechtelijke overheden op het vlak van de bestrafing van het witwassen coördineert.

Daarboven heeft men de Gemeenschappelijke instantie, samengesteld uit beide voormelde voorzitters, belast met de verslaggeving aan het Ministerieel Comité en met het verstrekken van aanbevelingen en voorstellen van het gerechtelijk platform en van de partnerraad om de geïdentificeerde witwasrisico's te verminderen.

De coördinatie van het beleid inzake financiering van terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens is de verantwoordelijkheid van de Nationale Veiligheidsraad. Deze wordt bijgestaan door het Strategisch Comité voor inlichting en veiligheid en door het Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid. Het Coördinatiecomité heeft de rol om aan de Nationale Veiligheidsraad, via het Strategisch Comité, gecoördineerde voorstellen voor te leggen aangaande de coördinatie van de strijd tegen de financiering van het terrorisme en van de verspreiding van massavernietigingswapens. Het Co-

<sup>52</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 219.

<sup>53</sup> Het gaat hier niet om nieuwe bevoegdheden voor deze coördinatieorganen (artt. 68 tot 72 van de Wet). Zij putten deze bevoegdheden respectievelijk reeds uit het KB van 23 juli 2013 «houdende oprichting van het Ministerieel Comité en van het College voor de coördinatie van de strijd tegen het witwassen van geld van illegale afkomst» en uit het KB van 25 januari 2015 «tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad». Voorts wordt in de Wet in detail omschreven dat zij verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de nationale risicoanalyse, hoe deze moet worden opgesteld en met welk doel voor ogen. Zie voor meer informatie aangaande de verantwoordelijkheden van deze coördinerende organen: *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 204-207.

<sup>54</sup> De nationale risicoanalyses moeten ook rekening houden met de relevante bevindingen van de door de Europese Commissie, met toepassing van art. 6 van de Richtlijn 2015/849, op 26 juni 2017 opgestelde supranationale risicoanalyse ([http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=81272](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=81272)). De nationale risicoanalyses zullen worden toegestuurd naar de toezichthouders vermeld in art. 85 van de Wet, zodat zij deze via hun eigen interne websites kunnen verspreiden onder de compliance officers van de aan hun controle onderworpen entiteiten.

ordinatiecomité voor inlichting en veiligheid bestaat uit permanente en niet-permanente leden. Hoewel de Cel enkel en alleen een niet-permanent lid is van het Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid, werd haar door de Nationale Veiligheidsraad toch een belangrijke verantwoordelijkheid toebedeeld. Op 22 juni 2015 besliste de Nationale Veiligheidsraad tot de oprichting van een platform voor de «strijd tegen de financiering van terrorisme», en de CFI werd aangeduid als piloot voor dit platform, platform dat belast wordt met de voorbereiding van de nationale risicoanalyse inzake financiering van terrorisme. De leden van dit platform zijn de vertegenwoordigers van de CFI, het federaal parket, het College van Procureurs-generaal, de Staatsveiligheid et de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid van het Leger, de federale politie, het Orgaan voor de coördinatie van de Dreigingsanalyse, de FOD Financiën – Algemene Dienst Accijnzen en Douane, en de FOD Buitenlandse Zaken.

### C. Uitbreiding van het ontvangen en opvragen van informatie: OCMW's

Net als in het verleden is de CFI niet enkel belast met het ontvangen en het analyseren van de meldingen van vermoedens die verband houden met witwassen van geld en financiering van terrorisme of proliferatie meegedeeld door de onderworpen entiteiten, maar ook de informatie, behandeld als meldingen<sup>55</sup>, die wordt medegedeeld door de overheden opgesomd in art. 79, §§ 2 en 3 van de Wet. Tot nu toe betrof het volgende overheden: de toezichthouders van de onderworpen entiteiten; de ambtenaren van de administratieve diensten van de Staat<sup>56</sup>; de curatoren in een faillissement en de voorlopige bewindvoerders bedoeld in artt. XX.31, § 1 en XX.32, § 2 van het Wetboek van Economisch Recht; de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu; het Contactpunt Regularisaties bij de FOD Financiën; de Vlaamse belastingdienst in het kader van de tijdelijke Vlaamse fiscale regularisatie<sup>57</sup>; de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën;

<sup>55</sup> Zij beschikt dus over alle bevoegdheden inzake analyse, verzet, opvragen van bijkomende informatie en doorgeven van de informatie aan het parket krachtens de Wet.

<sup>56</sup> «Hiermee worden eveneens de diensten van de gewesten en gemeenschappen bedoeld. Deze interpretatie volgt de logica van de zesde staatshervorming waarbij er belangrijke overdrachten van bevoegdheden zijn gebeurd van de Federale Staat naar de gemeenschappen en gewesten. Door de aard van de overgedragen bevoegdheden is er voor de gewesten en gemeenschappen gevaar op het risico van witwassen van geld en financiering van terrorisme; derhalve is het artikel van toepassing op deze diensten» (*Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 228).

<sup>57</sup> Met toepassing van het decreet van 10 februari 2017 «houdende een tijdelijke Vlaamse fiscale regularisatie» (*BS* 23 februari 2017, p. 29919) en met toepassing van het Samenwerkingsakkoord van 9 mei 2017 tussen de Federale Overheid en het Vlaamse Gewest met betrekking tot de regularisatie van niet uitsplitsbare bedragen (*BS* 18 juli 2017, p. 73283).

de FIE's, die soortgelijke functies uitoefenen als die van de CFI, in het kader van een wederzijdse samenwerking; het openbaar ministerie; het Europees Bureau voor Fraudebestrijding van de Europese Commissie. Art. 79 van de Wet voegt daar nu nog een nieuwe overheid aan toe, namelijk de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's).<sup>58</sup> Sinds 2010 constateerde de CFI immers een nieuwe tendens in de dossiers inzake financiering van terrorisme, namelijk het gebruik van geld afkomstig van sociale uitkeringen (in contanten afgehaald van de gecrediteerde rekeningen) voor doeleinden van financiële ondersteuning van terroristen of terroristische activiteiten. Aangezien de OCMW's in rechtstreeks contact staan met de aanvragers van sociale uitkeringen, staan zij in het kader van de uitoefening van hun opdracht in de frontlinie voor het vaststellen van anomalieën of vermoedens m.b.t. de wettigheid van de toekenning van de sociale uitkeringen. Deze informatie kan het dus eveneens mogelijk maken ons, na grondige analyse door de CFI, de betrokkenheid vast te stellen van een persoon die sociale uitkeringen geniet bij ernstige illegale activiteiten bedoeld in Wet en het witwassen van de opbrengsten ervan.<sup>59</sup>

Met toepassing van art. 81 van de Wet kan de CFI, net als in het verleden, alle bijkomende inlichtingen vragen van financiële, administratieve en politionele aard die zij nodig heeft om haar taken naar behoren te vervullen van de in voormeld artikel opgesomde overheden.<sup>60</sup> Daar de OCMW's nu ook melders zijn, wordt de lijst met bedoelde overheden met hen uitgebreid.

### D. Wijzigingen met betrekking tot het verzet tegen financiële transacties

Net als in het verleden kan de CFI, met toepassing van het nieuwe art. 80 van de Wet, wanneer ze geadieerd wordt door een melding van een vermoeden of bijkomen-

<sup>58</sup> Met toepassing van wet van 17 mei 2017 «tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen» (*BS* 3 juli 2017) moeten de OCMW's ook sinds 1 september 2017 inlichtingen over personen in het kader van een onderzoek naar terroristische misdrijven mededelen aan de procureur des Konings die het onderzoek voert en daarom verzoekt. Deze wet wijzigt het Wetboek van Strafvordering door het mogelijk te maken dat de personeelsleden van instellingen van sociale zekerheid verplicht worden om administratieve inlichtingen over personen in het kader van een onderzoek naar misdrijven zoals omschreven in Boek II, Titel I ter van het Strafwetboek (= terroristische misdrijven) mede te delen aan de procureur des Konings die het onderzoek voert en die hierom verzoekt, de zogenaamde *passieve informatieverplichting*. Een andere wijziging die deze wet invoert, is de *actieve informatieverplichting* voor deze personeelsleden, zijnde de verplichte aanmelding van informatie(s) die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van het bestaan van een terroristisch misdrijf.

<sup>59</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 230.

<sup>60</sup> Het betreft: de onderworpen entiteiten alsook hun toezichthouders, de stafhouders, de politiediensten; de administratieve diensten van de Staat, de curatoren van een faillissement, de voorlopige bewindvoerders; de gerechtelijke overheden en het Centraal aanspreekpunt van de Nationale Bank van België.

de informatie, zich verzetten tegen de uitvoering van elke verrichting die hierop betrekking heeft. De CFI beschikte reeds over deze bevoegdheden krachtens art. 23, § 2 van de wet van 11 januari 1993, met dit verschil dat in dit nieuwe artikel de voorwaarden van ernst en dringendheid voor het verzet te mogen uitoefenen niet werden behouden, daar deze voorwaarde niet wordt vereist door Richtlijn 2015/849. Nu wordt er ook op expliciete wijze vermeld dat «de CFI eveneens kan beslissen tot een maatregel van verzet als bedoeld in paragraaf 1 op verzoek van een andere FIE». Deze explicitering is geen nieuwheid, daar de CFI reeds impliciet over deze bevoegdheid beschikte in de wet van 11 januari 1993, om reden dat wanneer de CFI informatie ontvangt van een andere FIE, zij deze ambtshalve behandelt als een melding van een vermoeden, wat haar bijgevolg alle nodige bevoegdheden geeft die haar ter beschikking staan voor het verrichten van haar analyse, het vragen om bijkomende inlichtingen en andere bevoegdheden, waaronder het verzet.

#### *E. Nieuwe uitzonderingen op het versterkt beroepsgeheim*

Art. 83 van de Wet<sup>61</sup> bevestigt het versterkt beroepsgeheim van de CFI, zoals dit vervat was in art. 35 van de wet van 11 januari 1993, alsook de strikte uitzonderingen op dit fundamentele principe. Zoals de Raad van State in zijn advies suggereerde, is er ook uitdrukkelijk bepaald, overeenkomstig art. 458 Sw., dat de CFI bevoegd is om informatie te onthullen in de uitoefening van haar functies wanneer zij wordt opgeroepen om te getuigen voor een parlementaire onderzoekscommissie.<sup>62</sup>

Art. 83 van de Wet voert een nieuwe uitzondering in op het versterkt beroepsgeheim van de CFI. De mogelijkheid van de CFI om aan de toezichthouders nuttige gegevens te bezorgen opdat deze laatste, indien nodig, sancties kunnen opleggen voor het niet-naleven van de bepalingen van de Wet, was reeds opgenomen in art. 40 van de wet van 11 januari 1993. Hier wordt deze mogelijkheid uitgebreid met alle informatie die voor deze overheden nuttig is in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden inzake toezicht en sancties. Een meer

directe, meer doelgerichte en meer frequente mogelijkheid tot dialoog tussen de CFI en de toezichthouders zal zeker de gerichte controles van deze overheden, die nu ook moeten gebeuren in functie van het risico, en de kwaliteit van het meldingsbeleid van de gecontroleerde instellingen ten goede komen.<sup>63</sup>

Art. 227 van de wet van 5 februari 2016 «tot wijziging van het strafrecht en de strafprocedure en houdende diverse bepalingen inzake justitie» wijzigde art. 35, § 2 van de wet van 11 januari 1993 door de uitwisseling van informatie toe te laten voor doeleinden van de strijd tegen het terrorisme, de financiering ervan en de witwaspraktijken die er eventueel verband mee houden tussen, enerzijds, de CFI en, anderzijds, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (hierna: «OCAD») en de diensten bedoeld in de organieke wet van 30 november 1998 «houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst» (zijnde de Staatsveiligheid en de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid van het Leger). Zo werd een permanent wederzijds communicatiekanaal in het leven geroepen tussen deze diensten, voor doeleinden van de strijd tegen het terrorisme, de financiering ervan en de witwaspraktijken die er eventueel verband mee houden. Dit communicatiekanaal, en dus ook uitzondering op het versterkt beroepsgeheim van de CFI, blijft behouden in art. 83, § 2, 4<sup>o</sup> van de Wet, maar het wordt bovendien uitgebreid voor de bestrijding van het radicaliseringsproces, en dit steeds met dezelfde doelstelling voor ogen. De doelstelling bestaat dus duidelijk uit een grotere doeltreffendheid van de preventieve rol van de CFI inzake de strijd tegen het radicalisme door de uitbreiding van haar mogelijkheden voor het doorsturen van informatie aan de inlichtingendiensten en aan het OCAD, zelfs wanneer er geen enkele melding van informatie geschiedt aan de gerechtelijke overheden. Hoewel het openbaar ministerie zich niet inlaat met radicalisme, aangezien dit fenomeen geen misdrijf uitmaakt, kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het OCAD bijzonder geïnteresseerd zijn in informatie waarvan de CFI mogelijk kennis zou hebben aangaande personen of groeperingen die bekend staan wegens radicalisme. Het radicaliseringsproces is een begrip dat gedefinieerd is in de wet van 30 november 1998 «houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten». In haar art. 3, 15<sup>o</sup> van deze wet wordt radicalisme of het «radicaliseringsproces» gedefinieerd als «een proces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen».<sup>64</sup>

Bovendien preciseert het artikel nu eveneens dat wanneer de CFI een dossier doorstuurt aan het parket in verband met informatie die betrekking heeft op het

<sup>61</sup> «Art. 83, § 1. Onder voorbehoud van de toepassing van de artikelen 79 tot en met 82, de mededelingen bedoeld in paragraaf 2 en buiten het geval dat zij opgeroepen worden om in rechte te getuigen, of voor een parlementaire onderzoekscommissie, mogen de leden van de CFI en de leden van haar personeel, de leden van de politiediensten en de andere ambtenaren die bij haar gedetacheerd zijn alsook de externe deskundigen waarop zij een beroep doet, zelfs in het geval bedoeld in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering en niettegenstaande enige andersluidende bepaling, geen ruchtbaarheid geven aan de informatie waarvan zij bij de uitoefening van hun opdrachten kennis hebben gekregen.

«Het ruchtbaar maken van de in het eerste lid bedoelde informatie door een lid van de CFI of van haar personeel, een lid van de politiediensten of een andere ambtenaar die bij haar gedetacheerd is, of een externe deskundige waarop ze een beroep doet, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.»

<sup>62</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 239.

<sup>63</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 239.

<sup>64</sup> *Parl.Doc.* Kamer, 54, nr. 2566/001, p. 240-241.

witwassen van geld afkomstig uit misdrijven waarvoor de Algemene Administratie der Douane en Accijnzen (AADA) de strafvervolgung uitvoert, de CFI ook aan deze laatste een kopie dient te bezorgen van het verslag dat werd doorgemeld aan de procureur des Konings of de federale procureur. Dit betreft eigenlijk geen vernieuwing of uitbreiding, daar deze mogelijkheid reeds op een onrechtstreekse wijze bestond.<sup>65</sup>

De wet van 11 januari 1993 maakte het de CFI reeds mogelijk om alle relevante inlichtingen die voortvloeien uit het doorgeven van haar dossiers aan de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, mee te delen wanneer het doorsturen van de informatie betrekking had op informatie m.b.t. het witwassen van geld dat afkomstig was uit overtredingen die gevolgen kunnen hebben inzake sociale fraude. Met het nieuwe art. 83 van de Wet is het de bedoeling om deze wijze van mededelen uit te breiden naar andere overheden, om zo op een efficiëntere manier de strijd aan te gaan tegen de fiscale fraude en de wetsovertredingen begaan in de materies die onder de bevoegdheid van de FOD Economie vallen. Nu wordt het ook mogelijk om aan de minister van Financiën alle relevante inlichtingen mede te delen die voortvloeien uit het doorsturen van haar dossiers aan de procureur des Konings of de federale procureur, wanneer de betrokken informatieverstrekking betrekking heeft op inlichtingen in verband met het witwassen van geld afkomstig van een strafbaar feit dat *een weerslag kan hebben* inzake ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, waardoor de mededeling niet langer beperkt is tot een strafbaar feit *dat verband houdt* met ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.

Het artikel maakt het de CFI bovendien ook mogelijk om aan de minister van Economie alle relevante inlichtingen mee te delen die voortvloeien uit het doorsturen van haar dossiers aan de procureur des Konings of de federale procureur, wanneer de betrokken informatieverstrekking betrekking heeft op het witwassen van geld afkomstig van het plegen van misdrijven behorende tot de opsporingsbevoegdheid van de minister van Economie (niet-naleving van de beperkingen op betalingen in contanten, fraude in de sector van de tweedehandsvoertuigen of oplichting, ...).

#### F. Vragen om informatie door de gerechtelijke overheden

Art. 84 van de Wet bepaalt dat de gerechtelijke overheden (het gaat hier om het parket, de onderzoeksrechters alsook de politie belast met de uitvoering van het onderzoek haar toevertrouwd door het parket) tijdens het verichten van onderzoeken betreffende het witwassen van geld, de criminele activiteiten die hiermee verband houden, en de financiering van terrorisme, alle relevante in-

formatie die in het bezit is van de CFI kunnen opvragen. Wanneer de CFI zo'n verzoek ontvangt, beoordeelt zij op onaantastbare wijze de noodzaak tot het doormelden van de in haar bezit zijnde informatie. Om de melders te beschermen, zal ze echter nooit de melding zelf doorsturen.

De vragen om informatie die hier bedoeld worden en die uitgaan van de gerechtelijke overheden, slaan op informatie die niet behandeld wordt als een melding van een vermoeden.<sup>66</sup> De CFI is dus niet verplicht om de bevoegdheden die de Wet haar toevertrouwt (analyse, opvragen van bijkomende informatie, verzet, ...) bij het ontvangen van een melding uit te voeren. Conform de Interpretatieve Nota bij FATF Aanbeveling 29 behoudt de CFI haar autonomie ten opzichte van de gerechtelijke overheden om te voorkomen dat deze de FIE's zouden overbelasten met verzoeken om informatie die normaal via de gerechtelijke weg verkregen moeten worden. Men mag de soepele administratieve samenwerkingsmethoden tussen de FIE's niet misbruiken om de procedurele regels van samenwerking op gerechtelijk niveau te omzeilen.

Dit gezegd zijnde, indien deze informatie in het bezit is van de CFI, zal zij de gevraagde informatie in de regel vrijgeven, met uitzondering van de melding zelf, steeds met het oog op de bescherming van de anonimiteit van de melder. Dit stemt reeds overeen met haar huidige praktijk wanneer deze overheden, krachtens het oude art. 33, vierde lid van de wet van 11 januari 1993, haar spontaan informatie doorgeven die zij nuttig achten voor het vervullen van haar opdracht, artikel waarvan de inhoud wordt overgenomen in art. 81, § 2 van de Wet. Voor de parketten stelt de CFI een beveiligde website ter beschikking via de verbindingsmagistraten aangewezen door de parketten van het land waarin de sinds 1993 door de CFI toegezonden dossiers worden opgenomen.

#### V. Samenwerking van de CFI met andere FIE's

Zoals wij kunnen lezen in de overwegingen 54 tot 58 van Richtlijn 2015/849, zijn, omwille van het transnationale karakter van het witwassen van geld en de financie-

<sup>65</sup> Zie hierover: *Parl.Doc. Kamer*, 54, nr. 2566/001, p. 242.

<sup>66</sup> Het betreft dus niet de vragen uitgaande van het openbaar ministerie, in het kader van een opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek in verband met terrorisme of de financiering ervan die wel behandeld worden als meldingen, zoals dit voortvloeit uit art. 79, § 3, 2° van de Wet. Ook mag men niet vergeten dat met toepassing van art. 81, § 2 van de Wet de gerechtelijke overheden, de politiediensten, de administratieve diensten van de Staat, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de curatoren van een faillissement en de voorlopige bewindvoerders de CFI op eigen initiatief alle informatie mogen bezorgen die zij nuttig achten voor de vervulling van haar opdracht. Maar ook hier vormt deze «spontane» mededeling geen melding waardoor de CFI officieel geadieerd is. Deze informatie zal zij enkel gebruiken wanneer de CFI bovendien op geldige wijze werd geadieerd met toepassing van art. 79 van de Wet (*Parl.Doc. Kamer*, 54, nr. 2566/001, p. 234).



ring van terrorisme, coördinatie en samenwerking tussen de FIE's van het allergrootste belang.<sup>67</sup> Om dergelijke coördinatie en samenwerking te verbeteren, en met name te garanderen dat meldingen van verdachte verrichtingen de FIE bereiken van de lidstaat waar de melding het meeste nut heeft, worden in Richtlijn 2015/849 gedetailleerde regels vastgesteld die alle in deze Wet werden omgezet. Terwijl art. 38 van de derde antiwitwasrichtlijn reeds de rol had vastgelegd van de Europese Commissie met het oog op het faciliteren van de coördinatie tussen de FIE's, bevatte voornoemd artikel geen enkele bepaling die specifiek betrekking had op de samenwerking tussen de FIE's.

Tot op heden was de samenwerking tussen de FIE's gebaseerd op het Besluit van de Raad van 17 oktober 2000 inzake een regeling voor samenwerking tussen de FIE's van de lidstaten bij de uitwisseling van gegevens. Dit besluit is niet langer actueel, want het voorziet niet in een samenwerking tussen de FIE's op het vlak van de bestrijding van de financiering van terrorisme, ondertussen uitgegroeid tot één van de belangrijkste hedendaagse plagen die moeten worden bestreden. De bepalingen van voornoemd besluit werden geïntegreerd in Richtlijn 2015/849 en uitgebreid tot de financiering van terrorisme.

Zoals wij kunnen lezen in overweging 58 van Richtlijn 2015/849, moeten de lidstaten er in het bijzonder voor zorgen dat hun FIE's inlichtingen uitwisselen, met inachtneming van het recht van de Unie en de door de Egmont Groep van financiële inlichtingeneenheden ontwikkelde beginselen voor informatie-uitwisseling.<sup>68</sup> De bepalingen van artt. 122 tot 128 van de Wet stemmen dan ook overeen met de Egmontbeginselen voor informatie-uitwisseling, en zijn dan ook voor de CFI geen nieuwheid. Zij past deze in de praktijk reeds toe.

De verankering van deze verplichtingen in de Richtlijn 2015/849 zal alle EU-lidstaten ertoe verplichten om deze om te zetten in hun nationale wetgeving, wat de internationale samenwerking zeker ten goede zal komen, vooral

<sup>67</sup> Zoals blijkt uit het EU FIU Platform rapport *Mapping exercise and Gap analysis on FIU's powers and obstacles for obtaining and exchanging information* van 15 december 2016, zijn er nog heel wat problemen van internationale samenwerking tussen bepaalde FIE's die verholpen moeten worden.

<sup>68</sup> De Egmont Groep is een internationale groep ter bevordering van de ontwikkeling en groei van de FIE's en van de samenwerking tussen deze laatste met het oog op de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en dit los van hun statuut (administratief, gerechtelijk of politieel). De CFI is lid van de Egmont Groep sinds haar oprichting in 1995. De deelname van de CFI aan de Egmont Groep bevestigt haar gehechtheid aan de normen vastgelegd in de FATF Aanbevelingen en haar interpretatieve nota's. Voor de FIE's gaat het hierbij met name om Aanbeveling 29, waarin de bevoegdheden van de FIE's worden beschreven, en om Aanbeveling 40 m.b.t. de vormen van internationale administratieve samenwerking. Als lid van de Egmont Groep leeft de CFI de verplichtingen na die voortvloeien uit het charter en uit de principes voor de uitwisseling van informatie tussen de FIE's van de Egmont Groep, zoals goedgekeurd door de FIE's. Teneinde een maximale doeltreffendheid te verzekeren, houdt de CFI rekening met de operationele Richtlijnen voor de activiteiten van de FIE's en het delen van de informatie van de Egmont Groep.

voor de FIE's binnen de EU die deze principes nog niet konden toepassen wegens nationale wettelijke obstakels.

Zo zal de CFI met toepassing van art. 123 van de Wet, alle informatie uitwisselen die nuttig kan zijn voor de verwerking of de analyse door een FIE van informatie m.b.t. het witwassen van geld of de financiering van terrorisme en de betrokken natuurlijke of rechtspersonen, zelfs indien op het tijdstip van de uitwisseling nog niet is vastgesteld welk type van onderliggende criminele activiteit daarbij betrokken is. Dit artikel concretiseert het principe van de vrije uitwisseling van informatie tussen de FIE's onderling voor analytische doeleinden.

Voorwaarden of beperkingen kunnen wel worden ingeroepen wanneer uitgewisselde informatie wordt overgedragen door de FIE aan, en gebruikt door, de gerechtelijke of andere overheden, zoals bedoeld in art. 55 van Richtlijn 2015/849, dus buiten de interne sfeer van analyse van informatie door de FIE.

Dit wordt nog eens bijzonder in de verf gezet in art. 125 van de Wet dat de CFI machtigt tot het opleggen van beperkingen en voorwaarden voor het gebruik van de medege-deelde informatie wanneer dit gebruik de sfeer van de interne analyse overstijgt. De gevallen waarin de CFI zou kunnen genoodzaakt zijn om haar toestemming te weigeren, zijn in de praktijk zeer weinig talrijk. De CFI heeft aldus geen enkel probleem met het verlenen van haar toestemming voor wat financiële informatie betreft die zij heeft verkregen van melders of heeft ingewonnen bij derde diensten en dit, vanzelfsprekend, voor zover er sprake is van witwassen in de zin van deze wet. Beperkingen kunnen bijvoorbeeld rechtstreeks voortkomen van de dienst of de overheid waar de informatie van afkomstig is wanneer het om informatie gaat geclassificeerd door een inlichtingendienst, of nog om een gerechtelijk onderzoek onder embargo, of wanneer er van deze informatie moeilijk gebruik kan worden gemaakt zonder de melder in gevaar te brengen (bv. informatie-elementen ontsproten uit een rechtstreeks contact tussen de bedoelde persoon en de melder).

Rekening houdend met het transnationale karakter van witwassen van geld en financiering van terrorisme is het van het grootste belang dat de informatie vervat in de meldingen van verdachte verrichtingen de FIE bereiken van de lidstaat waar de melding het meeste nut heeft. Art. 124, § 1 van de Wet bepaalt dan ook dat wanneer de CFI gevat wordt door een melding van een vermoeden opgesteld door een onderworpen entiteit op grond van de artt. 47 of 54 van de Wet, *betreffende een ander land*<sup>69</sup>, zij de FIE van het betrokken land zo spoedig mogelijk, voor analyse, alle

<sup>69</sup> Zie *supra* de toelichting bij art. 47 van de Wet onder punt III.1: «De onderworpen entiteiten melden eveneens aan de CFI de verdachte geldmiddelen, verrichtingen of pogingen tot verrichtingen en feiten, als bedoeld in paragraaf 1, waarvan ze kennis krijgen in het kader van de activiteiten die ze uitoefenen in een andere lidstaat zonder daar te beschikken over een dochteronderneming, een bijkantoor, of een andere vestigingsvorm via agenten of distributeurs die hen daar vertegenwoordigen.»

nuttige informatie zendt opgenomen in de melding. De woorden «betreffende een ander land» worden niet gedefinieerd in Richtlijn 2015/849, maar dit gebeurt momenteel in het kader van de lopende werkzaamheden van het EU Financial Intelligence Units' Platform, als bedoeld in art. 51 van Richtlijn 2015/849. De CFI neemt actief deel in deze werkzaamheden. Om evidente redenen van haalbaarheid, zal de verplichting tot het doorsturen van alle relevante informatie vervat in de melding niet zomaar automatisch in werking treden bij de minste link naar het buitenland. Het is inderdaad zo dat de meeste meldingen elementen bevatten die betrekking hebben op andere landen. Het doel van de nieuwe maatregel is evenwel niet het opleggen op automatische, noch op systematische wijze van deze uitwisseling, maar wel om de contouren en de criteria van een dergelijke uitwisseling te bepalen teneinde de werkzaamheden van de FIE's niet te verlammen. Voorts bepaalt art. 124 dat wanneer de CFI bijkomende informatie wil verkrijgen van een onderworpen entiteit die onder het recht van een andere lidstaat ressorteert en die activiteiten uitoefent in België (door middel van het vrij verichten van diensten), ze haar verzoek richt aan de FIE van de betrokken lidstaat, die dan op haar beurt de betrokken onderworpen entiteit van die lidstaat zal bevragen. De CFI gaat dus zeker niet onderworpen entiteiten van een andere lidstaat bevragen. Alle bevragingen gebeuren via de FIE's.

Art. 123 van de Wet maakt de uitwisseling van informatie tussen de FIE's ook niet afhankelijk van het identificeren van het type van onderliggende criminele activiteit dat daarbij betrokken is. Dikwijls zal de FIE pas in een later stadium de link kunnen leggen met de onderliggende criminaliteit, juist dankzij de vooraf ontvangen en uitgewisselde informatie. In art. 128 van de Wet wordt dan ook nog eens heel in het bijzonder gepreciseerd dat verschillen tussen de nationale rechtsstelsels inzake de definitie van fiscale misdrijven geen beletsel kunnen vormen voor de CFI om informatie uit te wisselen of bijstand te verlenen aan een andere FIE. Art. 128 van de Wet werd toegevoegd om conform te zijn met art. 57 van Richtlijn 2015/849 waarvan het de omzetting is. Deze specificatie was echter niet noodzakelijk, aangezien art. 53, eerste lid van Richtlijn 2015/849, dat werd omgezet door art. 123 van de Wet, duidelijk bepaalt dat de uitwisseling van informatie tussen de FIE's mogelijk moet zijn «zelfs indien op het tijdstip van de uitwisseling nog niet is vastgesteld welk type basisdelict daarbij is betrokken».

Art. 126 van de Wet legt de verplichting op dat de uitwisseling van informatie tussen FIE's onderling dient te geschieden met gebruikmaking van beveiligde en vertrouwelijke communicatiekanalen. Deze mechanismes bestaan en worden gebruikt op het niveau van de Europese Unie tussen de FIE's van de lidstaten via het IT-platform FIU.NET<sup>70</sup> en

op internationaal niveau door het Egmont Secure Web<sup>71</sup>, dat de 156 FIE's die wereldwijd lid zijn van de Egmont Groep met elkaar verbindt. Art. 126 bepaalt voorts dat de CFI, om haar taken te vervullen, samenwerkt met andere FIE's voor de toepassing van spijstechnologieën die iedere FIE in staat stellen om onder volledige bescherming van persoonsgegevens, anoniem verbanden te leggen tussen hun gegevens en die van andere FIE's met het doel om personen in wie de FIE geïnteresseerd is, in andere lidstaten op te sporen en hun opbrengsten en geldmiddelen te identificeren. Hiermee wordt bedoeld het beveiligde en anonieme communicatiesysteem dat luistert naar de naam «Ma3tch». Ma3tch staat voor «*Autonomous Anonymous Analysis*». Dit computersysteem vergemakkelijkt het anoniem delen van informatie op Europees niveau tussen de FIE's door de gemeenschappelijke gegevens onder de verschillende FIE's te detecteren. Dit systeem verzekert een volledige bescherming van de persoonsgegevens en maakt de detectie mogelijk van gevallen van witwassen van geld of financiering van terrorisme op internationale schaal.

In het vierde verslag van de FAG over de wederzijdse evaluatie van België kunnen wij lezen dat de uitwisseling van informatie tussen niet-homologe autoriteiten, zijnde de diagonale samenwerking, niet uitdrukkelijk is opgenomen in de wet van 11 januari 1993 voor de CFI. In Richtlijn 2015/849 wordt niet uitdrukkelijk voorzien in een diagonale samenwerking, hoewel een dergelijke samenwerking sterk wordt aangemoedigd door de FATF in de Interpretatieve Nota bij Aanbeveling 40 betreffende de andere vormen van internationale samenwerking. Art. 127 organiseert daarom op officiële wijze de diagonale samenwerking, voor wat de CFI betreft, en dit rekening houdende met de operationele richtlijnen van de Egmont Groep van FIE's van juli 2013, die opleggen dat alle uitgewisselde informatie moet verlopen via de FIE's en dus niet rechtstreeks tussen de FIE en de niet-homologe overheid. Wanneer de CFI wordt geadieerd door een verzoek om informatie, door een buitenlandse overheid die geen FIE is, bv. de buitenlandse toezichthouder van een buitenlandse bank met vestigingen hier in België, die betrekking heeft op informatiegegevens opgenomen in een melding van een vermoeden in haar bezit, richt ze het eventueel gevolg dat ze beslist te verlenen aan dit verzoek aan de FIE van het betrokken land. Wanneer de CFI informatie wil verkrijgen voor analysedoeleinden van een buitenlandse overheid die geen FIE is, richt ze zich ook tot de FIE van het betrokken land.

systeem is gedecentraliseerd in zoverre dat er geen gecentraliseerde database bestaat voor de registratie van alle meldingen. Wanneer inlichtingen worden verstuurd van de ene FIE naar een andere, worden deze inlichtingen op een beveiligde manier opgeslagen, maar enkel in de FIU.NET-database van beide betrokken partijen.

<sup>71</sup> Egmont Secure Web is een beveiligd internetsysteem dat de leden van de Egmont Groep in staat stelt om onderling met elkaar te communiceren via een beveiligd elektronisch berichtensysteem en om informatie over bepaalde gevallen, typologieën, analysetools enz. op te vragen of te delen.

<sup>70</sup> FIU.NET («Financial Intelligence Unit. NET») is een gedecentraliseerd computernetwerk dat de FIE's van de EU helpt in hun strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Het

## VI. Slotbeschouwingen

Het preventief dispositief inzake de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme werd volledig geactualiseerd en herschreven naar aanleiding van de belangrijke ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op Europees niveau met de aanneming van de Richtlijn 2015/849 en op internationaal niveau, met de in februari 2012 herziene FATF Aanbevelingen inzake de bestrijding van het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en de proliferatie.

Wat de CFI betreft, kunnen de in dit artikel beschreven wijzigingen zeer positief onthaald worden. Zij brengen niet alleen klaarheid in de meldingsplichten, maar zij zullen de doeltreffendheid van de preventieve rol van de CFI inzake de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme ten goede komen. De verankering van de samenwerkingsverplichtingen tussen de FIE's in nationale wetgeving, zal ook tot meer harmonisatie leiden en tot een efficiëntere samenwerking over de grenzen heen.

Een rustpauze in de wettelijke wijzigingen is wel niet in zicht. De geactualiseerde antiwitwasregels van Richtlijn 2015/849 zijn ontegensprekelijk een belangrijke stap ter verbetering van de doeltreffendheid van de inspanningen van de EU om het witwassen van inkomsten uit criminele activiteiten te bestrijden en de financiering van terroristische activiteiten tegen te gaan. Maar door het grote aantal terroristische aanvallen is de terroristische dreiging nog toegenomen en van aard veranderd. Naast de kwesties van

terrorismedefinanciering zijn tegelijk aanzienlijke lacunes aan het licht gekomen m.b.t. de transparantie van wereldwijde financiële transacties, die erop wijzen dat *offshore* jurisdicties dikwijls worden gebruikt als vestigingsplaats van intermediaire entiteiten die een afstand creëren tussen de werkelijke eigenaar en de activa in eigendom, vaak om belastingen te ontwijken of te ontduiken.

Op 2 februari 2016 heeft de Europese Commissie daarom een actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismedefinanciering<sup>72</sup> voorgesteld, met twee speerpunten: terroristen traceren aan de hand van financiële transacties en hen beletten geld en andere activa te verschuiven, en de inkomstenbronnen van terroristische organisaties droogleggen, door het vizier te richten op hun capaciteit om geld bijeen te brengen. In het actieplan zijn enkele gerichte operationele en wetgevende maatregelen aangekondigd, waaronder het Voorstel van 5 juli 2016 voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849, die snel ten uitvoer moeten worden gelegd. Dit voorstel zal weer wijzigingen aanbrengen aan onder meer het toepassingsgebied van de Wet, zowel *ratione personae* als *materiae*, de reikwijdte van en de toegang tot de voor FIE's beschikbare informatie uitbreiden, de lidstaten verplichten automatische gecentraliseerde mechanismen op te zetten die het mogelijk maken houders van bank- en betaalrekeningen snel te identificeren, de toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigen verbeteren.

De strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme is dus definitief een «*never ending story*».

<sup>72</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake een actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismedefinanciering (COM(2016) 50 final).