AANGETEKEND

-VERTROUWELIJK-

MUFG Bank (Europe) N.V.
T.a.v. de directie
Strawinskylaan 1887
1077 XX Amsterdam
Nederland

De Nederlandsche Bank N.V.
Toezicht Horizontale Functies
& Integriteit
Expertisecentrum Interventie
& Handhaving

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

Handelsregister 3300 3396

Onderwerp
Aanwijzingsbesluit

Datum
29 juli 2019

Uw kenmerk
--

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Behandeld door
[VERTROUWELIJK]

Bijlagen
3

Geachte directie,

Hierbij deelt De Nederlandsche Bank N.V. (hierna: DNB) u mede dat zij MUFG Bank (Europe) N.V. (hierna: MBE) een aanwijzing geeft, zoals bedoeld in artikel 1:75, eerste lid Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft) en artikel 28 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft), omdat DNB heeft vastgesteld dat MBE in overtreding is van verschillende vereisten uit het Besluit prudentiële regels Wft (hierna: Bpr) en de Wwft.[1]

DNB heeft MBE bij brief van 13 juni 2019 geïnformeerd over haar voornemen om een aanwijzing te geven. Op 11 juli 2019 heeft MBE hierop gereageerd met een schriftelijke zienswijze en vijf annexen, die zij mondeling aan DNB heeft toegelicht. Aansluitend heeft MBE deze documenten en de reactie op een vraag van DNB zoals gesteld tijdens de zienswijze zitting per e-mail aan DNB toegestuurd (tezamen: de Zienswijze). De Zienswijze heeft DNB beoordeeld en betrokken bij haar besluitvorming.

De aanwijzing strekt er - kort gezegd - toe dat MBE spoedig weer voldoet aan de wettelijke vereisten op het gebied van de systematische integriteitsrisicoanalyse (hierna: SIRA), de post-event transactiemonitoring [VERTROUWELIJK]

Deze brief is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 beschrijft DNB de achtergrond en toezichthistorie met betrekking tot MBE. Paragraaf 2 bevat de bevindingen van het onderzoek die aanleiding hebben gegeven tot het geven van een aanwijzing. Voor zover de Zienswijze betrekking heeft op deze bevindingen, is dit verwerkt in paragraaf 2. Vervolgens bevat paragraaf 3 een samenvatting van de (overige) door MBE ingebrachte Zienswijze en de reactie daarop van DNB. In paragraaf 4 stelt DNB de overtredingen vast. In paragraaf 5 beschrijft DNB de factoren en belangen die DNB

[1] Artikel 10, eerste lid en vierde lid, artikel 14, vierde lid en artikel 21, eerste lid Bpr alsmede artikel 2b, eerste tot en met derde lid, artikel 2c, eerste en tweede lid, artikel 2d, tweede tot en met derde lid[VERTROUWELIJK].

heeft betrokken bij haar besluit om een aanwijzing te geven en de gedragslijn van de aanwijzing. Paragraaf 6 omvat de bezwaarclausule en paragraaf 7 een slotopmerking. Lijsten van de door DNB opgevraagde dossiers en een overzicht met uitkomsten van de beoordeelde dossiers zijn als bijlagen I tot en met III aan deze brief gehecht.

1. ACHTERGROND EN TOEZICHTHISTORIE

MBE beschikt sinds juni 1972 over een bankvergunning in Nederland, thans op grond van artikel 2:12, eerste lid Wft. De Wwft is van toepassing op MBE op grond van artikel 1a, eerste en tweede lid Wwft. MBE is een 100% dochteronderneming van MUFG Bank Ltd. gevestigd in Japan (hierna: MUFG). De *ultimate parent* van MBE en MUFG is Mitsubishi UFJ Financial Group Inc. in Japan (hierna: MUFG group).

In juni 2016 heeft DNB een onderzoek uitgevoerd bij MBE naar de naleving van wettelijke vereisten bij het aanbieden van trade finance producten. Daaruit bleek o.a. (i) dat de SIRA van MBE niet voldeed aan de vereisten uit het Bpr, [VERTROUWELIJK] DNB heeft herhaaldelijk langs informele weg bij MBE aangedrongen op herstelacties om de geconstateerde overtredingen volledig te beëindigen en naleving van de wettelijke normen van de Wft, het Bpr en de Wwft structureel en aantoonbaar te waarborgen. Zo heeft DNB op 20 februari 2017 een normoverdragend gesprek gevoerd met het bestuur van MBE waarin haar een termijn tot 31 december 2017 is gegeven om alle geconstateerde overtredingen te herstellen. Daarnaast is afgesproken dat MBE een rapport van de Interne Auditdienst (hierna: IAD) en een management verklaring zou overleggen om aan te tonen dat het herstel succesvol heeft plaatsgevonden en MBE niet meer in overtreding is van de desbetreffende wetsartikelen.[2] MBE heeft een hersteltraject uitgevoerd en op 29 december 2017 het IAD-rapport en de management verklaring aan DNB toegestuurd. Ondanks de positieve managementverklaring bevatte het IAD-rapport vijf *"high risk issues"* met als uitkomst dat de audit kwalificeerde als *"unsatisfactory"*. Hieruit bleek dat MBE de overtredingen nog niet beëindigd had. Vervolgens erkende MBE zelf dat aanvullende herstelacties nodig waren en heeft zij een nieuw plan van aanpak aan DNB overgelegd.
De ernst van de overtredingen en het gebrek aan voortgang bij de beëindiging daarvan was aanleiding voor een tweede normoverdragend gesprek van DNB met het bestuur van MBE op 26 juni 2018. De in dit gesprek uitgesproken verwachtingen en de gemaakte afspraak, dat MBE uiterlijk 31 december 2018 alsnog alle overtredingen moest hebben hersteld, heeft DNB aan MBE bevestigd met de brief van 28 juni 2018 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]. Op 12 december 2018 ontving DNB een brief waarin

[2] DNB heeft dit bevestigd met de brief d.d. 23 februari 2017 [VERTROUWELIJK]

MBE bevestigde dat zij, op basis van een (opnieuw) door de IAD uitgevoerde audit en daarnaast door [VERTROUWELIJK] uitgevoerde review[3] niet de gevraagde management verklaring kon afgeven vanwege onvoldoende comfort dat MBE nu wel aan de relevante wet- en regelgeving voldoet. DNB heeft op 18 december 2018 met MBE gesproken, weer haar zorgen geuit over de gebrekkige voortgang van de herstelacties en MBE opnieuw gewezen op de verantwoordelijkheid om te voldoen aan de Wwft. Bij brief van 21 december 2018[4] heeft DNB aangegeven zich te beraden op welke wijze DNB opvolging zal geven aan het gebrek aan voortgang.
Vervolgens heeft DNB bij brief van 28 januari 2019[5] aangekondigd onderzoek bij MBE te verrichten naar de naleving van de regelgeving ter beheersing van integriteitsrisico's en voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Het onderzoek ter plaatse heeft plaatsgevonden van 25 februari tot met 1 maart en op 4 en 5 maart 2019 (hierna: Onderzoek). DNB heeft de van MBE in het kader van het Onderzoek ontvangen documenten beoordeeld, zoals de actuele SIRA, documenten waarin beleid, procedures en beheersmaatregelen zijn beschreven [VERTROUWELIJK] De bevindingen van dit Onderzoek zijn, voor zover DNB op basis daarvan en met inachtneming van de Zienswijze overtredingen heeft geconstateerd, beschreven in paragraaf 2 hierna. Daarnaast bevat bijlage III een overzicht met uitkomsten van de beoordeelde cliëntendossiers; dit overzicht is bij vijf dossiers aangepast naar aanleiding van de Zienswijze (zie paragraaf 2.3.1 hierna).

Ondertussen ontving DNB op 18 januari 2019 van MBE het in december jongstleden toegezegde (en extern gevalideerde) actieplan, dat inclusief validatie door de IAD een doorlooptijd heeft tot eind oktober 2019. MBE heeft dit plan op 13 februari 2019 in een gesprek aan DNB toegelicht. De toelichting van MBE tijdens de Zienswijze op de uitvoering van dit actieplan komt aan bod in paragraaf 3.1 hierna.

2. ONDERZOEKSBEVINDINGEN

2.1 Systematische Integriteitsrisico Analyse

Op grond van artikel 3:10, eerste lid Wft dient MBE een adequaat beleid te voeren dat een integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt. De kaders waarbinnen MBE zelf in staat moet zijn om te bepalen welke maatregelen moeten worden genomen - gelet op de risico's die MBE loopt - zijn onder meer opgenomen in artikel 10 Bpr. Zo dient MBE op grond van het eerste lid van artikel 10 Bpr zorg te dragen voor een systematische analyse van integriteitsrisico´s. Deze systematische inventarisatie en

[3] MBE heeft in Q4 2018 door [VERTROUWELIJK] een review laten uitvoeren naar de cliëntendossiers, [VERTROUWELIJK]
[4] Brief met kenmerk: [VERTROUWELIJK]
[5] Brief met kenmerk: [VERTROUWELIJK]

analyse van integriteitsrisico's, de systematische integriteitsrisicoanalyse (ook wel: SIRA), speelt een centrale rol bij het borgen van een integere bedrijfsvoering.[6]

Daarnaast is MBE op grond van artikel 2b, eerste lid Wwft verplicht de risico's op witwassen en financieren van terrorisme, die verbonden zijn aan haar aard, omvang en dienstverlening vast te stellen en te beoordelen. Hierbij dient MBE in ieder geval rekening te houden met de risicofactoren genoemd in het tweede lid van dit artikel (t.w. de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden). De resultaten van het vaststellen en beoordelen van haar risico's dient MBE op grond van artikel 2b, derde lid Wwft vast te leggen, actueel te houden en desgevraagd aan DNB te verstrekken.

DNB ontving op 25 februari 2019 ten behoeve van haar beoordeling van de SIRA van MBE [VERTROUWELIJK] documenten[7]. Uit het MEMO SIRA revision scope en SIRA update plan for 2019 blijkt dat MBE bezig is met een actualisatie van haar SIRA en verwacht dat dit in april of mei 2019 wordt afgerond. Vervolgens heeft MBE op 8 april 2019 aan DNB de Integrity Risk Analysis MUFG Bank (Europe) N.V. - Apr 2019 (hierna: Integrity Risk Analysis 2019) toegestuurd waarin haar vanaf april 2019 geldende SIRA is vastgelegd. DNB heeft op basis van dit document in paragraaf 2.1.1 haar beoordeling vastgelegd of MBE voldoet aan voornoemde norm. Daarna gaat DNB in paragraaf 2.1.2 kort in op het Risk Appetite Statement van MBE.

2.1.1 Beoordeling SIRA

De Integrity Risk Analysis 2019 gaat, nadat MBE dit document op pagina 5 aanduidt als de SIRA als bedoeld in artikel 10 Bpr, in op de organisatiestructuur, het type cliënt dat MBE bedient en haar producten.

Inherente integriteitsrisico's

In de Introduction (pagina 5) van de Integrity Risk Analysis 2019 verwijst MBE naar verschillende integriteitsrisico's en hoofdstuk 4 (pagina 16-20) bevat tabellen met recente data over o.a. de exposure van MBE in verschillende sectoren en landen, de KYC rating (d.w.z. de risicoclassificatie van alle cliënten van MBE en uitgesplitst per vestiging), de exposure per type product dat MBE aanbiedt en uitkomsten van sanctiescreening en transactiemonitoring. DNB constateert dat een analyse van deze data, om de voor MBE relevante inherente integriteitsrisico's te achterhalen, in het

[6] Zie ook de Good practices "De Integriteitrisicoanalyse – meer waar dat moet, minder waar dat kan" die DNB in 2015 heeft gepubliceerd op haar website.
[7] [VERTROUWELIJK] MEMO SIRA revision scope d.d. 29 januari 2019; SIRA update plan for 2019 en Risk Appetite Statement, Version 4.0, Date: 31 December 2018.

document ontbreekt. Uit de Integrity Risk Analysis 2019 blijkt evenmin welke inherente integriteitsrisico's bij MBE aan de orde kunnen zijn op basis van het type cliënten dat zij bedient, de landen of geografische gebieden waarin deze cliënten zich bevinden, en de door MBE aangeboden producten en diensten. Wel zijn in hoofdstuk 5.2 een aantal scenario's uitgewerkt (zie hierna), maar of deze scenario's alle voor MBE relevante inherente integriteitsrisico's omvatten, blijkt niet uit de Integrity Risk Analysis 2019 en kan evenmin worden vastgesteld omdat een inventarisatie en analyse van de relevante inherente integriteitsrisico's ontbreekt. Verder merkt DNB op dat MBE bij een aantal scenario's het *"inherent risk"* van het betreffende scenario benoemt, maar dit is iets anders dan de hiervoor bedoelde inventarisatie en analyse van inherente risico's op basis van - kort gezegd - de cliënten, producten en diensten van MBE.

Scenario's

MBE heeft in hoofdstuk 5.2 (pagina 24-67) van de Integrity Risk Analysis 2019 scenario's beschreven die volgens de bank aan de orde (kunnen) zijn voor risico's zoals witwassen, terrorismefinanciering, corruptie, fiscale fraude en overtreding van de sanctieregelgeving.

DNB constateert, ten eerste, dat deze scenario's onvoldoende specifiek en concreet zijn over de wijze waarop een risico zich specifiek bij MBE kan voordoen via relevante risicofactoren zoals cliënten, medewerkers, derden, producten, diensten of landen. De kenmerken van deze factoren zijn in de opgenomen scenario's onvoldoende zichtbaar meegewogen, waardoor de scenario's vrij generiek en niet op MBE toegespitst zijn dan wel uitsluitend naar juridische vereisten verwijzen. Voorbeelden hiervan zijn de volgende scenario's:

1. *"A Trade finance transaction can be used for money laundering purpose due its nature, lack of insight in the trade chain or insight in pricing."*
2. *"The risk that the products or service provided by MUFG may be driven by a tax advantage or tax optimization benefiting from tax treaties."*
3. *"Providing services identified by internationally recognized and credible sources as being higher-risk services: international correspondent banking services."*
4. *"Dealing with customers where the structure or characteristics of entity or relationship make it difficult to identify the ultimate beneficiary owner (UBO) or controlling interests and the correspondence source of wealth, resulting in the risk of being involved in or facilitating money laundering."*
5. *"The client, its shareholders or legal representatives are subject to financial or economic sanctions."*

Ten tweede verwijst de Integrity Risk Analysis 2019 naar situaties die zich gezien de huidige producten en diensten die MBE aanbiedt niet allemaal bij MBE voordoen:

6. *"Dealing with high risk industries, cash-intensive businesses, such as bureau de change, money transfer offices, gambling halls, real estates, international trade, telecom and diamonds trade. There is a risk of facilitating or being involved in money laundering or being involved in terrorist financing or other criminal or unethical activities."*

Daarnaast heeft MBE bij ieder scenario zogenoemde "*risk factor considerations"* vermeld. De hier opgenomen tekst maakt in enkele gevallen iets meer inzichtelijk hoe een risico zich bij MBE kan voordoen, maar ondervangt niet de bevinding van DNB dat de scenario's zelf onvoldoende specifiek en concreet zijn beschreven.
In de Zienswijze staat dat MBE na ontvangst van het voornemen tot aanwijzing een projectteam heeft samengesteld, bestaande uit interne en externe experts, die gaan zorg dragen voor een verbetering van de SIRA.

Conclusie
DNB concludeert dat MBE de op basis van haar cliënten, producten en diensten relevante inherente integriteitsrisico's en gerelateerde scenario's onvoldoende concreet en diepgaand heeft geïnventariseerd en geanalyseerd in de huidige SIRA, die is vastgelegd in de Integrity Risk Analysis 2019. Vervolgens zijn zowel de bruto/netto risicoanalyse van de opgenomen scenario's als de in dat kader voorgestelde maatregelen om deze risico's te beheersen onvoldoende adequaat uitgewerkt. Verder blijkt uit de Zienswijze dat MBE gestart is met het opstellen van een nieuwe, verbeterde SIRA. DNB stelt desondanks vast dat MBE op dit moment niet voldoet aan het bepaalde in artikel 10, eerste lid Bpr en artikel 2b, eerste tot en met derde lid Wwft. [VERTROUWELIJK]

2.1.2 Opmerkingen over het Risk Appetite Statement

Daarnaast constateert DNB dat het - door MBE in verband met de beoordeling van haar SIRA verstrekte - Risk Appetite Statement vrijwel alleen ingaat op financiële risico's (zoals markt-, balans-, krediet- en operationeel risico), de indicatoren die MBE daarbij hanteert en het proces van jaarlijks opnieuw vaststellen. De risk appetite van MBE ten aanzien van integriteitsrisico's komt hierin zeer beperkt aan bod. In paragraaf 3.8 staat "*MBE has no appetite for integrity risk and aims to protect MUFG's reputation, earnings and economic value*" en in hoofdstuk 4 verwijst MBE naar het *"risk integrity control framework, governance models, policies and procedures in relation to clients, transactions, products and staff. With respect to these policies and procedures, MBE is fully incorporated in MUFG Bank Ltd.'s overall integrity risk control framework"* gevolgd door *"All issues concerning ineffectiveness of controls are considered as unaccepted risk: effectively requiring management action."* Appendix H bevat een verwijzing naar integriteitsrisico.

Op basis van het voorgaande constateert DNB dat het Risk Appetite Statement van MBE niet beschrijft welke concrete integriteitrisico's de bank acceptabel vindt, zo mogelijk onder welke voorwaarden of in welke mate, en evenmin welke van deze risico's MBE niet zou willen lopen. MBE's Risk Appetite Statement is de facto een algemeen statement waarin zonder nadere toelichting gesteld wordt dat MBE ten aanzien van integriteitsrisico's *"no risk"* accepteert. Een *"no risk"* appetite is bovendien praktisch moeilijk uitvoerbaar. Verder constateert DNB dat de uitkomst van het Risk Appetite Statement - te weten: "*MBE has no appetite for integrity risk"* - inhoudelijk afwijkt van de Integrity Risk Analysis 2019, waarin op pagina 21 staat "*MBE has a low appetite for Integrity Risk*". Dit betekent dat de huidige Integrity Risk Analysis 2019 niet aansluit op het Risk Appetite Statement. Volledigheidshalve merkt DNB op dat dit niet resulteert in een overtreding.

Annex 5 bij de Zienswijze is het Risk Appetite Statement, Version 4.0, Date: 31 December 2018. DNB constateert dat MBE dit document eerder heeft verstrekt (zie voetnoot 7) en dat DNB in het Onderzoek deze versie reeds heeft beoordeeld. Deze annex bij de Zienswijze leidt daarom niet tot een ander oordeel.

2.2 Post-event transactiemonitoring

2.2.1 Opzet beleid en procedures voor transactiemonitoring

MBE draagt er op grond van artikel 10, tweede lid Bpr zorg voor dat het beleid, zoals bedoeld in artikel 3:10, eerste lid Wft, zijn neerslag vindt in procedures en maatregelen. Daarvoor beschikt MBE op grond van artikel 14, vierde lid Bpr onder meer over procedures en maatregelen met betrekking tot de analyse van gegevens van cliënten, mede in relatie tot de door de cliënt afgenomen producten of diensten, en terzake van de detectie van afwijkende transactiepatronen. Aan de hand van deze procedures en maatregelen bepaalt MBE tevens de risico's van bepaalde cliënten, producten of diensten voor de integere uitoefening van haar bedrijf. Tevens dient MBE op grond van artikel 2c, eerste en tweede lid Wwft te beschikken over procedures en maatregelen om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme, en de risico's die zijn geïdentificeerd in de meest recente versies van de supranationale risicobeoordeling en de nationale risicobeoordeling te beperken en effectief te beheersen. Deze procedures en maatregelen zijn evenredig aan de aard en omvang van MBE en hebben tenminste betrekking op de naleving van o.a. hoofdstuk 2 Wwft waarin vereisten inzake transactiemonitoring zijn vastgesteld (in artikel 3, tweede lid aanhef en onder d Wwft).

<u>*Totstandkoming business rules*</u>

Volgens het document [VERTROUWELIJK] - Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Ltd.

Proposed Indicators Siron Replay van 21 september 2017 heeft [VERTROUWELIJK] voor het Engelse bijkantoor van Bank of Tokyo-Mitsubishi (hierna: BTMU)[8] een review uitgevoerd van het document BTMU London Branch Enterprise Wide Risk Assessment. Op basis daarvan heeft [VERTROUWELIJK] de zogenoemde 'Siron indicators' (hierna: business rules) voor het transactiemonitoringssysteem van het Engelse bijkantoor van MUFG opgesteld.

MBE past sinds augustus 2018 de business rules van het Engelse bijkantoor van haar moeder MUFG toe in haar eigen geautomatiseerd post-event transactiemonitoringssysteem Siron (hierna: transactiemonitoringssysteem). Dientengevolge vertaalt MBE de voor haar specifieke integriteitsrisico's niet zelf (aantoonbaar) in procedures en maatregelen, maar maakt zij gebruik van business rules die tot stand zijn gekomen aan de hand van de risicoanalyse van het Engelse bijkantoor van MUFG. MBE hanteert haar eigen SIRA dus niet als sturingsdocument voor haar eigen procedures en maatregelen. De Chief Compliance Officer erkende in een gesprek met DNB op 1 maart 2019 deze conclusie van DNB. Hij verklaarde evenwel dat MBE via werkgroepen betrokken was bij de totstandkoming van de business rules voor het Engelse bijkantoor van MUFG. Verder verklaarde MBE bij e-mail van 4 maart 2019 dat de afdeling Customer Support Office (hierna: afdeling CSO) en de afdeling Compliance de business rules hebben geanalyseerd en geaccordeerd. Desondanks blijft DNB van oordeel dat MBE de integriteitsrisico's die zij in haar SIRA behoort te inventariseren niet zelf (aantoonbaar) verwerkt in de business rules van haar transactiemonitoringssysteem. In dat kader verklaarde MBE bij e-mail van 4 maart 2019 dat MBE zal beoordelen of haar integriteitsrisico's in de SIRA voldoende worden gemitigeerd door de bestaande business rules en dat MBE inmiddels een formeel traject is gestart om zo nodig specifieke indicatoren toe te voegen aan de bestaande business rules.

Toepassing business rules

Ten aanzien van de door MBE toegepaste business rules heeft DNB het volgende vastgesteld. MBE hanteert 104 [VERTROUWELIJK] indicatoren die verwerkt zijn in business rules voor haar transactiemonitoring. Aan iedere business rule is een afzonderlijke score toegekend, die wordt uitgedrukt in een aantal punten. Bij overschrijding van een of meerdere business rule(s) ontvangt de transactie de daarvoor toegekende punten. Indien de som van deze punten een score van > 9 oplevert, genereert het transactiemonitoringssysteem een alert. Dit betekent dat als een business rule wordt geraakt, niet noodzakelijkerwijs een alert wordt gegenereerd. DNB constateert dat MBE in haar beleid- en procedure-documenten niet inzichtelijk maakt waarom een totale score van > 9 bij combinaties van verschillende business

[8] Thans genaamd MUFG Bank Ltd, London branch.

rules een alert genereert. Verder is onduidelijk hoe de toegekende punten voor de individuele business rules tot stand zijn gekomen en gewogen. Zo hanteert MBE bijvoorbeeld verschillende aantallen punten voor landen in het kader van 'fiscale risico's' en 'financial crime risico's'. Een laag aantal punten betekent een laag risico en een hoog aantal punten een hoog risico. DNB stelt vast dat dat de motivering voor de toegekende punten onduidelijk en in sommige gevallen onlogisch is. Zo is aan het land Algerije bijvoorbeeld een lagere score dan aan Duitsland toegekend terwijl op basis van bijvoorbeeld Corruption Perceptions Index 2018 betoogd kan worden dat het inherente risico voor witwassen en terrorismefinanciering bij transacties met Algerije hoger is dan bij transacties met Duitsland.[9] MBE heeft hierover bij email van 5 maart 2019 verklaard: "*We acknowledge there are some countries we are not currently treating as high risk which should arguably be treated as such; this is one of the reasons why the current methodology is undergoing a complete review and overhaul*."

In de Zienswijze heeft MBE kenbaar gemaakt dat zij de business rules in het transactiemonitoringssysteem verder gaat ontwikkelen en een nieuw proces voor de detectie van ongebruikelijke transacties gaat implementeren.

<u>Conclusie</u>

DNB stelt vast dat MBE op het gebied van detectie van afwijkende transactiepatronen niet beschikt over adequate procedures en maatregelen om de voor haar relevante integriteitsrisico's te beperken en effectief te beheersen. Nu MBE de bij haar transactiemonitoring gehanteerde business rules baseert op een risicoanalyse van het Engelse bijkantoor van MUFG in plaats van haar eigen SIRA, wordt de eigen SIRA niet gehanteerd als sturingsdocument voor de eigen procedures en maatregelen. Verder is onduidelijk hoe de business rules zijn gewogen. DNB is derhalve van oordeel dat MBE artikel 14, vierde lid Bpr en artikel 2c, eerste en tweede lid Wwft overtreedt.

[VERTROUWELIJK]

Controle alert afhandeling door compliancefunctie

MBE dient op grond van artikel 21, eerste lid Bpr te beschikken over een organisatie-onderdeel dat op onafhankelijke en effectieve wijze een compliancefunctie uitoefent. Het organisatieonderdeel heeft als taak het controleren van de naleving van wettelijke regels en van interne regels die de financiële onderneming of bijkantoor zelf heeft opgesteld. MBE dient ook op basis van artikel 3 lid 2, tweede en derde lid Wwft te beschikken over een onafhankelijke en effectieve compliancefunctie, passend bij de aard en omvang van de instelling. De compliancefunctie is gericht op het controleren van de naleving van wettelijke regels en interne regels die de instelling zelf heeft.

[9] https://www.transparency.org/cpi2018.

Tijdens het onderzoek heeft MBE op 28 februari 2018 verklaard dat het transactie-monitoringssysteem gedurende het jaar 2018 meer dan [VERTROUWELIJK] alerts genereerde. Zoals beschreven [VERTROUWELIJK], beoordeelt allereerst de afdeling ALM Londen deze alerts. Hierna stuurt zij deze alerts, inclusief advies om (i) alert te sluiten of (ii) alert nader te onderzoeken, door naar de afdeling CSO in Amsterdam. Vervolgens besluit de afdeling CSO om de alert te sluiten of te escaleren naar de afdeling Compliance voor nader onderzoek en zo nodig melding te maken aan de FIU-NL.

Uit pagina 11 van het document MBE Compliance plan 2018 volgt dat de afdeling Compliance van MBE alerts moet controleren. De afdeling CSO heeft gedurende het jaar 2018 in totaal vijf alerts [VERTROUWELIJK] doorgezet naar de afdeling Compliance, om te beoordelen of deze als ongebruikelijke transactie aan de FIU-NL gemeld moeten worden. Tijdens het onderzoek heeft MBE op 1 maart 2019 verklaard dat de afdeling Compliance geen controles heeft uitgevoerd op de kwaliteit van de afhandeling van de overige alerts, die de afdeling CSO zelfstandig beoordeelt en sluit. Derhalve stelt DNB vast dat de afdeling Compliance geen controle uitoefent op een correcte afhandeling van de alerts door afdeling CSO die haar oordeel, zoals toegelicht [VERTROUWELIJK], baseert op het advies van de afdeling ALM Londen. Een controle door de afdeling Compliance is onontbeerlijk omdat de afdeling ALM Londen, die de daadwerkelijke beoordeling verricht, geen onderdeel is van MBE.

<u>Conclusie</u>
DNB concludeert dat de compliancefunctie van MBE niet controleert of de afdeling CSO en de afdeling ALM Londen de relevante wettelijke vereisten en interne beleidsregels m.b.t. post-event transactiemonitoring naleven. DNB is derhalve van oordeel dat MBE artikel 21, eerste lid Bpr en artikel 2d, tweede en derde lid Wwft overtreedt.

[VERTROUWELIJK]

3. ZIENSWIJZE MBE

Bij brief van 13 juni 2019 heeft DNB MBE in kennis gesteld van het voornemen om vanwege de geconstateerde overtredingen over te gaan tot het geven van een aanwijzing. MBE is daarbij in de gelegenheid gesteld haar zienswijze kenbaar te maken. MBE heeft op 11 juli 2019 gereageerd met een schriftelijke zienswijze en vijf annexen, die zij mondeling aan DNB heeft toegelicht. Aansluitend heeft MBE deze documenten en de reactie - op een vraag van DNB zoals gesteld tijdens de zienswijze zitting - per e-mail van 11 juli 2019 aan DNB toegestuurd (tezamen: de Zienswijze).

DNB merkt op dat zij daar waar relevant de onderzoeksbevindingen in paragraaf 2 naar aanleiding van de Zienswijze heeft aangevuld/aangepast. Hieronder wordt ingegaan op het overige door MBE in de Zienswijze gestelde.

[VERTROUWELIJK]

4. VASTSTELLING OVERTREDINGEN

Op grond van het vorenstaande stelt DNB de volgende overtredingen vast:

i) MBE heeft de op basis van haar cliënten, producten en diensten relevante inherente integriteitsrisico's en gerelateerde scenario's onvoldoende concreet en diepgaand geïnventariseerd en geanalyseerd in de huidige SIRA. Vervolgens zijn zowel de bruto/netto risicoanalyse van de scenario's als de in dat kader voorgestelde maatregelen om deze risico's te beheersen onvoldoende adequaat uitgewerkt. Daarom voldoet de SIRA van MBE niet aan het bepaalde in artikel 10, eerste lid Bpr en artikel 2b, eerste tot en met derde lid Wwft;

ii) De post-event transactiemonitoring van MBE voldoet niet aan de vereisten uit de Wwft en het Bpr. DNB stelt dit vast op basis van de volgende constateringen:

   - MBE beschikt - doordat zij de bij haar transactiemonitoring gehanteerde business rules baseert op de risicoanalyse van het Engelse bijkantoor van MUFG in plaats van haar eigen SIRA én daarmee de eigen SIRA niet hanteert als sturingsdocument voor de eigen procedures en maatregelen - niet over procedures en maatregelen om de voor haar relevante integriteitsrisico's te beperken en effectief te beheersen. Verder is onduidelijk hoe de business rules zijn gewogen. Daarom voldoet MBE niet aan artikel 14, vierde lid Bpr en artikel 2c, eerste en tweede lid Wwft;

     [VERTROUWELIJK]

- De compliancefunctie van MBE controleert niet of de relevante wettelijke vereisten en interne beleidsregels m.b.t. post-event transactiemonitoring worden nageleefd, waardoor MBE niet voldoet aan artikel 21, eerste lid Bpr en artikel 2d, tweede en derde lid Wwft;

[VERTROUWELIJK]

5. BESLUIT TOT HET GEVEN VAN EEN AANWIJZING MET VOORGESCHREVEN GEDRAGSLIJN

5.1 Factoren en belangen betrokken bij besluit

DNB voert een vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen. Dat beleid, neergelegd in de Beleidsregel Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en DNB[10], heeft onder andere als uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden zodra DNB een overtreding heeft geconstateerd. Op basis van het handhavingsbeleid wegen de navolgende factoren mee voor de besluitvorming om al dan niet een formele maatregel op te leggen.

Ernst van de overtredingen

De verplichtingen uit de Wwft en het Bpr hebben onder meer als doel het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme tegen te gaan. Daartoe verplicht deze wet- en regelgeving onder meer dat een instelling bijzondere aandacht besteedt aan een SIRA en het verrichten van cliëntenonderzoek. Verder moet een instelling aandacht besteden aan (ongebruikelijke) transactiepatronen en aan transacties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengen. Daarnaast dient een dagelijks beleidsbepaler te worden belast met de verantwoordelijkheid voor naleving van het bij of krachtens de Wwft bepaalde. De aanpak van witwassen en terrorismefinanciering is van groot belang voor een effectieve bestrijding van allerlei vormen van ernstige financieel economische criminaliteit. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven immers in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het is mede daarom cruciaal dat de kanalen waarlangs het witwas- en/of terrorismefinancieringsproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden.

Zoals toegelicht in paragraaf 2, 3 en 4 heeft DNB in haar recente onderzoek vastgesteld dat de SIRA, post-event transactiemonitoring [VERTROUWELIJK] van

[10] Staatscourant van 11 juli 2008, nr. 132.

MBE niet voldoen aan de vereisten uit de Wwft respectievelijk het Bpr. Deze maatregelen dragen bij aan het herkennen en beheersen van risico's die bepaalde cliënten of bepaalde soorten transacties met zich brengen. Het vormt derhalve een belangrijk onderdeel van de maatregelen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Door deze verplichtingen te schenden heeft MBE de doelstellingen van de Wwft in gevaar gebracht en is zij tekortgeschoten. Hierdoor heeft MBE een verhoogd risico gelopen om betrokken te raken bij witwassen en terrorismefinanciering. DNB beschouwt dit als ernstige overtredingen.

Verwijtbaarheid van MBE

Van MBE mag als professionele instelling worden verwacht dat zij op de hoogte is van de regels op dit gebied en de noodzaak tot naleving daarvan. Verder publiceert DNB sinds 2011 regelmatig over deze verplichtingen, onder meer in de DNB Leidraad Wwft en Sw, en andere guidance documenten.[11] Zoals uitvoerig uiteengezet in paragraaf 1 heeft DNB MBE na het onderzoek in 2016 en bij de normoverdragende gesprekken in 2017 en 2018 gewezen op de relevante wettelijke vereisten, geconstateerde feiten, daaruit volgende overtredingen, en aangedrongen op de beëindiging daarvan. MBE was derhalve bekend met de op haar van toepassing zijnde vereisten uit de Wwft resp. het Bpr en dat zij deze dient na te leven. Desondanks blijkt op basis van het Onderzoek en de Zienswijze dat MBE deze vereisten in 2019 (nog steeds) overtreedt. Dit ontbreken van voldoende urgentie en executiekracht bij MBE om deze - deels sinds 2016 voortdurende – overtredingen te beëindigen acht DNB zeer verwijtbaar.

Geen concreet zicht op beëindiging overtredingen.

Ondanks dat MBE zelf sinds najaar 2016 door DNB in staat is gesteld de benodigde herstelacties uit te voeren, stelt DNB op basis van het in februari/maart 2019 uitgevoerde Onderzoek vast dat de overtredingen niet zijn beëindigd c.q. dat sprake is van nieuwe overtredingen. In de Zienswijze heeft MBE de herstelacties toegelicht die zij sinds december 2018 heeft uitgevoerd en de herstelacties die zijn opgestart naar aanleiding van het voornemen tot aanwijzing. Hieruit blijkt dat MBE op dit moment bezig is met het opstellen van een nieuw actieplan op basis van de onderzoeksbevindingen in het voornemen tot aanwijzing en dat de herstelacties inzake de SIRA, [VERTROUWELIJK] post-event transactiemonitoring nog moeten plaatsvinden. Gelet op de toezichthistorie en het voorgaande ontbreekt vooralsnog bij DNB het vertrouwen dat MBE binnen afzienbare termijn alle geconstateerde overtredingen adequaat en structureel heeft beëindigd.

[11] Zie o.a. '*Voorkoming misbruik financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme en beheersing van integriteitsrisico's*' (DNB Leidraad Wwft en Sw versie 3.0 – april 2015), 'De Integriteit-risicoanalyse, meer waar dat moet, minder waar dat kan (versie augustus 2015) en 'Post-event transactiemonitoringsproces bij banken' (Guidance, 2017).

Opportuniteit en proportionaliteit

Vanwege het zwaarwegend belang bij naleving van de hiervoor genoemde vereisten ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering in combinatie met het feit dat MBE nog steeds niet alle overtredingen uit 2016 adequaat heeft beëindigd, acht DNB de inzet van een formele herstelmaatregel opportuun. DNB heeft MBE sinds najaar 2016 in staat gesteld met herstelacties de toen geconstateerde overtredingen te beëindigen; MBE is er echter niet geslaagd om alle overtredingen adequaat te beëindigen en in het recente Onderzoek heeft DNB ook nieuwe overtredingen geconstateerd. Zoals hiervoor toegelicht ontbreekt bij DNB het vertrouwen dat MBE op eigen initiatief – ondanks het op 18 januari 2019 aangeleverde plan en de stand van zaken zoals toegelicht in de Zienswijze - en binnen afzienbare termijn alle overtredingen adequaat en structureel gaat beëindigen. Daarom is DNB van oordeel dat een aanwijzing met een daarin opgenomen gedragslijn in dit geval ook een geschikte en tevens proportionele maatregel is om herstel te borgen.

Gevolgen aanwijzing voor MBE

DNB heeft zich vergewist van de mogelijke negatieve gevolgen van een formele maatregel voor MBE, te weten een toezichtantecedent voor de bestuurders en mogelijk extra financiële lasten om tijdig aan de aanwijzing te kunnen voldoen (inhuren extra personeel en externe deskundigen). Ook onderkent DNB dat de Wwft en Wft in beginsel (gedeeltelijke) openbaarmaking van de formele maatregel initieert. Naar het oordeel van DNB wegen deze negatieve gevolgen niet op tegen het zwaarwegend belang bij handhaving van de bij of krachtens het Bpr en Wwft gestelde regels, mede gezien de ernst van de geconstateerde overtredingen en het gebrek op concreet zicht op beëindiging daarvan in combinatie met de hoge mate van verwijtbaarheid van MBE.

5.2 Gedragslijn aanwijzing

DNB besluit daarom om aan MBE op grond van artikel 1:75, eerste lid Wft en artikel 28 Wwft een aanwijzing te geven. De aanwijzing strekt ertoe de hiernavolgende gedragslijn te volgen ten einde de vastgestelde overtredingen structureel en adequaat te beëindigen:

1. MBE verstrekt uiterlijk 1 september 2019 aan DNB een (geactualiseerd) plan van aanpak met concrete acties en bijbehorende tijdslijnen die ertoe leiden dat MBE uitvoering geeft aan onderhavige gedragslijn en alle overtredingen adequaat beëindigt.

Integriteitsrisicoanalyse; beleid, procedures en maatregelen

2. MBE dient uiterlijk 1 november 2019 zorg te dragen voor een geactualiseerde analyse van haar integriteitsrisico's (overeenkomstig artikel 10, eerste lid Bpr en artikel 2b, eerste tot en met derde lid Wwft) en de vastlegging daarvan aan DNB te verstrekken. DNB verwacht dat MBE in deze geactualiseerde integriteitsrisicoanalyse in ieder geval (i) op basis van haar kenmerken (o.a. cliënten, producten en diensten) de voor haar relevante inherente integriteitsrisico's inventariseert en analyseert, (ii) deze risico's vertaalt naar voor MBE specifieke en concrete scenario's, (iii) een bruto/netto risicoanalyse maakt op basis van deze scenario's en (iv) maatregelen uitwerkt om deze inherente integriteitsrisico's te beheersen;
3. Nadat 2 is afgerond, dient MBE haar beleid, procedures en maatregelen aan te passen zodat deze aansluiten op de nieuwe integriteitsrisicoanalyse. Hierbij dient MBE ervoor te zorgen dat haar beleid, procedures en maatregelen voldoen aan de actuele wettelijke vereisten, waaronder de vereisten inzake identificatie/verificatie van de (pseudo)UBO, en ervoor te zorgen dat de business rules die zij hanteert bij de post-event transactiemonitoring gebaseerd zijn op haar geactualiseerde integriteitsrisicoanalyse. MBE dient het aangepaste beleid en de bijbehorende procedures uiterlijk 1 februari 2020 aan DNB te verstrekken en per document aan te geven wat is toegevoegd en/of aangepast ten aanzien van de versie die DNB ontving in verband met het onderzoek in februari/maart 2019.

Post-event transactiemonitoring

[VERTROUWELIJK]

Haar compliancefunctie uiterlijk 1 november 2020 overeenkomstig artikel 2d derde lid Wwft heeft gecontroleerd of de relevante wettelijke vereisten en interne beleidsregels met betrekking tot post-event transactiemonitoring worden nageleefd en daarover heeft gerapporteerd aan het bestuur van MBE. DNB verwacht dat MBE hierbij geconstateerde eventuele tekortkomingen oplost. [VERTROUWELIJK]

Validatie en periodieke rapportage naar DNB

MBE stuurt DNB uiterlijk binnen een maand nadat alle [VERTROUWELIJK] bedoelde werkzaamheden zijn afgrond, een managementverklaring waarin het bestuur bevestigt dat MBE de gedragslijn volledig heeft opgevolgd en daarmee voldoet aan de relevante wettelijke bepalingen.

MBE laat binnen twee maanden nadat alle [VERTROUWELIJK] bedoelde werkzaamheden zijn afgerond, de opvolging hiervan valideren door haar eigen

IAD of een onafhankelijke, aan DNB voor te dragen externe partij. [VERTROUWELIJK]
MBE dient DNB periodiek te informeren over de voortgang van alle herstelmaatregelen en de opvolging van deze gedragslijn, voor het eerst op 1 december 2020 en vervolgens steeds ieder kwartaal.

Bovenstaande laat onverlet dat MBE dient te voldoen aan alle voor haar van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

6. BEZWAARCLAUSULE

Tegen dit besluit kan door iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar worden gemaakt. U kunt uw bezwaarschrift elektronisch indienen via: www.dnb.nl/bezwaarmaken. U kunt uw bezwaarschrift ook per post indienen bij:

De Nederlandsche Bank NV
Divisie Juridische zaken
Afdeling Toezicht en wetgeving
Postbus 98
1000 AB Amsterdam

7. SLOTOPMERKING

Omdat MBE onder zowel prudentieel als gedragstoezicht staat, heeft DNB het onderhavig besluit afgestemd met de AFM op grond van paragraaf 1.4.2 van het Samenwerkingsconvenant tussen de AFM en DNB.[12] Daarnaast verzoeken wij u een kopie van deze brief door te zenden aan de Raad van Commissarissen van MBE en uw externe accountant.

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank N.V.

[VERTROUWELIJK] [VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

[12] Zie *Stc.* 2016, 1863.