

ECLI:NL:CBB:2017:235

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	29-06-2017
Datum publicatie	01-08-2017
Zaaknummer	16/720
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBROT:2016:4630, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Boete van € 1.500,- voor niet verrichten cliëntenonderzoek. Overtreding artikelen 3 en 33 van de Wwft. Hoger beroep ongegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl RF 2017/93 JONDR 2018/80

Uitspraak

Uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 16/720
21801

uitspraak van de meervoudige kamer van 29 juni 2017 op het hoger beroep van:

[naam 1] , handelend onder de naam Accountantskantoor [naam 2] , te [plaats] , appellant

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 23 juni 2016, kenmerk ROT 15/5706, in het geding tussen appellant

en

Bureau Financieel Toezicht, verweerder (BFT)

(gemachtigden: mr. M.F. Beumer en mr. A.G.A. Verzijl)

Procesverloop in hoger beroep

Appellant heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam (rechtbank) van 23 juni 2016 (ECLI:NL:RBROT:2016:4630 – niet gepubliceerd).

BFT heeft een reactie op het hogerberoepschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 6 april 2017. Appellant is verschenen. BFT heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Grondslag van het geschil

- 1.1 Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure, het wettelijk kader en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt verwezen naar de aangevallen uitspraak. Het College volstaat met het volgende.
- 1.2 Op 8 mei 2014 heeft een toezichthouder van BFT op het kantoor van appellant een onderzoek uitgevoerd om te beoordelen of de verplichtingen uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) worden nageleefd. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in een rapportage van 5 februari 2015.
- 1.3 Bij besluit van 17 februari 2015 (het primaire besluit I) heeft BFT aan appellant een aanwijzing gegeven op grond van artikel 32, gelezen in samenhang met artikel 24, eerste lid, van de Wwft en artikel 1, aanhef en onder c, van het Besluit aanwijzing toezichthouders Wwft. In diezelfde brief is het voornemen geuit om een boete op te leggen wegens overtreding van artikel 3 van de Wwft en is appellant in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen.
- 1.4 Bij besluit van 23 april 2015 (het primaire besluit II) heeft BFT aan appellant een bestuurlijke boete opgelegd van € 1.500,- wegens overtreding van artikel 3 en artikel 33 van de Wwft.
- 1.5 Bij zijn besluit van 9 juli 2015, waartegen het beroep bij de rechtbank was gericht, heeft BFT de tegen de primaire besluiten I en II gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Uitspraak van de rechtbank

- 2.1 De rechtbank heeft het beroep van appellant ongegrond verklaard en daartoe, voor zover voor het hoger beroep van belang, het volgende overwogen.
- 2.2 Appellant is, als hij zijn bedrijf uitoefent een instelling op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wwft. Appellant moet, gelet op hetgeen is bepaald in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wwft, het cliëntenonderzoek zo inrichten dat hij in staat is om de cliënt te identificeren en diens identiteit te verifiëren. Deze verplichting geldt, gelet op artikel 38 van de Wwft, ook voor bestaande cliënten en indien appellant dit nog niet heeft gedaan, moet appellant de identiteit van zijn cliënten verifiëren voorafgaand aan iedere dienst die hij verleent. Dit volgt uit artikel 4, eerste lid, van de Wwft. De identiteit kan, gelet op de bepalingen van artikel 11 van de Wwft en artikel 4 van de Uitvoeringsregeling Wwft, worden geverifieerd aan de hand van bijvoorbeeld een paspoort, een rijbewijs of een identiteitsbewijs, maar niet met gegevens van de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel of de loonadministratie. In artikel 33, eerste lid, van de Wwft is bepaald dat de gegevens van deze documenten op opvraagbare wijze zijn vastgelegd. Dit kan door een kopie te maken van een identiteitsdocument of de gegevens van het document te

noteren en te bewaren. De rechtbank volgt appellant dus niet in het betoog dat het cliëntenonderzoek vormvrij is. Aangezien appellant erkent dat hij geen kopie heeft gemaakt dan wel relevante gegevens heeft genoteerd en bewaard, heeft BFT terecht geconstateerd dat appellant artikel 3 van de Wwft heeft overtreden. Dat appellant de betreffende cliënten al jaren kent en een cliënt een familielid is, maakt niet dat hij niet aan de verplichtingen van de Wwft hoeft te voldoen. De Wwft kent geen uitzondering voor dergelijke situaties. De rechtbank oordeelt dat BFT bevoegd was een boete op te leggen.

2.3 De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het boetebedrag onevenredig hoog is, gelet op de aard en de ernst van de overtreding of de mate van verwijtbaarheid. Ook is niet gesteld of gebleken dat appellant de opgelegde boete niet kan dragen.

2.4 Tot slot stelt de rechtbank vast dat ten aanzien van de bij het bestreden besluit gehandhaafde aanwijzing (het primaire besluit I) geen beroepsgronden zijn ingediend, zodat die aanwijzing geen bespreking behoeft.

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

3. Het College stelt voorop dat appellant in hoger beroep geen grond heeft gericht tegen de overweging van de rechtbank dat in beroep geen gronden zijn ingediend tegen de bij het bestreden besluit gehandhaafde aanwijzing (het primaire besluit I). Gelet hierop staat de juistheid van die overweging en daarmee de rechtmatigheid van die aanwijzing hier niet ter discussie.

4. Appellant voert aan dat BFT en de rechtbank de Wwft op onjuiste wijze interpreteren. Volgens appellant blijkt uit verschillende kamerstukken dat het cliëntonderzoek vormvrij is (appellant verwijst onder meer naar Kamerstukken II 2007/08, 31237, nr. 5 en Handelingen II, 2007/08, nr. 86). Een vormvrij cliëntonderzoek is in overeenstemming met de gedachte achter het wetsvoorstel om een einde te maken aan het rigide en kostbare regiem uit de Wet op de identificatieplicht (WID). Er is dan ook geen wettelijke verplichting meer om kopieën van documenten te maken of documentnummers op te schrijven. Het cliëntonderzoek van appellant voldoet aan de voorwaarden en vereist maatwerk. Bij aanvang van de cliëntrelatie wordt de identiteit vastgesteld en vastgelegd in onder meer de bestanden fiscale aangiften, fiscale jaarrekening en uittreksels KvK. Verder worden bij aanvang van de werkzaamheden afspraken gemaakt over de wijze van aanlevering van gegevens zoals bankafschriften, kasstaten, in- en verkoopfacturen en overige brondocumenten. De controle op de zakelijke relatie vindt vervolgens plaats bij de maandaangiften omzetbelasting, de kwartaalaangiften en bij de jaaraangiften omzetbelasting. De wet schrijft niet voor dat de identiteit iedere keer opnieuw vastgesteld dient te worden. Dat past ook niet in de risicogeorieënteerde benadering van de Wwft. De verplichting om een identiteitsbewijs te vragen is pas aan de orde als sprake is van een ongebruikelijke melding (artikel 16, tweede lid, onder b, van de Wwft). Uit het gegeven dat appellant nog nooit een melding heeft hoeven doen van een ongebruikelijke transactie blijkt dat zijn cliëntonderzoek zorgvuldig is. Verder voert appellant aan dat het jaarlijks uitvoeren van hercontroles niet in verhouding is tot de begrote administratieve lasten van de Wwft. Voor het jaar 2002 werden de administratieve lasten van de Wwft begroot op € 19.320.417,-. Dit bedrag gedeeld door 1,91 miljoen bedrijfsinschrijvingen betekent dat er per bedrijf € 10,21 gemiddeld besteed kan worden aan cliëntonderzoek. Dat is veel te weinig als jaarlijks de identiteit opnieuw gecontroleerd moet worden. Het door de toezichthouder verrichte onderzoek is volgens appellant in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. In het (concept)rapport zijn bijvoorbeeld opmerkingen gemaakt over de dochter van appellant, terwijl de toezichthouder haar niet heeft gesproken. Ook is het onjuist dat uittreksels uit de KvK zouden zijn opgevraagd enkel voor de controle door BFT. Uit het rapport blijkt dat de toezichthouder geen goed inzicht heeft in de bedrijfsvoering van appellant. Dat sprake is van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel blijkt volgens appellant eveneens uit het gegeven dat BFT aan de rechtbank aanvankelijk geen compleet dossier had verstrekt. Pas na een verzoek van de rechtbank

zijn alle gegevens overgelegd.

5. BFT stelt zich op het standpunt dat de Wwft weliswaar niet voorschrijft dat een kopie moet worden gemaakt van het identiteitsbewijs, maar in de Wwft is wel opgenomen dat cliënten voorafgaand aan de dienstverlening geïdentificeerd moeten worden en dat de identiteit van cliënten moet worden geverifieerd. Ook volgt uit de Wwft dat bepaalde gegevens in ieder geval moeten worden vastgelegd. Appellant kan aan de verplichtingen voldoen door óf een kopie te maken van het identiteitsbewijs óf de gegevens van het identiteitsbewijs te noteren en toegankelijk te bewaren. Het verwijt jegens appellant is niet dat hij de identiteit van zijn cliënten niet telkens opnieuw verifieert, maar dat hij zijn cliënten in het geheel niet conform de Wwft identificeert. Ten tijde van het onderzoek beschikte appellant niet over kopieën van het identiteitsbewijs dan wel over de in artikel 33 van de Wwft genoemde gegevens. Appellant heeft zich dus niet aan de verplichtingen van artikel 3 en artikel 33 van de Wwft gehouden.

6. Gelet op de rapportage van 5 februari 2015 is het College van oordeel dat BFT terecht heeft geconstateerd dat appellant heeft nagelaten een toereikend cliëntonderzoek te verrichten. Uit het onderzoek dat door BFT is verricht blijkt dat appellant geen gegevens heeft vastgelegd ten aanzien van de identiteit van zijn cliënten. Enkel het vastleggen van de door appellant genoemde gegevens in onder meer fiscale aangiften is niet toereikend, omdat op grond van die gegevens de cliënt niet kan worden geïdentificeerd. Het cliëntonderzoek dient bovendien plaats te vinden vóór aanvang van de cliëntrelatie en kan dus niet pas plaatsvinden op het moment dat appellant – bijvoorbeeld – aangifte doet voor zijn cliënten. Dat appellant zijn cliënten heeft geïdentificeerd en hun identiteit heeft geverifieerd, zoals vereist ingevolge de artikelen 3 en 33 van de Wwft, is dan ook niet gebleken. BFT heeft dan ook terecht vastgesteld dat appellant artikel 3 en artikel 33 van de Wwft heeft overtreden. Het College ziet geen grond voor het oordeel dat de rechtbank en BFT de Wwft verkeerd hebben geïnterpreteerd. Uit de door appellant aangehaalde kamerstukken blijkt niet dat het cliëntonderzoek geheel vormvrij is. De wens van de wetgever om met de Wwft een minder rigide systeem te hanteren met als uitgangspunt een risicogeoriënteerde benadering doet niet af aan de in de artikelen 3 en 33 van de Wwft neergelegde verplichtingen. Zoals BFT terecht heeft opgemerkt wordt appellant bovendien niet tegengeworpen dat hij niet jaarlijks hercontroles doet, maar dat om te beginnen al niet is gebleken dat hij zijn cliënten heeft geïdentificeerd en hun identiteit heeft geverifieerd. Dat appellant nog nooit meldingen heeft gedaan in het kader van de Wwft doet niet af aan de constatering van de toezichthouder en de begane overtredingen. Of de begrote administratieve lasten van de Wwft wel of niet in verhouding staan tot de daadwerkelijke lasten die zijn gemoeid met cliëntonderzoek acht het College niet relevant. Ook dat doet immers niet af aan het feit dat appellant verplicht is de bepalingen van artikel 3 en artikel 33 Wwft na te leven. Het College heeft ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het door BFT verrichtte onderzoek in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel. Dat BFT in beroep nog aanvullende stukken aan de rechtbank heeft overgelegd, maakt ook niet dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. BFT heeft uiteindelijk het complete dossier overgelegd en appellant heeft dit bij zijn beroepsgronden kunnen betrekken. Gelet op het voorgaande was BFT in beginsel bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen vanwege overtreding van de artikelen 3 en 33 van de Wwft.

7. Appellant voert verder aan dat niet valt in te zien dat een bestuurlijke boete van € 1.500,- gebruikelijk is voor zijn omstandigheden. In de uitspraak van het CBb van 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:13) is slechts een berisping opgelegd, terwijl het inhoudelijk een ernstige kwestie betrof. In de uitspraak van de accountantskamer van 2 februari 2015 (ECLI:NL:TACAKN:2015:12) is slechts een waarschuwing opgelegd voor dezelfde feiten/zaken die appellant verweten worden, terwijl de betrokkene in die zaak ook nog verzuimd had een ongebruikelijke transactie niet of niet tijdig te melden.

8. Het College volgt appellant hierin niet. De door appellant genoemde zaken betreffen accountantstuchtzaken. Een maatregel die door de accountantskamer wordt opgelegd in een tuchtzaak heeft een andere wettelijke grondslag dan een boete die door BFT wordt opgelegd op

grond van de Wwft. De zwaarte van een tuchtrechtelijke maatregel kan daardoor niet goed worden vergeleken met een op grond van de Wwft opgelegde boete. BFT heeft toegelicht dat het ook niet mogelijk was om tegen appellant een tuchtklacht in te dienen. Appellant voert weliswaar de naam 'Accountantskantoor', maar is niet (meer) ingeschreven in het register van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. Daarom is besloten aan appellant een bestuurlijke boete op te leggen, aldus BFT. Artikel 27, tweede lid, van de Wwft, ten tijde van belang, stond naar het oordeel van het College aan het opleggen van een boete niet in de weg, omdat appellant niet is ingeschreven als accountant. Het College acht de hoogte van de boete evenredig aan de aard en ernst van de geconstateerde overtreding, de mate waarin deze aan appellant kan worden verweten en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan.

9. Het hoger beroep is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

Het College bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.L.W. Aerts, voorzitter, mr. S.C. Stuldreher en mr. H.S.J. Albers, in aanwezigheid van mr. L.N. Foppen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 29 juni 2017.

J.L.W. Aerts De griffier is verhinderd de uitspraak mede te ondertekenen.