

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.587 van 12 juni 2025
in de zaak A. 240.405/XIV-39.292**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stefan Geluyckens en Bart Engelen
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Léon Stynenstraat 75C
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Werk en Economie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tine Bricout
 kantoor houdend te 9041Gent/Oostakker
 Orchideestraat 61A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 oktober 2023, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de dienst sancties en juridische geschillen van de Algemene Directie Economische Inspectie van 14 augustus 2023 waarbij een administratieve geldboete van 42.520 euro wordt opgelegd aan [de verzoekende partij]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberghe heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2025.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Türkan Gülal, die *loco* advocaten Stefan Geluyckens en Bart Engelen verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Lukas Asselman, die *loco* advocaat Tine Bricout verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberghe heeft een met dit arrest eensluidend 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. De verzoekende partij is een vennootschap die sinds 11 april 2012 in de Kruispuntbank van Ondernemingen is geregistreerd als diamanthandelaar en sinds 1 maart 2012 actief is op het vlak van de groothandel in diamant en andere edelstenen (Nacebelcode 46.761) evenals op het vlak van het bewerken van diamant (Nacebelcode 32.121).

3.2. Overeenkomstig artikel 5, § 1, 31°, 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’ (hierna: de wet van 18 september 2017) vallen diamanthandelaars zoals de verzoekende partij onder het toepassingsgebied van die wet. Boek II van die wet bevat verplichtingen van de onderworpen entiteiten inzake de voorkoming van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme. Eveneens zijn er verplichtingen opgenomen in het – op de bestreden rechtshandeling toepasselijke – Reglement van 1 juli 2020 genomen in uitvoering 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 voor de handelaren in diamant en/of synthetische diamant geregistreerd onder toepassing van artikel 169, § 3, van de programmawet van 2 augustus 2002’ (hierna: het Reglement), dat is goedgekeurd met een (gelijknamig) koninklijk besluit van diezelfde dag.

3.3. Op 7 september en op 7 oktober 2021 wordt door de Algemene directie ‘Economische Inspectie’ van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie een controle op de naleving van de antiwitwaswetgeving uitgevoerd bij de verzoekende partij.

Er wordt op 12 oktober 2021 een ‘verslag van onderzoek’ opgesteld.

3.4. Met een aangetekende brief van 27 maart 2023 wordt aan de verzoekende partij een overzicht gegeven van de vastgestelde inbreuken op de antiwitwasregels, alsook van het voornemen om een administratieve boete op te leggen voor een bedrag van 59.060,00 euro.

3.5. Met een aangetekende brief van 25 mei 2023 antwoorden de raadslieden van de verzoekende partij op de intentie om een administratieve geldboete op te leggen. Zij leggen een schriftelijk verweer neer.

Op 6 juni 2023 heeft de verzoekende partij, vertegenwoordigd door haar raadsman, een mondeling verweer gevoerd voor de agenten van de dienst ‘Sancties en juridische geschillen’ van de Economische inspectie. Ook hiervan is een proces-verbaal opgesteld.

3.6. Met een beslissing van 14 augustus 2023 van de directeur-generaal van de Economische Inspectie van de betrokken FOD die per aangetekende brief tegen ontvangstbewijs aan de verzoekende partij wordt meegedeeld, wordt haar, na het gevoerde verweer, een administratieve geldboete opgelegd van 42.520,00 euro waarbij de (omvang van de) sanctie steunt op de volgende overwegingen (met weglating van voetnoten):

“[...]

Overwegende dat uit het voorgaande volgt dat de inbreuk in de tien hierboven vermelde dossiers voldoende aangetoond werd.

III. Motivering van de sanctie

Overwegende dat artikel 132, § 1 van de Wet [van 18 september 2017] het volgende stipuleert:

‘Onverminderd andere bij deze wet of bij andere wettelijke of reglementaire bepalingen voorgeschreven maatregelen, kunnen de toezichtautoriteiten bedoeld in artikel 85 (...), indien zij vaststellen:

1° dat een inbreuk is begaan op de bepalingen van deze wet of van de besluiten en reglementen genomen ter uitvoering ervan (...);

(...), een administratieve geldboete opleggen aan de onderworpen entiteiten die onder hun bevoegdheid vallen en, in voorkomend geval, aan een of meer leden van het wettelijk bestuursorgaan van die entiteiten, van hun directiecomité en aan de personen die bij ontstentenis van een directiecomité deelnemen aan hun effectieve leiding, die voor de vastgestelde inbreuk verantwoordelijk zijn’;

Overwegende dat volgens de bewoordingen van artikel 133, § 3, eerste lid van de Wet, de administratieve geldboete wordt opgelegd nadat de betrokken onderworpen entiteit of persoon werd gehoord of minstens behoorlijk werd opgeroepen en dat de [verzoekende partij] in casu op datum van 27/03/2023 per aangetekende brief door de Economische Inspectie in kennis werd gesteld van de mogelijkheid om haar verweermiddelen mondeling of schriftelijk over te maken;

Overwegende dat volgens de bewoordingen van artikel 132, § 2, tweede lid van de Wet, het bedrag van de administratieve geldboete voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten, maximaal 1.250.000 euro bedraagt ‘indien de (...) inbreuk werd begaan door een van de in artikel 5, § 1, 23° tot en met 33°, bedoelde entiteiten’;

Overwegende dat artikel 132, § 3 van de Wet het volgende stipuleert: [...]

‘Het bedrag van de (...) administratieve geldboete wordt vastgesteld (...) rekening houdend met alle relevante omstandigheden, en met name met:

1° de ernst en de duur van de inbreuken;

2° de mate van verantwoordelijkheid van de betrokkene;

3° de financiële draagkracht van de betrokkene, zoals die met name blijkt uit de totale omzet van de betrokken rechtspersoon of uit het jaarinkomen van de betrokken natuurlijke persoon;

4° het voordeel of de winst die de inbreuken eventueel opleveren voor de betrokkene voor zover die kunnen worden bepaald;

5° het nadeel dat derden eventueel hebben geleden door deze inbreuken, voor zover dit kan worden bepaald;

6° de mate van medewerking van de betrokkene met de bevoegde autoriteiten;

7° eventuele vroegere inbreuken die gepleegd zijn door de betrokkene;

8° de mate waarin de betrokkene heeft rekening gehouden met de richtsnoeren voor de risico-gebaseerde benadering die de toezichtautoriteiten gebeurlijk hebben uitgewerkt op basis van artikel 86, § 2°;

Overwegende dat volgende inbreuken op de Wet als ernstig beschouwd worden:

- indien het inbreuken op de algemene verplichtingen van handelaren in diamant en/of synthetische diamant betreft (in casu: geen procedure van risicoanalyse van de verrichtingen of de algemene risicobeoordeling bedoeld in artikel 16 van de wet werd niet gedocumenteerd, bijgewerkt en ter beschikking gehouden van de controleagenten van de Economische Inspectie; onvoldoende opleiding van het personeel wat betreft de maatregelen voor de beperking van de risico's op het vlak van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme)

- en indien de inbreuken voorkomen in meerdere dossiers, in casu:

- verrichting uitgevoerd zonder voldoende en tijdige verificatie van de identiteit van de koper op basis van één of meerdere bewijsstukken of betrouwbare en onafhankelijke informatiebronnen of zonder bewaring van een afschrift van deze bewijsstukken of van het resultaat van de raadpleging van deze informatiebronnen, op welke informatiedrager ook (art. 19, 21, 27, 30 en 60 van de Wet; art. 8 en 9 van het Reglement; art. 3 en 4 van het oud Reglement), in de hierboven vermelde dossiers 1 t.e.m. 10 (10 dossiers),

- verrichting uitgevoerd zonder voldoende en tijdige identificatie van de uiteindelijke begunstigde(n) van de koper (10 dossiers),

- verrichting uitgevoerd zonder voldoende en tijdige verificatie van de identiteit van de uiteindelijke begunstigde(n) van de koper (10 dossiers),

- geen passende maatregelen genomen hebben om de kenmerken van de cliënt en het doel en de aard van de zakelijke relatie of de verrichting te beoordelen, geen bewaring van een bewijs van het toepassen van deze maatregelen of niet ten aanzien van de controleagenten van de Economische Inspectie aangetoond hebben dat de waakzaamheidsmaatregelen die toegepast werden, in verhouding staan tot het geïdentificeerde risico op het vlak van witwassen van geld / financieren van terrorisme (10 dossiers);

Overwegende dat het gebruik van een risico gebaseerde benadering beschouwd wordt 'als hoeksteen van de mechanismen ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, die niet enkel door de onderworpen entiteiten maar ook door de bevoegde autoriteiten dienen te worden toegepast';

Overwegende dat het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering een hoge prioriteit blijft voor de Europese Unie (zie o.m. Conclusie 12608/20 van 5 november 2020 van de Raad van de Europese Unie);

Overwegende dat [de verzoekende partij] in het kader van haar verweer, inzake de ernst van de inbreuken, betreurt dat de wettelijke bepalingen inzake identificatie- en verificatieverplichtingen, evenals inzake risicobeoordeling niet steeds gerespecteerd werden, maar van oordeel is dat het gebrek aan administratieve hygiëne in ieder geval niet het gevolg is van een opzettelijk handelen, maar wel van onwetendheid en onoplettendheid;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweer tevens voorts verklaarde dat zij niet op de hoogte was van de verplichting om identificatiedocumenten ter

beschikking te houden op de zetel van de vennootschap, evenmin van een identificatie- en verificatieverplichting van verbonden ondernemingen;

Overwegende dat de hierboven weerhouden breuken (zie punt 'punt II. Motivering van de beslissing') geen (bijzonder) opzet vereisen en dat het voor de vaststelling van deze inbreuken derhalve niet relevant is dat er in casu geen sprake zou zijn van een opzettelijk handelen, maar louter van onwetendheid en onoplettendheid;

Overwegende dat deze onwetendheid en onoplettendheid evenmin aanleiding kunnen geven tot een verlaging van het bedrag van de administratieve geldboete vermits, enerzijds, de betreffende verplichtingen die in casu niet of onvoldoende (tijdig) werden nageleefd voor diamanthandelaars geen recent ingevoerde wettelijke verplichtingen zijn en, anderzijds [de verzoekende partij] in het kader van haar verweer zelf verklaarde dat:

- de heer [M.] (vaste vertegenwoordiger van [G.D.bv], de vennootschap die het bestuur van [de verzoekende partij] waarneemt) op 14 januari 2020 de door de AWDC georganiseerde en door de FOD Economie erkende witwasopleiding reeds gevolgd heeft;

- de andere twee bestuurders van [de verzoekende partij], de heren [B.] en [A.], beide gecertificeerd accountants zijn die algemene opleidingen volgen ter preventie van onder meer witwassen van geld;

Overwegende dat hieruit volgt dat de bestuurders van [de verzoekende partij] wel degelijk over de vereiste kennis over de antiwitwaswetgeving hadden moeten beschikken en deze kennis derhalve in de praktijk van [de verzoekende partij] hadden moeten implementeren;

Overwegende dat de heer [A.] als bestuurder en anti-witwasverantwoordelijke van [de verzoekende partij] dient te waken over de toepassing en de naleving van de bepalingen van de Wet en de besluiten en reglementen genomen ter uitvoering ervan (cfr. artikel 9, § 1 van de Wet);

Overwegende dat [de verzoekende partij] bovendien binnen haar entiteit één of meerdere personen dient aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de tenuitvoerlegging van de gedragslijnen, procedures en interne controlemaatregelen bedoeld in artikel 8 van de Wet en met de analyse van de atypische verrichtingen en met de opstelling van de desbetreffende schriftelijke verslagen hiervan teneinde er zo nodig een passend gevolg aan te geven en dat deze personen bovendien ook moeten zorgen voor de sensibilisering en de opleiding van het personeel (artikel 9, § 2 van de Wet);

Overwegende dat de duur van de inbreuken niet kon worden bepaald, zodat dit criterium geen aanleiding geeft tot een verhoging van het bedrag van de administratieve geldboete;

Overwegende dat, inzake de mate van verantwoordelijkheid van [de verzoekende partij] voor de gepleegde inbreuken, zij in haar verweer wijst op het feit dat zij deel uitmaakt van een grote internationale groep, dat daarom bepaalde verplichtingen uit de WG/FT-wetgeving nageleefd werden door verbonden ondernemingen die betrokken waren in de betreffende de transactie en dat de dossiergebonden inbreuken in drie dossiers betrekking hebben op verbonden ondernemingen;

Overwegende dat in dit verband onder punt 'II. Motivering van de beslissing' onder meer reeds verwezen werd naar het feit dat artikel 44 van de Wet bepaalt dat de onderworpen entiteiten die een beroep doen op een derde zaakaanbrenger gepaste maatregelen moeten nemen opdat de zaakaanbrenger hen, zodra zij daarom verzoeken, onmiddellijk een afschrift bezorgt van de bewijsstukken of betrouwbare informatiebronnen aan de hand waarvan hij de identiteit van de cliënt en in voorkomend geval van diens lasthebbers en uiteindelijke begunstigden heeft geverifieerd en dat [de verzoekende partij] in de 8 dossiers met buitenlandse klanten noch informatie noch bewijsstukken verschaftte nopens dergelijke gepaste maatregelen die zij genomen zou hebben;

Overwegende dat de Economische Inspectie inzake de mate van verantwoordelijkheid van [de verzoekende partij] niettemin toch rekening houdt met het feit dat zij deel uitmaakt van een internationale groep, met het feit dat de KYC-fiches die opgemaakt werden niet op haar zetel ter beschikking werden gehouden en met het feit dat de dossiergebonden inbreuken in drie dossiers betrekking hebben op verbonden ondernemingen en dat dit derhalve aanleiding geeft tot een verlaging van het bedrag van de administratieve geldboete (zie hieronder);

Overwegende dat het voordeel of de winst die de vastgestelde inbreuken eventueel opleverden voor [de verzoekende partij] niet kon worden bepaald en dat [de verzoekende partij] in haar verweer argumenteerde dat zij uit de vermeende inbreuken noch voordelen noch winst heeft behaald, zodat dit criterium geen aanleiding geeft tot een verhoging van het bedrag van de administratieve geldboete; Overwegende dat niet kon worden vastgesteld dat derden schade hebben geleden door de vastgestelde inbreuken, zodat dit criterium geen aanleiding geeft tot een verhoging van het bedrag van de administratieve geldboete;

Overwegende dat de mate van medewerking met de bevoegde autoriteiten tijdens de controle die plaatsvond op 07/10/2021 bevredigend was waardoor het bedrag van de administratieve geldboete niet verhoogd wordt wegens een ontoereikende medewerking;

Overwegende dat de ‘dienst sancties en juridische geschillen’ geen kennis heeft van vroegere inbreuken door [de verzoekende partij] op de wetgeving tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en dat [de verzoekende partij] er in haar verweer op wees dat zij voor de eerste [keer] met de FOO Economie als toezichthoudende overheid in aanraking kwam in het kader van de preventieve antiwitwaswetgeving, zodat het bedrag van de administratieve geldboete niet verhoogd wordt wegens vroegere inbreuken op deze wetgeving;

Overwegende dat er op heden nog geen richtsnoeren voor de risico-gebaseerde benadering, door de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie uitgewerkt op basis van artikel 86, § 2 van de Wet, voorhanden zijn, zodat dit criterium geen aanleiding geeft tot een verhoging van het bedrag van de administratieve geldboete;

Overwegende dat de jaaromzet (2021) van [de verzoekende partij] 46.503.279 euro bedraagt;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in het kader van haar verweer van oordeel is dat de opgelegde administratieve sanctie kennelijk onredelijk is in het licht van de relevante criteria zoals weergegeven in artikel 132 van de Wet en dat zij de berekeningswijze van de administratieve geldboete die de Economische Inspectie hanteert, bekritiseert daar deze volgens haar nooit tot een evenredig resultaat zal kunnen leiden waarin alle relevante omstandigheden zoals wettelijk vereist tot hun recht zouden komen;

Overwegende dat [de verzoekende partij] meer concreet argumenteert dat de Economische Inspectie een te groot belang zou hechten aan de totale jaaromzet van de onderworpen entiteit, wat ten overvloede tot een niet representatief resultaat zou leiden bij een diamantonderneming waarbij de gemiddelde winstmarge op de verkochte goederen zich tussen 1 à 2 % zou situeren;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in dit verband tevens verwijst naar de lage gemiddelde nettowinst uit de diamanthandel die besproken wordt in het online artikel <https://trends.knack.be/ondernemen/recordomzet-levert-antwerpse-diamant-sector-geen-winst-oo/>;

Overwegende dat in de motivering van de sanctie (zie hierboven) en in de concrete berekeningswijze van het bedrag van de administratieve geldboete (zie hieronder) wel degelijk alle criteria uit artikel 132, § 3 van de Wet in overweging genomen worden en, in zoverre voldoende informatie over het criterium voorhanden is, desgevallend ook in rekening gebracht worden bij onderstaande berekeningswijze;

Overwegende dat [de verzoekende partij] zich ertoe beperkt de berekeningswijze van de Economische Inspectie te bekritisieren en te verwijzen naar een persartikel, doch zelf geen nadere informatie noch bewijsstukken betreffende haar actuele financiële situatie of winstgevendheid overmaakt, doch zich beperkt tot een algemene verwijzing naar ‘de gemiddelde winstmarge op de verkochte goederen’ die zich bij diamanthandelaren tussen 1 à 2 % zou situeren;

Overwegende dat bij gebreke aan dergelijke verduidelijking omtrent haar concrete financiële draagkracht, in onderhavige beslissing derhalve onder meer rekening gehouden wordt met haar totale omzet zoals voorzien is in artikel 132, § 3, 3° van de Wet;

Overwegende dat de jaarrekening 2021 van [de verzoekende partij] overigens een bedrijfswinst van 4.220.976 euro vermeldt en een te bestemmen winst van 3.246.208 euro vermeldt;

Overwegende dat deze winstcijfers de bewering dat er slechts heel kleine winstmarges gerealiseerd worden door diamanthandelaren in elk geval voor wat betreft [de verzoekende partij] lijken tegen te spreken;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweer ook verwijst naar artikel 70 van de Programmawet van 10 augustus 2015 waarin te lezen staat:

- dat het belastbaar resultaat behaald uit de diamanthandel vastgesteld wordt met in aanmerking neming van een kostprijs van de verkochte diamant gelijk aan 97,9 % van de omzet uit de diamanthandel,
- en dat netto belastbaar beroepsinkomen inzake de diamanthandel vastgesteld steeds minimaal 0,55 % van de omzet uit de diamanthandel bedraagt, desgevallend verhoogd met het positieve verschil bepaald in § 5, eerste lid van dit artikel 70 van de Programmawet van 10 augustus 2015;

Overwegende dat dit een specifieke fiscale maatregel betreft die specifieke regels bevat voor de bepaling van het belastbaar inkomen, terwijl artikel 132, § 3, 3° van de Wet in casu voor de bepaling van het bedrag van de administratieve geldboete verwijst naar de ‘totale omzet’;

Overwegende dat in onderhavige beslissing overigens in elk geval wel degelijk rekening gehouden wordt met de eigenheid van de diamantsector waarin de gemiddelde omzetcijfers door de hoge waarde van diamanten vaak veel hoger liggen dan in veel andere sectoren die de antiwitwaswetgeving moeten naleven, met name door het feit dat de Economische Inspectie bij inbreuken op de antiwitwaswetgeving percentages/vermenigvuldigingsfactoren toepast bij het bepalen van het bedrag van de administratieve geldboete die variëren naargelang van de grootte van de onderneming:

- voor de inbreuk ‘Geen procedure van risicoanalyse / algemene risicobeoordeling of deze werd niet gedocumenteerd, bijgewerkt en ter beschikking gehouden’ varieert het percentage dat toegepast wordt op het omzetcijfer tussen 0,50 % (bij micro-ondernemingen), 0,25 % (bij KMO’s), 0,10 % (bij grote ondernemingen) en 0,05 % (bij zeer grote ondernemingen);
- voor de inbreuk ‘Geen opleiding van het personeel, wat betreft de aanwijzingen van witwassen’ varieert het percentage dat toegepast wordt op het omzetcijfer tussen 0,10 % (bij micro-ondernemingen), 0,05 % (bij KMO’s), 0,025 % (bij grote ondernemingen) en 0,0125 % (bij zeer grote ondernemingen);
- voor dossiergebonden inbreuken wordt een vermenigvuldigingsfactor toegepast die varieert tussen x 2 (bij micro-ondernemingen), x 8 (bij KMO’s), x 15 (bij grote ondernemingen) en x 30 (bij zeer grote ondernemingen);

Overwegende dat dit systeem dus wel degelijk toelaat om rekening te houden met de grotere omzetten in bepaalde sectoren (bv. diamantsector) vermits de omzet een belangrijk criterium is bij het bepalen van de grootte van de onderneming (zie hieronder) en bij de inbreuken op de hierboven vermelde algemene verplichtingen

de op de omzet toegepaste percentages heel sterk dalen naargelang de grootte van de onderneming stijgt;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweer de vraag stelt waarom [de verzoekende partij] gekwalificeerd wordt als ‘zeer grote onderneming’ in de brief die zij ontving en waarin de intentie betreffende het opleggen van een administratieve geldboete kenbaar gemaakt werd;

Overwegende dat de Economische Inspectie in haar boetebeleid bij het bepalen van de grootte van de onderneming volgende indeling hanteert, die gebaseerd is op de indeling die het Wetboek van vennootschappen en verenigingen hanteert:

- ‘Micro-ondernemingen’: maximaal één van onderstaande criteria overschrijden:

O 10 werknemers

O Balanstotaal: 350.000 euro

O Jaaromzet: 700.000 euro;

- ‘Kleine en middelgrote ondernemingen’: maximaal één van onderstaande criteria overschrijden:

O 50 werknemers

O Balanstotaal: 4.5 miljoen euro

O Jaaromzet: 9 miljoen euro;

- ‘Grote onderneming’: maximaal één van onderstaande criteria overschrijden[...]

O 250 werknemers

O Balanstotaal: 17 miljoen euro

O jaaromzet: 34 miljoen euro;

- ‘Zeer grote onderneming’: meer dan één van de criteria die vermeld staan bij ‘grote onderneming’ overschrijden;

Overwegende dat uit de jaarrekening 2021 van de [de verzoekende partij] (door haar Algemene Vergadering goedgekeurd op 25/06/2022) blijkt dat haar balanstotaal 44.971.424 euro bedraagt, dat haar omzet 46.503.279 euro bedraagt en dat zij één medewerker in dienst heeft;

Overwegende dat aldus meer dan één criterium dat hierboven vermeld staat bij ‘grote onderneming’ aldus overschreden is, vermits zowel het bedrag van het balanstotaal als het bedrag van de omzet van [de verzoekende partij] liggen hoger dan de plafondbedragen die gelden voor een ‘grote onderneming’ en dat [de verzoekende partij] om deze reden als ‘zeer grote onderneming’ beschouwd in onderhavige beslissing;

Overwegende dat de sancties in het kader van de antiwitwaswetgeving in de diamantsector een sterk preventief karakter hebben gezien het grote risico op witwassen in de sector zoveel als mogelijk dient te worden uitgesloten;

Overwegende dat diamanten als bijzonder product immers een hoog risico voor witwassen vormen (onder meer wegens de hoge waarde, het duurzaam karakter, het feit dat ze moeilijk te traceren zijn waardoor ze relatief eenvoudig buiten het normale bancaire systeem te verhandelen zijn, de prijsschommelingen,...);

Overwegende dat onderhavige beslissing niettemin toch nog rekening houdende met de algemeen geformuleerde argumentatie betreffende een lage gemiddelde nettowinst in de diamanthandel, en dit in rekening brengt bij onderstaande berekeningswijze (verlaging van het bedrag van de administratieve geldboete met 10 %);

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweer ten onrechte van oordeel is dat de tekst van de Wet geen richtlijnconforme omzetting van de Richtlijn (EU) 2015/849 van 20 mei 2015¹⁴ is vermits in, artikel 60 van deze richtlijn ‘zoals blijkt uit bijvoorbeeld de totale omzet’ te lezen staat terwijl in artikel 132, § 3, 3° van de Wet ‘zoals die met name blijkt uit de totale omzet’ te lezen staat;

Overwegende dat in werkelijkheid ook een richtlijnconforme interpretatie van artikel 132, § 3, 3° van de Wet aan de Economische Inspectie toelaat om bij het bepalen van het bedrag van de administratieve geldboete rekening te houden met de

totale omzet van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte rechtspersoon vermits dit expliciet als mogelijkheid vermeld wordt in artikel 60 van richtlijn (EU) 2015/849 van 20 mei 2015;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweer de vraag stelt waarom de jaaromzet van 2021 in acht genomen wordt terwijl de inbreuken betrekking hebben op de boekjaren 2019 en 2020, hetgeen boekjaren zijn waarin de vennootschap een significant lagere omzet genereerde;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in dit verband, in het kader van de appreciatiemarge die de Wet toelaat, verzoekt om de omzet betreffende de periode van de inbreuken te hanteren voor de vaststelling van het bedrag van de administratieve geldboete;

Overwegende dat artikel 132, § 3, 3° van de Wet verwijst naar de financiële draagkracht van de betrokkene, waardoor het aangewezen lijkt om de meest actuele financiële gegevens in rekening te brengen;

Overwegende dat de Economische Inspectie in al haar beslissingen betreffende administratieve geldboetes steeds rekening houdt met de meest recente omzet waarover zij beschikt vermits dit het meest aangewezen is om zicht te krijgen op de actuele financiële draagkracht van de betrokken overtreder;

Overwegende dat in het kader van een gelijke behandeling van alle overtreders, derhalve ook in onderhavige beslissing betreffende [de verzoekende partij] rekening gehouden wordt met meest actuele jaaromzet waarover de Economische Inspectie beschikt (betreffende het jaar 2021);

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweer ten onrechte van oordeel is dat de Economische Inspectie de criteria uit artikel 132, § 3 van de Wet, met uitzondering van de jaaromzet, enkel als verzwarende omstandigheid hanteert;

Overwegende dat artikel 132, § 3 van de Wet vooreerst niet bepaalt of een criterium tot een verlaging, tot een verhoging, dan wel tot een verlaging of verhoging van het bedrag van de administratieve geldboete aanleiding kan geven;

Overwegende dat artikel 132, § 3 van de Wet bovendien niet alleen de expliciet opgesomde criteria bevat maar ook oplegt om met alle relevante omstandigheden rekening te houden;

Overwegende dat de Economische Inspectie in onderhavige beslissing wel degelijk rekening houdt met alle relevante omstandigheden, in zoverre hierover informatie beschikbaar is, en dat sommige omstandigheden wel degelijk aanleiding geven tot een verlaging van het bedrag van de administratieve geldboete (zie de concrete berekeningswijze hieronder);

Overwegende dat [de verzoekende partij] dus ten onrechte argumenteert dat de gehele berekening gebaseerd zou zijn op één enkele parameter, namelijk de totale omzet van de onderneming voor boekjaar 2021, vermits in de motivering van de sanctie (zie hierboven) en in de concrete berekeningswijze van het bedrag van de administratieve geldboete (zie hieronder) wel degelijk alle criteria uit artikel 132, § 3 van de Wet in overweging genomen worden en, in zoverre voldoende informatie over het criterium voorhanden is, ook in rekening gebracht worden bij de berekeningswijze;

Overwegende dat [de verzoekende partij] er in haar verweer op wijst dat de Economische Inspectie bij de bepaling van de omvang van een administratieve sanctie met een strafrechtelijk karakter moet nagaan of de sanctie in kennelijk redelijke verhouding staat tot de begane inbreuk op grond van artikel 6 EVRM, wat in voorliggend geval volgens haar klaarblijkelijk niet gebeurd zou zijn;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in dit verband meer concreet van oordeel is dat de volgens haar zware administratieve geldboete kennelijk niet in verhouding tot de begane inbreuk is vermits:

- er allerminst sprake is van een opzettelijke overtreding en de vastgestelde inbreuken voortkomen uit een nalatend handelen dat [de verzoekende partij] reeds spontaan heeft rechtgezet;
- [de verzoekende partij] uit haar handelen geen enkel voordeel behaald heeft, in tegendeel er werden klantendossiers opgemaakt die louter en alleen niet op de zetel van de vennootschap ter beschikking werden gehouden;
- de vastgestelde inbreuken voor [de verzoekende partij] een eerste aanraking met de Economische Inspectie zijn;
- de hoogte van de opgelegde sanctie buitenproportioneel is en in haar geheel foutief gesteund is op de niet representatieve omzet van een onderneming actief in diamanthandel.

Overwegende dat de eerste drie aangehaalde argumenten (geen opzettelijk begane inbreuken en regularisatie van de inbreuken, geen voordeel gehaald uit de inbreuken, eerste keer in aanraking gekomen met de Economische Inspectie) in werkelijkheid wel in overweging genomen worden in onderhavige beslissing en dat hiermee desgevallend, in zoverre het een relevante omstandigheid is gebleken, ook rekening gehouden wordt bij het bepalen van het bedrag van de administratieve geldboete (zie de motivatie hierboven en de berekeningswijze hieronder);

Overwegende dat ook het vierde aangehaalde argument, met name dat de sanctie in haar geheel foutief gesteund zou zijn op de niet representatieve omzet van een onderneming actief in de diamanthandel, hierboven reeds aan bod gekomen is en dat in dit verband een verlaging van het bedrag van de administratieve geldboete toegekend wordt (zie de berekeningswijze hieronder);

Overwegende dat [de verzoekende partij] voor het overige niet argumenteert waarom het voorgenomen bedrag van de administratieve sanctie buitenproportioneel of onredelijk zou zijn, zodat zij een schending van artikel 6 EVRM niet aannemelijk maakt noch aantoont;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweer daarenboven ook van oordeel is dat de aangekondigde administratieve geldboete het recht op eigendom vervat in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM schendt, daar de individuele meldingsplichtige onmogelijk kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg is van een inbreuk op de antiwitwaswetgeving;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in dit verband verwijst naar overweging B.17.2 van het arrest nr. 31/2016 van het Grondwettelijk Hof van 3 maart 2016 teneinde te argumenteren dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM niet alleen bescherming biedt tegen een onteigenings- of eigendomsberoving maar ook tegen elke verstoring van het genot van eigendom;

Overwegende dat [de verzoekende partij] er in haar verweer verder op wijst dat ook de proportionaliteit van de opgelegde maatregel beoordeeld moet worden conform artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en dat de redelijkheidstoets van dit artikel en van artikel 16 van de Grondwet zich toespitst op het al dan niet bestaan van een redelijk verband van evenredigheid tussen de aard van de inmenging van de overheid en het daarin nagestreefde doel (EHRM 3 juli 2003, Buffalo S.r.l, in liquidation / Italië);

Overwegende dat [de verzoekende partij] in dit verband verduidelijkt dat er een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel (GwH 28 september 2017, nr. 105, 2017, overw. B.14.2) en dat de redelijke beperking van een grondrecht, zoals het eigendomsrecht door een wetbepaling, de naleving van het evenredigheidsbeginsel vergt;

Overwegende dat [de verzoekende partij] concreet van oordeel is dat de opgelegde geldboete een beperking van het recht op eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM vormt, daar de gevorderde som van 38.171.55 euro een buitensporige en overdreven last vormt die onevenredig is met het legitiem doel dat de punitieve sanctie nastreeft;

Overwegende dat het onduidelijk is waarop [de verzoekende partij] zich baseert om te concluderen dat in casu een administratieve geldboete ten bedrage van 38.171.55 euro opgelegd wordt;

Overwegende dat onderhavige beslissing voorts, in het kader van de beoordeling van de proportionaliteit en redelijkheid van het bedrag van de administratieve geldboete, rekening houdt met alle criteria uit artikel 132, § 3 van de Wet (zie hierboven), met de sector waarin [de verzoekende partij] actief is (diamantsector) en met de verweermiddelen van [de verzoekende partij] die in sommige gevallen een verlaging van het bedrag van de administratieve geldboete kunnen rechtvaardigen;

Overwegende dat volgens de bewoordingen van artikel 132, § 2, tweede lid van de Wet, het bedrag van de administratieve geldboete voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten, bovendien maximaal 1.250.000 euro bedraagt ‘indien de (...) inbreuk werd begaan door een van de in artikel 5, § 1, 23° tot en met 33°, bedoelde entiteiten’ en dat het bedrag van de administratieve geldboete die in casu uiteindelijk opgelegd wordt véél lager ligt dan dit maximumbedrag (zie hieronder);

Overwegende dat onderhavige beslissing het proportionaliteitsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel dus wel degelijk in acht neemt en dat [de verzoekende partij] in elk geval niet concretiseert op welke punten deze beginselen geschonden zouden zijn;

Overwegende dat [de verzoekende partij] zich er immers toe beperkt te poneren dat de administratieve geldboete ‘een buitensporige en overdreven last vormt’ doch dat zij niet verduidelijkt op welke wijze de geldboete een buitensporige last voor haar zou zijn of een fundamentele inbreuk op haar financiële positie met zich zou meebrengen;

Overwegende dat [de verzoekende partij] evenmin concretiseert waarom in het kader van het redelijkheidsbeginsel sprake zou zijn van een verkeerde belangenafweging;

Overwegende dat in dit verband beklemtoond dient te worden dat de keuze die een bestuur in de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid maakt, slechts het redelijkheidsbeginsel schendt wanneer men op zicht van de opgegeven motieven zich tevergeefs afvraagt hoe het bestuur tot het maken van die keuze is kunnen komen:

‘Overwegende dat het redelijkheidsbeginsel discretionaire bevoegdheid enkel beperkt doordat het niet duidt dat hetgeen beslist is in kennelijke wanverhouding staat tot de feiten waarop het besliste is gebaseerd; dat door voor het uitreiken van het minst gunstige attest, een C-attest, te kiezen, de verwerende partij over de verhouding tussen de te nemen beslissing en de door haar beschreven feiten heeft geoordeeld; dat wat het redelijkheidsbeginsel de rechter toestaat, niet is dat oordeel over te doen, maar enkel is dat oordeel onwettig te bevinden wanneer het tegen alle redelijkheid ingaat, wanneer de door het bestuur geponeerde ‘verhouding’ tussen beslissing en feiten in werkelijkheid volkomen ontbreekt, in werkelijkheid een kennelijke wanverhouding is; dat de argumenten die verzoeker ter ondersteuning van de beweerde schending van het redelijkheidsbeginsel aanvoert, die evidente, voor zich sprekende, in redelijkheid onaanvaardbare wanverhouding niet aantonen; dat de genomen beslissing de strengste is die genomen kon worden, maar daarom nog niet buitenissig streng;’ (R.v.St. nr. 64.139 dd. 22.01.1997) [...]

Overwegende dat onderhavige beslissing daarentegen geenszins kennelijk onredelijk is vermits uit de motivering hiervan ondubbelzinnig blijkt dat met alle relevante omstandigheden rekening werd gehouden bij de berekening van het bedrag van de administratieve geldboete;

Overwegende dat in overweging 59 bij Richtlijn (EU) 2015/849 van 20 mei 2015 te lezen staat dat het belang van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering de lidstaten ertoe dient te brengen om in hun nationale recht te voorzien in

doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties en maatregelen in geval van niet-naleving van de ter omzetting van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en dat bij het vastleggen van het bedrag van de administratieve geldboete dus niet enkel de proportionaliteit een rol speelt maar ook de doeltreffendheid en de afschrikwekkende werking van de opgelegde sanctie;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in dit verband voorts enkel nog argumenteert dat de opgelegde geldboete onevenredig is met de zwaarte van de inbreuk en in het bijzonder de coöperatieve houding van [de verzoekende partij] om in de toekomst alle inspanningen te leveren haar verplichtingen onder de preventieve antiwitwaswetgeving uit te voeren en dat de hoogte van de geldboete in het bijzonder bepaald werd aan de hand van de niet-representatieve omzet van [de verzoekende partij];

Overwegende dat beide argumenten in onderhavige beslissing in werkelijkheid wel degelijk in overweging genomen worden en tot een verlaging van het bedrag van de administratieve geldboete aanleiding geven (zie de concrete berekening hieronder); Overwegende dat verwezen kan worden naar het arrest *Grande Stevens et autres c. Italië* (nrs. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 en 18698/10) van het EHRM betreffende een zaak waarin veel hogere boetes (500.000 tot 3.000.000 euro) werden opgelegd dan de administratieve geldboete opgenomen in onderstaande beslissing, maar waarin het EHRM niettemin concludeerde dat er géén sprake was van disproportionele boetes;

Overwegende dat het arrest van 3 juli 2003 van het EHRM (*Buffalo S.r.l. in liquidation/Italië*) waarnaar [de verzoekende partij] in haar verweer verwijst daarentegen een zaak betrof waarin de fiscale overheid lang wachtte met de terugbetaling van fiscale voorschotten waardoor het belang hiervan voor onderhavige beslissing minder groot is dan het hierboven vermelde arrest;

Overwegende dat [de verzoekende partij] voorts van oordeel is dat artikel 132 van de Wet het legaliteitsbeginsel en het daaruit voortvloeiende *lex-certaprincipe* schendt doordat dit artikel in administratieve geldboetes voorziet die kunnen oplopen tot wel liefst 1.250.000,00 EUR euro waarvan de omvang vastgesteld wordt rekening houdend met ‘diverse relevante omstandigheden’, wat de overheid een bepaalde beleidsvrijheid geeft maar ook tot gevolg heeft dat de individuele meldingsplichtige onmogelijk kan inschatten wat het gevolg is van een inbreuk op de wet waardoor de wetsbepaling op zichzelf al strijdig zou zijn met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM;

Overwegende dat [de verzoekende partij] benadrukt dat aan het *lex-certaprincipe* slechts voldaan is wanneer, het voor diegenen waarop de wetsbepaling toepasselijk is, mogelijk is om op grond van de sanctie de gevolgen te kennen waaraan zij zich blootstellen (Cass. 8 maart 2006, P 05 1556 F.);

Overwegende dat in het arrest van het Hof van Cassatie van 8 maart 2006 waarnaar door [de verzoekende partij] wordt verwezen, het volgende te lezen staat:

‘Aan het beginsel van de wettigheid van de straf is voldaan wanneer het voor diegenen waarop de strafrechtelijke bepaling toepasselijk is, mogelijk is om op grond ervan de straf te kennen waaraan zij zich blootstellen, ook al heeft de wetgever zich ertoe beperkt de straffen vast te leggen per categorie van misdrijf en heeft hij de Koning de bevoegdheid verleend om, zoals te dezen, de kwalificaties te bepalen die met die verschillende categorieën overeenkomen.’;

Overwegende dat het Hof van Cassatie in dit arrest dus geenszins oordeelde dat het legaliteitsbeginsel geschonden wordt indien een wettelijke enkel een (hoog) maximumbedrag van een sanctie vastlegt;

Overwegende dat artikel 132 van de Wet in casu bovendien niet alleen een maximumbedrag bevat, maar dat in artikel 132, § 3 van de Wet ook gestipuleerd wordt dat bij het vastleggen van het bedrag de administratieve geldboete rekening

gehouden moet worden met alle relevante omstandigheden, met opsomming van een lijst van in aanmerking te nemen criteria;

Overwegende dat het legaliteitsbeginsel volgens vaststaande rechtspraak niet belet dat de wet aan de rechter (in casu: toezichthoudende overheid) een beoordelingsvrijheid toekent, vermits rekening gehouden moet kunnen worden met de uiteenlopende situaties waarop wetten van toepassing kunnen zijn;

Overwegende dat het net de bedoeling van de wetgever is om wat betreft de sanctionering voor inbreuken op de antiwitwaswetgeving aan de toezichthoudende overheden toe te laten om rekening te houden met de grote diversiteit aan sectoren en ondernemingen die onderworpen zijn aan deze wetgeving;

Overwegende dat het lex-certaprincipe vereist dat in voldoende nauwkeurige en duidelijke bewoordingen wordt vastgelegd welke feiten strafbaar worden gesteld zodat degene die een gedrag aanneemt vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg is van zijn gedrag;

Overwegende dat in casu de strafbare feiten niet alleen uitvoerig in de Wet worden omschreven, maar ook in de Reglementen die genomen werden in uitvoering van deze Wet;

Overwegende dat volgens het Hof van Justitie voldaan is aan het principe dat de wet een duidelijke omschrijving van de strafbare feiten en van de daarop gestelde straffen moet geven wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling, zo nodig met behulp van de door de rechterlijke instanties daaraan gegeven uitlegging, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld (HvJ 3 mei 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05)[...];

Overwegende dat derhalve geconcludeerd moet worden dat artikel 132 van de Wet noch het legaliteitsbeginsel, noch het lex-certaprincipe schendt;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in haar verweer concludeert dat de concrete berekening van de aangekondigde geldboete een treffend voorbeeld is van het arbitrair optreden van de overheid waartegen de rechtspraak van het EHRM bescherming biedt;

Overwegende dat alle hierboven aangegeven motiveringen van de administratieve sanctie en de hieronder opgenomen concrete berekeningswijze van het bedrag van de administratieve geldboete in werkelijkheid geenszins wijzen op een arbitrair optreden maar dat daarentegen alle relevante omstandigheden waarvan de Economische Inspectie kennis heeft, met inbegrip van de verweermiddelen van [de verzoekende partij], in overweging genomen werden;

Overwegende dat [de verzoekende partij] in het kader van haar verweer diverse malen uiting heeft gegeven van haar intentie om te regulariseren door de verplichtingen opgenomen in de antiwitwaswetgeving in de toekomst na te leven en de nodige procedures en interne controlemaatregelen in te voeren, en in dit verband ook bewijsstukken heeft gevoegd bij haar verweerschrift (cfr. stuk 14 ‘Uitgeschreven procedure inzake risicoanalyse en cliëntenacceptatiebeleid van [de verzoekende partij]’ en stuk 16 ‘Certificaat opleiding AWDC door [S.]’) en dat dit aanleiding geeft tot een vermindering van het bedrag van de administratieve geldboete’ (zie hieronder);

Na beraadslaging heeft de directeur-generaal van de Economische Inspectie beslist een administratieve geldboete van tweeënveertigduizend vijfhonderdttwintig euro (42.520 €) op te leggen aan [de verzoekende partij] voor de administratieve inbreuken zoals hierboven uiteengezet.

De berekening van deze administratieve geldboete vond plaats op volgende wijze:

Stap 1 : bepaling startbedrag

- Geen procedure van risicoanalyse van de verrichtingen of de algemene risicobeoordeling bedoeld in artikel 16 van de wet werd niet gedocumenteerd,

bijgewerkt en ter beschikking gehouden van de controleagenten van de Economische Inspectie

→ 0,05 % van de omzet (cfr. zeer grote onderneming) = 23.251,63 euro

- Onvoldoende opleiding van het personeel wat betreft de maatregelen voor de beperking van de risico's op het vlak van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme

→ 0,0125 % van de omzet (cfr. zeer grote onderneming) = 5.812,90 euro

- Dossiergebonden inbreuken:

→ 250 euro is het hoogste basisbedrag voor de hierboven vermelde dossiergebonden inbreuken

→ Meer dan 75 % van de gecontroleerde dossiers bevatten inbreuken: 250 euro x 2 = 500 euro

→ Meer dan 16 inbreuken van 150 euro: 500 euro x 2 = 1.000 euro

→ Financiële draagkracht van de betrokkene, zoals die met name blijkt uit de totale omzet van de betrokken rechtspersoon (cfr. zeer grote onderneming): 1.000 euro x 30 = 30.000 euro

→ Opmerking: de dossiergebonden inbreuk 'Geen passende maatregelen genomen hebben om de kenmerken van de cliënt en het doelen de aard van de zakelijke relatie of de verrichting te beoordelen, geen bewaring van een bewijs van het toepassen van deze maatregelen of niet ten aanzien van de controleagenten van de Economische Inspectie aangetoond hebben dat de waakzaamheidsmaatregelen die toegepast werden, in verhouding staan tot het geïdentificeerde risico op het vlak van witwassen van geld / financieren van terrorisme' werd niet apart gesanctioneerd maar samen met het ontbreken van een algemene risicoanalyse als één inbreuk behandeld bij de berekening van het boetebedrag.

- Startbedrag: 23.251,63 euro + 5.812,90 euro + 30.000 euro = 59.064,53 euro

Stap 2: correctie startbedrag

- duur van de inbreuken: niet bepaalbaar, zodat dit criterium geen aanleiding geeft tot een verhoging van het bedrag van de administratieve geldboete

- geen recidive, zodat het bedrag van de administratieve geldboete niet verhoogd wordt wegens vroegere inbreuken op deze wetgeving

- sector wordt niet voor de eerste maal gecontroleerd: geen impact op het bedrag

- geen richtsnoeren voor de risico-gebaseerde benadering, dit criterium heeft derhalve geen inbreuk op het bedrag

- mate van verantwoordelijkheid van betrokkene: enerzijds, omdat [de verzoekende partij] deel uitmaakt van een internationale groep en de KYC-fiches die opgemaakt werden niet op haar zetel ter beschikking werden gehouden en anderzijds, omdat de dossiergebonden inbreuken in drie dossiers betrekking hebben op verbonden ondernemingen wordt een verlaging van 10% toegekend

- uiteindelijk basisbedrag = 59.064,53 euro - (10 % van 59.064,53) euro = 53.158,077 euro

Stap 3: verhogingen/verlagingen uiteindelijk basisbedrag op basis van verzwarende/verzachtende omstandigheden

- bevredigende medewerking, zodat het bedrag van de administratieve geldboete niet verhoogd wordt wegens een ontoereikende medewerking

- schade die derden eventueel geleden hebben door deze inbreuken: geen schade vastgesteld, zodat dit criterium geen aanleiding geeft tot een verhoging van het bedrag van de administratieve geldboete

- voordeel of winst die de inbreuken eventueel opleverden: niet bepaalbaar, zodat dit criterium geen aanleiding geeft tot een verhoging van het bedrag van de administratieve geldboete

- (intentie tot) regularisatie: geeft aanleiding tot een verlaging van 10%

- de onderneming bestaat langer dan een jaar: geen impact op het bedrag
 - algemeen geformuleerde argumentatie betreffende een lage gemiddelde nettowinst in de diamanthandel: geeft aanleiding tot een verlaging van 10%
 - eindbedrag: 53.158,077 euro (2x 10 % van 53.158,077 euro) = 42.526,46 euro
- Het eindbedrag bedraagt aldus 42.526,46 euro (afgerond: 42.520 euro).
[...]

IV. Onderzoek van de middelen

4. De verzoekende partij voert in het verzoekschrift zes middelen aan.

In haar laatste memorie wijst de verzoekende partij er op dat het verzoekschrift tot nietigverklaring, onder het kopje ‘IV. Conclusie’, “wel degelijk een samenvatting [bevat] van de aangevoerde grieven, zoals bepaald door artikel 2, § 1, derde lid, en artikel 6, § 2, tweede 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 (hierna: de algemene procedureregeling)]”. Die samenvatting luidt:

“59. Verzoekende partij concludeert en vat samen:

- (i) een groot deel van de vermeende dossiergebonden inbreuken is niet bewezen of aangetoond;
- (ii) daarnaast bekritiseert verzoekende partij de berekeningswijze die door verwerende partij gehanteerd wordt om de omvang van de administratieve geldboete te bepalen, daar deze nooit tot een evenredig resultaat zal leiden waarin alle relevante omstandigheden zoals wettelijk vereist tot hun recht komen, aangezien een te groot belang gehecht wordt aan de totale jaaromzet van de onderworpen entiteit, wat ten overvloede tot een niet representatief resultaat leidt bij een diamantonderneming waarbij de gemiddelde winstmarge op de verkochte goederen zich situeert tussen 1 à 2%;
- (iii) als verwerende partij daarentegen – terecht – abstractie zou maken van de totale jaaromzet van verzoekende partij, zou zij ongetwijfeld tot een billijk en evenredig bedrag komen, temeer vermits verzoekende partij reeds geanticipeerd heeft op de aangevochten situatie en reeds spontaan de vermeende inbreuken heeft rechtgezet;
- (iv) ook verwerende partij moet bij bepaling van de omvang van een administratieve sanctie met een strafrechtelijk karakter nagaan of de sanctie in kennelijk redelijke verhouding staat tot de begane inbreuk op grond van artikel 6 EVRM, wat in voorliggend geval klaarblijkelijk niet gebeurd is; en
- (v) ten overvloede beantwoordt de ingeroepen wetgeving *an sich* niet aan de vigerende Europeesrechtelijke normen en schendt zij bijgevolg het recht op eigendom, daar de individuele meldingsplichtige onmogelijk kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg is van een inbreuk op de witwaswetgeving.

(vi) Tenslotte is de ingeroepen wetgeving in strijd met de grondwet en de Europees gewaarborgde grondrechten en schendt zij bijgevolg het gelijkheidsbeginsel (artikelen 10, 11 en 159 GW), (al dan niet in samenhang met artikel 6 EVRM).”

A. Eerste en tweede middel

Uiteenzetting van het eerste en het tweede middel

5. Met een eerste grief (hierna: het eerste middel) die zij “in hoofdorde” aanvoert, stelt de verzoekende partij dat zij haar klanten, de lasthebbers van haar klanten en de uiteindelijk begunstigde van haar klanten voorafgaand aan de eerste transactie heeft geïdentificeerd en geverifieerd.

Met een tweede grief (hierna: het tweede middel) die zij eveneens “in hoofdorde” aanvoert, stelt de verzoekende partij dat zij “ingevolge de bijzonder hoge administratieve geldboete [...] reeds [heeft] geanticipeerd op de door de FOD Economie aangevochten situatie en [...] zij haar anti-witwasbeleid [heeft] geactualiseerd”.

6. Uit de door haar verleende samenvatting (zie *supra* punt 4, onder (i)) kan worden begrepen dat de verzoekende partij met deze grieven wil aanvoeren dat een groot deel van de vermeende dossiergebonden inbreuken niet is bewezen of aangetoond.

Zij licht toe dat zij bij internationale verkopen ofwel de diamanten in consignatie overbrengt naar S.I. Ltd, en (deze) laatste groepsvennootschap optreedt als commissionair die een koper aanbrengt, ofwel de goederen rechtstreeks verkoopt, waarbij diezelfde onderneming S.I. Ltd fungeert als verkoopcommissionair en vervolgens aan de verzoekende partij een commissie aanrekent zodat “tot op het moment van de controle alle identificatiedocumenten bij internationale transacties van de klanten bewaard [werden] op de zetel van S.I. Ltd”. De identificatie en verificatie van de klanten is bijgevolg wel degelijk gebeurd zodat deze inbreuk niet is bewezen. Zij stelt dat “de” witwaswetgeving niet voorschrijft dat de identificatiedocumenten op de zetel van de vennootschap

worden bewaard. De verzoekende partij verwijst naar de KYC (“*Know Your Customer*”)-fiches die steeds worden opgemaakt maar die niet op de zetel van de vennootschap ter beschikking werden gehouden. Zij licht voorts nog toe dat zij deel uitmaakt van een grote internationale groep, en dat daarom bepaalde verplichtingen uit de antiwitwaswetgeving werden nageleefd door verbonden ondernemingen die betrokken waren in de desbetreffende transactie. Zij stelt evenwel zich te engageren in de toekomst zelf de identificatiedocumenten op haar zetel te bewaren en ter beschikking te stellen van de FOD economie bij een controle. Tot slot stelt zij vast dat drie van de tien dossiergebonden inbreuken betrekking hebben op transacties met verbonden ondernemingen en dus, volgens haar, werden gekenmerkt door een lage risicofactor, met minstens een genuanceerde identificatie- en verificatieverplichting. De uiteindelijke begunstigden van deze vennootschappen zijn in vele gevallen identiek en de lasthebbers zijn vanzelfsprekend gekend. Zij illustreert wat zij aldus heeft uiteengezet vervolgens voor elk van de tien dossiers. Aangezien in de bestreden beslissing wordt erkend dat het verslag van onderzoek van 12 oktober 2021 onvoldoende motiveert waarom wordt geconcludeerd dat in die tien dossiers geen voorafgaandelijke identificatie van de koper plaatsvond omdat de identificatie op verschillende manieren kan plaatsvinden en uit het verslag van onderzoek niet blijkt dat dit voldoende bevraagd of onderzocht werd, werd de inbreuk in de tien dossiers onvoldoende aangetoond. Bijgevolg, aldus de verzoekende partij, moet de administratieve geldboete “louter en alleen omwille van deze redenen reeds integraal worden kwijtgescholden”. In de bestreden beslissing wordt onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de verzoekende partij voortaan de documenten zelf op haar zetel zal bewaren en ter beschikking zal houden van de Economische Inspectie. Een dergelijke rechtzetting had immers moeten leiden tot de “automatische kwijtschelding van de administratieve geldboete”, wat te dezen niet is gebeurd. Bijgevolg moet de bestreden beslissing dan ook worden vernietigd.

Wat het tweede middel betreft, zet de verzoekende partij uiteen dat zij reeds, “in opvolging van de controle ter plaatse van 7 september 2021, [heeft] geanticipeerd op de door de FOD Economie aangevochten situatie en [zij] haar anti-witwasbeleid [heeft] geactualiseerd”. Zij beschikt inmiddels over (i) “een

eigen uitgeschreven procedure inzake risicoanalyse en cliëntenacceptatiebeleid, dewelke gebaseerd is op het model dat ter beschikking wordt gesteld door de AWDC, dit evenwel specifiek toegespitst op de eigenheden van haar onderneming en de kenmerkende WG/TF-risico's waaraan zij zich blootstelt", (ii) de heer M., vaste vertegenwoordiger van de bv G.D., de vennootschap die het bestuur waarneemt van de verzoekende partij, had op 14 januari 2020 reeds de door de AWDC georganiseerde en door de FOD Economie erkende witwasopleiding gevolgd en (iii) de administratief medewerkster van de verzoekende partij heeft zich onmiddellijk na de controle ter plaatse van 7 september 2021 ingeschreven voor de eerstvolgende erkende opleiding zoals erkend door de FOD Economie en heeft inmiddels een certificaat verkregen. De verzoekende partij benadrukt voorts dat zowel B. als A. gecertificeerde accountants zijn die algemene opleidingen volgen ter preventie van onder meer witwassen van geld. In de bestreden beslissing worden voormelde regularisaties uitdrukkelijk erkend en wordt het bedrag van de administratieve geldboete om die reden in geringe mate verminderd. Echter, volgens de verzoekende partij had de verwerende partij de administratieve geldboete "automatisch" moeten kwijtschelden gezien deze spontane rechtzettingen van de verzoekende partij, wat niet is gebeurd en wat volgens de verzoekende partij een schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt zodat de bestreden beslissing ook om die redenen moet worden vernietigd.

7. In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij op de door de verwerende partij aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid van het eerste middel en het tweede middel.

Zij stelt dat in het eerste middel wel degelijk een duidelijke omschrijving is gegeven van de rechtsregels die geschonden worden geacht. Zij betwist de vastgestelde inbreuken. Zij verwijst "desbetreffend" naar "de toepasselijke bepalingen inzake "de inbreuken op de Antiwitwaswet", "het Reglement van 1 juli 2020 (artikel 9 §§ 1 en 2)" en "het ministerieel besluit van 16 mei 2008" die door de verzoekende partij werden nageleefd. Uit de memorie van antwoord blijkt bovendien dat de verwerende partij wel degelijk ervan op de hoogte is dat de verzoekende partij in haar eerste middel de vastgestelde inbreuken

betwist. Daarnaast, zo stelt de verzoekende partij, “[moet] de kritiek van verzoekende partij ook worden begrepen als een schending van de materiële motiveringsplicht” omdat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat rekening is gehouden met het feit dat (i) de verzoekende partij haar klanten, de lasthebbers van haar klanten en de uiteindelijke begunstigden van haar klanten voorafgaandelijk aan de eerste transactie had geïdentificeerd en geverifieerd en (ii) onvoldoende rekening werd gehouden met het feit dat de verzoekende partij de documenten in de toekomst op haar zetel zal bewaren. Het eerste middel is volgens haar ontvankelijk en gegrond.

Op de exceptie van niet-ontvankelijkheid wat het tweede middel betreft waarin de verwerende partij aanvoert dat zij niet goed inziet op welke wijze het gelijkheidsbeginsel zou zijn geschonden, repliceert de verzoekende partij dat het gelijkheidsbeginsel door de bestreden beslissing is geschonden “gezien de administratieve geldboete door de spontane rechtzettingen van verzoekende partij had moeten worden kwijtgescholden”. Door de administratieve geldboete niet kwijt te schelden wordt de verzoekende partij door de verwerende partij op dezelfde wijze behandeld als ondernemingen die geen spontane rechtzettingen hebben verricht, waardoor het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden.

8. In haar laatste memorie herneemt de verzoekende partij het eerste en het tweede middel, waarin zij volhardt. Wat de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het eerste middel betreft, voegt de verzoekende partij bijkomend toe dat zij verwijst “naar de toepasselijke bepalingen inzake de inbreuken op de Antiwitwaswet (artikel 132) en het ministerieel besluit van 16 mei 2008 (artikel 5) die door de verzoekende partij werden nageleefd” en nuanceert zij dat haar kritiek “minstens impliciet” moet worden begrepen als een schending van de materiële motiveringsplicht.

9. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de verzoekende partij in het eerste middel niet specificeert welke rechtsregel of beginsel van behoorlijk bestuur geschonden zou zijn door de bestreden beslissing, maar slechts het tegendeel beweert van wat in die beslissing wordt uiteengezet. De

verwerende partij benadrukt dat het beroep zonder duidelijke omschrijving van de geschonden rechtsregel niet ontvankelijk is. Ondergeschikt, repliceert de verwerende partij nog dat in de mate de kritiek van de verzoekende partij kan worden gezien als een beweerde schending van de materiële motiveringsplicht die kritiek geen grondslag heeft. De verwerende partij weerlegt immers reeds in de bestreden beslissing de kritieken van de verzoekende partij inzake de bewaring van identificatiedocumenten bij internationale transacties en stelt dat de bestreden beslissing al antwoord heeft gegeven op de eerder door de verzoekende partij aangevoerde verweermiddelen, wat echter door de verzoekende partij geheel wordt genegeerd. De beslissing is afdoende gemotiveerd, inclusief de overweging dat een intentie tot regularisatie niet automatisch leidt tot kwijtschelding van de administratieve boete. De verzoekende partij zoekt een feitelijke herbeoordeling, wat buiten de rechtsmacht van de Raad van State valt, en waarbij zij voorbijgaat aan de motieven uit de bestreden beslissing betreffende transacties met verbonden ondernemingen en de lage risicofactor.

Ze acht voorts ook het tweede middel niet-ontvankelijk in essentie omdat zij niet inziet op welke wijze het gelijkheidsbeginsel zou zijn geschonden. De verzoekende partij beperkt zich tot de bewering dat de administratieve geldboete kwijtgescholden had moeten worden, zonder dit nader te onderbouwen. Voorts, door te wijzen op “regularisaties” en rechtzetting van de inbreuken erkent de verzoekende partij, minstens impliciet, die inbreuken. De verwerende partij benadrukt dat intenties tot regularisatie, die pas na controle naar voren kwamen, de vastgestelde inbreuken niet ongedaan maken. Voorts wijst de verwerende partij er op dat het volgen van een witwasopleiding door een vertegenwoordiger van de verzoekende partij niet relevant is voor de beoordeling van de inbreuk of voor een eventuele vermindering van de boete. De verzoekende partij gaat er bovendien aan voorbij dat een verlaging van de boete met 10% vanwege regularisaties niet als gering kan worden beschouwd, te meer omdat veel van deze regularisaties veeleer engagementen dan concrete stappen inhouden. Tot slot, toont de verzoekende partij niet aan dat zij anders behandeld is dan andere ondernemingen in vergelijkbare omstandigheden, noch dat zij op dezelfde wijze behandeld is als ondernemingen in verschillende omstandigheden. Hierdoor faalt

het middel zowel in recht als in feite, en kan het tweede middel niet worden aangenomen.

In haar laatste memorie merkt de verwerende op, wat het eerste en het tweede middel betreft, dat de kritiek van verzoekende partij zoals die blijkt uit haar laatste memorie, neerkomt op het loutere weerspreken van en, zodoende, geen afbreuk kan doen aan de concrete overwegingen en vaststellingen uit het auditorsverslag.

Beoordeling

10. Het auditoraat besluit tot de niet-ontvankelijkheid van het eerste en het tweede middel op grond van de volgende overwegingen:

“1. Het verzoekschrift bij de Raad van State moet overeenkomstig artikel 2, § 1, 3°, algemeen procedurereglement een uiteenzetting van ‘de middelen’ bevatten. Artikel 2, § 1, tweede lid, algemeen procedurereglement bepaalt dat het middel ‘bestaat uit de vermelding van de rechtsregel waarvan de schending aangevoerd wordt en van de wijze waarop die rechtsregel concreet overtreden zou zijn’. Een verzoekschrift dat geen ontvankelijke middelen bevat, is zelf onontvankelijk.[...]

2. Als wettigheidsrechter is de Raad van State op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State enkel bevoegd om, binnen de grenzen van het hem ontvankelijk voorgelegde geschil, een onwettig gebleken administratieve handeling te vernietigen. Hij is geen rechter die in hoger beroep kennis neemt van de betwisting die een verzoekende partij heeft met het bestuur en die een eigen beslissing in de plaats kan stellen. [...]

Eerste middel

3. Het eerste middel bevat geen enkele rechtsregel, noch algemeen beginsel van behoorlijk bestuur die de verzoeker geschonden acht.

Uit de uiteenzetting van de middel, die in wezen een herneming is van haar argumentatie tijdens de administratieve procedure, [...] blijkt onmiskenbaar dat de verzoekende partij van de Raad van State een nieuwe beoordeling verwacht over de inbreuken van de verzoekende partij op de antiwitwasregels. [...] Met dit verzoek legt de verzoekende partij een vordering voor aan de Raad van State die evenwel zijn rechtsmacht als wettigheidsrechter te buiten gaat. Noch voornoemd artikel 14, noch enige andere grondwets- of wetsbepaling, verleent de Raad van State de bevoegdheid om een bestreden besluit te herzien.[...]

4. De verzoekende partij voert voor het eerst in de memorie van wederantwoord de schending aan van de plicht tot materiële motivering, en van de bepalingen inzake de inbreuken op de Antwitwaswet, het Reglement van 1 juli 2020 en het ministerieel besluit van 16 mei 2008.

Vooreerst, een memorie van wederantwoord dient niet om te remediëren aan onvolkomenheden en/of gebreken in het inleidend middel.[...] Daarnaast weerlegt de verzoekende partij hiermee niet dat zij van de Raad van State wezenlijk een nieuwe beoordeling verwacht over de inbreuken op de antiwitwasregels. Als laatste,

duidt de verzoekende partij niet de specifieke bepalingen aan van de Antiwitwaswet, het Reglement van 1 juli 2020 en het ministerieel besluit van 16 mei 2008, waardoor het middel op dit vlak nog steeds onontvankelijk is.

5. Uit de beoordeling in het bestreden besluit dat voor de 10 vermelde dossiers de inbreuk onvoldoende is aangetoond, leidt de verzoekende partij af dat de administratieve geldboete louter en alleen omwille van deze motivering reeds integraal dient te worden kwijtgescholden.

[...]

De verzoekende partij maakt echter nergens duidelijk op basis van welke rechtsregel of algemeen beginsel van behoorlijk bestuur de verwerende partij verplicht zou zijn om de boete volledig kwijt te schelden, ondanks de andere vastgestelde en bewezen geachte overtredingen van de antiwitwaswetgeving.

6. Het eerste middel is gelet op de bovenvermelde redenen onontvankelijk.

Tweede middel

7. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van het gelijkheidsbeginsel. Volgens de verzoekende partij volgt uit het gelijkheidsbeginsel dat de administratieve geldboete gelet op de spontane rechtzettingen automatisch diende te worden kwijtgescholden.

8. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.[...]

De verzoekende partij vergelijkt in het middel nergens met vergelijkbare gevallen, wat vereist is om de schending van het gelijkheidsbeginsel te kunnen aantonen. De verzoekende partij toont bijgevolg niet aan dat uit het gelijkheidsbeginsel volgt dat de verwerende partij niet langer een administratieve geldboete kon opleggen.

Evenmin kan het auditoraat zonder verdere uiteenzetting van de verzoekende partij een dergelijke plicht uit het gelijkheidsbeginsel afleiden.

9. Het tweede middel is onontvankelijk”.

11. De verzoekende partij heeft na kennisneming van het verslag van het auditoraat niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimt immers om op de bespreking in het auditoraatsverslag van het eerste en het tweede middel wat hun ontvankelijkheid betreft, nog inhoudelijk te reageren. Het volstaat daartoe niet om – en voor het eerst – in een laatste memorie de (concrete) wettelijke of reglementaire bepalingen of (ongeschreven) beginselen te benoemen die de verzoekende partij geschonden acht.

Net zo min als een memorie van wederantwoord – waarin de verzoekende partij voor het eerst verwijst naar “de toepasselijke bepalingen inzake de inbreuken op de Antiwitwaswet, het Reglement van 1 juli 2020 (artikel 9 §§ 1 en 2) en het ministerieel besluit van 16 mei 2008 die door [de] verzoekende partij werden nageleefd” –, dient een laatste memorie waarin de verzoekende partij voor het eerst, bijkomend, nog verwijst naar “de Antiwitwaswet (artikel 132) en het

ministerieel besluit van 16 mei 2008 (artikel 5)” –, ertoe om te remediëren aan onvolkomenheden en/of gebreken in het inleidend verzoekschrift. Bovendien toont de verzoekende partij niet aan dat zij de concrete normatieve bepalingen die zij geschonden achtte, niet reeds in het verzoekschrift had kunnen aanduiden.

Het past niet in het licht van het recht van verdediging en het dubbel onderzoek om pas in de laatste memorie te specificeren welke concrete wettelijke of reglementaire bepalingen zouden zijn geschonden, noch om pas in een laatste memorie aan te geven dat de kritiek van de verzoekende partij wat haar eerste middel betreft “minstens impliciet” moet worden begrepen als een schending van de materiële motiveringsplicht. Het komt immers de verwerende partij, noch het auditoraat of de Raad van State toe veronderstellingen over de juiste bedoelingen van een verzoekende partij te maken waardoor in werkelijkheid de verwerende partij, en nadien de Raad van State ertoe worden gebracht in de plaats van de verzoekende partij het verzoekschrift op te stellen.

12. Wat de niet-ontvankelijkheid van het tweede middel betreft, voert de verzoekende partij evenmin inhoudelijk verweer tegen het auditoraatsverslag, zich hierbij in haar laatste memorie beperkend tot het parafraseren van enkele argumenten ontwikkeld in het verzoekschrift en tot het stellen dat zij het anders ziet dan het auditoraat.

13. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het eerste en het tweede middel niet ontvankelijk.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

14. In het derde middel van het verzoekschrift voert de verzoekende partij “ondergeschikt” aan dat “de opgelegde administratieve sanctie kennelijk

onredelijk [is] in het licht van de relevante omstandigheden zoals weergegeven in artikel 132 van de Antwitwaswet” op grond waarvan het bedrag moet worden vastgesteld rekening houdende met alle omstandigheden die in die bepaling worden vermeld en maximaal 1.250.000,00 euro bedraagt. Zij zet uiteen dat uit het schrijven van de FOD Economie van 27 maart 2023 en de bestreden beslissing blijkt dat het bedrag van de opgelegde boete werd bepaald rekening houdende met de jaaromzet van de verzoekende partij van 2021 terwijl, wat de overige criteria betreft, men zich beperkt tot de conclusie dat de toetsing niet mogelijk is zodat de impact op de administratieve boete *nihil* is. De verzoekende partij stelt dat de overige criteria uit de wet van 18 september 2017 “immers louter relevant [blijken] te zijn als verzwarende omstandigheid, maar [...] in geen geval [kunnen] leiden tot een verlaging van de administratieve geldboete (verzachtende omstandigheid)”. De gehele berekening is volgens haar gebaseerd op één enkele parameter, namelijk de totale omzet van de onderneming voor boekjaar 2021. Voorts wordt niet meegedeeld waarom zij kwalificeert als zeer grote onderneming en welke de criteria zijn die daaraan zijn voorafgegaan. De “voorgenomen administratieve geldboete is dan ook ongemotiveerd daar zij geen transparant karakter heeft”. Rekening houdend met de concrete feitelikheden in voorliggend dossier en in het bijzonder de parameters weergegeven in artikel 132 van de wet van 18 september 2017, stelt de verzoekende partij dat een correcte toetsing tot gevolg heeft dat de boete verlaagd moet worden, wat de verzoekende partij vervolgens aan de hand van die parameters als volgt wil illustreren:

“1) De ernst en de duur van de inbreuken

33. De opgelegde administratieve geldboete staat in voorliggend dossier kennelijk niet in verhouding tot de volgende vermeende inbreuken die naar aanleiding van de controle ter plaatse werden vastgesteld:

- (i) de onderneming beschikt niet over een uitgeschreven procedure inzake risicoanalyse (of cliëntenacceptatiebeleid)
- (ii) onvoldoende opleiding van het personeel; en
- (iii) inbreuken in verband met bepaalde dossiers (in het bijzonder met betrekking tot de identificatie- en verificatieverplichtingen).

Als diamanthandelaar dient verzoekende partij de toepasselijke wetgeving inzake de voorkoming van het witwassen van en de financiering van terrorisme uiteraard te respecteren. Zij betreurt eveneens dat de wettelijke bepalingen inzake identificatie- en verificatieverplichtingen, evenals inzake risicobeoordeling niet steeds gerespecteerd werden, maar is van oordeel dat dit gebrek aan administratieve hygiëne in ieder geval niet het gevolg is van een opzettelijk handelen, maar van onwetendheid en onoplettendheid.

Zij verwijst daarbij naar de KYC-fiches die steeds opgemaakt werden maar die niet op de zetel van de vennootschap ter beschikking werden gehouden. Zij benadrukt wel dat verzoekende partij deel uitmaakt van een grote internationale groep, en dat daarom bepaalde verplichtingen uit de WG/FT-wetgeving nageleefd werden door verbonden ondernemingen die betrokken waren in de betreffende de transactie [...]. Daarnaast wordt vastgesteld dat drie van de tien dossiergebonden inbreuken betrekking hebben op verbonden ondernemingen, hetgeen per definitie kwalificeert als laag risico met een genuanceerde identificatieverplichting.

Zij was bijgevolg niet op de hoogte van een verplichting identificatiedocumenten ter beschikking te houden op de zetel van de vennootschap, evenmin van een identificatie- en verificatieverplichting van verbonden ondernemingen.

De inbreuken inzake de onvoldoende opleiding van personeel beperkt zich tot de opleiding van mevrouw [H.] (hetgeen een inbreuk betreft die reeds spontaan werd rechtgezet - [...], daar de bestuurder van verzoekende partij op 7 december 2020 het AML-seminarie van de AWDC heeft gevolgd, wat door verwerende partij niet betwist wordt [...].

2) De mate van verantwoordelijkheid van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke of rechtspersoon

34. Verzoekende partij heeft inzicht in het risico waaraan de diamantsector zich blootstelt als het aankomt op het witwassen van geld, en heeft derhalve ten volle begrip voor de onderwerping van deze entiteiten aan de verplichtingen die de antiwitwaswetgeving met zich meebrengt. Zij zal in de toekomst daarom meer aandacht besteden aan deze verplichtingen en streven naar de algemene norm van administratieve hygiëne die van een zorgvuldig diamanthandelaar verwacht wordt.

3) De financiële draagkracht van de betrokkene, zoals die met name blijkt uit de totale omzet van de betrokken rechtspersoon of uit het jaarinkomen van de betrokken natuurlijke persoon

Verwerende partij verwijst in haar schrijven dd. 27 maart 2023 en de bestreden beslissing naar de jaaromzet van verzoekende partij, d.i. 46.503.279 EUR, om vervolgens te concluderen dat de administratieve geldboete proportioneel en evenredig zou zijn met haar financiële draagkracht.

Vooreerst dient er te worden gewezen op het feit dat de tekst van de Antiwitwaswet afwijkt van de Richtlijn (EU) 2015/849 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. In artikel 60 bepaalt de Richtlijn dat:

De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten bij de vaststelling van de aard en de omvang van administratieve sancties of maatregelen alle relevante omstandigheden in aanmerking nemen, met inbegrip van, indien van toepassing:

c) de financiële draagkracht van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke of rechtspersoon, zoals blijkt uit bijvoorbeeld de totale omzet van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte rechtspersoon of het jaarinkomen van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke persoon;

De tekst van artikel 132, §3, 3° van de Antiwitwaswet bepaalt daarentegen dat:

3° de financiële draagkracht van de betrokkene, zoals die met name blijkt uit de totale omzet van de betrokken rechtspersoon of uit het jaarinkomen van de betrokken natuurlijke persoon;

Uit de Richtlijn blijkt zeer duidelijk dat de omzet een relevant criterium kan zijn ('bijvoorbeeld'), en de Antiwitwaswet geen Richtlijnconforme vertaling betreft.

36. Dit is ook volstrekt logisch aangezien de bruto-omzet – zeker bij een diamantvennootschap – niets zegt over de financiële draagkracht.

De gemiddelde nettowinst uit de diamanthandel die wordt behaald op de

gerealiseerde omzet is overigens bijzonder laag. (zie bij wijze van voorbeeld: <https://trends.knack.be/economie/bedrijven/recordomzet-levert-antwerpse-diamant-sector-geen-winst-op/article-normal-530017.html>). Een en ander volgt uiteraard uit de hoge waardegoederen die de markt kenmerkt, waarin producten van bijzonder hoge waarde verhandeld worden, doch dit niets zegt over de financiële draagkracht van de diamantvennootschap.

Dit blijkt ook uit de invoering van het Diamant Stelsel door de programmawet van 10 augustus 2015, waarbij de kostprijs van verkochte goederen forfaitair wordt vastgesteld op een bedrag gelijk aan 97,9% van de omzet van een diamantonderneming. Als gevolg hiervan wordt de brutomarge in de resultatenrekening met betrekking tot diamanthandel voor de belastingberekening vervangen door de forfaitaire marge van 2,1%, waarbij het netto belastbaar inkomen uiteindelijk niet langer kan zijn dan 0,55% van de omzet (art. 70, § 6 Programmawet van 10 augustus 2015).

37. Verder blijft verwerende partij in gebreke te motiveren waarom de jaaromzet van 2021 in acht genomen wordt terwijl de inbreuken betrekking hebben op boekjaren 2019 en 2020, hetgeen boekjaren zijn waarin de vennootschap een significant lagere omzet genereerde. [...]

4) Het voordeel of de winst die de inbreuken eventueel opleveren voor de betrokkene voor zover die kunnen worden bepaald

38. Het spreekt voor zich dat verzoekende partij uit de vermeende inbreuken noch voordelen noch winst heeft behaald. In tegendeel is het relevant te verwijzen naar de KYC-fiches die werden opgesteld, maar die bewaard op de zetel van een verbonden vennootschap.

5) De mate van medewerking van de betrokkene met de bevoegde autoriteiten

39. Gedurende de controle ter plaatse dd. 7 september 2021 werd volledige medewerking verleend, waarbij alle relevante stukken, dossiers en inlichtingen aan verwerende partij werden overgemaakt.

Het personeel van verzoekende partij, mevrouw [H.], die administratief medewerkster is, gedroeg zich zeer meegaand en coöperatief gedurende de onaangekondigde controle. Dit wordt ook in de kennisgeving tot het opleggen van een administratieve geldboete en de bestreden beslissing in ieder geval niet betwist.

6) Eventuele vroegere inbreuken die gepleegd zijn door de betrokkene

40. Het is voor verzoekende partij een eerste aanraking met verwerende partij als toezichthoudende overheid onder de preventieve antiwitwaswetgeving. Zij werd voordien nooit aan een controle onderworpen, en zal derhalve alle inspanningen leveren die nodig zijn om te voorkomen dat er in de toekomst nog inbreuken vastgesteld zullen worden.

7) De mate waarin de betrokkene heeft rekening gehouden met de richtsnoeren voor de risico gebaseerde benadering.

41. Zoals reeds werd toegelicht werd er door de vennootschapsgroep, los van het gebrek aan een actuele uitgeschreven procedure inzake risicoanalyse en/of cliëntenacceptatiebeleid, steeds individuele KYC-fiches bijgehouden aan de hand waarvan zij een onderzoek verrichte naar de WG/FT-risico's die verbonden waren aan het profiel van de klant dan wel leverancier.

Zij betreurt dat er op dit punt nog onvoldoende een organisatorisch kader binnen de onderneming geïmplementeerd was, maar heeft inmiddels de nodige procedures en interne controlemaatregelen ingevoerd die van haar verwacht werden."

De verzoekende partij besluit dat in de bestreden beslissing onvoldoende rekening werd gehouden met voormelde verzachtende

omstandigheden zodat de bestreden beslissing dan ook moet worden nietig verklaard.

In de memorie van wederantwoord herneemt zij integraal hetgeen zij in het inleidend verzoekschrift heeft uiteengezet. Zij benadrukt voorts – wat zij vervolgens nog integraal herhaalt in haar laatste memorie –, dat niet met alle relevante feitelijke omstandigheden rekening werd gehouden doch dat de gehele berekening immers is gebaseerd op slechts één enkele parameter, zijnde de totale omzet van de onderneming voor boekjaar 2021, waarbij niet blijkt wat onder een “zeer grote onderneming” moet worden verstaan, noch wat de criteria zijn die daaraan zijn voorafgegaan.

Beoordeling

15. Een schending van het redelijkheidsbeginsel (of van het proportionaliteitsbeginsel dat er een bijzondere toepassing van is) als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordelings- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel (en van het proportionaliteitsbeginsel) kan slechts sprake zijn wanneer een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon of, nog, er een zodanige wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot die besluitvorming zou komen of die beslissing zou nemen.

De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen. Het komt de Raad van State evenwel niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid.

De Raad van State gaat bij de beoordeling van de redelijkheid of de proportionaliteit van de bestreden beslissingen uit van de feiten zoals ze blijken uit de bestreden beslissingen en waarvan verzoeker de onwettigheid niet heeft aangetoond, getoetst aan de door verzoeker in het middel aangevoerde argumenten die volgens verzoeker doen blijken dat de bestreden beslissingen het redelijkheids- of proportionaliteitsbeginsel miskennen.

16. In het auditorsverslag wordt het derde middel deels onontvankelijk en deels ongegrond bevonden op grond van de volgende overwegingen:

“[...]

2. Er valt te benadrukken dat de Raad van State geen beroepsinstantie is die, opnieuw oordelend in de plaats van het bestuur, de naar zijn oordeel meest passende sanctie oplegt.[...]

Er valt in dit verband op te merken dat de uiteenzetting van dit middel grotendeels bestaat uit een loutere herneming van wat de verzoekende partij tijdens de administratieve procedure heeft aangevoerd. [...] Zoals reeds bij de bespreking van de vorige middelen is gesteld, komt het niet aan de Raad van State toe om op basis van de stukken van het dossier een nieuwe beoordeling te maken over de hoogte van de opgelegde geldboete.

Bij de uiteenzetting van het middel negeert de verzoekende partij dat de verwerende partij de boete driemaal met 10% heeft verlaagd. Deze verlagingen zijn toegekend vanwege de betrokkenheid van verbonden ondernemingen in drie dossiers, de (intentie tot) regularisatie, en de lage gemiddelde nettowinst in de diamanthandel. De uiteenzetting van het middel kan bijgevolg onmogelijk de onwettigheid van het bestreden besluit aantonen.

In hoofddorde is het middel dan ook onontvankelijk.

3. In ondergeschikte orde, uit artikel 132, § 2, tweede lid, Antiwitwaswet blijkt dat de toezichthoudende autoriteit een administratieve geldboete, voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten, van maximaal 1 250 000 euro kan opleggen.

Door in de voorliggende zaak aan verzoekster een boete op te leggen van 42.520 euro heeft de toezichthoudende autoriteit dan ook allesbehalve de zwaarst mogelijke geldboete opgelegd, maar slechts een fractie van wat wettelijk is toegestaan. [...]

4. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij betoogt, blijkt uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij de redenen zoals aangevoerd door de verzoekende partij, heeft onderzocht om de voorgenomen geldboete van 59.060 euro te verlagen. De opgelegde boete is na toetsing van de criteria opgesomd in artikel 132, § 3, Antiwitwaswet, in belangrijke mate verlaagd. Zo staat in het bestreden besluit:

1° de ernst en de duur van de inbreuken (art. 132, § 3, 1°, Antiwitwaswet)

Ernstige inbreuken op de Antiwitwaswet, zoals het niet naleven van algemene verplichtingen door handelaren in diamant (geen risicoanalyse, onvoldoende personeelstraining), en het meerdere keren voorkomen van inbreuken (geen tijdige identificatie van kopers of uiteindelijke begunstigen, onvoldoende maatregelen voor risicobeoordeling) worden benadrukt. Het gebruik van een risico gebaseerde

benadering is cruciaal voor het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, een prioriteit voor de Europese Unie.

De duur van de inbreuk kon niet worden vastgesteld, waardoor dit geen rol heeft gespeeld.

2° de mate van verantwoordelijkheid van de betrokkene (art. 132, § 3, 2°, Antiwitwaswet):

In het bestreden besluit staat dat de aangehaalde inbreuken geen (bijzonder) opzet vereisen. Onwetendheid en onoplettendheid kunnen geen aanleiding geven tot een verlaging van de boete. Bij het bepalen van de mate van verantwoordelijkheid van verzoekende partij, is rekening gehouden met haar positie als onderdeel van een internationale groep, het feit dat KYC-fiches niet op haar zetel beschikbaar waren, en dat de inbreuken in drie dossiers gerelateerd waren aan verbonden ondernemingen. Dit heeft geleid tot een verlaging van de administratieve geldboete met 10%.

3° de financiële draagkracht van de betrokkene, zoals die met name blijkt uit de totale omzet van de betrokken rechtspersoon of uit het jaarinkomen van de betrokken natuurlijke persoon (art. 132, § 3, 3°, Antiwitwaswet):

De verzoekende partij betwistte de zwaarte van de boete, vooral de nadruk op de jaaromzet als berekeningsbasis, en wees op de lage gemiddelde winstmarges in de diamanthandel. De verwerende partij verdedigde haar aanpak door aan te geven dat ze rekening hield met meerdere criteria van artikel 132 van de Wet, waaronder de grootte van de onderneming, waarbij de verzoekende partij als 'zeer grote onderneming' geïnclassificeerd werd op basis van haar balanstotaal en omzet. Dit classificatiesysteem, ontleend aan het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, stelt de verwerende partij in staat proportionele boetes op te leggen, waarbij rekening wordt gehouden met de sectorale eigenheid en de algemene financiële draagkracht van de onderneming. De sancties hebben een in het kader van de antiwitwaswetgeving in de diamantsector een sterk preventief karakter gezien het grote risico op witwassen in de sector. De verwerende partij heeft op grond van dit criterium op het uitgerekend bedrag een bijkomende verlaging van 10% toegepast wegens de lage gemiddelde nettowinst in de diamanthandel. Dit toont eveneens aan dat de verwerende partij rekening hield met de concrete sector waarin de verzoekende partij actief is om een gepaste sanctie op te leggen.

4° het voordeel of de winst die de inbreuken eventueel opleveren voor de betrokkene voor zover die kunnen worden bepaald (art. 132, § 3, 4°, Antiwitwaswet):

Aangezien de verwerende partij niet heeft kunnen vaststellen dat de verzoekende partij enig voordeel of winst haalde uit de vastgestelde inbreuken, is het bedrag van de boete niet verhoogd.

5° het nadeel dat derden eventueel hebben geleden door deze inbreuken, voor zover dit kan worden bepaald (art. 132, § 3, 5°, Antiwitwaswet):

Aangezien niet kan worden vastgesteld dat derden schade hebben geleden door de vastgestelde inbreuken, leidt dit niet tot een verhoging van het bedrag van de administratieve geldboete.

6° de mate van medewerking van de betrokkene met de bevoegde autoriteiten (art. 132, § 3, 6°, Antiwitwaswet):

De medewerking met de bevoegde autoriteiten tijdens de controle was bevredigend waardoor de geldboete niet verhoogd wordt wegens ontoereikende medewerking.

7° eventuele vroegere inbreuken die gepleegd zijn door de betrokkene (art. 132, § 3, 7°, Antiwitwaswet):

De verwerende partij heeft geen kennis van vroegere inbreuken, zodat het bedrag van de administratieve geldboete niet wordt verhoogd.

8° de mate waarin de betrokkene heeft rekening gehouden met de richtsnoeren voor de risico-gebaseerde benadering die de toezichtautoriteiten gebeurlijk hebben uitgewerkt op basis van artikel 86, § 2 (art. 132, § 3, 8°, Antiwitwaswet):

Aangezien er geen richtsnoeren zijn, heeft dit criterium geen impact op de begroting van de boete.

5. Uit de voorgaande bespreking blijkt dat de stelling van de verzoekende partij dat de gehele berekening gebaseerd is op één enkele parameter, i.e. de totale omzet van de onderneming voor het boekjaar 2021, feitelijke grondslag mist.

Bij de begroting van de geldboete neemt de verwerende partij de jaaromzet in 2021 als vertrekpunt. Dit houdt niet in dat de verwerende partij slechts minimaal met de andere criteria rekening houdt. Het percentage dat op de jaaromzet wordt genomen, is bepaald door de ernst van de inbreuk en speelt bijgevolg een zeer belangrijke rol. Een dergelijke werkwijze komt niet als onredelijk voor, minstens toont de verzoekende partij dit niet aan.

Evenmin kan een verlaging van de geldboete met driemaal 10% op grond van verschillende criteria als minimaal worden weggezet. Hieruit kan niet worden afgeleid dat andere criteria hun relevantie bij de beoordeling hebben verloren, wel integendeel.

6. Artikel 132, § 3, 3°, Antiwitwaswet implementeert artikel 60, lid 4, c), van de Richtlijn (EU) 2015/849 van 20 mei 2015 van het Europees Parlement en de Raad 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. Deze bepaling luidt als volgt (eigen benadrukking): ‘De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten bij de vaststelling van de aard en de omvang van administratieve sancties of maatregelen alle relevante omstandigheden in aanmerking nemen, met inbegrip van, indien van toepassing: [...] de financiële draagkracht van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke of rechtspersoon, zoals blijkt uit bijvoorbeeld de totale omzet van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte rechtspersoon of het jaarinkomen van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke persoon’.

Zoals de verwerende partij terecht stelt in het bestreden besluit, mag conform de richtlijn 2015/849 de totale omzet als criterium worden gehanteerd bij de bepaling van het bedrag van de administratieve geldboete. De omstandigheid dat de richtlijn louter als voorbeeld hiernaar verwijst en artikel 132, § 3, 3°, Antiwitwaswet niet, zorgt er op zich niet voor dat de wetgever de richtlijn onvolledig heeft geïmplementeerd in de nationale rechtsorde. Een richtlijn laat immers keuze aan de lidstaten hoe ze de richtlijn omzetten in de nationale rechtsorde. De verzoekende partij toont niet de gebrekkige omzetting aan. Daarenboven kan een nationale norm nog altijd richtlijnconform worden uitgelegd.[...]

7. Rekening houdende met het zorgvuldige onderzoek a.d.h.v. de criteria van 132, § 3, Antiwitwaswet is geen sprake is van een beslissing die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig en redelijk handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen”.

17. De verzoekende partij betwist deze conclusie niet. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft zij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimt immers om op de bespreking van het middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren en beperkt er zich in haar laatste memorie toe enkel te herhalen dat niet met alle

relevante feitelijke omstandigheden rekening werd gehouden en slechts één enkele parameter in acht werd genomen om het boetebedrag te bepalen, zijnde de totale omzet van de onderneming voor boekjaar 2021, waarbij niet blijkt wat onder een “zeer grote onderneming” moet worden verstaan, noch wat de criteria zijn die daaraan zijn voorafgegaan. Zij beperkt zich aldus in haar laatste memorie tot het parafraseren van enkele argumenten ontwikkeld in het verzoekschrift en tot het stellen dat zij het anders ziet dan het auditoraat.

In die omstandigheden en na eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het derde middel, in de mate het ontvankelijk is, ongegrond.

C. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een vierde middel voert de verzoekende partij aan dat “[g]elet op het strafrechtelijk karakter van de administratieve boete de verzoekende partij minstens aanspraak [maakt] op een sanctie die evenredig is met de individuele omstandigheden die *in casu* voorhanden zijn”.

De verzoekende partij zet, wat het vierde middel betreft, in het verzoekschrift – hetgeen zij in de memorie van wederantwoord herneemt –, in essentie uiteen dat het bestuur verplicht is om in het geval van een sanctie met een strafrechtelijk karakter, zoals te dezen, na te gaan of de sanctie in kennelijk redelijke verhouding staat tot de begane inbreuk op grond van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: het EVRM). Voor zover het bestuur dit niet reeds heeft gedaan en er sprake is van een kennelijk onevenredige sanctie, kan de Raad van State deze beslissing tot het opleggen van de sanctie vernietigen. Ter zake werd de geldboete niet significant gereduceerd door de verwerende partij. In voorliggend geval staat de zware administratieve

geldboete kennelijk niet in verhouding tot de begane inbreuk. Zij benadrukt (i) dat zij hoewel zij zich thans bewust is van haar onoplettendheid, er allerm minst sprake is van een opzettelijke overtreding doch voortkomen uit een nalatend handelen dat zij inmiddels spontaan heeft rechtgezet, wat, zo herhaalt zij, eigenlijk de automatische kwijtschelding van de administratieve geldboete tot gevolg moet hebben; (ii) dat zij uit haar handelen geen enkel voordeel heeft behaald, in tegendeel werden er klantendossiers opgemaakt die louter en alleen niet op de zetel van de vennootschap ter beschikking werden gehouden; (iii) dat de vastgestelde inbreuken voor de verzoekende partij een eerste aanraking uitmaken met de verwerende partij; en (iv) dat de hoogte van de opgelegde sanctie buitenproportioneel is en in haar geheel foutief is gesteund op de niet representatieve omzet van een onderneming actief in diamanthandel.

In haar laatste memorie herhaalt zij wat zij in haar eerdere procedurestukken heeft uiteengezet. Zij benadrukt voorts, wat het vierde middel betreft, dat het standpunt niet kan worden bijgetreden dat de opgelegde geldboete significant is gereduceerd door de verwerende partij doch dat deze, integendeel, kennelijk onredelijk is in het licht van de relevante omstandigheden.

Beoordeling

19. In het vierde middel roept de verzoekende partij nogmaals de schending in van het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel, ditmaal met verwijzing naar artikel 6 van het EVRM. Zij verzoekt de Raad van State met name deze redelijkheids- en proportionaliteitstoetsen uit te voeren en vast te stellen dat de opgelegde geldboete kennelijk onredelijk is.

20. Vooraf merkt de Raad van State op dat de omstandigheid dat de bestreden administratieve geldboete als strafrechtelijk volgens artikel 6 van het EVRM zou moeten worden aangemerkt, en de Raad van State hierbij over volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 van het EVRM beschikt, niets verandert aan de beoordeling van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel zoals hiervoor bij de beoordeling van het derde middel is weergegeven onder punt 15. Artikel 6 van het

EVRM vereist niet dat de Raad van State, als annulatierechter, zijn beslissing in de plaats stelt van het bestuur (EHRM 17 juli 2018, SA Patronale Hypothécaire t. België, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD001413909, §§ 47-48).

Derhalve, in de mate de verzoekende partij van de Raad van State een nieuwe beoordeling verwacht over haar verzoek tot significante reductie van de administratieve geldboete, valt op te merken dat dit de rechtsmacht van de Raad van State als wettigheidsrechter te buiten gaat.

21. Los daarvan, bestaat dit vierde middel in wezen uit de loutere overname van het verweer tegen de intentie om een administratieve geldboete op te leggen zonder evenwel de te dezen bestreden beslissing in deze kritiek te betrekken.

In de motivering van de bestreden beslissing staat het volgende antwoord omtrent deze door de verzoekende partij aangevoerde kritiek:

“Overwegende dat de eerste drie aangehaalde argumenten (geen opzettelijk begane inbreuken en regularisatie van de inbreuken, geen voordeel gehaald uit de inbreuken, eerste keer in aanraking gekomen met de Economische Inspectie) in werkelijkheid wel in overweging genomen worden in onderhavige beslissing en dat hiermee desgevallend, in zoverre het een relevante omstandigheid is gebleken, ook rekening gehouden wordt bij het bepalen van het bedrag van de administratieve geldboete (zie de motivatie hierboven en de berekeningswijze hieronder); Overwegende dat ook het vierde aangehaalde argument, met name dat de sanctie in haar geheel foutief gesteund zou zijn op de niet representatieve omzet van een onderneming actief in de diamanthandel, hierboven reeds aan bod gekomen is en dat in dit verband een verlaging van het bedrag van de administratieve geldboete toegekend wordt (zie de berekeningswijze hieronder); Overwegende dat [de verzoekende partij] voor het overige niet argumenteert waarom het voorgenomen bedrag van de administratieve sanctie buitenproportioneel of onredelijk zou zijn, zodat zij een schending van artikel 6 EVRM niet aannemelijk maakt noch aantoont;”.

Zoals reeds uit de beoordeling van het derde middel is gebleken, is met de bestreden beslissing de voorgenomen boete met driemaal 10% verlaagd. De verwerende partij heeft daarbij rekening gehouden met de argumentatie van de verzoekende partij en hierop uitdrukkelijk geantwoord.

In de mate de verzoekende partij in de uiteenzetting van het middel, noch de weerlegging van haar verweer in de bestreden beslissing, noch de verlaging van de voorgenomen boete betreft, is het middel niet-onontvankelijk.

22. In zoverre de verzoekende partij in het middel nogmaals de onredelijkheid van de opgelegde administratieve geldboete aanvoert, valt het vierde middel samen met het derde middel. Er wordt dan ook *mutatis mutandis* naar de beoordeling van dat derde middel verwezen.

23. Uit wat voorafgaat, volgt dat het vierde middel niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

24. Wat het vijfde middel betreft, voert de verzoekende partij in het verzoekschrift aan, wat zij in de memorie van wederantwoord herneemt, dat “de administratieve boete het recht op eigendom *ex* artikel 1 EAP EVRM [schendt]”.

Volgens de verzoekende partij vormt de opgelegde geldboete een beperking van het recht op eigendom in de zin van de hiervoor genoemde bepaling omdat de gevorderde som “een buitensporige en overdreven last vormt die onevenredig is met het legitiem doel dat de punitieve sanctie nastreeft”. Dit legitiem doel wordt weergegeven in de vierde anti-witwasrichtlijn onder overweging 59 waarin kan worden gelezen dat “[h]et belang van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering de lidstaten er toe [dient] te brengen in hun nationale recht te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties en maatregelen in geval van niet-naleving van de ter omzetting van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen. Deze richtlijn moet bijgevolg voorzien in een geheel van door de lidstaten toe te passen administratieve sancties en maatregelen ten minste voor zware, herhaalde of systematische inbreuken op de voorschriften betreffende cliëntenonderzoeksmaatregelen, het

bewaren van gegevens, het melden van verdachte transacties en interne controles van meldingsplichtige entiteiten. Het geheel van sancties en maatregelen moet voldoende breed zijn om de lidstaten en bevoegde autoriteiten in staat te stellen rekening te houden met verschillen tussen meldingsplichtige entiteiten ten aanzien van hun omvang en kenmerken en de aard van hun bedrijf’.

Het was derhalve de bedoeling van de Europese wetgever, aldus de verzoekende partij, te voorzien in doeltreffende sancties, minstens voor zware of herhaalde inbreuken, waarvan de concrete toepassing afhankelijk is van de individuele omstandigheden van iedere meldingsplichtige entiteit. De opgelegde boete gaat te dezen echter kennelijk voorbij aan het vooropgestelde doel omdat de boete onevenredig is met de zwaarte van de inbreuk en in het bijzonder met de coöperatieve houding van de verzoekende partij om in de toekomst de vereiste inspanningen te leveren om haar verplichtingen onder de wet van 18 september 2017 na te leven terwijl de hoogte van de boete in het bijzonder werd bepaald aan de hand van de niet-representatieve omzet van de verzoekende partij om daaruit haar financiële draagkracht af te leiden.

“Verder”, aldus de verzoekende partij, vergt artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952 (hierna: het Eerste aanvullend Protocol) bij de bescherming van eigendom de naleving van het legaliteitsbeginsel. De legaliteit onderstelt dat de inmenging een internrechtelijke basis heeft in de interne rechtsorde en dat deze conform is aan de normen die daarop primeren. Daarbij dient de kwaliteit van de wetgeving beoordeeld te worden zodat de burger beschermd wordt tegen arbitrair optreden van de overheid. Een uitvloeisel van het legaliteitsprincipe betreft namelijk het *lex certa*-principe. Krachtens dit principe moet de strafwet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder op het ogenblik waarop hij een gedraging aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is of op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg van dat gedrag zal zijn. Dit principe is uiteraard ook van toepassing in de punitieve administratieve sanctionering. Aan het *lex certa*-principe is maar voldaan wanneer het voor

diegenen waarop de wetsbepaling toepasselijk is, mogelijk is om op grond van de sanctie de gevolgen te kennen waaraan zij zich blootstellen. De preventieve wet van 18 september 2017 voorziet in artikel 132 in administratieve geldboetes die kunnen oplopen tot wel liefst 1.250.000,00 EUR, waarvan de omvang wordt vastgesteld rekening houdend met “diverse relevante omstandigheden”, wat de overheid een bepaalde beleidsvrijheid geeft. Op basis van voormelde bepaling kan de individuele meldingsplichtige niet inschatten wat het gevolg is van een inbreuk op de wet waardoor de wetsbepaling “op zichzelf” al strijdig is met artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol. De concrete berekening van de geldboete is een treffend voorbeeld van het arbitrair optreden van de overheid waartegen de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bescherming biedt.

In haar laatste memorie repliceert de verzoekende partij nog dat zij wel degelijk heeft aangetoond waarom de opgelegde boete een onredelijk karakter heeft. Het komt voorts de Raad van State toe artikel 132 van de wet van 18 september 2017 aan het legaliteitsbeginsel of het *lex certa*-beginsel te toetsen.

Beoordeling

25. Het ingeroepen artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol luidt:

“Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren”.

Deze bepaling biedt aldus niet alleen bescherming tegen een daadwerkelijke onteigening of eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin, artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin artikel 1, van het Eerste

aanvullend Protocol) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea, artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol). Bovendien beschermt artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol niet alleen het klassieke eigendomsrecht in de zakenrechtelijke betekenis, maar ook de vermogensrechten (zie onder meer EHRM 12 juli 2001, Grote Kamer, Prins Hans-Adam II van Liechtenstein t. Duitsland, ECLI:CE:ECHR:2001:0712JUD004252798, §§ 82-83). Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof volgt dat elke inmenging in het eigendomsrecht een billijk evenwicht dient te vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel (GwH 25 maart 2021, nr. 2021/51, punt B.8., ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.51; GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, punt B.7.1-B.7.3., ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.009XIV-39.060-26/30 7 juni 2018, nr. 66/2018, punt B.7.1.-B.7.3., ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.66); EHRM 31 januari 2006, Dukmedjian t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2006:0131JUD006049500, §§ 52-58; EHRM 16 maart 2010, Di Belmonte t. Italië, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD007263801, §§ 38-40).

In de mate de verzoekende partij aanvoert dat te dezen de concrete berekening van de geldboete een treffend voorbeeld van het arbitrair optreden van de overheid is waartegen de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bescherming biedt, kan zij niet worden bijgevallen.

Zoals bij de beoordeling van het derde en het vierde middel reeds is gebleken, kan te dezen geen schending van het redelijkheids- of proportionaliteitsbeginsel worden vastgesteld, laat staan dat de opgelegde boete willekeurig of arbitrair zou zijn vastgesteld. Het voorliggende middel bevat trouwens geen bijkomende elementen of argumenten die wijzen op het onredelijk of onevenredig karakter van de opgelegde administratieve geldboete. Voorts toont het enkele inroepen van de geschonden geachte verdragsbepaling evenmin het onredelijk of willekeurig karakter van de opgelegde geldboete aan.

Ten overvloede zij herhaald (*cfr.* hoger punt 20), in de mate de verzoekende partij uit het gegeven dat de Raad van State beschikt over volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 van het EVRM zou afleiden dat het de Raad van State toekomt de bestreden beslissing zelf te “hervormen” *cq.* te wijzigen of te milderen om de beweerde onredelijkheid en onwettigheid te verhelpen – te dezen de geldboete “te milderen” – begrepen in die zin dat hij zijn beslissing in de plaats van het bestuur kan stellen, faalt het middel naar recht.

26. Het middel kan in de aangegeven mate niet tot vernietiging leiden.

27. In de mate de verzoekende partij in het vijfde middel nog aanvoert dat artikel 132 van de wet van 18 september 2017 niet aan het legaliteitsbeginsel, of *lex certa*-beginsel voldoet waardoor die wetsbepaling “op zichzelf” al strijdig is met artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol, dient te worden opgemerkt dat dit neerkomt op een kritiek op de wet waarbij de verzoekende partij overigens nalaat die kritiek te betrekken op de voorliggende door haar bestreden individuele rechtshandeling.

Anders dan de verzoekende partij in haar laatste memorie poneert, valt het de Raad van State niet toe om op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de grondwettigheid van een wetkrachtige bepaling – *iuncto* de overeenstemming ervan met een internationaalrechtelijke bepaling, te dezen ter bescherming van het eigendomsrecht – zoals artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol, te toetsen. Kritiek op de wet ontsnapt aan de beoordelingsbevoegdheid van de Raad van State. De Raad van State kan zich die bevoegdheid ook niet toe-eigenen, ook niet op verzoek van een verzoekende partij. Het komt immers niet aan de Raad van State, maar uitsluitend aan het Grondwettelijk Hof toe om, conform artikel 142 van de Grondwet, over de overeenstemming van deze wetsbepaling met artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol te oordelen (zie nog *infra* het zesde middel).

28. Het vijfde middel kan evenmin tot vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

E. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

29. In een zesde middel, tot slot, voert de verzoekende partij een schending aan van de artikelen 10, 11 en 159 van de Grondwet, “al dan niet in samenhang met artikel 6 EVRM”. Zij acht de door haar ingeroepen grondwettelijke bepalingen geschonden omdat in artikel 132, § 2, van de Antiwitwaswet niet in een nultarief is voorzien, noch in een automatisch kwijtschelding. Voorts zouden de ingeroepen grondwettelijke bepalingen nog zijn geschonden omdat “in de schaal van de administratieve geldboetes niet is voorzien dat de geldboetes kunnen worden verminderd wegens de aanwezigheid van verzachtende omstandigheden”.

Zij licht de door haar ingeroepen grondwettigheidskritiek op artikel 132, § 2, van de Antiwitwaswet nader toe. Zo stelt zij, wat het gebrek aan nultarief betreft, dat diamanthandelaars zoals de verzoekende partij, een administratieve geldboete van minimum 250 euro en maximum 1.250 euro riskeren en geen aanspraak kunnen maken op een nultarief, terwijl dit bijvoorbeeld wel het geval is in de artikelen 229/1/ 229/2, 229/5 van het KB/WIB op grond waarvan namelijk geen geldboete kan worden opgelegd wanneer de overtreding gebeurt ten gevolge van “omstandigheden onafhankelijk van de wil van de onderneming”. Voor ondernemingen, zoals de verzoekende partij, kunnen omstandigheden onafhankelijk van hun wil bestaan waarom zij niet of onvolledig aan hun verplichtingen in het kader van de antiwitwaswetgeving kunnen voldoen, wat zeker geldt voor complexe regelgeving zoals de Antiwitwaswetgeving die in de praktijk tot onduidelijkheid aanleiding kan geven. Er bestaat voor dit verschil in behandeling geen enkele objectieve, noch redelijke verantwoording die in verhouding zou staan met het nagestreefde doel.

Wat vervolgens het ontbreken in de Antiwitwaswetgeving van een automatische kwijtschelding wanneer een onderneming een fout rechtzet betreft, verwijst de verzoekende partij naar dergelijke automatische kwijtschelding die wel is voorzien in artikel 240/10, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 maart 1927 ‘houdende uitvoering van het Wetboek diverse rechten en taken’. Ook dat verschil in behandeling acht de verzoekende partij niet redelijk verantwoord. Het mag dan wel correct en pertinent zijn dat uit de doelstelling van de Antiwitwaswetgeving blijkt dat de sancties voldoende effectief en afschrikkend moeten zijn en dat een spontane rechtzetting in feite een laattijdige rechtzetting inhoudt, doch er wordt door in artikel 132, § 2, niet te voorzien in een automatische kwijtschelding “onvoldoende rekening [mee] gehouden dat de opgelegde verplichtingen bijzonder complex zijn, de termijnen kort en de geldboetes draconisch”. Er bestaat voor dat verschil in behandeling geen enkele objectieve, noch redelijke verantwoording die in verhouding zou staan met het nagestreefde doel.

Ten slotte is er sprake van een onverantwoorde ongelijke behandeling voor zover er “in de schaal van de administratieve geldboetes niet is voorzien dat de geldboetes kunnen worden verminderd wegens de aanwezigheid van verzachtende omstandigheden” terwijl, eenzelfde persoon onder toepassing van artikel 449 WIB 92 voor dezelfde feiten wél een vermindering beneden het minimum zou kunnen genieten indien hij voor de rechter in een strafprocedure zou verschijnen. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (arrest nr. 61/2022) vloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voort dat wanneer een dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, namelijk ofwel strafrechtelijk kan worden vervolgd ofwel een administratieve boete kan worden opgelegd, er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de straf. Deze mogelijkheid om de administratieve boete te individualiseren en om bij verzachtende omstandigheden te laten dalen onder het wettelijk minimum, is niet in de Antiwitwaswetgeving voorzien. Ook voor dit verschil in behandeling bestaat geen enkele objectieve, noch redelijke verantwoording die in verhouding zou staan met het nagestreefde doel.

In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat zij, anders dan de verwerende partij beweert, wel (telkens) een schending van het gelijkheidsbeginsel heeft aangetoond wat het ontbreken van een nultarief betreft. Voorts meent zij dat (zowel wat de afwezigheid van een nultarief, geen automatische kwijtschelding en geen aanwezigheid van verzachtende omstandigheden betreft) er wel degelijk bij analogie toepassing kan worden gemaakt van arrest nr. 256.480 van 10 mei 2023 van de Raad van State. Het feit dat aldaar diverse fiscale bepalingen aan de orde waren terwijl het te dezen de Antiwitwaswetgeving betreft, is volgens de verzoekende partij “irrelevant”. Zij verzoekt de Raad van State volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 132 § 2 van de Antiwitwaswet het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gezien geen nihil-tarief is voorzien voor overtredingen ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van de wil van de belastingplichtige?”

In haar laatste memorie volhardt de verzoekende partij in de drie onderdelen van het zesde middel waarbij zij nog “voor een uitgebreide uiteenzetting [verwijst] naar haar verzoekschrift tot nietigverklaring en haar memorie van wederantwoord waarvan de inhoud wordt geacht hier integraal te zijn hernomen”. Volgens haar blijkt uit de aldaar gevoerde argumentatie dat er wel degelijk een schending voorligt van artikel 132, § 2, van de Antiwitwaswet. Zij meent voorts dat een prejudiciële vraag zich opdringt.

Beoordeling

30. Zoals het zesde middel door de verzoekende partij is geformuleerd, wordt het geenszins betrokken op de bestreden individuele rechtshandeling. Het middel bestaat immers louter uit kritiek op artikel 132, §§ 1 en 2 van de Antiwitwaswet, zonder dat die bepaling wordt betrokken op de bestreden beslissing, zoals de verzoekende partij in het auditoraatsverslag heeft kunnen lezen. Een dergelijke kritiek ontsnapt aan de beoordelingsbevoegdheid van de Raad van State.

31. Het zesde middel is reeds om die reden alleen niet-ontvankelijk.

In het licht daarvan is het zonder nut de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen nu deze niet bijdraagt noch kan bijdragen aan de oplossing van het voorliggende geschil.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf juni tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques