

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.141 van 25 februari 2020
in de zaak A. 228.877/XIV-38.125**

In zake : de BVBA INTERCHANGE BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Lars Raedschelders en Floris D'Hollander
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Schaliënstraat 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Simon Verhoeven en Steven Van Garsse
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Prins Boudewijnlaan 18

tegen :

de AUTORITEIT VOOR FINANCIËLE DIENSTEN EN
MARKTEN (FSMA)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Junior Geysens en Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van verwerende partij van 5 augustus 2019 om, overeenkomstig artikel 103 van de wet van 25 oktober 2016 betreffende de toegang tot het beleggingsdienstenbedrijf en betreffende het statuut van en het toezicht op de vennootschappen voor vermogensbeheer en beleggingsadvies en artikelen 4, 2^o en 5 van het koninklijk besluit van 27 december 1994 betreffende de wisselkantoren en de valutahandel, het verzoek van verzoekende partij tot registratie als wisselkantoor te weigeren, zoals ter kennis gebracht aan verzoekende partij met aangetekende brief dd. 5 augustus 2019”.

XIV-38.125-1/25

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld met toepassing van artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 15 mei 2003 ‘tot regeling van de versnelde procedure in geval van beroep bij de Raad van State tegen sommige beslissingen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en de Nationale Bank van België’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 januari 2020.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Alexander Verschave, die *loco* advocaat Steven Van Garsse verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Junior Geysens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 27 maart 2017 dient de verzoekende partij een eerste aanvraag in bij de FSMA om geregistreerd te worden als wisselkantoor.

3.2. Op 14 juni 2017 beslist de FSMA om deze aanvraag te verwerpen. In deze weigeringsbeslissing wijst de FSMA erop dat het bestaande aandeelhouderschap van de verzoekende partij bestaat uit een cascade van vennootschappen, die zijn gevestigd in landen waar de Interchange groep geen economische activiteiten uitoefent (Gibraltar, de Britse Maagdeneilanden en Curaçao). Daarbij stelt de FSMA is essentie:

“[...]

De FSMA is van oordeel dat het met een aandeelhoudersstructuur die dergelijke kenmerken vertoont, niet mogelijk is om een gezond en voorzichtig beleid van het wisselkantoor te waarborgen, met name omwille van het grote gevaar voor witwaspraktijken dat met dergelijke activiteiten gepaard gaat.

Deze opmerkingen staan overigens los van de vraag of witwaspraktijken of praktijken rond fiscale fraude worden of, in voorkomend geval, effectief zijn vastgesteld in hoofde van de rechtstreekse of onrechtstreekse aandeelhouders van Interchange Belgium BVBA. Deze verzekert trouwens dat zulks niet het geval is en verwijst daarvoor naar zijn werkzaamheden in het verleden. De vraag houdt uitsluitend verband met de capaciteit van de aandeelhouder van een wisselkantoor om een gezond en voorzichtig beleid van dat kantoor te waarborgen, tegen de achtergrond van een van de grootste risico's die de activiteiten van een wisselkantoor inhouden.

De FSMA is van oordeel dat die capaciteit ontbreekt wanneer de aandeelhouder van de betrokken vennootschap, ongeacht of dit ook het geval is voor de controle van die vennootschap dan wel enkel voor andere aspecten van zijn activiteiten, gebruik maakt van een structuur die zelf een indicator is van witwaspraktijken in de zin van de reglementering. Zo'n aandeelhouder biedt immers onvoldoende waarborgen om de FSMA te overtuigen dat hij een beleid zal voeren dat voldoende garanties biedt inzake witwassen van geld. Meer algemeen voldoet een dergelijk gedrag niet aan de minimumstandaarden die de FSMA van de marktactoren verwacht.

[...]

Bovendien is de FSMA van oordeel dat de wijzigingen die blijkbaar nog in de structuur van de Interchange groep zouden worden aangebracht, onvoldoende garanties bieden vanuit het oogpunt van de hier besproken problematiek:

- aan de bezitsstructuur van de groep - via een trustachtige figuur - wordt niets veranderd;
- verschillende entiteiten van de groep zullen gevestigd blijven in landen waar bijzondere fiscale regels gelden, en waar de Interchange groep geen economische activiteiten uitoefent (Curaçao en Gibraltar).

[...]”.

De verzoekende partij heeft tegen deze beslissing geen annulatieberoep bij de Raad van State ingediend, noch een administratief beroep.

3.3. Bij brief van 1 april 2019 dient de verzoekende partij een tweede aanvraag in bij de FSMA om geregistreerd te worden als wisselkantoor.

3.4. Op 5 augustus 2019 weigert de FSMA voor de tweede maal om op de aanvraag in te gaan omwille van de volgende redenen:

“[...]”

Interchange diende eerder al een registratieaanvraag als wisselkantoor in op 27 maart 2017. De FSMA weigerde destijds het verzoek tot registratie als wisselkantoor en lichtte de onderneming hiervan in per brief van 14 juni 2017 (bijlage 1). Tegen deze beslissing stelde Interchange geen beroep in.

De FSMA onderzocht het nieuwe verzoek om registratie van Interchange en stelde vast dat het rechtstreekse en onrechtstreekse aandeelhouderschap van de vennootschap (nog steeds) dezelfde bijzondere eigenschappen vertoonde die aan de basis lagen van de weigeringsbeslissing van 14 juni 2017.

Uit het onderzoek bleek wel dat ten opzichte van de registratieaanvraag in 2017 bepaalde aanpassingen aan de groepsstructuur van Interchange werden aangebracht. Deze aanpassingen blijken voornamelijk uit het weglaten van enkele onrechtstreekse aandeelhouders van Interchange.

De FSMA stelde evenwel vast dat de huidige aandeelhoudersstructuur nog steeds gebruik maakt van een cascade aan vennootschappen, waarvan een deel gevestigd zijn in landen waar de Interchange groep geen economische activiteiten uitoefent (Gibraltar en Malta). Verder werden de activiteiten van de holdingvennootschap [(M. E. NV)] die voorheen in Curaçao was geïncorporeerd, overgebracht naar een nieuwe vennootschap [(I. G. Ltd.)] die in Malta werd gevestigd.

Voor het overige was de bezitsstructuur van de Interchange Group niet fundamenteel gewijzigd. Uit het registratiedossier bleek dat de vennootschappen die hoofdaandeelhouder van de groep zijn, nog steeds worden aangehouden via een trustachtige figuur voor rekening van de heer [J.A.H.] door gespecialiseerde dienstverlener, [F. [XXX] en F. [YYY] (hierna, [F.]) die ten behoeve van Interchange ook administration services verleent. De hoofdaandeelhouders van de groep werden/worden dus aangehouden en beheerd door externe dienstverleners. Deze personen behoren in de werkelijkheid niet tot de groep en zijn enkel in de structuur aanwezig voor rekening van de heer [J.A.H.], de ultieme begunstigde. [F.] oefent deze activiteiten uit voor een groot aantal andere spelers en haar activiteiten zijn dus niet beperkt tot de Interchange Group. Uit de beslissing van 14 juni 2017 bleek nochtans duidelijk dat de FSMA net het gebruik van voormelde structuur mee in overweging nam om te besluiten tot het weigeren van de registratie als wisselkantoor.

Gelet op het voorgaande vond op 4 juni 2019 een onderhoud in de kantoren van de FSMA plaats met de vertegenwoordigers van Interchange: de heer [J.A.H.], de heer [V.H.] en de heer [B.]. Tijdens dit onderhoud werd aan de

vertegenwoordigers van Interchange de mogelijkheid geboden om gelet op voormelde vaststellingen het registratiedossier verder toe te lichten. Na dit onderhoud maakte u op 13 juni 2019 nog een brief over ter aanvullende verduidelijking.

Artikel 4, 2° van het koninklijk besluit van 27 december 1994 betreffende de wisselkantoren en de valutahandel bepaalt dat de wisselkantoren slechts worden geregistreerd op voorwaarde dat de FSMA ‘gelet op de noodzaak van een gezond en voorzichtig beleid, overtuigd is van de geschiktheid van de personen die, rechtstreeks of onrechtstreeks, een al dan niet stemrecht verlenende deelneming van ten minste 5 % bezitten in het kapitaal van het wisselkantoor;’.

De wisselkantoren zijn onderworpen aan de bepalingen 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 (zie artikel 5, § 1, 16° van de wet van 18 september 2017 alsook artikel 4, 3° van het koninklijk besluit van 27 december 1994). In het algemeen houden de verrichtingen van aankoop en verkoop van deviezen in contanten immers een bijzonder belangrijk witwasrisico in, omdat zij de cliënten in staat stellen om liquiditeiten in deviezen om te zetten.

De FSMA is daarom van oordeel dat de aandeelhoudersstructuur van een wisselkantoor zo moet zijn opgevat dat alle nodige garanties worden geboden op het vlak van de witwasbestrijding en, meer algemeen, met betrekking tot de doelstelling van het gezond en voorzichtig beleid van het wisselkantoor (zie art. 4, 2° van het koninklijk besluit van 27 december 1994). In dat opzicht doet de structuur van de Interchange groep talrijke vragen rijzen:

- bijlage 3 van de wet van 18 september 2017 beschouwt onder andere als indicatieve factoren van potentieel hoger risico aan witwas (i) het gebruik van vennootschappen met gevolmachtigde aandeelhouders, (ii) het bestaan van een eigendomsstructuur die ongebruikelijk of buitensporig complex lijkt gezien de aard van de vennootschapsactiviteit en (iii) de banden met/vestiging in landen die op basis van geloofwaardige bronnen zoals wederzijdse beoordelingen, gedetailleerde evaluatierapporten, of gepubliceerde follow-up rapporten, worden aangemerkt als landen zonder effectieve witwasbestrijdingssystemen.

De Europese autoriteiten hebben ook recent richtsnoeren gepubliceerd, die de factoren beschrijven die ondernemingen in overweging dienen te nemen wanneer zij het aan een zakelijke relatie of occasionele transactie verbonden witwasrisico en risico van terrorismefinanciering beoordelen. Met name wordt het gebruik van gevolmachtigde aandeelhouders, offshore vehikels en trusts beschouwd als risicofactoren die relevant kunnen zijn bij het onderzoeken van het witwasrisico (zie in het bijzonder p. 15). De complexe groepsstructuren kunnen ook een belangrijk element zijn (zie p. 11). Gelijkaardige elementen staan in de Money Laundering Indicators die door de CTIF werden gepubliceerd (zie in het bijzonder p. 4). Dergelijke structuren zijn immers van aard om de uiteindelijke begunstigde van een aandeelhoudersschapsstructuur toe te staan anoniem te blijven.

Bovendien is de FSMA van mening dat de criteria die vastgesteld werden in artikel 2 van het koninklijk besluit van 3 juni 2007 tot uitvoering 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 hun praktische relevantie behouden, ondanks de recente inwerkingtreding van

de wet van 18 september 2017. Artikel 2, 1° van dat besluit bepaalde op dat punt dat ‘de tussenkomst van opgerichte of overgenomen schermvennootschappen met maatschappelijke zetel in een fiscaal paradijs of offshore centrum of op het privéadres van een stroman, of die atypische verrichtingen uitvoeren gelet op hun maatschappelijk doel, of die een onzeker of incoherent maatschappelijk doel hebben’ een indicator van het witwassen van geld afkomstig uit ernstige fiscale fraude is.

- Volgens de FSMA wordt de Interchange groep duidelijk geïsoleerd door bovenvermelde documenten en criteria. Interchange Belgium BVBA wordt immers gecontroleerd door een complexe ‘cascade’ van vennootschappen, waarvan de hoofdvennootschappen aangehouden worden door een trustachtige figuur gevestigd in Gibraltar, waar met name de toepasselijke fiscale regels bijzondere kenmerken vertoont, en in Malta. De Interchange groep oefent geen economische activiteit in deze landen. Zoals hoger vermeld wordt/werd de entiteit die als hoofdaandeelhouder van de groep fungeert, opgericht, aangehouden en beheerd door entiteiten van de [F.] groep. De [F.] groep is een in Gibraltar gevestigde dienstverlener, waarvan de activiteiten precies bestaan in het oprichten, in bezit houden en besturen van vennootschappen voor rekening van derden, zoals de heer [J.A.H.]. Een dergelijke structuur strookt met de risicoindicatoren aangemerkt in de hierboven vermelde documenten (complexe aandeelhoudersstructuur, gebruik van offshore vehikels, trusts en/of van rechtspersonen met gevolmachtigde aandeelhouders, fiscaal paradijs of tenminste land met bijzondere fiscale regels).

De FSMA merkt bovendien ook op dat Malta, waar een aantal groepsvennootschappen gevestigd zijn, beschouwd wordt als een land waar de witwasbestrijdingssystemen, naar het oordeel van de Europese Commissie, gebrekkig zijn: de Europese Commissie heeft immers recent een advies uitgebracht waarin zij de Maltese antiwitwaswaakhond verzoekt om verder aanvullende maatregelen te nemen om volledig te voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van de vierde antiwitwasrichtlijn.

Vanuit transparantieoverwegingen kan de FSMA bovendien aandeelhoudersstructuren waarin personen of dienstverleners die geen deel uitmaken van de onderneming of haar groep, bijvoorbeeld via trustachtige figuren, tussenkomen voor rekening van een begunstigde niet aanvaarden. Dat de betrokken externe dienstverleners in hun land van herkomst over een vergunning beschikken voor de uitvoering van hun activiteiten, is niet pertinent en verandert niets aan het oordeel van de FSMA ter zake. Het is immers niet duidelijk voor de FSMA hoe zo’n registratie een oplossing zou kunnen bieden voor de fundamentele problemen die een dergelijke structuur met zich brengt, niet alleen in het licht van de witwaswetgeving, maar ook ruimer - vanuit het oogpunt van de door artikel 4, 2°, van het koninklijk besluit van 27 december 1994 nagestreefde doelstellingen.

- Het feit dat de groepsstructuur ietwat werd aangepast ten aanzien van de situatie in 2017, zoals hierboven toegelicht, verandert deze vaststellingen niet.

Aangezien de FSMA van de aandeelhouders van een wisselkantoor verwacht dat zij, in het kader van een gezond en voorzichtig beleid, bijdragen tot de naleving van de bepalingen van de wet van 18 september 2017, doet een aandeelhoudersstructuur met kenmerken zoals die van

Interchange dus ernstige vragen rijzen in het licht van artikel 4, 2°, van het koninklijk besluit van 27 december 1994.

De FSMA is van oordeel dat het met een aandeelhoudersstructuur die dergelijke kenmerken vertoont, niet mogelijk is om een gezond en voorzichtig beleid van het wisselkantoor te waarborgen, met name omwille van het grote gevaar voor witwaspraktijken dat met dergelijke activiteiten gepaard gaat

Deze opmerkingen staan los van de vraag of witwaspraktijken worden of, in voorkomend geval, effectief zijn vastgesteld in hoofde van de rechtstreekse of onrechtstreekse aandeelhouders van Interchange. Interchange verzekert trouwens dat dit niet het geval is en verwijst daarvoor onder meer naar het bestaan en de toepassing van AML Procedures waarbij ook binnen Interchange een uiterst streng beleid zou worden gevoerd. Interchange verwijst ook naar het in common law landen ingeburgerde gebruik om trustachtige figuren aan te wenden in het kader van vermogensplanning. De vraag die voorligt, houdt evenwel uitsluitend verband met de capaciteit van de aandeelhouder van een wisselkantoor om een gezond en voorzichtig beleid van dat kantoor te waarborgen, tegen de achtergrond van een van de grootste risico's die de activiteiten van een wisselkantoor inhouden.

De FSMA is van oordeel dat die capaciteit ontbreekt wanneer de aandeelhouder van de betrokken vennootschap, ongeacht of dit ook het geval is voor de controle van die vennootschap dan wel enkel voor andere aspecten van zijn activiteiten, gebruik maakt van een structuur die zelf een indicator is van witwaspraktijken in de zin van de reglementering. Zo'n aandeelhouder biedt immers onvoldoende waarborgen om de FSMA te overtuigen dat hij een beleid zal voeren dat voldoende garanties biedt inzake witwassen van geld. Meer algemeen voldoet een dergelijk gedrag niet aan de minimumstandaarden die de FSMA van de marktactoren verwacht.

In de weigeringsbeslissing van 14 juni 2017 werd dit al uitdrukkelijk duidelijk gemaakt.

De FSMA stelde in diezelfde beslissing ook van oordeel te zijn dat ook de (destijds) voorgenomen wijzigingen die aan de groepsstructuur zouden worden aangebracht, onvoldoende garanties zouden kunnen bieden vanuit het oogpunt van de hier besproken problematiek. In dat kader wees de FSMA uitdrukkelijk op het feit dat:

- aan de bezitsstructuur van de groep - via een trustachtige figuur - niets zou worden veranderd;
- verschillende entiteiten van de groep zouden gevestigd blijven in landen waar bijzondere fiscale regels gelden, en waar de Interchange groep geen economische activiteiten uitoefent (Curaçao en Gibraltar).

Beide elementen zijn in de huidige registratieaanvraag nog steeds aanwezig, met dat verschil dat de entiteit die actief was in Curaçao is overgebracht naar Malta, waar de groep geen economische activiteiten uitoefent. Het voornaamste verschil tussen beide registratieaanvragen lijkt zich dan ook te beperken tot het verwijderen van enkele entiteiten uit de groepsstructuur.

In de brief van 13 juni 2019 bevestigt u dat de vaststelling van de FSMA dat de groepsstructuur niet fundamenteel is gewijzigd, terecht is. Vervolgens wordt aangegeven dat het behoud van de structuur noodzakelijk en rationeel te verantwoorden zijn, omdat dit louter een middel [is] om een vermogen te beheren, waarvan de noodzaak op heden nog steeds rationeel te verantwoorden is. De brief verduidelijkt verder niet waarom het gebruik van dergelijke structuur dan wel 'noodzakelijk' zou zijn. Op basis van de

informatie die aan de FSMA is bezorgd, lijkt de enige verklaring voor het gebruik van de voorliggende structuur zich te vinden in het vermijden van successiebelasting op het vermogen van de heer [J.A.H.]. Dergelijke argumentatie overtuigt de FSMA niet van de geschiktheid van de heer [J.A.H.], gelet op de noodzaak van een gezond en voorzichtig beleid. Ook in de weigeringsbeslissing van 14 juni 2017 concludeerde de FSMA dat de heer [J.A.H.] niet de vereiste kwaliteiten bezit om een gezond en voorzichtig beleid van het wisselkantoor te waarborgen.

Gelet op het bovenstaande is de FSMA van mening dat het registratiedossier van 1 april 2019 niet tegemoetkomt aan de bezwaren die de FSMA had in het kader van de registratieaanvraag van 2017 en die hebben geleid tot de weigeringsbeslissing van 14 juni 2017.

Gelet op wat voorafgaat, is de FSMA er niet van overtuigd dat de aandeelhoudersstructuur van Interchange Belgium BVBA de vereiste kwaliteiten bezit om een gezond en voorzichtig beleid van het wisselkantoor te waarborgen. Interchange Belgium BVBA voldoet dus niet aan het bepaalde bij artikel 4, 2°, van het koninklijk besluit van 27 december 1994 en kan bijgevolg niet als wisselkantoor worden geregistreerd. Overeenkomstig artikel 103 van de wet van 25 oktober 2016 betreffende de toegang tot het beleggingsdienstenbede en betreffende het statuut van en het toezicht op de vennootschappen voor vermogensbeheer en beleggingsadvies en artikelen 4, 2° en 5 van het koninklijk besluit van 27 december 1994 weigert de FSMA, om voornoemde redenen, dan ook het verzoek van Interchange Belgium BVBA tot registratie als wisselkantoor. [...]”.

Dit is de bestreden beslissing.

3.5. Naast het voorliggende annulatieberoep dient de verzoekende partij dezelfde dag, dit is op 19 augustus 2019, overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 27 december 1994 ‘betreffende de wisselkantoren en de valuatiehandel’ (hierna: het koninklijk besluit van 27 december 1994) eveneens een administratief beroep in tegen de bestreden beslissing bij de minister van Financiën.

3.6. Bij brief van 8 november 2019 deelt de verzoekende partij in het kader van het door het auditoraat gevoerde onderzoek mee dat de minister van Financiën met een beslissing van 14 oktober 2019 het in punt 3.5. genoemde administratief beroep van de verzoekende partij verwierpt en de bestreden beslissing bevestigt.

De verzoekende partij heeft ook tegen deze beslissing een annulatieberoep bij de Raad van State ingediend overeenkomstig artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State *juncto* artikel 4, § 1, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’. Dit annulatieberoep is bij de Raad van State gekend onder het nummer A. 229.764/XIV-38.220.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie op. Zij voert aan dat artikel 6 van het koninklijk besluit van 27 december 1994 bepaalt dat er tegen de bestreden beslissing een administratief beroep kan worden ingesteld bij de minister van Financiën. De bestreden beslissing die de FSMA heeft genomen, betreft een beslissing waartegen een georganiseerd administratief beroep bij de minister kan worden ingesteld. De verzoekende partij heeft dit georganiseerd administratief beroep ook daadwerkelijk ingesteld bij de minister. Gegeven de vastgestelde administratieve beroepstrap is het voorliggend beroep bij de Raad van State in beginsel niet-ontvankelijk. De FSMA laat dit punt over aan de wijsheid van de Raad van State. Zij wijst er niettemin op dat indien het annulatieberoep toch ontvankelijk wordt geacht, de vraag nog een antwoord behoeft wat dan het lot ervan is wanneer de minister een beslissing neemt die in de plaats komt van de met het voorliggende (jurisdictioneel) beroep bestreden beslissing van de FSMA. Deze rechtsvraag leunt in zekere mate aan bij een vraagstuk van rechtsbescherming dat gekend is in het Brussels stedenbouwrecht. Zo kan een derde belanghebbende de vergunning die de gemachtigde ambtenaar heeft goedgekeurd, weliswaar rechtstreeks aanvechten voor de Raad van State, maar verliest dit beroep zijn voorwerp - en wordt dit dus onontvankelijk - van zodra de regering een beslissing over het administratief beroep van de gemeente

neemt. Indien de leer te trekken uit het Brussels stedenbouwwrecht toegepast kan worden op de voorliggende *casus*, heeft de verzoekende partij weliswaar een rechtstreeks beroep kunnen instellen tegen de beslissing van de FSMA, maar heeft zij de ontvankelijkheid daarvan meteen op losse schroeven gezet door zelf ook een beroep bij de minister van Financiën in te stellen. Eens de beslissing van de minister is genomen, verliest het voorliggend beroep dan ook zijn voorwerp. Omdat het verlies van het voorwerp toe te schrijven is aan handelingen die uitgaan van de verzoekende partij, dienen de kosten van het geding, inbegrepen de rechtsplegingsvergoeding, haar ten laste gelegd worden. Het loutere feit dat de bestreden beslissing ter kennis gebracht is aan de verzoekende partij met vermelding van de administratieve beroepsmogelijkheid bij de minister van Financiën van een rechtstreeks beroep bij de Raad van State, valt te verklaren door het feit dat er reglementaire en/of wettelijke verwijzingen voor de beide beroepsmogelijkheden zijn vast te stellen. Gegeven deze “dualiteit” in de regelgeving waarvoor de FSMA geen enkele verantwoordelijkheid noch aansprakelijkheid draagt of kan dragen, past het dat de FSMA de rechtzoekende zo ruim mogelijk informeert, wat zij ook heeft gedaan.

5. Gevolg gevend aan de vraag van de eerste auditeur-verslaggever om haar standpunt over deze exceptie mee te delen, repliceert de verzoekende partij dat de minister van Financiën op 14 oktober 2019 naar aanleiding van het beroep dat namens de verzoekende partij werd ingediend tegen de bestreden beslissing, zelf een beslissing heeft genomen. Volgens de verzoekende partij is er te dezen geen sprake van een “georganiseerd administratief beroep” dat volgens haar, met verwijzing naar rechtsleer, wordt gedefinieerd als “een beroep bij een bestuur dat uitdrukkelijk in de toepasselijke regelgeving is ingeschreven (‘georganiseerd’) en dat verplicht moet worden doorlopen alvorens de rechtzoekende de rechter kan adiëren, zodat de beroepsinstantie ook verplicht is het te beantwoorden”. Te dezen blijkt evenwel nergens dat de verzoekende partij verplicht is om eerst de minister van Financiën te vatten alvorens beroep in te stellen bij de Raad van State indien haar aanvraag door de verwerende partij wordt geweigerd. Krachtens artikel 122, 10°, van de

wet van 2 augustus 2002 ‘betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’ (hierna: de Toezichtswet van 2 augustus 2002) *juncto* artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 15 mei 2003 ‘tot regeling van de versnelde procedure in geval van beroep bij de Raad van State tegen sommige beslissingen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en de Nationale Bank van België’ (hierna: het koninklijk besluit van 15 mei 2003) staat rechtstreeks beroep open bij de Raad van State tegen een beslissing van de FSMA om een aanvraag tot registratie als wisselkantoor te weigeren. De beroepsmogelijkheid bij de minister van Financiën zoals voorzien in het koninklijk besluit van 27 december 1994 is dus geen “georganiseerd administratief beroep” dat, zoals de verwerende partij voorhoudt, eerst moet worden doorlopen alvorens de Raad van State te kunnen vatten. De twee beroepsmogelijkheden bestaan naast elkaar en zijn (beide) voorzien in (onderscheiden) wetgevende teksten in de materiële zin van het woord. Echter, volgens de verzoekende partij volgt uit het voorgaande “dat de beroepsmogelijkheid bij de minister van Financiën eigenlijk geacht moet worden stilzwijgend te zijn opgeheven door de introductie van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State in 2002-2003”. De beroepsmogelijkheid bij de Raad van State is geregeld in een hogere norm en afgekondigd en in werking getreden nadat de beroepsmogelijkheid bij de minister van Financiën was afgekondigd en in werking is getreden. Een letterlijke lezing van deze bepalingen impliceert dat tegelijkertijd een administratief en een rechterlijk beroep mogelijk is. Dit is niet houdbaar gelet op onder andere het risico van tegenstrijdige uitspraken, waar de minister van Financiën verplicht is zich uit te spreken binnen een termijn van twee maanden nadat het beroep is ingediend, ongeacht het feit of een beroep is ingesteld bij de Raad van State. De verzoekende partij werd dus “verschalkt door de meldingen van beroepsmogelijkheden in de brief van verwerende partij”. Ook de doelstelling van de wetgever om in dergelijke procedures spoedig tot een uitspraak te komen - gelet op de “versnelde procedure” zoals voorzien - zou uitgehouden worden omdat tegen de beslissingen van de minister van Financiën geen beroep is voorzien overeenkomstig de versnelde procedure bij de Raad van State, maar de gewone procedure geldt. Overigens is het volgens de verzoekende

partij te dezen niet zo dat de beslissing van de minister van Financiën in de plaats is getreden van de beslissing van de verwerende partij en deze laatste uit het rechtsverkeer is verdwenen. De minister van Financiën stelt immers duidelijk “de beslissing van verwerende partij te handhaven en te bevestigen”. Het past om de kosten van het geding ten laste te leggen van de verwerende partij. De verwerende partij stelt niet verantwoordelijk te zijn voor de “dualiteit” in de regelgeving, maar de verzoekende partij is dat evenmin, zo niet nog minder. De verwerende partij heeft daarbij nergens aangegeven dat eerst beroep zou moeten worden ingediend bij de minister van Financiën bij wijze van “georganiseerd administratief beroep”. Tot slot, stelt zij dat de verwerende partij zich niet dienstig kan beroepen op de rechtspraak inzake het Brussels stedenbouwrecht. Artikel 181 Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening is immers met ingang van 1 september 2019 opgeheven. Daarnaast kunnen de zaken uit de rechtspraak die de verwerende partij aanhaalt niet vergeleken worden met het huidige dossier. In de dossiers inzake Brussels stedenbouwrecht was, naast een beroep conform artikel 181 Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening tevens beroep ingediend bij de Raad van State via de “reguliere” procedures, zoals neergelegd in de algemene regelgeving inzake de Raad van State.

Beoordeling

6. Overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 december 1994 moeten de wisselkantoren zich, alvorens hun werkzaamheden aan te vatten, bij de FSMA laten registreren, volgens de door dit besluit bepaalde regels. De wisselkantoren worden slechts geregistreerd en hun registratie wordt slechts gehandhaafd voorzover zij aan de in artikel 4 van het genoemde koninklijk besluit bepaalde voorwaarden voldoen. De FSMA staat in voor het toezicht op het ogenblik van de aanvraag tot registratie (artikel 2) en is voorts bevoegd de registratie te schorsen of te herroepen (artikel 13 van het koninklijk besluit van 27 december 1994).

Met de bestreden beslissing wordt de aanvraag van de verzoekende partij tot registratie als wisselkantoor geweigerd. Volgens de verwerende partij voldoet de verzoekende partij immers niet aan de voorwaarde neergeschreven in artikel 4, 2°, van het koninklijk besluit van 27 december 1994 waarbij de wisselkantoren slechts geregistreerd worden voor zover de FSMA, gelet op de noodzaak van een gezond en voorzichtig beleid, overtuigd is van de geschiktheid van de personen die, rechtstreeks of onrechtstreeks, een al dan niet stemrechtverlenende deelneming van ten minste 5% bezitten in het kapitaal van het wisselkantoor.

7. Artikel 6, van het genoemde koninklijk besluit van 27 december 1994 richt een administratief beroep in waarbij de aanvragers de mogelijkheid wordt geboden om beroep in te stellen bij de minister van Financiën tegen de uitdrukkelijke of impliciete weigeringsbeslissing van de FSMA.

Artikel 6 bepaalt als volgt:

“Art.6. De aanvragers kunnen beroep instellen tegen de beslissingen inzake registratie die de [Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten] neemt of wanneer zij geen uitspraak heeft gedaan binnen de bij artikel 5 vastgestelde termijnen. In dit laatste geval wordt het beroep behandeld als was de aanvraag verworpen.

Het beroep moet worden ingesteld binnen vijftien dagen na de kennisgeving van de beslissing of na afloop van de bij artikel 5 vastgestelde termijnen. Het beroep wordt gericht aan de Minister van Financiën en ter kennis gebracht van de [Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten], met een ter post aangetekende brief of met een brief met ontvangstbewijs.

De Minister van Financiën doet binnen twee maanden uitspraak over het beroep. Zijn beslissing wordt binnen acht dagen met een ter post aangetekende brief of een brief met ontvangstbewijs ter kennis gebracht van degene die het beroep heeft ingesteld en van de [Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten]. Indien de Minister van Financiën binnen voornoemde termijn geen uitspraak heeft gedaan, verleent de [Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten] uiterlijk vijftien dagen na de bevestiging van de aanvraag door de aanvrager, ambtshalve de registratie.”

8. Naast het administratief beroep bedoeld in artikel 6 van het koninklijk besluit van 27 december 1994 voorziet artikel 122, 10°, van de eerdergenoemde Toezichtswet van 2 augustus 2002, zoals ingevoegd bij artikel 2

van de wet van 2 augustus 2002 ‘tot aanvulling, inzake de verhaalmiddelen tegen de beslissingen van de minister, de CBF, de CDV en de marktondernemingen, alsook inzake de tussenkomst van de CBF en van de CDV voor de strafgerichten, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en tot wijziging van verschillende andere wetsbepalingen’ (hierna: de Verhaalmiddelenwet van 2 augustus 2002), tevens in een jurisdictioneel beroep bij de Raad van State volgens een zogenoemde “versnelde procedure”. Die bepaling luidt:

“Art. 122. Bij de Raad van State kan, volgens een versnelde procedure zoals vastgesteld door de Koning, beroep worden ingesteld : [...]

10° door de aanvrager van een registratie en door de betrokken vennootschap, tegen de beslissingen van de FSMA om de registratie te weigeren, te schorsen of te herroepen krachtens artikel 103 van de wet van 25 oktober 2016 en van zijn uitvoeringsmaatregelen.

Het beroep schorst de beslissing op tenzij de FSMA, om zwaarwichtige redenen, haar beslissing uitvoerbaar niettegenstaande hoger beroep zou hebben verklaard;”

De procedure voor dergelijke (versnelde) beroepen wordt geregeld bij het koninklijk besluit van 15 mei 2003 ‘tot regeling van de versnelde procedure in geval van beroep bij de Raad van State tegen sommige beslissingen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en de Nationale Bank van België’ (hierna: het koninklijk besluit van 15 mei 2003).

9. De verzoekende partij betoogt in haar repliek in essentie dat “op het eerste gezicht” uit het naast elkaar bestaan van, eensdeels, artikel 6 van het koninklijk besluit van 27 december 1994 en, anderdeels, artikel 122, 10°, van de wet van 2 augustus 2002 volgt dat er tegen de bestreden weigeringsbeslissing tegelijkertijd twee beroepen lijken open te staan. Een eerste is een krachtens de wet door de Koning georganiseerd beroep bij een orgaan van het actief bestuur, namelijk de minister van Financiën, een tweede is de door artikel 122, 10°, van de Toezichtswet van 22 augustus 2002 ingerichte rechterlijke toetsing door de Raad van State volgens een versnelde (jurisdictionele) procedure. Zij meent echter dat “bij nader inzien” de beroepsmogelijkheid bij de minister van Financiën “eigenlijk geacht moet worden stilzwijgend te zijn opgeheven door de

introdactie van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State in 2002-2003. De beroepsmogelijkheid bij de Raad van State is geregeld in een hogere norm en afgekondigd en in werking getreden nadat de beroepsmogelijkheid bij de minister van Financiën was afgekondigd en in werking is getreden.” Zij beargumenteert haar standpunt door erop te wijzen dat een gelijktijdige beoordeling door de Raad van State en de minister van Financiën in theorie tot problemen kan leiden aangezien tussen de administratieve en rechterlijke beoordeling tegenstrijdigheden kunnen bestaan. Immers, zolang de minister van Financiën geen uitspraak heeft gedaan, kan de Raad van State over de beslissing van de FSMA oordelen. Daarnaast meent ze dat wanneer de beroepsmogelijkheid bij de minister van Financiën wordt of moet worden uitgeput en de minister een beslissing neemt die in de plaats komt van de bestreden beslissing, dit tot gevolg heeft dat zij de (uitdrukkelijke) weigeringsbeslissing van de minister van Financiën niet kan bestrijden met een versneld beroep doch enkel met een annulatieberoep volgens de gemeenrechtelijke procedure waardoor de bedoeling van de wetgever wordt uitgehold om aan de aanvragers een versneld beroep bij de Raad van State te garanderen tegen een weigeringsbeslissing als de bestreden beslissing.

10. Voorshands stelt de Raad van State vast dat het koninklijk besluit van 27 december 1994 noch artikel 6 ervan (dat in het administratief beroep bij de minister van Financiën voorziet), uitdrukkelijk is opgeheven.

Anders dan wat de verzoekende partij aanvoert, kan uit het risico op tegenstrijdige uitspraken op zichzelf niet worden afgeleid dat het administratief beroep bij de minister van Financiën moet worden geacht te zijn opgeheven door de later ingevoerde en hogere rechtsnorm neergelegd in artikel 122, 10°, van de Toezichtswet van 2 augustus 2002. Er kan daaruit geen impliciete opheffing van het administratief beroep worden afgeleid, nu het gelijktijdig bestaan van een (derhalve niet verplicht voorafgaand uit te putten) administratief beroep en rechterlijk beroep mogelijk is, ook al is de situatie veeleer uitzonderlijk.

11. Zowel de verwerende als de verzoekende partij lijken evenwel voorbij te gaan aan artikel 114, § 1, van de op de voorliggende zaak toepasselijke wet van 25 oktober 2016 ‘betreffende de toegang tot het beleggingsdienstenbedrijf en betreffende het statuut van en het toezicht op de vennootschappen voor vermogensbeheer en beleggingsadvies’ (hierna: de wet van 25 oktober 2016) waarnaar in artikel 122, 10°, van de Toezichtswet van 2 augustus 2002 wordt verwezen. Zoals hierna wordt uiteengezet, dient in die bepaling nochtans de oplossing te worden gezocht voor de door de verzoekende partij geuite kritiek op het nog langer naast elkaar laten bestaan van de beide (een bestuurlijke en een rechterlijke) beroepsprocedures.

Het genoemde artikel 114, § 1, van de wet van 25 oktober 2016 bepaalt wat volgt:

“Art. 114. § 1. De koninklijke besluiten, de reglementen van de FSMA en alle andere handelingen van reglementaire aard die ter uitvoering van de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen zijn vastgesteld, blijven van toepassing voor zover de bepalingen van deze wet voorzien in de algemene of specifieke juridische machtigingen die nodig zijn voor deze reglementaire handelingen, en hun inhoud niet in strijd is met deze wet.”

In de parlementaire voorbereiding bij die bepaling kan worden gelezen dat dit artikel de continuïteit van de reglementaire handelingen waarborgt die gesteld zijn met toepassing van de wet van 6 april 1995 en waarvoor de nieuwe wet in ontwerpvorm een gelijkaardige wettelijke grondslag bevat (*Parl. St. Kamer*, 2015-2016, 54-2060/001, 29).

12. Voor een goed begrip van de impact van deze bepaling op het voorliggende geschil moet vooraf de lange en, vanuit wetgevingstechnisch oogpunt complexe, historiek worden geschetst van het door de wetgever ingerichte prudentieel toezicht op de hier betrokken gereguleerde markt van de valutahandel en de tegen de beslissingen van de prudentiële toezichthouder, te dezen de FSMA, georganiseerde rechtbescherming.

Voorshands wordt eraan herinnerd, zoals de Raad van State eerder deed in zijn arrest nr. 58.430 van 28 februari 1996, dat het koninklijk besluit van 27 december 1994 wettelijke grondslag vond in artikel 195 van de wet van 4 december 1990 ‘op de financiële transacties en de financiële markten’ (hierna: de wet van 4 december 1990) tot aan de opheffing van het genoemde artikel 195 bij artikel 175, 4°, van de wet van 6 april 1995 ‘inzake het statuut van en het toezicht op beleggingsondernemen’ (hierna: de wet van 6 april 1995). Die rechtsgrondbiedende bepaling luidde als volgt:

“Art. 195. De Koning bepaalt :

1° de regels betreffende de registratie van de in België gevestigde personen die beroepshalve verrichtingen uitvoeren als bedoeld in artikel 194, tweede lid, alsook de regelgeving en de controle die op hen toepasselijk zijn;

2° de regels waaraan de in artikel 194 bedoelde deviezenverrichtingen zijn onderworpen.

De personen bedoeld in het eerste lid, 1°, dienen over de noodzakelijke professionele betrouwbaarheid en de passende ervaring te beschikken voor de uitoefening van de activiteiten omschreven in artikel 194, tweede lid. Zij mogen zich niet in één van de gevallen bevinden als beschreven in artikel 19 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen.

Wanneer het een vennootschap betreft, gelden de voornoemde voorwaarden voor de personen die de feitelijke leiding hebben.

De registratie van de vennootschap wordt geweigerd indien de personen die, rechtstreeks of onrechtstreeks, een al dan niet stemrechtverlenende deelneming hebben van tenminste vijf percent in het kapitaal van de vennootschap niet geschikt zijn, gelet op een gezond en voorzichtig beleid.

De Koning kan bepalen dat de registratie wordt geweigerd, herroepen of geschorst wanneer de personen als bedoeld in het eerste lid, 1°, niet voldoen aan de wettelijke voorwaarden of de andere voorwaarden die Hij bepaalt.

De Koning regelt de procedure van registratie, alsook van schorsing en herroeping van de registratie. Hij regelt het beroep bij de minister van Financiën tegen een weigering van registratie en een schorsing of herroeping van de registratie. Het beroep schorst de beslissing tenzij deze, om ernstige redenen, uitvoerbaar is verklaard niettegenstaande elk beroep.

De instelling belast met het toezicht op de personen bedoeld in het eerste lid, 1°, kan aan de instellingen bedoeld in artikel 194, eerste lid, 1° en 2°, vragen haar inlichtingen te verstrekken, binnen de termijn die zij vaststelt, betreffende de door die instellingen met deze personen verrichte transacties.”.

Hieruit blijkt dat het zesde lid van het hiervoor aangehaalde artikel 195 de Koning machtigde niet alleen om de procedure van registratie, alsook van schorsing en herroeping van de registratie te regelen maar er ook in voorzag dat de Koning “het beroep bij de minister van Financiën [regelt] tegen een weigering van registratie en een schorsing of herroeping van de registratie”,

waarbij dat beroep “de beslissing [schorst] tenzij deze, om ernstige redenen, uitvoerbaar is verklaard niettegenstaande elk beroep.” De wet zelf voorzag derhalve expliciet in een (door de Koning nader uit te werken) beroep bij de minister van Financiën tegen de beslissingen inzake registratie als wisselkantoor genomen door de (toenmalige) Commissie van het Bank- en Financiewezen (hierna: de CBF); toezichtsbevoegdheid die thans de FSMA toekomt.

13. Die rechtsgrondbiedende bepaling in de wet van 4 december 1990 werd evenwel opgeheven bij artikel 175, 4°, van de (in artikel 114, § 1, van de wet van 25 oktober 2016 bedoelde) wet van 6 april 1995. Vanaf dan (tot aan de inwerkingtreding van de wet van 25 oktober 2016) strekte artikel 139 van de wet van 6 april 1995 dat (aanvankelijk) in *quasi* identieke bewoordingen was gesteld (BS, 3 juni 1995, p. 15919), het koninklijk besluit van 27 december 1994 tot rechtsgrond. Ook artikel 139, zesde lid, van die wet voorzag nog in een door de Koning te regelen bestuurlijk beroep bij de minister van Financiën tegen beslissingen van de CBF inzake de registratie van wisselkantoren.

14. Echter, bij de Toezichtswet van 2 augustus 2002 eensdeels en de Verhaalmiddelenwet van dezelfde datum (dit is 2 augustus 2002) anderdeels, hervormt de wetgever niet alleen (de organisatie van) het prudentieel toezicht doch ook de verhaalmiddelen tegen de beslissingen van de toezichthouder(s) waaronder deze van de CBF, later de FSMA.

In de parlementaire voorbereiding bij die wetten die parallel werden behandeld, kan worden gelezen dat daarmee een hervorming wordt beoogd van de controle van de markten door (onder meer) een herschikking van de bevoegdheden van autoriteiten die belast zijn met uiteenlopende aspecten van de controle van de markten, een wijziging van de besluitvorming en aangepaste behandeling van de belangenconflicten in de CBF en de CDV en van de rechtsmiddelen tegen de beslissingen van de marktondernemingen, de CBF en de CDV. De hervorming wil dan ook “een volledige en autonome toezichtsstructuur van de financiële sector, in de brede zin van het woord in het Belgisch recht

invoeren” (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, 50-1842/1 en 50-1843/1, 15). In diezelfde memorie van toelichting wordt er herhaaldelijk op gewezen dat tot op dat ogenblik verschillende soorten beroepen tegen sommige beslissingen van de CBF (thans de FSMA) kunnen worden aanhangig gemaakt bij de minister van Financiën waarvan meerdere (niet-limitatieve) voorbeelden worden gegeven om, verderop, te stellen dat “[d]e Ministers van Financiën en van Economie niet de best uitgeruste instanties zijn om beslissingen die vóór hen, in vaak zeer complexe situaties, door de CBF of de CGV genomen zijn te beoordelen en in voorkomend geval, te sanctioneren.” (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, 50-1842/1 en 50-1843/1, 27-28) en, nog, dat “[b]ovenop de bevoegdheid van het Hof van Beroep te Brussel, beroepen [zijn] voorzien volgens een versnelde procedure voor de Raad van State die in het algemeen de beroepen vervangen die tot nog toe aan de Minister van Financiën werden gericht” waarbij de Raad van State bevoegd blijft “voor een geheel van beroepen die meer betrekking hebben op de administratieve controle van de aan het toezicht van de CBF onderworpen entiteiten” (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, 50-1842/1 en 50-1843/1, 29-30).

15. Specifiek wat de voor de voorliggende zaak (nog steeds) relevante wet van 6 april 1995 betreft (die inmiddels weliswaar is opgeheven en vervangen door de wet van 25 oktober 2016 (zie *infra*)) strekt artikel 140, § 6, van de Toezichtswet van 2 augustus 2002 ertoe artikel 139, zesde lid, van de genoemde wet van 6 april 1995 (zie *supra* punt 14) als volgt te vervangen: “De Koning regelt de procedure van registratie, alsook van schorsing en herroeping van de registratie.”, wat inhoudt - min noch meer - dat vanaf de inwerkingtreding van die vervangende bepaling, dit is op 1 juni 2003 (*cfr.* artikel 1 van het koninklijk besluit van 3 april 2004 ‘tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 2 augustus 2002 tot aanvulling, inzake de verhaalmiddelen tegen de beslissingen van de Minister, de CBF, de CDV en de marktondernemingen, alsook inzake de tussenkomst van de CBF en van de CDV voor de strafgerechten, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en tot wijziging van verschillende andere wetsbepalingen’ (hierna: het

inwerkingtredingsbesluit van 4 april 2003)), de wettelijke grondslag voor de Koning om “het beroep bij de minister van Financiën [te regelen] tegen een weigering van registratie en een schorsing of herroeping van de registratie” is komen te vervallen. De parlementaire voorbereiding bij die bepaling die hierna bondig wordt samengevat, is daarover duidelijk.

In die parlementaire voorbereiding is te lezen dat artikel 140, § 6, van de Toezichtswet van 2 augustus 2002 “in artikel 139, zesde lid, van voormelde wet van 6 april 1995, de verwijzing naar het beroep dat bij de Minister van Financiën kan worden ingesteld tegen de beslissingen van de CBF in verband met de registratie van wisselkantoren [schrapt]. Tegen die beslissingen van de CBF kan voortaan beroep worden ingesteld bij de Raad van State volgens een versnelde procedure” en dat “[h]et de Koning toe[komt] het koninklijk besluit van 27 december 1994 betreffende de wisselkantoren en de valutahandel te wijzigen en aan te passen.” (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, 50-1842/1 en 50-1843/1, 124-125). Er wordt daarbij weliswaar de aandacht gevestigd op artikel 13, § 3, van het koninklijk besluit van 27 december 1994 dat voorziet in een beroep bij de minister van Financiën tegen de beslissing van de FSMA om de registratie van een wisselkantoor te schorsen of te herroepen maar dit dient evengoed te gelden voor artikel 6 van het genoemde koninklijk besluit dat betrekking heeft op de weigering van de registratieaanvraag. Noch artikel 6 noch artikel 13, § 3 zijn door de Koning uitdrukkelijk opgeheven.

16. Tot slot, en dat is - tot op heden - het eindpunt van de wetgevingshistoriek, dient opgemerkt dat, meer recent, de wet van 6 april 1995 is opgeheven bij artikel 185 van de wet van 25 oktober 2016 waarvan de artikelen 102 en 103 thans het koninklijk besluit van 27 december 1994 tot wettelijke grondslag strekken. Artikel 103, zesde lid, van de wet van 25 oktober 2016 is in precies dezelfde bewoordingen gesteld als het door de Toezichtswet van 2 augustus 2002 gewijzigde artikel 139, zesde lid, van de wet van 6 april 1995 (“De Koning regelt de procedure van registratie, alsook van schorsing en herroeping van de registratie”) zodat aan artikel 103, zesde lid, van de wet van

25 oktober 2016 dezelfde betekenis en draagwijdte moet worden toegekend, wat (weerom) inhoudt dat het bestuurlijk beroep bij de minister van Financiën tegen de beslissingen van de FSMA inzake de registratie van wisselkantoren is komen te vervallen, evenals de daarin begrepen wettelijke machtiging aan de Koning om de procedure van dat administratief beroep nader te regelen.

17. Volledigheidshalve bemerkt de Raad van State dat eenzelfde beoordeling volgt uit een analyse van de parlementaire voorbereiding bij (artikel 2 van) de Verhaalmiddelenwet van 2 augustus 2002 en waarbij, gelijktijdig, het op de voorliggende zaak toepasselijke artikel 122, 10° van de Toezichtswet van 2 augustus 2002 werd ingevoegd (artikel 2 van de Verhaalmiddelenwet dat krachtens artikel 2 van het inwerkingtredingsbesluit van 4 april 2003 eveneens in werking is getreden op 1 juni 2003).

Daarin kan onder meer worden gelezen dat “[p]arallel met de grondige reorganisatie van de bevoegdheden die de verschillende autoriteiten uitoefenen in het kader van het toezicht op de financiële markten en de verrichtingen in financiële instrumenten, moet worden gezorgd voor een versterkte en vereenvoudigde regeling inzake verhaalmiddelen.” (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, 50-1842/1 en 50-1843/1, 128). Ook daarin wordt door de wetgever gesteld dat het wetsontwerp de afschaffing van het beroep tegen de beslissingen van de CBF (thans de FSMA) bij de minister van Financiën beoogt (*Ibidem*). Tevens wordt de keuze voor een versnelde procedure - die enkel de aanvrager toekomt - verantwoord. In dat verband wordt gesteld dat de criteria die gehanteerd werden om uit te maken in welke precieze gevallen de versnelde procedure kan worden gevolgd, rekening houden “met de economische belangen van de gecontroleerde ondernemingen en inzonderheid met het nadeel dat de geadministreerde zou kunnen ondervinden mocht een beslissing onwettig blijken te zijn”. Terzelfdertijd houden deze criteria rekening “met de reikwijdte van de aansprakelijkheid die de Commissie (dit is de CBF, thans FSMA) in dergelijk geval zou kunnen dragen. Zo ook kan het delicate karakter van een situatie en bijgevolg de noodzaak om hier zo snel mogelijk een oplossing voor te vinden,

een reden vormen om in een versnelde procedure te voorzien”. Algemeen genomen zijn de beslissingen waarvoor een versnelde beroepsprocedure wordt ingevoerd, de beslissingen waarvoor de wet voorzag in een beroep bij de minister van Financiën omdat deze “niet de meest aangewezen persoon [bleek] om een oordeel te vellen over de grondslag en de opportuniteit van de beslissingen van de administratieve autoriteit, noch over de wettelijkheid van haar optreden” (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, 50-1842/1 en 50-1843/1, 143-144). De normsteller wijst er nog op dat “[o]p basis van artikel 122, 8° en 10° de Koning de koninklijke besluiten [zal] kunnen aanpassen die nu een beroep bij de Minister van Financiën voorzien zoals het koninklijk besluit van 20 december 1995 betreffende de buitenlandse beleggingsondernemingen en het koninklijk besluit van 27 december 1994 betreffende de wisselkantoren en de valutahandel”. In de Franse tekst luidt het overigens dat “[s]ur la base de l’article 122, 8° et 10°, le Roi *devra* [lees: moet] adapter les arrêtés royaux.” (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, 50-1842/1 en 50-1843/1, 145).

De wetgever besluit tot slot dat “[a]rtikel 122 het voordeel van de versnelde procedure voor de Raad van State [aan] de ‘voornaamste’ belanghebbenden [reserveert], deze waarvan de toestand onmiddellijk bedreigd wordt door de betwiste beslissing van de CBF. Wat andere eventuele belanghebbenden betreft, kunnen zij een beroep instellen tegen de beslissingen van de CBF beoogd in artikel 122 maar volgens de procedure en de voorwaarden van het gemeen recht inzake de annulatie van de handelingen van administratieve overheden. In de opheffings - en wijzigingsbepalingen van het wetsontwerp I (hoofdstuk VIII) werd trouwens de aanpassing voorzien van de wetten van 4 december 1990, van 22 maart 1993 en van 6 april 1995 aan het door het huidige wetsontwerp, ingevoerde nieuw verhaalsysteem” (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, 50-1842/1 en 50-1843/1, 145-146).

Uit hetgeen hiervoor is uiteengezet, blijkt dat het standpunt van de verzoekende partij moet worden bijgetreden dat door de toepassing van artikel 6 van het koninklijk besluit van 27 december 1994, wat het voortbestaan

van het bestuurlijk beroep bij de minister betreft, “de doelstelling van de wetgever om in dergelijke procedures spoedig tot een uitspraak te komen - gelet op de “versnelde procedure” zoals voorzien - zou uitgehold worden omdat tegen de beslissingen van de minister van Financiën geen beroep is voorzien overeenkomstig de versnelde procedure bij de Raad van State, maar de gewone procedure geldt”.

18. Conclusie moet dan ook zijn dat te dezen met toepassing van artikel 114, § 1, van de wet van 25 oktober 2016 (zie *supra* punt 11) moet worden besloten dat het in artikel 6 van het koninklijk besluit van 27 december 1994 ingerichte beroep bij de minister van Financiën niet langer verenigbaar is met artikel 103, zesde lid, van de wet van 25 oktober 2016 noch overigens met artikel 122, 10°, van de Toezichtswet van 2 augustus 2002. Artikel 6 van het koninklijk besluit van 27 december 1995 dient dan ook – desnoods ambtshalve - krachtens artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten.

Hieruit volgt dat de bestreden beslissing niet uit het rechtsverkeer is verdwenen en derhalve nog steeds een voorwerp heeft.

19. De exceptie wordt verworpen.

Het auditorsverslag is beperkt tot het onderzoek van de door de verwerende partij ingeroepen exceptie zodat er aanleiding is tot het bevelen van een aanvullend onderzoek door het auditoraat met het oog op het onderzoek van de in het verzoekschrift aangevoerde middelen.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientwintig februari tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques