



Strijd tegen witwassen van geld en financiering van terrorisme

Vaststellingen naar aanleiding van inspecties bij de volledige Belgische sector van de wisselkantoren

22 januari 2025

FINANCIAL SERVICES AND MARKETS AUTHORITY

AUTORITEIT VOOR FINANCIËLE DIENSTEN EN MARKTEN

AUTORITÉ DES SERVICES ET MARCHÉS FINANCIERS

Toelichting bij het wettelijk kader inzake de strijd tegen witwassen van geld en financiering van terrorisme

Centraal in het Belgisch juridisch kader van de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (SWG/FT) staat thans 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.

Ter uitvoering van die wet heeft de FSMA een reglement goedgekeurd, dat bindend is voor de entiteiten die onder haar toezicht staan. Dat reglement verduidelijkt de verplichtingen van die entiteiten bij de implementatie van het preventieve stelsel WG/FT.

Om de onderworpen entiteiten te helpen bij de tenuitvoerlegging van het wettelijk en reglementair WG/FT-kader, publiceert de FSMA op haar website regelmatig teksten met richtsnoeren. Deze teksten zijn beschikbaar op volgend adres: [Strijd tegen witwassen van geld en financiering van terrorisme | FSMA](#)

① Vanaf 10 juli 2027 zal het juridisch SWG/FT-kader (preventief luik) dat in België van toepassing is, in hoofdzaak voortvloeien uit Verordening 2024/1624 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering.

De onderworpen entiteiten moeten erop toezien tijdig de nodige maatregelen te nemen om zich te conformeren aan die Verordening en aan de teksten voor de tenuitvoerlegging ervan.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
2	Belangrijkste vaststellingen.....	7
2.1	Kennis van het Belgisch wettelijk en reglementair kader en van de procedures van wisselkantoren bij de AMLCO en de loketmedewerkers	7
2.1.1	Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader	7
2.1.2	Vaststellingen	8
2.1.3	Goede praktijken	9
2.2	Verplichting tot identificatie bij opeenvolgende occasionele verrichtingen	10
2.2.1	Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader	10
2.2.2	Vaststellingen	12
2.2.3	Goede praktijken	13
2.3	Derde landen met een hoog risico – Staten zonder of met een lage belasting.....	15
2.3.1	Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader	15
2.3.2	Vaststellingen	16
2.3.3	Goede praktijk	16
2.4	Waakzaamheidsmaatregelen afgestemd op het vastgesteld risiconiveau.....	17
2.4.1	Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader	17
2.4.2	Vaststellingen	17
2.4.3	Goede praktijk	18
2.5	Procedures voor de naleving van embargo's	18
2.5.1	Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader	18
2.5.2	Vaststellingen	19
3	Conclusies.....	20

1 Inleiding

De FSMA heeft tussen september 2023 en april 2024 inspecties uitgevoerd bij de 8 wisselkantoren die in België zijn geregistreerd (hierna “de gecontroleerde entiteiten”)¹. Die inspecties betroffen de volledige Belgische sector van de wisselkantoren.

Dit verslag vat de **belangrijkste vaststellingen** samen in verband met de naleving van de wetgeving betreffende de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme², namelijk:

- de wet van 18 december 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (hierna “de AML-wet”³); en
- het FSMA-reglement van 3 juli 2018 betreffende de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (hierna “het reglement van 3 juli 2018”⁴).

Uit de inspecties is gebleken dat de preventieve stelsels WG/FT van de wisselkantoren zwakke punten vertonen, vooral op het vlak van de volgende materies:

1. de kennis van het Belgisch wettelijk en reglementair kader en van de procedures van wisselkantoren bij zowel de AMLCO⁵ als de loketmedewerkers;
2. de omschrijving en de tenuitvoerlegging van de verplichting tot identificatie bij opeenvolgende occasionele verrichtingen;
3. het nemen van maatregelen van verhoogde waakzaamheid in verband met verrichtingen of zakelijke relaties met derde landen met een hoog risico, of in verband met Staten zonder of met een lage belasting;

¹ De lijst van de geregistreerde wisselkantoren is beschikbaar via de volgende pagina van de FSMA-website: <https://www.fsma.be/nl/wisselkantoor>

² De controle betrof ook de naleving, door de wisselkantoren, van de verplichtingen verbonden aan het statuut (Koninklijk besluit van 27 december 1994 betreffende de wisselkantoren en de valutahandel, *B.S.*, 18 januari 1995).

³ Wet van 18 december 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *B.S.*, 6 oktober 2017.

⁴ Reglement van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten van 3 juli 2018 betreffende de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, goedgekeurd bij Koninklijk besluit van 30 juli 2018, *B.S.*, 7 augustus 2018.

⁵ Aangesteld met toepassing van artikel 9, § 2, van de AML-wet, en doorgaans “AML Compliance Officer” of “AMLCO” genoemd.

4. het nemen van waakzaamheidsmaatregelen die in verhouding staan tot het geïdentificeerde risiconiveau;
5. de vaststelling en toepassing van procedures die garanderen dat embargo's worden nageleefd.

Dit verslag:

- herhaalt de belangrijkste elementen van het toepasselijk wettelijk kader, namelijk de verplichtingen die voortvloeien uit de AML-wet en het reglement van 3 juli 2018;
- gaat in op de belangrijkste vaststellingen van de FSMA;
- benadrukt de goede praktijken die bijdragen tot de naleving van de preventieve WG/FT-wetgeving.

In het kader van de inspecties heeft de FSMA:

- **52 bevelen** uitgevaardigd;
- **7 aanbevelingen** geformuleerd;
- 1 wisselkantoor bevolen om **dringende maatregelen** te nemen in het licht van de door de FSMA vastgestelde ernstige tekortkomingen, vooral in het preventieve stelsel WG/FT in verband met risicovolle landen of fiscale paradijzen. Het wisselkantoor heeft zijn activiteiten op eigen initiatief opgeschort in afwachting van de goedkeuring van die maatregelen;
- een **onmiddellijke schorsing** van de activiteiten opgelegd, gelet op het grote risico dat het wisselkantoor voor WG/FT-doeleinden zou worden gebruikt. Toen de FSMA vaststelde dat het wisselkantoor alle bevelen had opgevolgd, en geen dergelijk risico meer inhield, is de schorsing opgeheven.

In het algemeen hebben de wisselkantoren de door de FSMA vastgestelde tekortkomingen binnen de opgelegde termijn verholpen. De inspecties hebben ertoe geleid dat ieder geïnspecteerd wisselkantoor zijn AML-organisatie heeft herzien. Twee wisselkantoren hebben dat ook gedaan met hun procedure voor het opstellen en bewaren van borderellen.

De door de FSMA geformuleerde bevelen resulteerden, waar nodig, in:

- de **vervanging van de AMLCO** of de versterking van het AMLCO-team;

- de aanpassing van **de organisatie van wisselkantoren**, waarbij de wisselkantoren hun procedure en bijgevolg hun werkwijze hebben gewijzigd. Verschillende wisselkantoren beslisten om vanaf 1 euro tot identificatie over te gaan⁶;
- de aanpassing van het **IT-beheersprogramma** van de wisselkantoren, waarbij nieuwe functionaliteiten werden ontwikkeld;
- de organisatie van **interne opleidingen** voor de loketmedewerkers, om hen nogmaals attent te maken op het wettelijk kader en de bij de wisselkantoren toepasselijke procedures;
- het volgen van **opleidingen** door de AMLCO bij een externe instelling.

Bij de publicatie van dit verslag was de remediëringstermijn voor één wisselkantoor nog niet verstreken. Bijgevolg was deze inspectie niet helemaal afgerond en kunnen bepaalde administratieve maatregelen nog overwogen worden.

⁶ Zie punt 2.2.2.

2 Belangrijkste vaststellingen

2.1 Kennis van het Belgisch wettelijk en reglementair kader en van de procedures van wisselkantoren bij de AMLCO en de loketmedewerkers

2.1.1 Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader

Een wisselkantoor moet erop toezien dat:

- de **AMLCO** over passende kennis beschikt van het Belgisch wettelijk en reglementair kader en van de gedragslijnen en procedures die van toepassing zijn bij het wisselkantoor.

De effectieve en doeltreffende tenuitvoerlegging van het organisatorisch SWG/FT-kader van een wisselkantoor veronderstelt dat de AMLCO een goed inzicht heeft in de WG/FT-risico's waarmee een wisselkantoor kan worden geconfronteerd, alsook over een goede kennis beschikt van de genomen maatregelen om het hoofd te kunnen bieden aan deze risico's.

Die kennis moet de AMLCO bovendien in staat stellen om voor een passende sensibilisering en opleiding van de personeelsleden te zorgen⁷.

- de **personeelsleden van wie de functies dat vereisen**, over een passende kennis beschikken van het Belgisch wettelijk en reglementair kader en van de gedragslijnen en procedures die van toepassing zijn bij het wisselkantoor, en dat zij deze implementeren⁸.

Als de personeelsleden onvoldoende vertrouwd zijn met de door een wisselkantoor gedefinieerde gedragslijnen en procedures, zullen zij die niet of verkeerd toepassen.

De personeelsleden moeten meer in het bijzonder de toe te passen methodes en criteria kennen om de verrichtingen die mogelijk verband houden met WG/FT, te kunnen identificeren. Bovendien moeten zij weten hoe zij in dat geval te werk moeten gaan om aan de preventieve WG/FT-verplichtingen te voldoen.

⁷ Artikel 9, § 2, eerste lid, van de AML-wet.

⁸ Artikel 11, § 1, tweede lid, van de AML-wet.

De personen van wie de functies vereisen dat zij over AML-kennis beschikken, zijn niet alleen de loketmedewerkers, maar ook de verantwoordelijken van wie de functie inhoudt dat zij rechtstreeks toezicht houden op de loketmedewerkers.

2.1.2 Vaststellingen

De FSMA stelde bij de overgrote meerderheid van de wisselkantoren vast dat de kennis van de AMLCO en/of de personeelsleden ontoereikend was.

Die gebrekkige kennis betrof zowel het reglementair kader, als de door de wisselkantoren opgezette organisatie.

De FSMA deed meer specifiek de volgende vaststellingen:

- Onvoldoende kennis, opleiding en sensibilisering van de AMLCO en de personeelsleden in verband met de interne procedures van het wisselkantoor:

Bij twee wisselkantoren was het procedurehandboek wel geactualiseerd, **maar niet aan de personeelsleden bezorgd**.

Bij één wisselkantoor bleek de AMLCO, tijdens de inspectie ter plaatse, niet in staat te zijn om een kopie van het geactualiseerde procedurehandboek over te leggen, of aan de inspecteurs te tonen waar dat procedurehandboek zich kon bevinden. Toen de inspecteurs ernaar vroegen, kon datzelfde wisselkantoor niet zeggen welke versie van zijn procedurehandboek van toepassing was op de dag van de inspectie.

- Onvoldoende kennis van het wettelijk en reglementair kader – Indeling van de cliënten in categorieën:

De AMLCO van een wisselkantoor legde aan de FSMA-inspecteurs uit dat hij er het nut niet van inzag om de cliënten in risicocategorieën onder te brengen, maar dat zijn voorkeur uitging naar een *“pragmatische aanpak”*.

Het onderbrengen van de cliënten in – door de wisselkantoren te definiëren – risicocategorieën is **verplicht**⁹.

Die situatie wijst duidelijk op een gebrekkige kennis van het wettelijk en reglementair kader inzake WG/FT-preventie en op een gebrek aan passende expertise in hoofde van de AMLCO.

⁹ Artikel 19, § 2, van de AML-wet *jo.* artikel 4 van het reglement van 3 juli 2018.

- Onvoldoende kennis van het wettelijk en reglementair kader en van de procedures van de wisselkantoren – Verrichting(en) met politiek prominente personen (PPP's):

De personeelsleden van een wisselkantoor beschikten over onvoldoende kennis van de AML-reglementering inzake “politiek prominente personen” en over de geldende procedures voor verrichtingen met cliënten die deze hoedanigheid hebben.

De betrokken kantoormedewerker **werkte alleen** in een van de agentschappen en was niet vertrouwd met het begrip “politiek prominent persoon”. Hij kon de desbetreffende procedures van het wisselkantoor niet uitleggen aan de FSMA-inspecteurs.

Geconfronteerd met die gebrekkige kennis, stelde de FSMA vervolgens ook vast dat de **opleidingen** bij dat wisselkantoor:

- zonder specifieke frequentie werden georganiseerd;
- niet specifiek over AML handelden;
- online werden gegeven door de AMLCO terwijl dat de loketmedewerkers bleven doorwerken.

- Tenuitvoerlegging van de door een wisselkantoor ontwikkelde preventieve WG/FT-procedures:

Een wisselkantoor stelt zijn personeelsleden **samenvattende schema's** ter beschikking over de toe te passen procedures bij verrichtingen aan het loket. Een loketverantwoordelijke van een wisselkantoor kon niet aan de inspecteurs uitleggen wat de schema's precies inhielden.

2.1.3 Goede praktijken

In het licht van die vaststellingen beveelt de FSMA de volgende goede praktijken aan inzake de opleiding en sensibilisering van de personeelsleden van wie de functies dat vereisen, in het bijzonder de loketmedewerkers:

↳ **Wees vooruitziend!**

De personeelsleden zouden schriftelijk en op een gemakkelijk toegankelijke plaats (bv. een gemeenschappelijk, intern informatieforum bij een wisselkantoor, zoals een ‘intranet’) moeten worden geïnformeerd zodra een wisselkantoor van plan is bepaalde elementen van zijn organisatorisch kader te veranderen, bv. naar aanleiding van een inspectie van de FSMA.

↪ **Wees concreet!**

De opleidingen van de personeelsleden zouden uitsluitend over de WG/FT-wetgeving moeten handelen. De opleidingen zouden moeten worden gedocumenteerd en op ieder moment gemakkelijk toegankelijk moeten zijn voor de betrokken personeelsleden.

De personeelsleden zouden actief moeten worden opgeleid, aan de hand van **praktijkgevallen** of zelfs **rollenspellen**, zodat zij de nodige kennis en automatismen voor de uitoefening van hun functie(s) zouden kunnen verwerven.

↪ **Wees zorgvuldig!**

Er zouden regelmatig opleidingen moeten worden georganiseerd voor de personeelsleden, zodat zij hun kennis op peil kunnen houden en, waar nodig, bijspijkeren.

De opleidingen die aan de personeelsleden worden gegeven, zouden met een **kennistest** moeten worden afgesloten, om eventuele lacunes in de kennis over het wettelijk en reglementair kader of over de door een wisselkantoor vastgestelde procedures en gedragslijnen te kunnen opsporen.

2.2 Verplichting tot identificatie bij opeenvolgende occasionele verrichtingen

2.2.1 Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader

Om te voldoen aan de verplichtingen die voor hen uit de AML-wet¹⁰ voortvloeien, moeten de wisselkantoren onder meer de cliënten identificeren en hun identiteit verifiëren¹¹:

- met wie ze **zakelijke relaties** aangaan¹²;

¹⁰ Pro memorie: bovendien zijn de wisselkantoren verplicht om de contantverrichtingen van hun cliënten ten belope van meer dan 3.000 euro aan te geven bij het centraal aanspreekpunt dat door de Nationale Bank van België wordt gehouden (in toepassing van artikel 2, eerste lid, a), van het Koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten *jo.* artikel 2, 9°, a), van de wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest, *B.S.*, 16 juli 2018).

¹¹ Artikel 21, § 1 van de AML-wet.

¹² Artikel 4, 33°, van de AML-wet definieert het begrip “zakelijke relatie” als volgt: “*een professionele of commerciële relatie die wordt aangegaan met een cliënt en waarvan wordt aangenomen dat zij enige tijd zal duren*”.

Het is niet voldoende om in de gedragslijnen en procedures te bepalen welke personen als zakelijke relaties moeten worden geïdentificeerd: een wisselkantoor moet gedragslijnen en procedures vaststellen die het operationeel mogelijk maken om de zakelijke relaties op te sporen die uit opeenvolgende verrichtingen voortvloeien.

De cliënten met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan, moeten worden geïdentificeerd, onafhankelijk van het bedrag dat die relatie vertegenwoordigt.

- die occasioneel, buiten een zakelijke relatie, één of meerdere verrichtingen uitvoeren waartussen een verband lijkt te bestaan voor een bedrag van 10.000 euro of meer.

Een wisselkantoor voldoet niet aan die verplichting wanneer het alleen personen identificeert die eenmalige verrichtingen uitvoeren voor een bedrag van meer dan 10.000 euro. Een wisselkantoor moet over de nodige maatregelen beschikken om verrichtingen te kunnen opsporen die met elkaar verbonden zouden kunnen zijn, en die de drempel van 10.000 euro zouden kunnen overschrijden.

- ten aanzien van wie er een **WG/FT-vermoeden** bestaat¹³.

Wanneer een cliënt moet worden geïdentificeerd, moet een wisselkantoor:

- de cliënt identificeren en zijn identiteit verifiëren conform de AML-wet.

Als het voor een wisselkantoor onmogelijk is om zijn verplichtingen tot het identificeren van de cliënt en het verifiëren van zijn identiteit na te leven, mag het

-
- a) *indien deze zakelijke relatie voortvloeit uit het sluiten van een overeenkomst ter uitvoering waarvan de partijen gedurende een bepaalde of onbepaalde termijn verschillende opeenvolgende verrichtingen zullen uitvoeren of waardoor een aantal doorlopende verbintenissen ontstaan; of*
 - b) *indien deze zakelijke relatie voortvloeit uit het feit dat een cliënt regelmatig een beroep doet, zonder een overeenkomst te sluiten als bedoeld de bepaling onder a), op eenzelfde onderworpen entiteit voor de uitvoering van verschillende opeenvolgende verrichtingen;". Het begrip moet nader worden gedefinieerd door elke onderworpen entiteit in functie van haar activiteiten en de risico's waaraan zij is blootgesteld.*

¹³ De CFI heeft onder de knipperlichten in geval van manuele wisselverrichtingen, dit wil zeggen de kern van de activiteit van de wisselkantoren, opgenomen het zich voordoen van "gelijkaardige verrichtingen: de uitwisseling van eenzelfde soort deviezen, voor aanzienlijke tegenwaarden ten opzichte van het profiel of de leeftijd van de cliënt, voor bedragen of tegenwaarden van dezelfde omvang, door cliënten afkomstig uit eenzelfde stad/regio of land, opeenvolging van verrichtingen in de loop van de dag, zelfs indien de cliënten niet samen komen" (CFI, Knipperlichten, mei 2020, p. 5).

wisselkantoor de verrichting niet uitvoeren¹⁴ en moet het de verrichting analyseren om te bepalen of het ook een melding van een verdachte verrichting bij de CFI moet doen¹⁵.

- een individuele risicobeoordeling uitvoeren¹⁶;
- een waakzaamheid aan de dag leggen die evenredig is met het geïdentificeerde risiconiveau¹⁷.

2.2.2 Vaststellingen

De FSMA stelt in het algemeen vast dat:

- de wisselkantoren **identificatiedrempels** definiëren: de cliënt wordt al dan niet geïdentificeerd in functie van het bedrag van de verrichting;
- de wisselkantoren in de identificatie voorzien wanneer een vermoeden van WG/FT rijst, ongeacht het bedrag van de verrichting¹⁸;

Het gebruik van identificatiedrempels is *in se* niet in strijd met de WG/FT-wetgeving.

Toch heeft de FSMA vastgesteld dat de drempels niet steeds op passende wijze worden vastgesteld (probleem bij het definiëren in de procedures) of correct worden toegepast:

- onaangepaste drempel voor de opsporing van zakelijke relaties die voortvloeien uit de cumulatie van opeenvolgende verrichtingen:
Een wisselkantoor leeft zijn verplichtingen niet na indien een cliënt gedurende negen maanden wisselverrichtingen uitvoert (naar rato van één transactie van 1.000 euro per maand), zonder dat het wisselkantoor in staat is om de cliënt als een zakelijke relatie te identificeren.
- onaangepaste drempel voor de opsporing van opeenvolgende verrichtingen die samen de wettelijke drempel van 10.000 euro overschrijden:

¹⁴ Artikel 33, § 1, eerste lid, van de AML-wet.

¹⁵ Artikel 45 *jo.* artikel 47 van de AML-wet.

¹⁶ Artikel 19, § 2, van de AML-wet.

¹⁷ Artikel 35, § 1, van de AML-wet.

¹⁸ Artikel 21, § 1, 4°, van de AML-wet.

Een wisselkantoor leeft zijn verplichtingen niet na wanneer het, voor een verrichting ten belope van minder dan 3.000 euro¹⁹, over geen enkele informatie beschikt aan de hand waarvan een link met andere verrichtingen kan worden opgespoord.

- inconsequente toepassing van in de procedures gedefinieerde identificatiedrempels:

De FSMA heeft discrepanties vastgesteld tussen verschillende agentschappen van een wisselkantoor. De door de loketmedewerkers toegepaste identificatiedrempels verschilden van het ene agentschap tot het andere. De door het wisselkantoor gedefinieerde procedure werd niet uniform toegepast.

- criteria voor WG/FT-vermoedens:

Verschillende wisselkantoren hebben in hun procedures, en ter attentie van hun loketmedewerkers, criteria gedefinieerd op basis waarvan een WG/FT-vermoeden kan rijzen, en die aanleiding moeten geven tot de verplichte identificatie van de cliënt. Die criteria werden echter door de loketmedewerkers niet toegepast tijdens hun dagelijks werk.

Tijdens iedere inspectie hebben de inspecteurs met de verantwoordelijken van de wisselkantoren gesproken over de toegepaste **maatregelen** om zich te vergewissen van de toereikendheid van de door die wisselkantoren uitgewerkte identificatiedrempels. Op die manier wensten de inspecteurs te bepalen of een wisselkantoor een doeltreffend organisatorisch kader had gedefinieerd om het risico te beperken dat een cliënt verschillende opeenvolgende verrichtingen zou uitvoeren onder de identificatiedrempels zoals vastgesteld in de procedures van het wisselkantoor (fenomeen van de “**opsplitsing**”).

Naar aanleiding van de inspectie hebben de meeste wisselkantoren **de identificatiedrempels fors verlaagd**, wat resulteerde in de identificatie van de meeste van hun cliënten. Bepaalde kantoren hebben beslist om hun cliënten vanaf 1 euro te identificeren.

2.2.3 Goede praktijken

In het licht van die vaststellingen beveelt de FSMA de volgende goede praktijken aan inzake de identificatie van cliënten wegens opeenvolgende verrichtingen bij een wisselkantoor:

↳ **Leg lage identificatiedrempels vast**

¹⁹ Zie de voetnoot 10.

De FSMA is van oordeel dat de vaststelling van een identificatiedrempel – zelfs een minimalistische van 1 euro – bijzonder doeltreffend is om de WG/FT-risico's te beperken.

↳ **Automatiseer het verbod op verrichtingen**

De FSMA beveelt het gebruik van een computerprogramma aan waarmee onmogelijk een verrichting kan worden uitgevoerd indien de cliënt niet is geïdentificeerd.

↳ **Neem geen genoegen met de gezichtsherkenning door uw personeelsleden**

Personen die verrichtingen opsplitsen met WG/FT-bedoelingen, kunnen gemakkelijk misbruik maken van een identificatiesysteem van regelmatige cliënten dat uitsluitend op de gezichtsherkenning door de loketmedewerkers zou berusten.

Zo'n systeem is niet doeltreffend, omdat eenzelfde persoon naar verschillende agentschappen of bij verschillende loketmedewerkers zou kunnen gaan. Bovendien maakt het volume van de verrichtingen een doeltreffende en betrouwbare identificatie door de loketmedewerkers illusoir.

2.3 Derde landen met een hoog risico – Staten zonder of met een lage belasting

2.3.1 Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader

Wisselkantoren moeten verhoogde waakzaamheidsmaatregelen²⁰ nemen, meer bepaald:

- bij zakelijke relaties of occasionele verrichtingen met personen **die verband houden met een derde land met een hoog risico**²¹;
- bij verrichtingen die enig verband houden met een Staat zonder of met een lage belasting²².

Om deze verplichtingen na te komen, moeten wisselkantoren **procedures** uitwerken en invoeren voor het opsporen van deze zakelijke relaties en verrichtingen die verband houden met een derde land met een hoog risico of met een Staat zonder of met een lage belasting.

Het volstaat niet om te beschikken over de lijst van Staten zonder of met een lage belasting en over de lijst van derde landen met een hoog risico. Het is belangrijk dat wisselkantoren daadwerkelijk aan de hand van deze lijsten waakzaamheidsmaatregelen uitwerken om die te kunnen toepassen bij welbepaalde verrichtingen of zakelijke relaties.

Wisselkantoren moeten erop toezien dat de **loketmedewerkers**:

- vertrouwd zijn met het begrip ‘Staten zonder of met een lage belasting’ en ‘derde landen met een hoog risico’;
- weten waar ze een volledige en up-to-date lijst kunnen terugvinden van Staten zonder of met een lage belasting en derde landen met een hoog risico;
- zo nodig verhoogde waakzaamheidsmaatregelen nemen.

²⁰ Op 26 oktober 2020 heeft de FSMA een nieuwsbrief gepubliceerd over derde landen met een hoog risico, Staten zonder of met een lage belasting, financiële embargo's en bevrozing van tegoeden. Via deze link komt u terecht op de FSMA-website in de rubriek waar u deze nieuwsbrief kan terugvinden: <https://www.fsma.be/nl/strijd-tegen-witwassen-van-geld-en-financiering-van-terrorisme>

²¹ Artikel 38, § 1 van de AML-wet.

²² Artikel 39, 1° van de AML-wet.

2.3.2 Vaststellingen

Tijdens haar inspecties heeft de FSMA de volgende vaststellingen gedaan:

- bepaalde wisselkantoren konden geen lijst voorleggen van Staten zonder of met een lage belasting, of wisten niet waar ze die lijst konden terugvinden. Een loutere verwijzing naar het Koninklijk besluit waar deze landen in opgelijst zijn²³ volstaat geenszins aangezien de personeelsleden van het wisselkantoor er niet in slagen dit Koninklijk besluit en de erin opgenomen lijst terug te vinden;
- bepaalde wisselkantoren maakten gebruik van lijsten met landen (derde landen met een hoog risico en Staten zonder of met een lage belasting) maar die lijsten waren niet volledig, onder meer omdat ze niet waren bijgewerkt²⁴.

2.3.3 Goede praktijk

In het licht van die vaststellingen, raadt de FSMA de volgende goede praktijk aan voor het opsporen van verrichtingen waarbij een derde land met een hoog risico of een Staat zonder of met een lage belasting betrokken is:

Automatiseer het bijwerken van de lijst van derde landen met een hoog risico en van Staten zonder of met een lage belasting

Om de verhoogde waakzaamheidsmaatregelen toe te passen, die cruciaal zijn voor WG/FT-preventie, is het tijdig opsporen van verrichtingen met een mogelijk verhoogd risico van doorslaggevend belang.

De FSMA raadt dan ook een automatisering (zelfs eenvoudig, met een herinnering in de agenda) aan van de procedure voor het bijwerken van de lijst van derde landen met een hoog risico en van Staten zonder of met een lage belasting.

De FSMA raadt aan om de lijst veelvuldig en op regelmatige tijdstippen te controleren.

²³ Koninklijk besluit van 1 maart 2016 tot wijziging van artikel 179 van het KB/WIB 92 betreffende de lijst van Staten zonder of met een lage belasting, *B.S.*, 11 maart 2016.

²⁴ De FATF werkt de lijsten verschillende keren per jaar bij, waarbij landen worden weggelaten en toegevoegd aan de zwarte en grijze lijst.

2.4 Waakzaamheidsmaatregelen afgestemd op het vastgesteld risiconiveau

2.4.1 Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader

De waakzaamheidsmaatregelen die een wisselkantoor neemt, zijn afgestemd op het resultaat van een **individuele beoordeling van de WG/FT-risico's**²⁵.

Bij deze individuele beoordeling van de WG/FT-risico's wordt rekening gehouden met:

- de algemene risicobeoordeling van het wisselkantoor en meer bepaald met de daarbij, gezien de activiteiten van het wisselkantoor, in aanmerking genomen variabelen die wijzen op een verhoogd risico of een gering risico;
- de bijzondere kenmerken van de cliënt en de zakelijke relatie of de betrokken verrichting, m.a.w. alle informatie die het wisselkantoor heeft ingewonnen tijdens de uitvoering van zijn waakzaamheidsverplichtingen.

Als een cliënt wordt ingedeeld als een verhoogd WG/FT-risico, moet de entiteit ten aanzien van die cliënt **verhoogde waakzaamheidsmaatregelen** nemen. In sommige gevallen is de entiteit verplicht om verhoogde waakzaamheidsmaatregelen te treffen.

Andersom, indien een cliënt een **gering risico** vormt, *kan* de entiteit vereenvoudigde waakzaamheidsmaatregelen nemen voor zover de entiteit een dergelijke categorie heeft.

Hoe dan ook moet een wisselkantoor **aan de FSMA kunnen aantonen** dat de genomen waakzaamheidsmaatregelen zijn afgestemd op het geïdentificeerde WG/FT-risico²⁶.

2.4.2 Vaststellingen

De FSMA heeft vastgesteld dat:

- de risicocategorieën onvoldoende gekend waren door de personeelsleden van de wisselkantoren en/of door de AMLCO;
- bepaalde wisselkantoren niet systematisch een individuele risicobeoordeling uitvoerden of deze beoordeling niet volledig uitvoerden;

²⁵ Artikel 19, § 2 van de AML-wet.

²⁶ Artikel 19, § 2 van de AML-wet.

- één wisselkantoor niet naging of de transacties wel degelijk afgestemd waren op de kenmerken van de cliënt en de verstrekte informatie;
- één wisselkantoor zijn procedures voor het opsporen van atypische verrichtingen niet toepaste;
- één wisselkantoor niet de nodige informatie inzamelde om de waakzaamheidsmaatregelen toe te passen voor het opsporen van atypische verrichtingen.

2.4.3 Goede praktijk

In het licht van die vaststellingen, raadt de FSMA de volgende goede praktijk aan voor het toepassen van evenredige waakzaamheidsmaatregelen:

↳ Wees kritisch

Een individuele risicobeoordeling uitvoeren en vervolgens de gepaste waakzaamheidsmaatregelen nemen, is geen goede praktijk maar een wettelijke verplichting.

Een individuele risicobeoordeling is een praktijkoefening die kritisch denken vereist. Onderworpen entiteiten moeten erop toezien dat hun personeelsleden doordrongen zijn van het belang van een correct uitgevoerde individuele beoordeling, dat ze de criteria kennen die in de procedures gehanteerd worden voor de indeling van cliënten in een bepaalde categorie en dat ze de reflex hebben om die criteria bij twijfel op te zoeken.

2.5 Procedures voor de naleving van embargo's

2.5.1 Herhaling van de vereisten van het wettelijk kader

Wisselkantoren moeten maatregelen uitwerken en toepassen om de **bindende bepalingen over financiële embargo's** na te leven²⁷.

De bepalingen over financiële embargo's, bevroering van tegoeden of andere bindende maatregelen (doorgaans samen "financiële sancties" genoemd) en de waakzaamheidsplichten die zijn opgelegd in het kader van de strijd tegen het terrorisme, de

²⁷ Dit begrip is gedefinieerd in artikel 4, 6° van de AML-wet (hierna 'bindende bepalingen').

financiering van het terrorisme of de financiering van de proliferatie van massavernietigingswapens, moeten worden nageleefd en toegepast, los van enige risicoanalyse.

Wisselkantoren moeten passende gedragslijnen, procedures of interne maatregelen uitwerken en toepassen om te voldoen aan de bindende bepalingen²⁸. Het **cliëntacceptatiebeleid** moet het ook mogelijk maken om bindende bepalingen ten uitvoer te leggen²⁹.

Bovendien moeten wisselkantoren een **toezichtssysteem** invoeren om de naleving van de bindende bepalingen te waarborgen³⁰.

Alle personeelsleden moeten voldoende kennis hebben van deze materie en van de interne opsporingsprocedures en moeten weten hoe te reageren ingeval een bepaalde verrichting een inbreuk zou vormen op een financiële sanctie³¹.

Tot slot herhaalt de FSMA dat de Algemene Administratie van de Thesaurie (FOD Financiën) in kennis gesteld moet worden van (vermeende) inbreuken op de financiële sancties.

2.5.2 Vaststellingen

De FSMA heeft vastgesteld dat er ten minste één wisselkantoor geen gedragslijnen, procedures of interne maatregelen had uitgewerkt om te voldoen aan de bindende bepalingen betreffende financiële embargo's.

Bovendien beschikte dit wisselkantoor niet over een toezichtssysteem voor financiële embargo's.

Door deze situatie is een cliënt erin geslaagd om roebels om te wisselen terwijl er eensluidende aanwijzingen waren dat hij banden had met het Russische regime waaraan internationale sancties zijn opgelegd, en dit zonder dat het wisselkantoor hem hierover ook maar enige vraag had gesteld.

²⁸ Artikel 8, § 1, 3° van de AML-wet.

²⁹ Artikel 9, § 3 van het reglement van 3 juli 2018.

³⁰ Artikel 24 van het reglement van 3 juli 2018.

³¹ Artikel 11, § 1, tweede lid van de AML-wet.

3 Conclusies

Ondanks de versterking van de preventieve stelsels SWG/FT die verder doorgevoerd werden ten gevolge van vorige controles, hebben de inspecties uitgewezen dat er nog ruimte is voor verbetering in de hele sector van de wisselkantoren, in het bijzonder op het vlak van de toepassing van procedures, gedragslijnen en interne maatregelen die door de wisselkantoren worden uitgewerkt.

De FSMA herinnert eraan dat het geenszins volstaat om over een organisatie “op papier” te beschikken: enkel het daadwerkelijk toepassen van de organisatorische maatregelen die een wisselkantoor heeft uitgewerkt, maakt een doeltreffende strijd mogelijk tegen het misbruik van de financiële sector voor het witwassen van geld of het financieren van terrorisme.

De FSMA zal in 2025 haar controleacties verderzetten ten aanzien van de sector van de wisselkantoren, en in het bijzonder om na te gaan of de maatregelen die de wisselkantoren na de inspecties hebben aangekondigd om hun organisatie te verbeteren, daadwerkelijk zijn toegepast en of ze doeltreffend zijn.

Zo nodig zal de FSMA gebruikmaken van de bevoegdheden die haar zijn toegekend door de AML-wet³² en herstelmaatregelen opleggen (een bevel, een dwangsom, vervanging van bestuurders/zaakvoerders, schorsing van de uitoefening van het bedrijf of zelfs de schrapping van een wisselkantoor dat ernstig in gebreke blijft) en/of geldboetes.

³² Artikelen 101 en 102 van de AML-wet.