

# Compliance en witwassen in het betaald voetbal: (g)een Belgisch wondermiddel?

*Niels Appermont en William Bull\**

De tijd dat voetbal louter een sport was, ligt ver achter ons. Ter illustratie: sport wordt geacht goed te zijn voor meer dan 2% van het bbp en ongeveer 3% van de werkgelegenheid in de Europese Unie (EU). Betaald voetbal speelt daarin een grote rol (Houben e.a. 2021, p. 13). Overheden, voetbalorganisaties en belangengroepen lobbyen om internationale voetbaltoernooien te organiseren en zo de aandacht van de wereld te trekken. Helaas heeft deze vorm van concurrentie geleid tot beschuldigingen, onderzoeken en zelfs veroordelingen wegens fraude.

Het wekt dan ook nauwelijks verbazing dat, samen met de groei van de sector, vragen over de noodzaak van goed bestuur en naleving op de voorgrond treden wanneer wordt gesproken over de leiding en het management van professionele voetbalclubs. In het afgelopen decennium is bijvoorbeeld door de Financial Action Task Force (FATF), de internationale antiwitwaswaakhond, herhaaldelijk de aandacht gevestigd op het witwassen van geld in het betaald voetbal (FATF 2009, p. 21, 35).<sup>1</sup>

In deze bijdrage geven we eerst een korte illustratie van enkele gekende witwasrisico's in het betaald voetbal en van de aanhoudende en zelfs toenemende wereldwijde politieke aandacht voor goed bestuur in de sport en de bestrijding van witwaspraktijken in het bijzonder, met name door de instellingen van de EU. Dit omwille van de

\* Prof. dr. N. Appermont is hoofddocent aan de Universiteit Hasselt (België) en lid van de Law, Tax & Business Unit van het Centrum voor Overheid en Recht (CORe). Dr. W. Bull is universitair docent aan de Universiteit Maastricht (Nederland) en lid van het Maastricht European Private Law Institute.

<sup>1</sup> Zie ook de verklaring op p. 36 van het verslag: 'Clubs hebben grote financiële behoeften en er zijn vaak aanzienlijke bedragen mee gemoeid, vooral op de internationale transfermarkt, die vaak een schijnbaar irrationeel karakter heeft, terwijl de controle op de herkomst of de bestemming van de betalingen zwak of zelfs afwezig is' (vertaling door de auteurs).

impact die het Europeesrechtelijke juridische antiwitwaskader heeft voor de actuele benadering in België van het witwasrisico in het betaald voetbal. In het tweede deel staan we kort stil bij de Belgische ‘Operatie Zero’. Dit gerechtelijk onderzoek vormde de rechtstreekse aanleiding tot de invoering van het actuele Belgische antiwitwaskader. In het derde deel belichten we het antwoord dat de Belgische wetgever heeft geformuleerd op deze problematiek, met name de verplichte onderwerping van de Belgische sector van het betaald voetbal aan de preventieve antiwitwasreglementering.

De reikwijdte van deze bijdrage is derhalve beperkt tot het witwassen van geld als specifiek geval van fraude in het beroepsvoetbal. Bovendien richt dit artikel zich voornamelijk op de Belgische situatie.

### **Witwasrisico’s in het (beroeps)voetbal**

#### *Het begrip witwassen en de kwetsbaarheid van de voetbalsector*

Het is niet eenvoudig om een exacte definitie te geven van het begrip witwassen van geld (Van Duynen e.a. 2018, p. 91 e.v.). De FATF geeft de volgende omschrijving: ‘Het witwassen van geld is het verwerken van (...) criminele opbrengsten om hun illegale oorsprong te verhullen.’<sup>2</sup> Witwassen heeft dus betrekking op het verbergen en eventueel ‘saneren’ van criminele opbrengsten (Nelen 2021, p. 125). In de ‘plaatsingsfase’ probeert de witwasser illegale winsten in het financiële stelsel te brengen. In de ‘gelaagde fase’ voert de witwasser een reeks omzettingen of verplaatsingen van de fondsen uit om ze van hun bron te verwijderen. Ten slotte, in de ‘integratiefase’, komen de middelen opnieuw in de legale economie terecht. Dit kan gebeuren via investeringen in financiële instrumenten, onroerend goed, zakelijke ondernemingen of luxegoederen.

Volgens het FATF-rapport ‘Money laundering through the football sector’ van 2009 wordt de voetbalsector gekenmerkt door verschillende kwetsbaarheden voor het witwassen van geld (FATF 2009, p. 14 e.v.). Deze kwetsbaarheden houden verband met de structuur van de sector, de financiële kenmerken van de sector en de culturele dimensie van de sector. De markt is immers gemakkelijk te penetreren en

2 Zie [www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/](http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/).

bestaat uit een complex netwerk van belanghebbenden (federaties, clubs, spelers, tussenpersonen, enz.) die een grote onderlinge afhankelijkheid vertonen. Historisch gezien was het management van voetbalclubs soms niet professioneel en opereert de sector via een verscheidenheid aan juridische structuren (vennootschappen, verenigingen zonder winstoogmerk, stichtingen, enz.). Wat de financiële dimensie betreft werd geconstateerd dat met de transacties in de sector aanzienlijke bedragen gemoeid zijn, maar dat deze transacties ook worden gekenmerkt door een irrationeel en volatiel karakter, niet in de laatste plaats vanwege de onvoorspelbaarheid van toekomstige sportieve resultaten. Voetbalclubs hebben vaak ook grote financiële behoeften, aangezien zij vaak hoge kosten hebben, maar hun financiële *returns* sterk afhankelijk zijn van volatiele sportieve resultaten. Ten slotte vervult het voetbal een bijzondere maatschappelijke rol, zodat het ook een status heeft waarmee mensen graag worden geassocieerd. Dit geldt ook voor personen die criminele activiteiten verrichten. Volgens het FATF-rapport zoeken personen uit de criminele wereld vaak ook een zekere status buiten deze wereld (FATF 2009, p. 16).

De structuur en zakelijke transacties van de voetbalsector kunnen zich lenen voor verschillende gevallen van witwassen. Contracten inzake beeldrechten (KEA e.a. 2009, p. 113), reclamecontracten en sponsorcontracten kunnen worden gebruikt als instrumenten voor het witwassen van geld, vooral wanneer geldbedragen worden overgemaakt naar rekeningen in (risicovolle) derde landen die geen EU-lidstaten zijn (Europese Commissie 2019a, p. 233). Voorts kan de waarde van spelers worden opgeblazen voor witwasdoeleinden, bijvoorbeeld door in een spelerscontract een koopclausule op te nemen die veel hoger is dan de werkelijke waarde van de speler, om van een andere club een hogere betaling te ontvangen voor de transfer van de speler, waardoor een verkapte deal wordt verhuld die losstaat van de transfer zelf (Cindori & Manola 2020, p. 888). Daarnaast kunnen investeringen in clubs met financiële problemen of ondoorzichtige eigendomsstructuren gepaard gaan met middelen van illegale oorsprong (FATF 2009, p. 18, 20). Andere mogelijke methoden zijn het kopen van lege toeschouwersstoelen, het opblazen van inkomsten uit kaartverkoop en vastgoedontwikkeling in de buurt van stadions (Mehdi 2016, p. 109; KEA e.a. 2009, p. 111). Door een gebrek aan (betrouwbare) gegevens is echter weinig bekend over de werkelijke omvang van het witwassen van geld (Nelen 2022, p. 31).

*Aandacht vanwege instellingen van de EU, met toenemende focus op het betaald voetbal*

Als bevoegdheidsgebied heeft het sportbeleid een langdurige, maar vrij complexe relatie met het EU-recht (Weatherill 2018, p. 6-23; Gardner e.a. 2012, p. 146-205; Cattaneo & Parrish 2020, p. 15-59). Het Europese antiwitwaskader is echter gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als rechtsgrondslag. In principe kan dus eender welke sector, en dus ook de beroepssport of de sector van het betaald voetbal, hieraan worden onderworpen door de EU op grond van deze veel meer algemene, economische rechtsgrondslag. De Europese instellingen hebben tot op heden echter niet de stap gezet om deze sector(en) ook daadwerkelijk te onderwerpen aan het Europese antiwitwaskader, niettegenstaande uit allerlei beleidsdocumenten en standpuntnames blijkt dat de Europese instellingen zich wel degelijk bewust zijn van witwasrisico's. Met name in het betaald voetbal.

Zo onderstreepte de Europese Commissie in haar *White Paper on Sport* de noodzaak van de ontwikkeling van beginselen van goed bestuur in de sport en het belang van de bestrijding van het witwassen van geld (Europese Commissie 2007, p. 12-13). De Commissie erkende dat zij een rol kan spelen bij het helpen ontwikkelen van mechanismen van deugdelijk bestuur in de sportsector, waaronder licentiesystemen (Europese Commissie 2007, p. 12, 16), en verklaarde dat zij zal blijven toezien op de uitvoering van de EU-wetgeving tegen het witwassen van geld in de lidstaten met betrekking tot de sportsector (Europese Commissie 2007, p. 16). Voorts merkte de Commissie op dat de antiwitwasmechanismen van de EU vanwege de grensoverschrijdende aspecten van sport ook in de sportsector moeten worden toegepast. In het *witboek* werd ook uitdrukkelijk een verband gelegd met spelersmakelaars (Europese Commissie 2007, p. 15).

De kwestie van het witwassen van geld werd vervolgens regelmatig opnieuw onder de aandacht gebracht door het Europees Parlement in zijn resolutie van 17 juni 2010 over spelersmakelaars in de sport (Europees Parlement 2010). In deze resolutie wierp het Parlement op dat spelersmakelaars een centrale rol spelen in de financiële stromen die door de professionele sport lopen, die vaak niet transparant zijn en hen vatbaar maken voor illegale activiteiten.

Het Europees Parlement heeft in een resolutie van 11 juni 2015 ook nota genomen van onthullingen over corruptie op hoog niveau binnen de FIFA (Europees Parlement 2015). Het Parlement nam met name nota van het feit dat verschillende FIFA-functionarissen door de Zwitserse autoriteiten waren gearresteerd op beschuldiging van het witwassen van geld. Het Europees Parlement benadrukte dat goed bestuur een voorwaarde is voor een zelfregulerende regeling en dat 'corruptie en witwassen intrinsiek met elkaar verbonden zijn en een groot aantal lidstaten is getroffen door wedstrijdvervalsing en andere financiële misdrijven die vaak verband houden met criminele organisaties die op internationale schaal opereren' (Europees Parlement 2015, overw. 9 en 16). Het Europees Parlement was ook ingenomen met het akkoord over de aanneming van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn en steunde het proactieve gebruik van alle middelen waarin die richtlijn voorziet om dit probleem aan te pakken. Ook riep het de Europese Commissie op om consequent toe te zien op de EU-wetgeving tegen het witwassen van geld, om ervoor te zorgen dat deze toereikend is om corruptie in de sport te bestrijden en te zorgen voor toezicht op in de EU geregistreerde sportbestuursorganen en hun functionarissen (Europees Parlement 2015, overw. 28).

Op 24 juli 2019 stelde de Europese Commissie in een tweejaarlijkse supranationale risicobeoordeling die vereist is op grond van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn, dat de risico's van witwassen in het betaald voetbal op EU-niveau al lang zijn onderkend en dat de complexe organisatie en het gebrek aan transparantie van het profvoetbal een vruchtbare bodem hebben gecreëerd voor het gebruik van illegale middelen (Europese Commissie 2019a, p. 5). De Commissie bevestigde haar conclusie dat de sector van het beroepsvoetbal kwetsbaar is voor het witwassen van geld. Belangrijk is dat de Commissie heeft aanbevolen dat 'de lidstaten moeten nagaan welke actoren onder de verplichting tot het melden van verdachte transacties dienen te vallen en welke vereisten dienen te gelden voor de controle en registratie van de herkomst van rekeninghouders en de begunstigden van gelden' (Europese Commissie 2019a, p. 19). In het werkdocument bij dit verslag wordt benadrukt dat contracten inzake portretrechten, reclamecontracten en sponsorcontracten vaak gepaard gaan met ondoorzichtige geldstromen, waarbij geld vaak wordt overgemaakt via rekeningen van offshore-entiteiten in derde landen (Europese Commissie 2019b, p. 233). In het werkdocument van de diensten van de Commissie

wordt voorts gewezen op een gebrek aan transparantie met betrekking tot de transfers van spelers en de werkelijke eigendom van voetbalclubs (Europese Commissie 2019b, p. 235-236). Hoewel in het verslag ook wordt opgemerkt dat er al bepaalde acties zijn ondernomen om de situatie te verbeteren, zoals het Transfer Matching System van de FIFA,<sup>3</sup> wordt geconcludeerd dat dit nog niet voldoende is en dat zelfregulering niet in de plaats mag komen van het werk van de autoriteiten (Europese Commissie 2019b, p. 238).

Deze bevindingen werden grotendeels hernomen in de meest recente supranationale risicobeoordeling van de Europese Commissie van 27 oktober 2022. De oproep aan de lidstaten met betrekking tot het betaald voetbal van 2019 wordt in dit document hernomen (Europese Commissie 2022a, p. 27). In het bijhorende werkdocument wordt opnieuw een uitgebreide analyse gemaakt van de diverse witwasrisico's in het betaald voetbal. In het bijzonder worden spelerstransfers, investeringen in voetbalclubs, gokken en het toekennen van sportevenementen als risicovolle transacties beschouwd (Europese Commissie 2022b, p. 249).

Kortom, we kunnen concluderen dat de instellingen van de EU reeds lang geleden het belang hebben erkend van de toepassing van beginselen van deugdelijk bestuur, zoals transparantie en verantwoordingsplicht, in sportorganisaties om de naleving te bevorderen en wanpraktijken in de sport, zoals wedstrijdvervalsing, corruptie en het witwassen van geld, te helpen bestrijden. De toepassing van dergelijke beginselen wordt zelfs steeds meer beschouwd als een voorwaarde voor de autonomie van sportorganisaties (Houben & Nuyts 2021, p. 19).

Niettegenstaande de aandacht die reeds uitging naar de witwasrisico's binnen het betaald voetbal, heeft de EU er tot op heden voor gepocht om het betaald voetbal niet te onderwerpen aan het toepassingsgebied van de vierde en vijfde anti-witwasrichtlijn.<sup>4</sup>

3 'Agents threaten FIFA with legal action of transfer payment cap plans', BBC 22 januari 2020, [www.bbc.com/sport/football/51211078](http://www.bbc.com/sport/football/51211078).

4 Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme, 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 (vierde antiwitwasrichtlijn); Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (vijfde antiwitwasrichtlijn).

*‘Operatie Zero’ als aanleiding tot een wetgevend ingrijpen*

In België heeft het federaal parket eind 2018 in het kader van ‘Operatie Zero’ meer dan veertig huiszoeken verricht in het hele land en daarbuiten. Er werden verschillende huiszoeken verricht bij voetbalclubs die uitkomen in de Belgische eerste divisie, de Jupiler Pro League. Verschillende clubfunctionarissen, (ex-)coaches, spelersmakelaars en zelfs officiële scheidsrechters werden aangehouden en ondervraagd. Deze huiszoeken en verhoren vonden plaats in het kader van een grootschalig onderzoek naar wedstrijdvervalsing, financiële fraude, belastingontduiking en witwassen. Een van de betrokken spelersmakelaars, de heer Veljkovic, koos ervoor om voor het eerst gebruik te maken van een nieuw ingevoerde berouwregeling in het Belgische strafrecht en heeft sindsdien een deal gesloten met de autoriteiten in ruil voor het verstrekken van alle relevante informatie en bewijzen in zijn bezit. In januari 2022 kondigde de Belgische justitie aan dat niet minder dan 56 personen die betrokken zijn bij het beroepsvoetbal in staat van beschuldiging zouden worden gesteld, onder wie clubbestuurders, (voormalige) ambtenaren van de Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB), spelersmakelaars, coaches en officiële scheidsrechters. Volgens de lijst van aanklachten gaat het om twaalf betaaldvoetbalclubs in België. Volgens de autoriteiten en volgens verklaringen van de heer Veljkovic bestond een specifieke witwasmethode uit het opstellen van valse contracten voor scoutingactiviteiten die in werkelijkheid niet plaatsvonden. Vervolgens werden facturen op basis van deze contracten door de clubs door tussenkomst van insiders betaald aan bedrijfsstructuren in het buitenland. Dit geld werd vervolgens teruggeleid naar België en in contanten geïnd om geheime commissies te betalen aan clubfunctionarissen, coaches en andere actoren, en zo de belastingen te ontduiken. Een andere methode bestond erin dure luxehorloges als geschenk aan te bieden aan clubfunctionarissen om de gewenste transfers van spelers te regelen. Op het moment van schrijven is de zaak nog in behandeling bij de Belgische justitie.<sup>5</sup> Diverse personen die onder verdenking waren gesteld zijn inmiddels een schikking aangegaan met de Belgische justitiële autoriteiten.

5 Zie <https://sporza.be/nl/categorie/voetbal/onderzoek-belgisch-voetbal/>.

Het Belgische voorbeeld, dat dateert van ruim na het FATF-verslag van 2009, illustreert de kwetsbaarheid van de sector voor criminele activiteiten en wanpraktijken. Afgezien van het feit dat dergelijke praktijken op zich zeer schadelijk zijn voor de sector, zijn zij ook desastreus voor het publieke imago van de sector en kunnen zij ernstige gevolgen hebben, zelfs voor actoren in het beroepsvoetbal die niet betrokken zijn bij enige criminele activiteit. Zo is zowel in België als in Nederland reeds gemeld dat profvoetbalclubs moeilijkheden ondervinden om basisbankdiensten te verkrijgen wegens de slechte reputatie van de sector, *onder meer* als gevolg van bezorgdheid over het witwassen van geld (Swennen 2021, p. 117; Steenwijk 2021, p. 358).<sup>6</sup> ‘Operatie Zero’ is met name relevant voor deze bijdrage, nu dit schandaal de rechtstreekse aanleiding was voor de Belgische wetgever om het Europese antiwitwaskader rechtstreeks van toepassing te verklaren op het Belgische betaald voetbal.

## **De toepassing van de antiwitwaswetgeving op het beroepsvoetbal in België**

### *Kern van het Belgische antiwitwaskader*

De publieke aandacht die door ‘Operatie Zero’ werd gewekt, in combinatie met het feit dat de Belgische overheid werkte aan de vereiste omzetting van de vijfde anti-witwasrichtlijn in Belgisch recht, gaf de Belgische wetgever een impuls om de Belgische beroepsvoetbalsector te onderwerpen aan de Belgische preventieve antiwitwaswet (PAW) (Appermont & Bull 2023, p. 39-41; Houben 2022, p. 812).<sup>7</sup> Dit mede in navolging van de oproep van de Europese Commissie. Dit alles betekent dat er een grote verwevenheid is tussen het Belgische antiwitwaskader en de Europese richtlijnen waarop dit nationale kader gebaseerd is. Het preventieve rechtskader tegen het witwassen van geld is inderdaad grotendeels geharmoniseerd op het niveau van de EU. België

6 Zie ook ‘Rabobank weert voetbalclubs’, *De Telegraaf* 20 augustus 2019, [www.telegraaf.nl/financieel/367353532/rabobank-weert-voetbalclubs](http://www.telegraaf.nl/financieel/367353532/rabobank-weert-voetbalclubs).

7 Wet van 18 september 2017 betreffende de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en de beperking van het gebruik van contant geld, *Belgisch Staatsblad* 6 oktober 2017, zoals gewijzigd bij de wet van 20 juli 2020 houdende diverse bepalingen inzake de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en de beperking van het gebruik van contant geld, *Belgisch Staatsblad* 5 augustus 2020.



gaat hiermee verder dan wat de toepasselijke Europese richtlijnen vereisen. Deze richtlijnen vormen echter een zogeheten ‘minimum-harmonisatie’ (Appermont & Bull 2023, p. 19). Dit betekent dat de EU-lidstaten verder kunnen gaan dan de minimumverplichtingen opgelegd door de EU. Dit blijkt uit artikel 4 van de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de lidstaten het toepassingsgebied van de richtlijn, overeenkomstig de risicogebaseerde benadering, *moeten uitbreiden* tot andere beroepen of categorieën van ondernemingen die zich bezighouden met activiteiten die in het bijzonder kunnen worden gebruikt voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. Het besluit van België om het toepassingsgebied van de verplichte entiteiten uit te breiden tot actoren uit de sector van het beroepsvoetbal is dus in overeenstemming met het Europese rechtskader. Tot op heden is België echter de enige EU-lidstaat die deze stap heeft gezet.

Uiteraard viel de Belgische beroepsvoetbalsector reeds onder de algemene strafbepaling in het Belgische wetboek van strafrecht betreffende het witwassen van geld (art. 505 Strafwetboek), aangezien deze bepaling van algemene toepassing is. Hetzelfde geldt voor andere rechtsgebieden, zoals bijvoorbeeld deel 7 van de Proceeds of Crime Act 2002 in het Verenigd Koninkrijk of artikel 420bis van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

De Belgische innovatie bestond er veeleer in dat de Belgische wetgever ervoor koos de Belgische beroepsvoetbalsector op te nemen in het preventieve antiwitwaswetgevingskader, dat erop gericht is (nieuwe) witwasactiviteiten aan het licht te brengen door private actoren als ‘poortwachters’ te betrekken bij de – hoofdzakelijk publieke – taak van preventie, opsporing en bewijsgaring van (potentiële) criminele activiteiten (Seer 2015, p. 61).

Daartoe heeft de Belgische wetgever ‘professionele topvoetbalclubs’, ‘spelersmakelaars in de voetbalsector’ en de KBVB als ‘onderworpen entiteiten’ in de PAW opgenomen. De wet die deze actoren aan de PAW onderwerpt, is in juli 2021 in werking getreden, behalve voor de spelersmakelaars. Voor deze laatste categorie zal de wet op een later tijdstip in werking treden, aangezien er vanwege de constitutionele bevoegdheidsverdeling in het Belgische federale stelsel een akkoord moet worden gezocht tussen de Belgische federale overheid en de Belgische regionale overheden. Dit betekent dat Belgische voetbalclubs die deelnemen aan de competitie van het hoogste niveau in België en

de KBVB – maar nog niet de spelersmakelaars – voortaan onderworpen zijn aan alle eisen die de PAW aan ‘onderworpen entiteiten’ stelt. Zo zullen voetbalclubs en de KBVB een algemene beoordeling moeten maken van de witwasrisico’s waaraan zij blootstaan (‘risicobeoordeling op ondernemingsniveau’), interne gedragscodes, procedures en interne controlemaatregelen moeten ontwikkelen, een compliance officer moeten aanstellen en individuele risicobeoordelingen moeten maken van al hun individuele zakelijke relaties of occasionele transacties met cliënten op basis van het risicoprofiel van hun cliënten. Een dergelijke individuele risicobeoordeling kan geen statische oefening zijn die op één enkel moment wordt uitgevoerd, maar is veeleer een voortdurend proces. Normaliter zal een onderworpen entiteit aan elke cliënt een voorlopig risicoprofiel kunnen toekennen op basis van de ondernemingsbrede risicobeoordeling en zal zij een passend niveau van zorgvuldigheid moeten betrachten bij al haar transacties met die specifieke cliënt. In het licht van die transacties kan het risicoprofiel worden gewijzigd indien dit noodzakelijk blijkt. Dergelijke risiconiveaus kunnen variëren tussen laag, normaal en hoog.

Een dergelijke risicobeoordeling veronderstelt ook dat de verplichte entiteit in staat is haar cliënten te identificeren en hun identificatie te verifiëren, alvorens een zakelijke relatie of een ‘occasionele transactie’ (voor een bedrag van ten minste € 10.000) met dergelijke cliënten aan te gaan. De onderworpen entiteiten zijn derhalve ook verplicht de ‘uiteindelijke begunstigden’ van hun cliënten te identificeren en moeten passende maatregelen nemen om de (vaak ingewikkelde) eigendoms- en zeggenschapsstructuren van hun cliënten te onderzoeken. Wanneer een onderworpen entiteit de identiteit van een cliënt niet kan vaststellen of verifiëren, moet zij alle zakelijke relaties met die cliënt beëindigen of weigeren een nieuwe zakelijke relatie of een occasionele transactie aan te gaan. Voorts zijn de onderworpen entiteiten verplicht alle ‘atypische transacties’ van hun cliënten op te sporen en grondig te analyseren om witwasactiviteiten op te sporen. Dit zijn transacties die niet stroken met de kenmerken van de cliënt, zijn risicoprofiel of de aard van zijn zakelijke relatie met de onderworpen entiteit.

Indien de onderworpen entiteit weet, vermoedt of redelijke gronden heeft om te vermoeden dat hij op (een poging tot) witwasactiviteiten is gestuit, moet hij een melding doen bij de nationale financiële inlichtingeneenheid (FIU). Deze FIU zal de melding vervolgens onderzoeken en kan deze uiteindelijk onder de aandacht brengen van de open-

bare rechtspersonen die belast zijn met het onderzoek naar en de bestrijding van (financiële) criminaliteit. In België is dit de CFI (Cel voor Financiële Informatieverwerking).

*De eerste ervaringen met de nieuwe regelgeving*

Uit de voorgaande en zeer beknopte schets van de eisen die het preventieve wettelijke kader tegen het witwassen van geld stelt, kan worden afgeleid dat de toepassing van de PAW een aanzienlijke administratieve last vormt. Bovendien is de PAW, net als de Europese richtlijnen waarop zij is gebaseerd, oorspronkelijk ontworpen voor toepassing in de financiële sector.<sup>8</sup> Het PAW-kader hanteert derhalve verscheidene specifieke juridische begrippen die niet altijd gemakkelijk toepasbaar zijn op het beroepsvoetbal. Wie kan bijvoorbeeld worden beschouwd als een 'cliënt' die een 'zakelijke relatie' of een occasionele transactie voor meer dan € 10.000 aangaat met een voetbalclub of een nationale voetbalbond? Een club die een uitgaande transfer naar een andere club maakt, levert in zekere zin iets aan die andere club. Die andere club kan dus als zijn 'klant' worden beschouwd. Maar deze redenering lijkt niet op te gaan voor een inkomende transfer. Toch lijkt het kader op deze wijze te worden toegepast (Appermont & Bull 2023, p. 47-50). Bovendien worden er door de transfertermijnen die gangbaar zijn binnen het betaald voetbal zware tijdsbeperkingen opgelegd.

Wanneer een club gebruik maakt van de diensten van een spelersmakelaar als tussenpersoon, lijkt de club eerder de klant van die tussenpersoon te zijn dan andersom. Tot de inwerkingtreding van de PAW *ten aanzien van* spelersmakelaars in België lijkt dit een belangrijke lacune in het systeem te vormen. Hoe zit het met fans, sponsors, spelers, coaches, personeel, leveranciers, onafhankelijke wettelijke contractanten, de Pro League, de KBVB en zelfs de UEFA? Moeten zij (allen) worden aangemerkt als 'cliënten' van de clubs? Dit is allesbehalve een evidente oefening, aangezien de PAW het cliëntbegrip niet definieert. Wij hebben daarom gesuggereerd om dit begrip in te vullen op de wijze waarop het gewoonlijk begrepen wordt, met name als een

8 De oorspronkelijke personele werkingssfeer van de wet van 11 januari 1993, die aan de PAW voorafging, was vrijwel uitsluitend beperkt tot banken en andere financiële en kredietinstellingen.

persoon of entiteit die een dienst of een zaak koopt of verwerft van een andere persoon of entiteit (Appermont & Bull 2023, p. 45-46).

Kort gesteld zou dit impliceren dat fans die abonneementhouder zijn, fans die voor één wedstrijd voor meer dan € 10.000 aan bijvoorbeeld sponsorzitjes uitgeven, sponsors, andere voetbalclubs in geval van spelerstransfers, de Pro League, de KBVB en zelfs de UEFA 'cliënt' kunnen zijn van een professionele voetbalclub (Appermont & Bull 2023, p. 52-53).

Soortgelijke vragen rijzen in de context van de KBVB, met als extra moeilijkheid dat de KBVB als nationale voetbalbond zelf ook een regulerende rol vervult. Zo ontvangt de KBVB bijvoorbeeld heel wat belangrijke financieel-economische informatie vanwege clubs in het kader van de door de UEFA opgelegde (en zelf ontwikkelde) licentieprocedure. Stel nu dat de KBVB op basis van deze gegevens, al dan niet in combinatie met andere informatie, aanleiding heeft om te vermoeden dat een club zich potentieel bezondigt aan witwasactiviteiten. Dient de KBVB dan *de plano* het licentieproces stop te zetten en de toekenning van de licentie te weigeren, goed wetende dat deze beslissing een bijzonder omvangrijke economische schade kan veroorzaken voor de desbetreffende club? Stelt de KBVB zich dan bloot aan potentiële schadeclaims vanwege de betrokken club? Dit alles oogt momenteel nog hoogst onzeker.

Op het moment van schrijven ontbreken bovendien nog verdere uitvoeringsmaatregelen die van overheidswege zouden moeten worden vastgesteld. Het uitblijven daarvan lijkt te bevestigen dat de PAW zich niet op evidente wijze lijkt te laten verstaan met de sector van het betaald voetbal. Veel hangt dus nog af van de wijze waarop de toezichthouders de desbetreffende wettelijke bepalingen zullen interpreteren en toepassen op het beroepsvoetbal. In augustus 2022 werd in de Belgische pers gemeld dat negen Belgische clubs waren gecontroleerd (Bové 2022). Geen van de clubs bleek voorsnog volledig aan de eisen te voldoen. De mate van tekortschieten kon echter niet worden vastgesteld op basis van de publiek beschikbare informatie, zodat het ook om kleine verbeterpunten kan gaan. Uit het jaarverslag van CFI blijkt dat in werkingsjaar 2021 een tiental meldingen werd gedaan door de KBVB en vier vanwege voetbalclubs (CFI 2021, p. 35). Voor 2022 zal het aantal meldingen vermoedelijk hoger liggen, aangezien de PAW pas in werking trad in juli 2021 ten aanzien van deze entiteiten. De Belgische Pro League onderneemt gaandeweg wel belangrijke stap-

pen om de clubs te ondersteunen in het naleven van hun verplichtingen onder de PAW,<sup>9</sup> en organiseerde een forum om best practices te delen (Pro League 2022).

Het is volgens ons onduidelijk of het bestaande PAW-kader zich goed leent voor toepassing op het betaald voetbal en of verdere uitvoeringsmaatregelen deze situatie kunnen verhelpen. Bovendien kunnen we vaststellen dat uitsluitend Belgische actoren gelden als onderworpen entiteiten. De uitsluitende toepassing van dit kader op Belgische actoren kan een concurrentienadeel voor Belgische clubs inhouden. De Belgische Pro League anticipeerde hier onder meer op door de jaarlijkse zomertransferperiode met één week te verlengen.<sup>10</sup> Belgische clubs dienen immers heel wat papierwerk te verrichten om bijvoorbeeld een spelerstransfer te regelen. Zal dit nog mogelijk zijn wanneer er zich een opportuniteit stelt vlak voor het sluiten van de transferperiode? Bovendien kan het gebeuren dat buitenlandse clubs zullen weigeren om de noodzakelijke informatie over te maken aan Belgische clubs, of zullen de Belgische clubs niet eens in een transactie mogen treden met een buitenlandse club met een verdacht profiel.

Een gelijkgetrokken regelgevingskader, althans binnen de EU, lijkt een te verkiezen optie. Maar zijn professionele clubs in de hele EU, waar ook verschillende kleinere competities zijn, in staat om aan dergelijke administratieve lasten te voldoen? Dezelfde vraag kan worden gesteld met betrekking tot kleinere bonden en vooral voetbalmakelaars die op individuele basis werken. Aan de andere kant zou een gelijkgetrokken regelgevend kader binnen de EU een zeer krachtig signaal zijn naar de gehele sector. Bovendien hangt de doeltreffendheid van dit systeem grotendeels af van de kwaliteit van de handhaving door de overheidsinstanties.

De toepassing van antiwitwaswetgeving op het beroepsvoetbal mag derhalve niet worden beschouwd als een gemakkelijke of magische oplossing om snode activiteiten binnen het betaald voetbal in te dammen of te voorkomen (Appermont & Bull 2023, p. 96-99). In zijn huidige vorm lijkt het Europese rechtskader tegen het witwassen van geld, op grond van een analyse van het Belgische voorbeeld, niet erg

9 'Pro League en Altares Dun & Bradstreet samen tegen witwassen, fraude en corruptie', *Nieuwsblad* 9 december 2022, [www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20221209\\_94836978](http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20221209_94836978).

10 'Belgische transfermarkt sluit pas op 6 september en dat is goed nieuws voor transfers Joshua Zirkzee en Hans Vanaken', *Nieuwsblad* 23 augustus 2022, [www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20220822\\_96688034](http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20220822_96688034).

geschikt voor toepassing op professioneel voetbal, gelet op de specifieke sportieve en organisatorische kenmerken ervan. Niettemin overweegt de EU op het moment van schrijven een grondige herziening van het bestaande Europese antiwitwaskader dat wordt gevormd door de vierde en vijfde anti-witwasrichtlijn, en heeft zij voorgesteld de huidige richtlijnen te vervangen door één enkele Antiwitwasverordening,<sup>11</sup> vergezeld van een zesde richtlijn.<sup>12</sup> Hoewel de voorstellen van de Europese Commissie de beroepsvoetbalsector niet omvatten, worden in een ontwerpverslag van de Commissie economische en monetaire zaken en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement verschillende wijzigingen van de ontwerpverordening voorgesteld waardoor de beroepsvoetbalsector onder deze verordening zou vallen (Europees Parlement 2022). Door deze voorgestelde wijzigingen zouden topvoetbalclubs, spelersmakelaars en nationale voetbalbonden in het Europese AML-kader worden opgenomen. Op het ogenblik van schrijven is hierover echter nog geen uitsluitsel te geven.

## Conclusie

Samen met de groei van de sector van het betaald voetbal is ook het risico op criminele activiteiten, zoals witwaspraktijken, in toenemende mate op de voorgrond getreden. De EU-beleidsmakers zijn zich al lang bewust van de behoefte aan degelijke bestuurs- en *compliance*-mechanismen in het beroepsvoetbal, maar hebben zich tot dusverre grotendeels onthouden van directe wetgevende interventies en deze kwesties grotendeels overgelaten aan zelfregulering door de sector. Dit is bijzonder, aangezien de EU diverse andere sectoren wel heeft onderworpen aan het door haar ontwikkelde Europese antiwitwaskader. Toch lijkt het soms alsof de sector slechts één schandaal verwijderd is van meer stringente overheidsinmenging. Dit kan alvast wor-

11 Europese Commissie, 'Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering', COM(2021)420 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0420>.

12 Europese Commissie, 'Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de mechanismen die de lidstaten moeten instellen om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849', COM(2021)423 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0423>.

den geïllustreerd aan de hand van het Belgische voorbeeld. Na het losbarsten van een omvangrijk witwas-, corruptie- en matchfixingschandaal in het Belgische voetbal besloot de Belgische wetgever, als enige EU-lidstaat, om de sector van het betaald voetbal te onderwerpen aan de Belgische preventieve antiwitwaswetgeving. Zoals echter is gebleken, kan de toepassing van dergelijke wetgeving op het beroepsvoetbal niet meteen als een wondermiddel worden beschouwd. Er bestaat met name een gebrek aan afstemming tussen de institutionele architectuur van het betaald voetbal en de specifieke zakelijke kenmerken van de voetbalsector en de vereisten en opzet van de antiwitwaswetgeving, die op een Europeesrechtelijk raamwerk is gestoeld. Meer dan een jaar na de beslissing van de Belgische wetgever om deze stap te zetten, kan enkel worden vastgesteld dat het wettelijke kader nog niet volledig operationeel is, aangezien het nog niet in werking is getreden ten aanzien van spelersmakelaars en -agenten. Bovendien rijzen diverse andere vragen, zoals de correcte toepassing van specifieke juridische begrippen en concepten op de sector, de mate waarin de eigenheden van de sector (kunnen) worden erkend binnen dit wettelijke kader, de mate waarin dit kader zich laat vereenzelvigen met de superviserende rol van onder andere de FIFA, UEFA en de KBVB en dergelijke meer. De betrokkenen gaan nu aan de slag met deze regelgeving. Uit de praktijk komt naar voren dat dit ook enige *awareness-building* tot gevolg heeft, zoals onder meer blijkt uit de initiatieven die de Pro League hieromtrent ontwikkelt. Toch ware het volgens ons beter geweest om op voorhand na te gaan in welke mate de PAW nadere specificatie behoefde om te worden toegepast op de sector en nadere implementatieregels te ontwikkelen op grond van, bijvoorbeeld, een proefproject in samenwerking met de sector. Bovendien ware het beter geweest om de sector van het betaald voetbal op EU-niveau te onderwerpen aan het preventieve antiwitwaskader, teneinde een gelijk regulatorisch speelveld te bekomen. Er blijft dus nog werk aan de winkel.

## Literatuur

### Appermont & Bull 2023

N. Appermont & W. Bull, *Professional football and anti-money laundering. Assessment of the application of the Belgian anti-money laundering legal framework to professional football*, Cambridge: Intersentia 2023.

### Bové 2022

L. Bové, 'Voetbalclubs schieten nog tekort in strijd tegen witwassen', *De Tijd* 6 augustus 2022.

### Cattaneo & Parrish 2020

A. Cattaneo & R. Parrish, *Sports law in the European Union*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2020.

### CFI 2021

CTIF-CFI, 'Activiteitentverslag. Cel voor Financiële Informatieverwerking 2021', 2021, [www.ctif-cfi.be/images/documents/Dutch/Jaarverslagen/CFI\\_JAARVERSLAG\\_2021-DEF.pdf](http://www.ctif-cfi.be/images/documents/Dutch/Jaarverslagen/CFI_JAARVERSLAG_2021-DEF.pdf).

### Cindori & Manola 2020

S. Cindori & A. Manola, 'Particularities of anti-money laundering methods in football', *Journal of Money Laundering Control* (23) 2020, afl. 4, p. 885-897.

### Van Duyne e.a. 2018

P. van Duyne, J. Harvey & L. Gelemerova, *The critical handbook of money laundering: Policy, analysis and myths*, Londen: Palgrave Macmillan 2018.

### Europees Parlement 2010

Europees Parlement, 'Resolutie van het Europees Parlement van 17 juni 2010 over spelersmakers in de sport', 2011/C 236 E/14.

### Europees Parlement 2015

Europees Parlement, 'Resolutie van het Europees Parlement van 11 juni 2015 over de recente onthullingen van corruptiezaken op hoog niveau bij de FIFA', 2015/27305(RSP).

### Europees Parlement 2022

Europees Parlement, 'Ontwerpverslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme', 2021/0239(COD), 15 maart 2022.

### Europese Commissie 2007

Europese Commissie, *White Paper on Sport*, COM(2007)391 final.



**Europese Commissie 2019a**

Europese Commissie, 'Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten', COM(2019)370 final.

**Europese Commissie 2019b**

Europese Commissie, 'Commission Staff Working Document accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities', SWD(2019)650 final.

**Europese Commissie 2022a**

Europese Commissie, 'Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten', COM(2022)554 final.

**Europese Commissie 2022b**

Europese Commissie, 'Commission Staff Working Document accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities', SWD(2022)344 final.

**FATF 2009**

Financial Action Task Force, *Money laundering through the football sector*, Parijs: FATF/OESO 2009.

**Gardiner e.a. 2012**

S. Gardiner, J. O'Leary, R. Welch, S. Boyes & U. Naidoo, *Sports law*, Oxford: Routledge 2012.

**Houben 2022**

R. Houben, 'Het Belgische profvoetbal aan anti-witwasnormering onderworpen – een kritische analyse in context', *Rechtskundig Weekblad* (85) 2022, afl. 21, p. 811-822.

**Houben & Nuyts 2021**

R. Houben & S. Nuyts, *A new deal for professional football in the EU*, Cambridge: Intersentia 2021.

**Houben e.a. 2021**

R. Houben, A. Van de Vijver, N. Appermont & G. Verachtert, *Taxing professional football in the EU. A comparative analysis of a sector with tax gaps* (Publicatie voor het Subcomité Economische en Monetaire zaken (FISC), Europees Parlement), Luxemburg 2021.

**KEA e.a. 2009**

KEA, CDES & EOSE, *Study on sports agents in the European Union*, november 2009.

**Mehdi 2016**

A. Mehdi, 'Unfit, improper ownership in UK football clubs', in: Transparency International, *Global corruption report: Sport*, Oxford: Routledge 2016, p. 109-113.

**Nelen 2021**

H. Nelen, 'Detection and prevention of money laundering in professional football', in: H. Nelen & D. Spiegel (red.), *Contemporary organized crime. Developments, challenges and responses*, Cham: Springer 2021, p. 123-134.

**Nelen 2022**

H. Nelen, *Ostrageous. How greed and crime erode professional football and we all look the other way*, Den Haag: Eleven International Publishing 2022.

**Pro League 2022**

Pro League, 'Clubs delen best practices over antiwitwasregels', 22 maart 2022, [www.proleague.be/nl/pl/news/clubs-delen-best-practices-over-antiwitwasregels](http://www.proleague.be/nl/pl/news/clubs-delen-best-practices-over-antiwitwasregels).

**Seer 2015**

R. Seer, 'The European AEOI: Risks and opportunities of anti-money laundering acts', in: G. Marino (red.), *New exchange of information versus tax solutions of equivalent effect* (EATLP Jaarcongres Istanbul 29-31 mei 2014), Amsterdam: IBFD 2015, p. 57-88.

**Steenwijk 2021**

P.J.W. Steenwijk, 'Kwade zaken in het voetbal', *Ondernemingsrecht* 2021, afl. 8, p. 353-364.

**Swennen 2021**

H. Swennen, 'Een basisbankdienst voor ondernemingen', *Revue de Droit Commercial Belge* 2021, afl. 2, p. 113-130.

**Weatherill 2018**

S. Weatherill, 'Sources and origins of EU sports law', in: J. Anderson, R. Parrish & B. Garcia (red.), *Research handbook on EU sports law and policy*, Cheltenham: Edward Elgar 2018, p. 6-23.