

Ministerie van Financiën
t.a.v. Mr. W.B. Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

De Nederlandsche Bank N.V.
mr. F. Elderson
Directeur

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Datum
22 oktober 2020

Ons kenmerk
T033-755219127-6362

Onderwerp

Beantwoording vragen Mirror Trades

Geachte heer Hoekstra,

In de recent gepubliceerde FinCEN files^{1, 2} worden diverse (Europese) financiële instellingen genoemd, waaronder elf banken³ die onder Wwft⁴ toezicht staan van De Nederlandsche Bank (hierna: DNB). Hierbij is ook ING Bank N.V. (hierna: ING Bank) weer in het nieuws⁵ gekomen nadat de bank eerder in 2018 een schikking trof met het Openbaar Ministerie (OM) naar aanleiding van het 'Houston onderzoek'.⁶ Een aantal van de genoemde instellingen staat ook onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM).⁷

¹ FinCEN staat voor Financial Crimes Enforcement Network, zijnde de Amerikaanse Financial Intelligence Unit.

² Zie: <https://www.icij.org/investigations/fincen-files/explore-the-fincen-files-data/>.

³ Deutsche bank AG Amsterdam Branch, ABN AMRO Bank N.V., Rabobank; ABN AMRO Clearing Bank N.V., Amsterdam Trade Bank N.V., Credit Europe Bank N.V., Yapi Kredi Bank Nederland N.V., GarantiBank International N.V., Isbank AG/Amsterdam Branch en NatWest Markets (de rechtsopvolger van ABN AMRO Bank N.V. na 2008)

⁴ Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

⁵ Zie <https://fd.nl/economie-politiek/1357177/nederland-spil-in-russische-kapitaalvlucht>; en <https://www.trouw.nl/economie/twee-nederlandse-bedrijven-spil-in-het-wegsluizen-van-miljarden-uit-rusland~b3584c3e/>.

⁶ Zie: https://www.om.nl/publish/pages/58352/feitenrelaas_houston.pdf.

⁷ ABN AMRO Bank N.V., Rabobank; ABN AMRO Clearing Bank N.V., Amsterdam Trade Bank N.V., Credit Europe Bank N.V., Yapi Kredi Bank Nederland N.V., GarantiBank International N.V. en NatWest Markets N.V. (de rechtsopvolger van ABN AMRO Bank N.V. na 2008).

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

Met uw brief van 30 september 2020⁸ verzoekt u DNB en AFM gezamenlijk u nader te informeren over de volgende vragen:

- 1. Wat wordt verstaan onder spiegelhandel zoals vermeld in de berichtgeving naar aanleiding van de FinCEN files? Kunt u hierbij ook ingaan op de specifieke constructie van het 'Moscow mirror trading network'?*
- 2. De handel lijkt een keten van transacties in binnen- en buitenland te betreffen waarbij vreemde valuta worden omgezet in financiële instrumenten en die weer in vreemde valuta. Kan er een indicatie worden gegeven welke dienstverlening er plaatsvindt aan partijen die vorenbedoelde keten van transacties uitvoeren? Kan hierbij specifiek worden ingegaan op dienstverlening in of vanuit Nederland en welke dienstverleners financiële instellingen zijn?*
- 3. Op welke wijze vindt op de hierboven bedoelde handel en dienstverlening integriteitstoezicht plaats en bij welke toezichthouder(s) ligt (welk deel van) dit toezicht?*
- 4. Hoe worden de integriteitrisico's ingeschat die verbonden zijn aan deze handel? Kunt u daarbij specifiek ingaan op de vraag of financiële instellingen die diensten verlenen aan de betrokken handelaren de risico's voldoende kunnen mitigeren en wat uw beeld is van het mitigeren van de risico's door Nederlandse instellingen?*
- 5. Zijn er naar het oordeel van de AFM en DNB (aanvullende) maatregelen nodig om de risico's te mitigeren?*

Alvorens specifiek in te gaan op uw vragen, is het belangrijk om enige achtergrond te schetsen bij de FinCEN files en de bijbehorende berichtgeving over ING Bank:

- Het gaat in de berichtgeving om informatie uit rapporten die Amerikaanse banken aan FinCEN hebben gestuurd over in hun perceptie verdachte

⁸ Uw brief met kenmerk: 2020-0000181907.

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

transacties over de periode 2000 – 2017. Het ICIJ⁹ heeft een beperkt deel van de verkregen informatie openbaar gemaakt, hetgeen verificatie van de informatie bemoeilijkt.

- Het gaat om relatief verouderde informatie, in sommige gevallen om rapporten over transacties van meerdere jaren geleden. ING Bank, maar ook andere banken en instellingen hebben, onder toezicht van DNB en AFM, sinds die tijd al de nodige verbeteringen doorgevoerd in hun organisaties om de poortwachtersfunctie beter in te vullen. Ook de publicatie van de transactie van het OM met ING Bank in september 2018 is voor meerdere instellingen aanleiding geweest om de inspanningen op dit terrein te intensiveren naast het doorlopende toezicht van AFM en DNB en opgelegde (formele) maatregelen. Dit neemt niet weg dat veel banken nog steeds het nodige werk te verrichten hebben.
- Banken hebben een belangrijke rol als poortwachter in het voorkomen van witwassen, voorafgaande aan het accepteren van een cliënt, alsmede tijdens de duur van de zakelijke relatie. De belangrijkste factor aan het begin van de witwasketen is de klant zelf en de oorsprong van diens gelden.
- DNB heeft als Wwft toezichthouder op de Nederlandse banken, de in de FinCEN files genoemde banken direct na publicatie verzocht om toelichting op hun betrokkenheid bij de files. Ook is gevraagd om intern onderzoek te verrichten naar de genoemde transacties en betrokken klanten. Banken dienden de uitkomsten uiterlijk half oktober aan DNB te rapporteren. Ook is door DNB contact opgenomen met meerdere buitenlandse collega toezichthouders. DNB verwacht van de betrokken banken dat zij op basis van hun interne onderzoek waar nodig alsnog transacties melden bij de FIU en dat, indien nog sprake is van een bestaande klantrelatie, zij op basis van de nieuwe informatie de klantrelatie opnieuw beoordelen en toetsen aan hun *integrity risk appetite*.¹⁰

⁹ International Consortium of Investigative Journalists.

¹⁰ Zie voor nadere guidance aan de sector hierover: <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-september-2017/dnb363410.jsp>.

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

- DNB en AFM kunnen niet ingaan op de mogelijke betrokkenheid van individuele financiële instellingen, en dus evenmin op ING Bank (of diens dochters en bijkantoren) zoals gemeld in de media noch op hun toezicht ten aanzien van ING Bank (of diens dochters en bijkantoren), aangezien dit toezichtvertrouwelijke informatie betreft.
- In het nieuws worden ook Tristane Capital BV en Schildershoven Finance BV genoemd als tussenschakel bij de *mirror trading*. Beide instellingen hebben en hadden geen AFM vergunning in Nederland.
- Gegeven de toezichtvertrouwelijkheid zullen AFM en DNB de vragen vanuit een algemeen perspectief beantwoorden en alleen ingaan op publiek bekende informatie.

Beantwoording vragen

- 1) *Wat wordt verstaan onder spiegelhandel zoals vermeld in de berichtgeving naar aanleiding van de FinCen files? Kunt u hierbij ook ingaan op de specifieke constructie van het 'Moscow mirror trading network'?*

Er zijn meerdere vormen van *mirror trading*. Zoals hieronder verder zal worden uitgelegd kan het een strategie zijn voor het beleggen op de internationale valuta- of aandelenmarkt. Het kan echter ook een wijze van handelen op de kapitaalmarkten zijn met als doel geld (ongezien) te verplaatsen van de ene jurisdictie naar de ander en hierbij de eigenaar en de herkomst van de gelden te verhullen en kapitaalrestricties te omzeilen zoals eerder plaatsvond via Deutsche Bank AG (DB).¹¹

De term mirror trading wordt gebruikt voor meerdere vormen van handel, die met name op de internationale valutamarkt (forex) wordt toegepast, maar ook wordt gebruikt op de gewone aandelenmarkten. Het is van belang te onderstrepen dat mirror-trading in deze vorm een legale manier van handelen

¹¹ Zie: <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-fines-deutsche-bank-163-million-anti-money-laundering-controls-failure>.

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

is. *Mirror trades*, kunnen ook een strategie zijn voor aandelenhandel en valuta arbitrage. Ook wordt *mirror trading* gebruikt door beleggers die transacties van professionele handelaren proberen na te bootsen. Het is dan ook een strategie waarmee beleggers de transacties van ervaren en succesvolle forex-beleggers kunnen kopiëren en dezelfde transacties, in bijna real-time, in hun eigen rekeningen kunnen implementeren. Het is feitelijk het spiegelen van de eigen strategie aan dat van een grote ervaren handelaar. *Mirror trading* was aanvankelijk alleen beschikbaar voor institutionele klanten van banken en brokers, maar is sindsdien op verschillende manieren ook beschikbaar voor particuliere beleggers.¹²

De term *mirror trading* die wordt gebruikt in relatie tot de schikking van DB in 2017 met de Britse Financial Conduct Authority (FCA) en het New York Department of Financial Services (NYDFS) en de vermeende zaak bij ING Bank Slaski die recent in het nieuws kwam, ziet op een andere vorm van handel op kapitaalmarkten die ook *mirror trading* genoemd wordt. Hierbij gaat het in de zaak rond DB, blijkens het *statement of facts* die de FCA en het NYDFS hebben gepubliceerd,¹³ om twee volledig tegengestelde transacties (gespiegelde transacties). Het betreft in die casus de aan- of verkoop van zeer liquide aandelen of obligaties (blue chip-aandelen)¹⁴ in de ene valuta, waarna vervolgens tegengestelde aan- of verkoop volgt in een andere valuta. In het geval van DB ging het om de aankoop van stukken in Russische roebels en de verkoop daarvan in US Dollars. De schijn werd gewekt dat bij deze, door DB verrichte, transacties sprake was van twee geheel verschillende entiteiten, een in Rusland en een buiten Rusland.¹⁵ Maar deze aankopende en verkopende partij hadden (vermoedelijk) dezelfde eigenaar. Hieronder is in een schema aangegeven hoe dergelijke transacties bij DB er uit zagen. In de periode 2011 – 2015 was met

¹² Investopedia: <https://www.investopedia.com/terms/m/mirror-trading.asp>.

¹³ Zie: <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-fines-deutsche-bank-163-million-anti-money-laundering-controls-failure> en; https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1701301

¹⁴ Blue chip-aandelen zijn aandelen van grote bekende bedrijven. Deze bedrijven hebben vaak een lange historie en een stevige marktkapitalisatie.

¹⁵ Veelal in Engeland, maar ook Cyprus en de Britse Maagden Eilanden.

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

deze *mirror-trading* transacties, via rekeningen en *trades* bij DB, ongeveer 6 miljard dollar aan kapitaal uit Rusland gemoeid.



Bron: <https://thelaundromat.kwm.com>

Het feit dat er gehandeld wordt in blue chip-aandelen via de *trading desk* van een gerenommeerde bank, gaf de transacties de schijn van legitimiteit, terwijl geen ander doel werd beoogd dan kapitaalrestricties te omzeilen en de herkomst van het geld te verhullen. DB verdiende een kleine commissie aan de twee transacties.

De transacties zoals beschreven door Het Financieele Dagblad¹⁶ op 21 september 2020, kennen een vergelijkbare *modus operandi* zoals hierboven beschreven in de DB casus, hoewel de *trades* volgens de berichtgeving een iets andere constructie kenden.

- 2) *De handel lijkt een keten van transacties in binnen- en buitenland te betreffen waarbij vreemde valuta worden omgezet in financiële instrumenten en die weer in vreemde valuta. Kan er een indicatie worden gegeven welke dienstverlening er plaatsvindt aan partijen die vorenbedoelde keten van transacties uitvoeren? Kan hierbij specifiek*

¹⁶ Het Financieele Dagblad 21 september 2020, 'Nederland speelt sleutelrol in wegsluizen dubieuze Russische miljarden'.

worden ingegaan op dienstverlening in of vanuit NL en welke dienstverleners financiële instellingen zijn?

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

In zijn algemeenheid is de constructie van witwastransacties erop gericht om zowel het doel van de transacties te verhullen als om de herleidbaarheid naar de oorsprong van het geld af te schermen. De door de pers gepubliceerde informatie inzake de *mirror trades* spreekt over een netwerk van circa 54 brievenbus-firma's, met ondernemingen in landen als de Britse Maagdeneilanden en Cyprus, waar bedrijfseigenaren worden afgeschermd. Ondanks dat de keten zelf dus ingericht is op het verhullen van transacties en minimale herleidbaarheid, is er in het algemeen wel wat te zeggen over het type dienstverlening dat daarbinnen plaatsvindt.

Uit de berichtgeving lijkt te volgen dat in deze specifieke casus meerdere financiële partijen waren betrokken. Zoals:

- Een Russische broker voor de aankoop van obligaties op de Russische beurs. Deze activiteiten vallen niet onder Nederlands dan wel Europees (financieel) toezicht.
- Offshore-firma's, die de vorm kunnen hebben van trustmaatschappijen,¹⁷ die het doorsluizen van aandelen en/of obligaties en de gelden faciliteren. Vaak gevestigd in jurisdicties waar het eigenaarschap wordt afgeschermd. Zij moeten onderling samenwerken om alle gespiegelde transacties per saldo op fysiek en economisch neutrale posities uit te laten komen.
- In de door Het Financieele Dagblad beschreven casus vond de handel in obligaties gedeeltelijk plaats buiten de Europese Economische Ruimte (EER) Als voor de handel in aandelen of obligaties in de EER gebruik wordt gemaakt van derde partijen zoals brokers of dealers (veelal banken of beleggingsondernemingen) dan zijn deze partijen voor het uitvoeren van transacties in beginsel vergunning plichtig. Indien een dergelijke partij is gevestigd in een lidstaat van de EER, dan dient (in beginsel) deze vergunning

¹⁷ Niet zijnde Trustkantoren die onder toezicht staan van DNB.

te worden verkregen in die betreffende lidstaat. In dat geval kan de vergunning worden “gepaspoort” voor dienstverlening in andere lidstaten van de EER. Vindt de handel in aandelen of obligaties voor eigen rekening plaats dan is deze - op een aantal uitzonderingen na - vrijgesteld van de vergunningplicht.^{18, 19}

- Tot slot zijn er ondersteunende partijen. De effectenrekeningen worden aangehouden bij een custodian bank. Banken kunnen het beheer van effectenrekeningen ook eventueel uitbesteden aan sub-custodians en correspondentbanken, die effecten- en geldstromen mogelijk maken. De verplichting om de klant te identificeren en te screenen ligt bij de bank waar de klant de rekening aanhoudt. Bewaar- en nevendiensten met betrekking tot effectenbeheer kunnen in Nederland door een bank aangeboden worden uit hoofde van hun bankvergunning en staan dan onder Wwft toezicht van DNB.

3) Op welke wijze vindt op de hierboven bedoelde handel en dienstverlening integriteitstoezicht plaats en bij welke toezichthouder(s) ligt (welk deel van) dit toezicht?

In het voorbeeld dat door Het Financieele Dagblad is genoemd in haar publicatie van 21 september 2020, hebben AFM en DNB geen (directe) toezichtbevoegdheid ten aanzien van de (voornamelijk in 2014) uitgevoerde *trades*. ING Bank Slaski staat onder Pools integriteitstoezicht, de twee genoemde Nederlandse obligatiehandelaren hebben en hadden geen vergunning van de AFM of DNB. Volgens de berichtgeving zouden deze twee partijen (zogenoemde doelvennootschappen) bestuurd worden door een (voormalig) Nederlands trustkantoor. Het in de media genoemde trustkantoor heeft in december 2016 haar vergunning bij DNB ingeleverd. DNB en de AFM kunnen gelet op de

¹⁸ Zie (onder meer) artikel 1:18, onder g Wft.

¹⁹ Indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 1:18 sub g Wft. Dit betekent bijvoorbeeld dat niet voor eigen rekening mag worden gehandeld bij het uitvoeren van orders van cliënten. Daarnaast mag ook geen techniek van hoogfrequente algoritmische handel worden toegepast.

toezichtvertrouwelijkheid hier niet verder op in gaan.²⁰ Het toezicht op de Russische brokers ligt (mogelijk) bij de Russische toezichthouders.²¹

DNB houdt anti-witwastoezicht op (onder meer) Nederlandse banken, en trustkantoren.²² De AFM is belast met het anti-witwastoezicht op (onder meer) Nederlandse beleggingsondernemingen en (beheerders van) beleggingsinstellingen.²³ Dit 'anti-witwastoezicht' ziet op de poortwachtersfunctie van genoemde financiële instellingen en beoogt het voorkomen van betrokkenheid van financiële instellingen bij witwassen en terrorismefinanciering. Instellingen die onder de reikwijdte van de Wwft vallen moeten ongebruikelijke transacties melden bij de FIU-Nederland. De FIU-Nederland verzamelt deze meldingen en heeft (onder meer) als taak om inlichtingen over het meldgedrag van instellingen aan de toezichthouders te verstrekken. Internationaal maakt FIU-Nederland deel uit van een wereldwijd netwerk van FIU's. Het opsporen en vervolgen van betrokkenheid bij witwassen ligt bij de Politie, de FIOD en het OM.

Sommige banken verlenen ook beleggingsdiensten of verrichten beleggingsactiviteiten, waardoor zij ook als beleggingsonderneming kwalificeren. De AFM houdt in zo'n geval Wwft-toezicht op de activiteiten van de bank, zijnde beleggingsonderneming en DNB op de activiteiten als bank.

Banken of (grote) beleggingsondernemingen hebben vaak bijkantoren of dochterondernemingen in andere EU/EER-lidstaten en soms ook buiten Europa. Bijkantoren of dochterondernemingen in Nederland van instellingen uit een

²⁰ Als gevolg van stringenter wet- en regelgeving en intensiever toezicht door DNB is het aantal trustvergunningen in de periode 2014 – heden, afgenomen van 300 tot 167. Zie ook: <https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp>.

²¹ Op basis van de gepubliceerde informatie is niet vast te stellen welke Russische brokers hier mogelijk bij betrokken waren.

²² Zie artikel 1d, eerste lid, onder a, Wwft. Voor de definitie van banken, betaaldienstverleners, elektronisch geldinstellingen, wisselinstellingen, levensverzekeraars, betaaldienstagenten verwijst de Wwft naar de definitie in artikel 1:1 Wft. Voor trustkantoren wordt aangesloten bij de definitie in artikel 1, eerste lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018.

²³ Zie artikel 1d, eerste lid, onder b Wwft.

andere EU/EER-lidstaat hebben een zelfstandige verplichting om de (Nederlandse) Wwft na te leven. Omgekeerd geldt hetzelfde:²⁴ bijvoorbeeld een Poolse dochteronderneming of Pools bijkantoor van een in Nederland gevestigde instelling is verplicht om de Poolse regelgeving inzake witwassen en terrorismefinanciering na te leven en de Poolse toezichthouder ziet hierop toe. Daarnaast wordt van Nederlandse instellingen met een bijkantoor in een andere EU/EER-lidstaat verwacht dat zij erop toezien dat hun bijkantoren de anti-witwasregelgeving van de ontvangende EU/EER-lidstaat naleven.²⁵ In geval een Nederlandse instelling een dochter of bijkantoor heeft in een non-EER land, dan dient de dochter of het bijkantoor niet alleen de lokale AML/CFT wet- en regelgeving na te leven, maar dient zorg gedragen te worden door het hoofdkantoor dat dit equivalent is aan de eisen van de Wwft.²⁶

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

²⁴ Ter verduidelijking: bijkantoren of dochterondernemingen in een andere EER-lidstaat van een Wwft-instelling gevestigd in Nederland moeten de anti-witwasregelgeving van de EER-lidstaat waar het bijkantoor of de dochteronderneming is gevestigd naleven.

²⁵ Zie artikel 2 Wwft, artikel 2f Wwft en *Kamerstukken II 2017-2018*, 34 808, nr. 3, p. 42-43.

²⁶ Zie artikel 2 lid 1 Wwft.

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

Schematisch ziet het Wwft/AML toezicht binnen de EU/EER er als volgt uit:

Instelling	Wwft-toezicht door DNB	Wwft-toezicht door AFM	Toezichthouder van "ontvangende" EU/EER lidstaat houdt toezicht op naleving lokale AML-wetgeving
Bank in Nederland (kredietactiviteiten)	X		
Bank in Nederland (beleggingsactiviteiten / beleggingsdiensten)		X	
Beleggingsonderneming in Nederland		X	
Dochter/bijkantoor in een andere EU/EER-lidstaat van een in Nederland gevestigde bank			X
Dochter/bijkantoor in een niet-EU/EER-lidstaat van een in Nederland gevestigde bank	X		
Nederlands bijkantoor van een in het buitenland gevestigde (EU/EER en niet-EU/EER) bank (kredietactiviteiten)	X		
Nederlands bijkantoor van een in het buitenland gevestigde (EU/EER en niet-EU/EER) bank (beleggingsactiviteiten / beleggingsdiensten)		X	

- 4) *Hoe worden de integriteitrisico's ingeschat die verbonden zijn aan deze handel? Kunt u daarbij specifiek ingaan op de vraag of financiële instellingen die diensten verlenen aan de betrokken handelaren de risico's voldoende kunnen mitigeren en wat uw beeld is van het mitigeren van de risico's door Nederlandse instellingen?*

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de belangrijkste factor bij het witwasrisico de klant zelf is (en de oorsprong van diens gelden) en in mindere mate het financiële product waarin wordt gehandeld of het handelskanaal dat wordt gebruikt. Het witwasrisico is aanwezig in verschillende activa klassen en handelsscenario's.²⁷ Het kennen van de klant en het begrijpen van zijn business is essentieel bij het bestrijden van witwasrisico. Dit is dan ook de reden dat de Nederlandse Wwft verplicht dat financiële instellingen hun klanten bij aanvang en gedurende de dienstverlening kennen en transacties die deze cliënten voornemens zijn uit te voeren beoordelen op ongebruikelijkheid. Naast klantacceptatie is actieve monitoring van klanten en hun transacties op mogelijke signalen (*red flags*) van witwassen belangrijk, zoals bij transacties zonder een economische rationale.

Een complicerende factor in het bestrijden van witwassen ligt in het feit dat transacties in de kapitaalmarkt vaak complex zijn en uitgevoerd worden door verschillende partijen in verschillende jurisdicties. Dit maakt dat het lastig is om een goed overzicht te hebben van de gehele keten. Actieve betrokkenheid en waakzaamheid van de *front-office* voor witwasrisico's zijn daarbij essentieel.

Hieronder volgt een beschrijving van de verantwoordelijkheid van Nederlandse instellingen onder de Wwft ten aanzien van hun cliënten.

Banken en beleggingsondernemingen

Banken en beleggingsondernemingen die in Nederland zijn gevestigd, en bijkantoren van deze instellingen in Nederland, dienen voorafgaand aan het starten van enige vorm van dienstverlening eerst cliëntenonderzoek uit te voeren (artikel 4 e.v. van de Wwft). Dit cliëntenonderzoek behelst onder meer dat de bank en beleggingsonderneming haar cliënt dient te identificeren, diens identiteit dient te verifiëren en de eventueel uiteindelijk belanghebbende van de

²⁷ Publicatie "Understanding the Money Laundering Risks in the Capital Markets"; Thematic Review June 2019 Financial Conduct Authority: <https://www.fca.org.uk/publication/thematic-reviews/tr19-004.pdf>.

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

cliënt dient te identificeren en redelijke maatregelen dient te nemen om zijn identiteit te verifiëren. De bank en beleggingsonderneming dient daarnaast inzicht te hebben in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt. Daarnaast dienen zij ook het doel en aard van de zakelijke relatie vast te stellen en een verwacht transactiepatroon op te stellen (artikel 3 van de Wwft).

Gedurende de looptijd van de zakelijke relatie dienen banken en beleggingsondernemingen periodiek de accuraatheid van de cliëntgegevens te verifiëren, waarbij geldt dat hoe hoger het ingeschatte risico van de cliënt is, hoe frequenter een dergelijk review dient plaats te vinden.²⁸

Voorts dient de bank en beleggingsonderneming een voortdurende controle uit te voeren op de relatie, en ten behoeve van de cliënt uitgevoerde transacties te vergelijken met het vooraf opgestelde transactieprofiel om zo eventueel ongebruikelijke transacties te identificeren.²⁹ Banken en beleggingsondernemingen zijn verplicht om ongebruikelijke transacties conform artikel 16 Wwft aan de FIU te melden. Dit geldt voor uitgevoerde transacties maar ook voor voorgenomen transacties.

Dit betekent dat de *trading desk* van een bank of beleggingsonderneming, die is gevestigd in Nederland en verzoeken tot aan- en/of verkoop van financiële instrumenten ontvangt, de verantwoordelijkheid heeft om vast te stellen dat deze transacties in lijn zijn met het doel en aard van de relatie en passen binnen het transactieprofiel. Waar nodig moet de bank of beleggingsonderneming nader onderzoek doen naar de herkomst van fondsen of financiële instrumenten. Indien zij indicaties heeft dat er sprake is van witwassen of terrorismefinanciering, dient de bank of beleggingsonderneming dit te melden aan de FIU.

²⁸ Artikel 3, elfde lid, van de Wwft.

²⁹ Artikel 3 lid 2 d Wwft en artikel 8 lid 3 Wwft.

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

Trustkantoren

Vanwege de bijzondere aard van de dienstverlening van trustkantoren en de hoge integriteitrisico's die daaraan zijn verbonden gelden voor trustkantoren (naast de Wwft-verplichtingen) aanvullende verplichtingen op grond van de Wtt³⁰ 2018. Het is trustkantoren op grond van artikel 23 Wtt 2018 verboden om trustdiensten te verlenen voordat een cliëntonderzoek is uitgevoerd en het trustkantoor zich heeft verzekerd een voortdurende controle – afgestemd op het risicoprofiel van de cliënt – te kunnen uitoefenen. De Wtt 2018 schrijft per trustdienst voor hoe het cliëntonderzoek eruit moet zien. Een trustkantoor is onder meer verplicht om onderzoek te doen naar haar cliënt, de eventuele UBO's, het doel van de structuur en de rol van de Nederlandse doelvennootschap daarin, de herkomst en bestemming van de middelen als ook naar andere betrokken partijen bij de dienstverlening zoals een trust of partijen die betrokken zijn bij de verkoop van een rechtspersoon.

Trustkantoren zijn net als banken verplicht om een voortdurende controle uit te voeren op de relatie, en ten behoeve van de cliënt uitgevoerde transacties te vergelijken met het vooraf opgestelde transactieprofiel om zo eventueel ongebruikelijke transacties te identificeren. Een trustkantoor is verplicht om ongebruikelijke transacties conform artikel 16 Wwft aan de FIU te melden. Daarnaast moet een trustkantoor op grond van artikel 35 Wtt 2018 maatregelen nemen om complexe en ongebruikelijke transacties, of transactiepatronen die geen duidelijk economisch of rechtmatig doel hebben, te onderzoeken. In dat geval wordt de gehele zakelijke relatie ook onderworpen aan een verscherpte controle.

- 5) *Zijn er naar het oordeel van de AFM en DNB (aanvullende) maatregelen nodig om de risico's te mitigeren?*

³⁰ Wet toezicht trustkantoren.

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

Deze en andere recente gevallen waarbij financiële instellingen mogelijk betrokken zijn geweest bij witwassen tonen aan dat het huidige (Europees) regelgevend kader niet toereikend is voor de aanpak van witwasproblematiek. Het anti-witwastoezicht vindt in Europa immers nog op nationaal niveau plaats, terwijl witwassen zelf veelal een grensoverschrijdend karakter heeft. Huidige Europese wetgeving gaat uit van minimumharmonisatie middels een richtlijn, waardoor verschillende lidstaten verschillende antiwitwaswetgeving hebben. Dit leidt tot een versnipperd landschap voor internationaal opererende instellingen. Criminelen kunnen bovendien gebruik maken van deze fragmentatie waar regelgeving of bevoegdheden van autoriteiten onduidelijk of slecht op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast kan een verschil in kwaliteit en capaciteit tussen nationale toezichthouders leiden tot lacunes in het toezicht waar criminelen gebruik van kunnen maken.

De AFM en DNB pleiten daarom voor meer grensoverschrijdend anti-witwastoezicht op Europees niveau. Daarbij stellen zij dat verdergaande harmonisatie van Europese regelgeving een voorwaarde is voor effectief toezicht en dat efficiënte grensoverschrijdende informatiedeling tussen betrokken toezichthouders in andere lidstaten beter moet worden gefaciliteerd.

In hun reacties op de publieke consultatie van het plan van aanpak witwassen en terrorismefinanciering van de Europese Commissie hebben de AFM, DNB en het ministerie van Financiën gepleit voor een nieuw op te richten, onafhankelijke Europese toezichtautoriteit met een mandaat om rechtstreeks toezicht te houden op de naleving van anti-witwasverplichtingen door grensoverschrijdend opererende, hoogrisico-instellingen. Hoewel nationale toezichthouders in dit scenario een belangrijke rol zullen blijven spelen, is het belangrijk dat deze Europese toezichthouder bevoegd is zelf onderzoeken uit te voeren naar instellingen en gepaste sancties op te leggen.

Naast centralisering van toezicht is volledige harmonisatie van de materiële EU normen (i.e., de normen waar onder toezicht staande instellingen aan moeten

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

voldoen) een belangrijke voorwaarde voor een effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Daarbij is harmonisatie in een verordening van verplichtingen voor cliëntenonderzoek (CDD) en transactiemonitoring zeer relevant. Harmonisatie van wetgeving maakt het voor grensoverschrijdend opererende instellingen duidelijker waar zij aan moeten voldoen en dit versterkt hun mogelijkheid tot *oversight* op hun buitenlandse dochters en bijkantoren. Het kunnen verkrijgen van FIU-data, zowel geaggregeerde informatie als specifieke meldinformatie, uit het thuisland maar ook uit andere EU/EER lidstaten door anti-witwastoezichthouders zal hun toezicht versterken.

Overige vragen

In aanvulling op uw verzoek om bovenstaande vragen te beantwoorden, heeft u AFM en DNB verzocht om input te geven op een viertal vragen ten behoeve van het informeren van de Tweede Kamer, voor zover passend bij ieders verantwoordelijkheid en binnen de bepalingen van toezichtvertrouwelijkheid. Omwille van de toezichtvertrouwelijkheid kunnen AFM en DNB alleen een reactie geven op de eerste vraag.

1. De minister zei dat er meer van dit soort zaken zullen opkomen. Bedoelt hij dan specifiek bij ING of in algemene zin?

De afgelopen jaren zijn er diverse publicaties geweest in de media over *leaks* en omvangrijke witwasaffaires waarbij banken negatief in het nieuws gekomen zijn, ook Nederlandse banken. Dit ziet bijvoorbeeld op de 'Panama Papers' (2016),³¹ de 'Paradise Papers' (2017),³² de affaire rond Danske Bank (2017),³³ de Russian Laundromat (2017)³⁴ en de Troika Laundromat (2019),³⁵ en dan in 2020 de FinCEN files.

³¹ Zie: <https://panamapapers.nl/>.

³² Zie: <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/>.

³³ Zie: <https://danskebank.com/-/media/danske-bank-com/file-cloud/2018/9/report-on-the-non-resident-portfolio-at-danske-banks-estonian-branch.pdf>.

³⁴ Zie: <https://www.occrp.org/en/laundromat/the-russian-laundromat-exposed/>.

³⁵ Zie: <https://www.occrp.org/en/troikalaundromat/>.

Datum

22 oktober 2020

Ons kenmerk

T033-755219127-6362

Wat geconcludeerd kan worden uit al deze zaken, is dat er een grote hoeveelheid crimineel geld in omloop is en veel banken hun poortwachtersfunctie in het verleden onvoldoende op orde hadden. Nederlandse banken zijn de afgelopen periode, onder strikt toezicht van DNB, nadrukkelijk aan de slag gegaan met het verbeteren van hun Wwft poortwachtersfunctie. Hetzelfde kan gezegd worden voor beleggingsondernemingen onder toezicht van de AFM. Maar dit herstel- en verbetertraject is nog niet voltooid en zal ook de komende periode de volle aandacht van de banken en beleggingsondernemingen vergen. Een adequaat functionerende poortwachtersfunctie betekent niet dat alle vormen van witwassen (tijdig) worden gedetecteerd en voorkomen. Het kan dan ook niet worden uitgesloten dat 1) er nog meer *leaks* komen of omvangrijke witwasnetwerken worden ontdekt en 2) hier mogelijk Nederlandse financiële instellingen bij betrokken zijn.

Wij verwachten u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Mr. F. Elderson
Directeur
Toezicht Banken
De Nederlandsche Bank

drs. J.R.Heuvelman
Bestuurslid
Autoriteit Financiële Markten