

# Witwassen: een Europees probleem

Dr. mr. ir. R.J. Hoff, drs. R.M. Jansen RO CIA en C.M.M. Dijkstra MSc<sup>1</sup>

## 1 Inleiding

Het toezicht ter voorkoming van financieel-economische criminaliteit staat, mede vanwege recente casussen zoals de Letse ABLV casus en de Maltese Pilatus Bank casus, in de spotlights. Deze cases onderstrepen het grensoverschrijdende karakter van witwassen en terrorismefinanciering en van het belang van een internationale aanpak. Echter, in Europa is het toezicht op de naleving van de regelgeving ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering belegd bij nationale toezichthouders. Die situatie staat steeds meer onder druk: "De strijd tegen dubieuze geldstromen gebeurt op 'extreem heterogene wijze'".<sup>2</sup>

In dit artikel gaan we eerst in op het huidige Europese kader ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT<sup>3</sup>-kader), waarna we twee cases bespreken die mede aanleiding zijn geweest voor een herbezinning op dit kader. Hierna gaan we in op deze Europese ontwikkelingen, die ook invloed zullen hebben op de Nederlandse situatie.

## 2 Het huidige Europese kader

### 2.1 Anti-Money Laundering Directives

De Nederlandse toezichthouders vervullen een wettelijke rol bij de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). In de Wwft is de Europese Anti-Money Laundering Directive (AML) geïmplementeerd. De AML is een Europese richtlijn gericht op het voorkomen van misbruik van het financiële stelsel voor witwassen en de financiering van terrorisme. Inmiddels is op Europees niveau de vijfde AML vastgesteld.

---

1 Dr. mr. ir. R.J. Hoff, drs. R.M. Jansen en C.M.M. Dijkstra MSc zijn allen werkzaam bij DNB.

2 Hoe moet Europa de strijd tegen witwassen aanpakken?, *Het Financieele Dagblad*, 8 januari 2019.

3 *Anti-money laundering and countering the financing of terrorism, AML/CFT.*

In 1991 is de eerste anti-witwas richtlijn gepubliceerd met als doel om te voorkomen dat financiële instellingen misbruikt zouden worden voor witwas doeleinden. Zo stond in de richtlijn dat financiële en niet-financiële instellingen maatregelen moesten nemen om hun cliënten te identificeren, moesten instellingen documentatie bijhouden en bewaren over o.a. het cliënt-identificatieproces en moest er een centraal systeem ingericht worden om ongebruikelijke transacties te melden. In 2001 is de tweede richtlijn in werking getreden waarbij de definitie van het begrip witwassen werd aangepast. De bestaande bepalingen van de richtlijn werden nader gedefinieerd, de richtlijn werd aangevuld met de FATF-aanbevelingen en de reikwijdte van de richtlijn werd uitgebreid zodat ook wisselkantoren, money-transfer organisaties en beleggingsondernemingen onder het bereik van de AMLD kwamen.

In 2006 is de derde richtlijn in werking getreden. Hierin zijn de herziene FATF-standaarden verwerkt waarmee advocaten onder de reikwijdte van de AMLD kwamen, en ook notarissen, accountants, vastgoedbedrijven, casino's en trustkantoren. Daarnaast is de vereiste in de richtlijn opgenomen om in hoog-risico situaties verscherpt cliëntonderzoek uit te voeren. In 2015 is de vierde AMLD in werking getreden, waarin onder andere de definities van Politiek Prominente Personen (PEP) en Ultimate Beneficial Owners (UBO) zijn aangescherpt en de risicogebaseerde benadering is versterkt. In Nederland is op 25 juli 2018 de Vierde Anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd in de Wwft.

Op 9 juli 2018 is de herziening van de Vierde Anti-witwasrichtlijn in werking getreden, ook wel de AMLD5 genoemd.<sup>4</sup> Lidstaten dienen deze richtlijn uiterlijk 10 januari 2020 te hebben geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Een belangrijk onderdeel van AMLD5 is het versterken van de mogelijkheid tot informatie uitwisseling en samenwerking tussen AML/CFT-toezichthouders en de Europese Centrale Bank (ECB).<sup>5</sup> Daarnaast komen aanbieders van het wisselen van virtuele valuta en aanbieders van bewaarportemonnees voor virtuele valuta onder de reikwijdte van de antiwitwaswetgeving.<sup>6</sup>

---

4 Leest u in dit kader ook het artikel 'CDD anno 2019' op pagina 113 in dit Jaarboek over de implementatie van AMLD4 en AMLD5.

5 AMLD5: [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018L0843](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018L0843)

6 Wij wijzen u ook graag op het artikel 'De regulering van crypto's: van onbekend en onbemind naar bekend en dus bemind?' op pagina 133 van dit Jaarboek.

## 2.2 European Supervisory Authorities (ESA's)

De AMLD is een richtlijn die minimumharmonisatie beoogt. Dat betekent dat er tussen Europese landen verschillen zijn ten aanzien van de implementatie van deze richtlijn in de nationale wetgeving. Dit heeft onder meer tot gevolg dat er verschillen zijn tussen de toezichthouders en de manier waarop het toezicht wordt vormgegeven.

De European Supervisory Authorities (ESA's) hebben dan ook een belangrijke beleidsmatige taak. Zij moeten een gelijke toezichtcultuur en gemeenschappelijke interpretatie van de AMLD in Europa stimuleren en zodoende bijdragen aan een effectieve toepassing van deze richtlijn. Dit doen zij bijvoorbeeld door het publiceren van Opinions, Recommendations en Guidelines, het onderzoeken van *breaches of Union Law*, het uitvoeren van peer reviews en het faciliteren van trainingen. Zo zijn recent de Risk Factor Guidelines gepubliceerd die gericht zijn op een gemeenschappelijke interpretatie van de risicogebaseerde AML/CFT-benadering<sup>7</sup> en zijn de concept 'Regulatory Technical Standards' gepubliceerd die zien op de toepassing van groepsbreed AML/CFT-beleid en processen in derde landen.<sup>8</sup>

Onder leiding van de European Banking Authority (EBA) wordt gewerkt aan een review van het AML/CFT-toezicht in Europese lidstaten. Bij deze review zal de EBA de implementatie van de wetgeving ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering onder de loep nemen en beoordelen op welke wijze en in welke mate landen gebruik maken van de gepubliceerde guidelines. Waar nodig zal de EBA lidstaten van feedback voorzien om het AML/CFT-toezicht te versterken.<sup>9, 10</sup>

Ondanks dit alles is er de laatste tijd de nodige kritiek op het toezicht. Zo heeft de vorige voorzitter van het SSM (Danièle Nouy) zich kritisch uitgelaten over de effectiviteit van het toezicht.<sup>11</sup> Zij is van mening dat de samenwerking tussen de AML/CFT-toezichthouders onderling en met de prudentiële toezichthouders versterkt moet worden. Dit kan volgens haar bereikt worden met het oprichten van een AML/CFT-toezichthouder op Europees niveau, met als doel om te voorkomen dat instellingen, zoals ABLV en Bank Pilatus, misbruikt worden voor het witwassen van crimineel geld.

7 The Risk Factor Guidelines, *JC*, 2017: 37.

8 Draft RTS to strengthen group-wide management of money laundering and terrorist financing risks, *HC*, 2017: 25.

9 Review AML/CFT supervision 'EBA Statement': [www.europarl.europa.eu/cmsdata/147371/5%20-%2006%20Piers%20Haben%20statement .pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147371/5%20-%2006%20Piers%20Haben%20statement.pdf)

10 TAX3 Public Hearing: [www.europarl.europa.eu/cmsdata/150514/TAX3%2026%20April%202018\\_Verbatim%20report\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150514/TAX3%2026%20April%202018_Verbatim%20report_EN.pdf)

11 Interview LETA: [www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2017/html/sn170323.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2017/html/sn170323.en.html)

### 3 Casus ABLV Bank

#### 3.1 FinCEN grijpt in bij ABLV

Het Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN, onderdeel van het US Department of Treasury) publiceerde op 13 februari 2018 een 'Proposal of Special Measure Against ABLV Bank, AS (ABLV) as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern'.<sup>12</sup> Wanneer een bank wordt gekwalificeerd als een '*bank of primary money laundering concern*', kan op grond van art. 311 USA PATRIOT Act een maatregel worden genomen waarmee correspondentrelaties met, in dit geval, ABLV Bank verboden worden. De bedoeling hiervan is om het Amerikaanse financiële stelsel te beschermen tegen witwassen en financieren van terrorisme. Kennelijk vormde ABLV Bank een te grote bedreiging in dit kader.

ABLV is een bank met zetel in Letland (Riga). De bank werd in 1993 opgericht en is ten tijde van de mededeling van FinCEN de derde bank van Letland. Hoewel ABLV met een balanstotaal van € 3,6 miljard dan ver onder de ECB-drempel van € 30 miljard zit voor direct ECB-toezicht, staat de bank wel onder direct ECB-toezicht. Dit vanwege het feit dat ABLV behoort tot de drie grootste kredietinstellingen van Letland.

FinCEN is in zijn mededeling duidelijk:

*"FinCEN has reasonable grounds to believe that ABLV executives, shareholders, and employees have institutionalized money laundering as a pillar of the bank's business practices. (...) ABLV management permits the bank and its employees to orchestrate and engage in money laundering schemes; solicits the high-risk shell company activity that enables the bank and its customers to launder funds; maintains inadequate controls over high-risk shell company accounts; and seeks to obstruct enforcement of Latvian anti-money laundering and combating the financing of terrorism (AML/CFT) rules in order to protect these business practices. In addition, illicit financial activity at the bank has included transactions for parties connected to U.S. and UN-designated entities, some of which are involved in North Korea's procurement or export of ballistic missiles."*

---

<sup>12</sup> Zie ook: *Federal Register*, 16 februari 2018.

### 3.2 ECB neemt maatregelen, 'vrijwillige' liquidatie ABLV

Kort na de publicatie van FinCEN neemt op 19 februari 2018 de ECB een maatregel: men legt een moratorium op ABLV. "This means that temporarily, and until further notice, a prohibition of all payments by ABLV Bank on its financial liabilities has been imposed, and is now in effect."<sup>13</sup> De ECB vermeldt dat ABLV's financiële positie na de mededeling van FinCEN drastisch is verslechterd. Een moratorium is nodig, aldus de ECB, omdat ABLV nauw samenwerkt met de Letse centrale bank en met de Letse autoriteiten om de situatie het hoofd te bieden.

Vier dagen later, op 23 februari 2018, gaat de ECB verder: de ECB classificeert ABLV op die datum als *failing or likely to fail*.<sup>14</sup> De liquiditeitspositie van ABLV is significant verslechterd en er zijn onvoldoende middelen om de cash outflow het hoofd te bieden. ABLV moet sluiten en de ECB verbiedt ABLV om nog deposito's aan te nemen. De afwikkeling van ABLV wordt overgelaten aan de lokale autoriteiten.

Op 26 februari 2018 besluiten de aandeelhouders van ABLV om de bank vrijwillig te liquideren. Binnen twee weken na de mededeling van FinCEN valt dus het doek voor ABLV.<sup>15</sup> In die tijd heeft ABLV de aantijgingen van FinCEN overigens steeds ontkend. Ten tijde van het schrijven van dit artikel is ABLV in liquidatie.<sup>16</sup>

### 3.3 Brede crisis in Letse financiële sector

De situatie wordt voor Letland gecompliceerd door het feit dat op 17 februari 2018 Ilmars Rimsevics, de gouverneur van de Letse centrale bank en tevens lid van de ECB governing council, is vastgezet en acht uur lang is ondervraagd. Ook zijn zijn huis en kantoor doorzocht door de Letse anticorruptie autoriteiten. Dit zou los staan van de casus ABLV. Rimsevics, al 16 jaar gouverneur, wordt ervan beschuldigd steekpenningen te hebben gevraagd van onder meer de CEO van de Letse Norvik bank.<sup>17</sup> Op 28 juni 2018 meldt de Financial Times dat de Letse autoriteiten overgaan tot de vervolging van de gouverneur.

<sup>13</sup> Press Release. *ECB instructs national supervisor to impose moratorium on ABLV*, ECB, 19 februari 2018.

<sup>14</sup> Press Release. *ECB determined ABLV Bank was failing or likely to fail*, ECB, 24 februari 2018.

<sup>15</sup> Deze gang van gebeurtenissen doet sterk denken aan de snelle neergang van Banco di Madrid na een mededeling van FinCEN. Zie: R.M. Jansen en R.J. Hoff, *The dirty little secret isn't so secret anymore, oui?* in: *Jaarboek Compliance 2016*, Capelle aan den IJssel: Nederlands Compliance Instituut, p. 49-64.

<sup>16</sup> [www.ablv.com/en/legal-latest-news/ablv-bank-self-liquidation](http://www.ablv.com/en/legal-latest-news/ablv-bank-self-liquidation)

<sup>17</sup> Latvia: a banking scandal on the Baltic, *Financial Times*, 23 februari 2018.

De Letse minister van Financiën spreekt over een crisis aangaande de internationale reputatie van de Letse financiële sector.<sup>18</sup> Deze gebeurtenissen staan niet op zichzelf, de Letse financiële sector kampt al langer met reputatie-issues. Letse banken zijn er al vaker van beschuldigd dat ze gebruikt worden als kanaal voor het verwerken van de opbrengsten van frauduleuze praktijken in Rusland, Kazachstan en Moldavië.<sup>19</sup>

De sector positioneert zichzelf als de brug tussen oost (met name Rusland en andere voormalige Sovjetrepublieken)<sup>20</sup> en west. Letland is enerzijds door de oude banden met die landen, en anderzijds door het lidmaatschap van de eurozone goed voor deze brugfunctie gepositioneerd. Dit heeft ertoe geleid dat *non-resident banking* een grote vlucht heeft genomen. De *inflow* van buitenlands geld nam significant toe toen in 2012 Cyprus minder aantrekkelijk werd als *offshore* jurisdictie voor rijke inwoners van de voormalige Sovjet Unie.

### 3.4 ABLV als exponent van de marktstructuur van de Letse financiële sector

FinCEN gaat in de ABLV-mededeling op de bovengenoemde marktstructuur in: “Non-resident banking in Latvia allows offshore companies, including shell companies, to hold accounts and transact through Latvian banks. CIS-based actors often transfer their capital via Latvia, frequently through complex and interconnected legal structures, to various banking locales in order to reduce scrutiny of transactions and lower the transactions’ risk rating. (...) Latvian NRD banking activity transiting the U.S. financial system is estimated in recent years to have reached billions of dollars annually. The Latvian banking system’s reliance on NRD funds for capital exposes it to increased illicit finance risk.”

ABLV is een exponent hiervan. Ongeveer 94% van de accounts bij ABLV is *non-resident*.<sup>21</sup> Volgens FinCEN helpt ABLV cliënten actief in het opzetten van offshore structuren, en is de bank de grootste non-resident bank van Letland. FinCEN noteert hierbij dat er sprake is van een verhoogd witwasrisico: “Offshore shell company business poses

---

18 Latvian central bank governor detained in financial probe. Damning report accuses third-biggest bank of institutionalised money laundering, *Financial Times*, 18 februari 2018.

19 Latvia’s scandals show limits of EU bank rules. If the local regulators cannot resolve the crises, the ECB is stuck, *Financial Times*, 20 februari 2018. [www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-19/why-alleged-north-korean-links-froze-a-baltic-bank-quicktake](http://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-19/why-alleged-north-korean-links-froze-a-baltic-bank-quicktake)

20 Commonwealth of Independent States (CIS).

21 [www.bloomberg.com/news/articles/2018?02?24/europe-to-wind-down-latvian-bank-targeted-by-u-s-over-sanctions](http://www.bloomberg.com/news/articles/2018?02?24/europe-to-wind-down-latvian-bank-targeted-by-u-s-over-sanctions)

inherent money laundering risks because of its lack of transparency, and financial institutions must manage the risks associated with providing financial services to shell companies.”

FinCEN stelt vast dat ABLV deze hoge risico's niet dan wel onvoldoende beheerst. Met name ontbreekt het aan goede customer due diligence processen (CDD), inclusief transactiemonitoring. “[This] has caused the bank to facilitate transactions for shell companies owned or controlled by illicit actors engaged in transnational organized criminal activity, corruption, and sanctions evasion. Oftentimes, these actors take advantage of ABLV's propensity to facilitate high-risk shell company business, using shell company accounts to obscure the transparency of their illicit activities.”

“As a result, multiple actors have exploited the bank in furtherance of illicit financial activity, including transactions for parties connected to U.S. and UN designated entities, some of which are involved in North Korea's procurement or export of ballistic missiles.”<sup>22</sup> Bronnen melden dat het faciliteren van transacties met Noord-Koreaanse partijen voor de US-autoriteiten de doorslag hebben gegeven voor dit ingrijpen bij ABLV. FinCEN spreekt in dit kader over een bedreiging van de nationale veiligheid.

90% van de cliënten van ABLV zijn hoogerisicocliënten volgens de interne *risk rating*. Dit betreft vooral hoog-risico *shell companies* die geregistreerd staan in jurisdicties die hechten aan geheimhouding. De transacties van deze cliënten belopen in de tientallen miljarden dollars. Volgens FinCEN heeft ABLV in veel gevallen geen documentatie voorhanden op basis waarvan de rechtmatigheid van bepaalde structuren en transacties kan worden onderbouwd. In andere dossiers bedient ABLV zich van vervalste documentatie. Om het kort te zeggen: volgens FinCEN stelt ABLV cliënten in staat om regelgeving te omzeilen. Management en medewerkers van ABLV zijn medeplichtig aan ongewenste financiële praktijken, waaronder witwassen. “ABLV is considered innovative and forward leaning in its approaches to circumventing financial regulations. The bank proactively pushes money laundering and regulatory circumvention schemes to its client base and ensures that fraudulent documentation produced to support financial schemes, some of which is produced by bank employees themselves, is of the highest quality.”

Meerdere US-banken hebben in het verleden de correspondentrelatie met ABLV opgezegd. ABLV beantwoordde namelijk structureel geen vragen van US-banken over transacties met offshore jurisdicties die ABLV faciliteerde.

---

22 Dit waren transacties die via offshore shell companies liepen, terwijl genoegzaam bekend is dat Noord-Korea zich van dergelijke structuren bedient.

Eerder beloofde ABLV beterschap, en AML/CFT-programma's zouden worden aangescherpt. FinCEN merkt hierbij op: "While publicly stating that it is implementing plans to reform its AML/CFT compliance program, ABLV owners and executives have privately expressed an unwillingness to meaningfully alter ABLV's high-risk business practices."<sup>23</sup> Dit maakt de bezorgdheid over deze bank extreem groot. Daarbij komt dat het management van de bank handhaving van AML/CFT-regelgeving door Letse autoriteiten heeft tegengewerkt, en ook een middel als omkoping daarbij niet heeft geschuwd, aldus FinCEN.

### 3.5 Letland pakt financiële systeem aan n.a.v. ABLV zaak

Op 18 maart 2018 wordt bekend dat Letland het bancaire systeem wil herzien. Met name non-resident bankieren zal fors worden teruggedrongen. "The country's finance minister and its main regulator told the Financial Times that bank deposits from foreigners – often from Russia and other ex-Soviet states – would be slashed from 34 percent of the total to just 5 percent within the next six months. (...) Non-resident deposits have already been falling. In 2015, they represented just over half of the total deposits in Latvia and by the start of this year that was down to 40 percent. Due to ABLV's collapse and some outflows in the aftermath from other banks, non-resident deposits are now down to 34 percent."<sup>24</sup>

### 3.6 Ingrijpen FinCEN en ongemakkelijke positie ECB

Een opvallend gegeven in deze casus is dat de Amerikaanse autoriteiten zijn overgegaan tot ingrijpen, en niet de Europese autoriteiten. "That it took the US Treasury to allege that a euro-area lender 4,000 miles away from American soil had helped fund North Korea's missile programme has caused much discomfort at the European Central Bank. Latvia's ABLV is a small bank on the outer fringes of a union of 19 member states and under ECB supervision. But it was officials in Washington, not Frankfurt, who made formal allegations about the bank's involvement in money laundering, which ABLV denies. The ECB only ordered ABLV to freeze payments days after the Treasury announced plans to impose sanctions."<sup>25</sup>

---

23 Dit betrof ook de transacties met Noord-Korea: "ABLV facilitated transactions related to North Korea after the bank's summer 2017 announcement of a North Korea 'No Tolerance' policy."

24 Latvia vows to crack down on unscrupulous banking. Overhaul promised after US takes action over North Korea sanction breaches, *Financial Times*, 18 maart 2018.

25 Latvian crisis illustrates limits of ECB's reach. Predicament over ABLV and Rimsevics reflects unfinished nature of monetary union, *Financial Times*, 21 februari 2018.



De ECB geeft aan dat AML/CFT-aangelegenheden tot de nationale jurisdictie behoren, de ECB heeft op dat vlak geen mandaat. Ook op een ander vlak heeft de ECB geen mandaat, namelijk waar het gaat om de benoeming van de president van een nationale centrale bank. Ook dat klemt in de Letse situatie.

De Financial Times vat het zo samen:

- “Outsiders, including the US, the OECD and others, saw a system where money laundering was rife and with little joined-up action by Latvian authorities. There have also been questions about the role of the European Central Bank as the banking supervisor for ABLV and others, although the ECB has stressed that money laundering matters are for national authorities.”<sup>26</sup>
- “The story of Latvia’s money laundering problems is one that few come out of looking good. That the Baltic country of 2m people had become a centre for illegal financial flows, particularly out of Russia and other ex-Soviet states, was well known. Concerns about the high level of deposits from foreigners, or non-residents, were raised during Latvia’s accession to both the euro and the OECD this decade. But despite a crackdown by Latvian regulators in recent years, a red line for the US was crossed by the alleged breach of international sanctions on North Korea.”<sup>27</sup>

## 4 Casus Pilatus Bank

### 4.1 Voorzitter Pilatus Bank gearresteerd vanwege sanctieovertredingen

Op 20 maart 2018 werd in New York Ali Sadr Hashemi Nejad, een Iraanse staatsburger, gearresteerd door de FBI op verdenking van schending van Amerikaanse economische sancties tegen Iran.<sup>28</sup> Volgens het Amerikaanse openbaar ministerie heeft de heer Sadr meer dan US\$ 115 miljoen uit een vastgoedproject in Venezuela door het Amerikaanse financiële systeem laten lopen ten dienste van Iraanse individuen en organisaties. Om dit netwerk van betalingen ongezien in stand te houden, zou de heer Sadr entiteiten in Zwitserland, Turkije en de Britse Maagdeneilanden hebben opgezet. Naast sanctieovertredingen wordt de heer Sadr ook witwassen en bankfraude ten laste gelegd met een potentiële gevangenisstraf van in totaal 125 jaar.

26 US ire prompts Latvia to root out systemic banking failures. Concerns go beyond conduct of specific lenders in system where laundering seen as rife, *Financial Times*, 21 maart 2018.

27 Latvia banking scandal leaves Europe’s regulators red-faced. Forced liquidation of ABLV is a humiliation for both the Baltic country and European authorities, *Financial Times*, 4 april 2018.

28 [www.justice.gov/usao-sdny/pr/iranian-national-arrested-scheme-evade-us-economic-sanctions-illicitly-sending-more-115](http://www.justice.gov/usao-sdny/pr/iranian-national-arrested-scheme-evade-us-economic-sanctions-illicitly-sending-more-115)

Hoewel deze verdenkingen op zichzelf ernstig zijn, kan de vraag opkomen waarom dit een relevante zaak is voor het Europese bankensysteem. Reden dat dit relevant is, ligt in het feit dat de heer Sadr op het moment van de arrestatie voorzitter was van de Maltese Pilatus Bank. Reeds in 2013 is de FBI haar onderzoek gestart tegen de heer Sadr, terwijl reeds vanaf 2005 sprake was van economische banden tussen Iran en Venezuela om een vastgoedproject in Venezuela te financieren via een project dat onder leiding stond van de heer Sadr.

## 4.2 Ingrijpen Maltese toezichthouder bij Pilatus Bank

Op 21 maart 2018, een dag na de arrestatie van de heer Sadr, grijpt de Maltese financieel toezichthouder, de Maltese Financial Services Authority (MFSA) in.<sup>29</sup> De MFSA onteigent de heer Sadr en neemt het volledige bewind over Pilatus Bank en diens activiteiten. Nadien verzoekt de MFSA aan de ECB om de vergunning van Pilatus Bank in te trekken.<sup>30</sup> Dit verzoek wordt later ook ondersteund door de EBA.<sup>31</sup>

## 4.3 Oprichting Pilatus Bank

Het jaar 2013 is niet alleen het jaar waarin de FBI een onderzoek tegen de heer Sadr start, maar is ook het jaar waarin de heer Sadr een bankvergunning op Malta aanvraagt voor Pilatus Bank. Om de bank te kapitaliseren is bij aanvang € 8 miljoen nodig, een bedrag dat de heer Sadr in één keer in de bank stort. Focus van de bank ligt op private banking-activiteiten ten behoeve van non-residents op Malta, vanuit het oogpunt van AML/CFT als hoog-risico aan te merken. Hoewel het verstrekken van een bankvergunning één van de voornaamste beslissingen van een toezichthouder is, lijkt de MFSA achteraf weinig kritisch te zijn geweest in haar beoordeling van de aanvraag noch de herkomst van de financiering van Pilatus Bank. Op 3 januari 2014 verstrekt MFSA de bankvergunning voor Pilatus Bank.

---

29 [www.pilatusbank.com/Pilatus\\_Public\\_Statement.pdf](http://www.pilatusbank.com/Pilatus_Public_Statement.pdf)

30 [www.reuters.com/article/us-eu-malta-pilatus/malta-asks-ecb-to-withdraw-license-of-scandal-hit-pilatus-bank-idUSKBN1JQ0V9](http://www.reuters.com/article/us-eu-malta-pilatus/malta-asks-ecb-to-withdraw-license-of-scandal-hit-pilatus-bank-idUSKBN1JQ0V9)

31 [www.reuters.com/article/us-malta-banks-moneylaundering/eu-watchdog-backs-plan-to-withdraw-license-from-maltas-pilatus-bank-idUSKCN1M61S6](http://www.reuters.com/article/us-malta-banks-moneylaundering/eu-watchdog-backs-plan-to-withdraw-license-from-maltas-pilatus-bank-idUSKCN1M61S6)

#### 4.4 Signalen van zwakke naleving anti-witwasregels

In september en oktober 2015 voert de MFSa bij Pilatus Bank onderzoek uit naar haar naleving van anti-witwaswet- en regelgeving. Op basis van haar onderzoek, verzoekt de MFSa aan de Maltese Financial Intelligence Unit (FIAU) om haar expertise aan te wenden voor verder onderzoek naar de omgang met Politiek Prominente Personen door Pilatus Bank. In maart 2016 voert de FIAU bij Pilatus Bank een *on-site* onderzoek uit.

Op basis van het onderzoek in maart 2016 stelt de FIAU vast dat Pilatus Bank niet voldoet aan diverse bepalingen van de Maltese anti-witwaswet- en regelgeving.<sup>32</sup> In haar rapport constateert de FIAU dat Pilatus Bank in haar cliëntonderzoek onvoldoende rekening houdt met de controle op Politically Exposed Persons, onvoldoende onderzoek doet naar de aard en het doel van de bancaire relaties, alsmede naar de bron van middelen en onvoldoende transactiemonitoring verricht. Daarnaast stelt de FIAU op dat moment vast dat op basis van de cliëntenportefeuille, waarin sprake is van veel cliënten uit hoog-risicolanden, bij Pilatus Bank sprake is van een hoge *risk appetite*. Samenvattend concludeert de FIAU dat bij Pilatus Bank sprake is van serieuze tekortkomingen in de AML/CFT-naleving.

In augustus 2016 voert de FIAU een vervolgonderzoek uit, uitsluitend gericht op de eerder ontbrekende informatie in onderzochte cliëntdossiers. Hieruit leidt de FIAU af dat Pilatus Bank inmiddels haar AML/CFT op orde heeft, hetgeen per brief op 26 september 2016 aan Pilatus Bank wordt gecommuniceerd.

#### 4.5 Bredere verdenkingen van corruptie Malta

De Maltese media, en in het bijzonder journalist Daphne Caruana Galizia, vragen al langere tijd aandacht voor corruptieproblemen op Malta, waarbij lokale politici een prominente rol bij zouden vervullen.<sup>33</sup> Zo heeft mevrouw Caruana Galizia in april 2017 via haar blog,<sup>34</sup> in het kader van de Panama Papers onthullingen, ernstige beschuldigingen geuit aan het adres van de vrouw van de minister-president wat betreft het ontvangen van dubieuze gelden vanuit Azerbaidzjan via een bedrijf in Dubai dat een rekening aanhield bij Pilatus Bank. Ook de stafchef van de minister-president zou hier een rol bij hebben gehad.

32 Rapport is gelekt via een Maltese krant: [www.independent.com.mt/file.aspx?f=146943](http://www.independent.com.mt/file.aspx?f=146943)

33 [www.bna.com/making-malta-cant-b57982092507](http://www.bna.com/making-malta-cant-b57982092507)

34 [daphnecaruanagergalizia.com/2017/04/us1-017-million-single-transaction-azerbaidzjan-owned-company-egrant-inc](http://daphnecaruanagergalizia.com/2017/04/us1-017-million-single-transaction-azerbaidzjan-owned-company-egrant-inc)

Mevrouw Caruana Galizia is op 16 oktober 2017 omgekomen bij een bomaanslag.<sup>35</sup> Ruim een jaar na haar dood is deze moord nog altijd niet opgelost en houden vragen over haar dood en de mate van corruptie op Malta aan.<sup>36</sup> Naar aanleiding van de aanslag is wereldwijd door journalisten het Daphne Project gestart om de onthulling van ernstige misstanden door journalisten te ondersteunen.<sup>37</sup>

#### 4.6 Mogelijke overtreding van Europees recht door Maltese autoriteiten

Op 23 oktober 2017 verzoekt de Europese Commissie aan de EBA om onderzoek te verrichten naar het handelen van de FIAU en de MFSA. Er wordt een overtreding van het Europese recht vermoed. In juli 2018 trekt EBA, na eigen onderzoek te hebben verricht, harde conclusies over het werk van de FIAU en doet zij een aantal aanbevelingen.<sup>38</sup> Zo concludeert de EBA:

*"(...) findings point to general and systematic shortcomings in the FIAU's application of AMLD3. Although the preliminary enquiry was initiated to address the concerns raised by the FIAU's supervision of Pilatus Bank, the findings from the EBA's investigation reveal a general practice of the FIAU at the time of the case at issue and not only, as argued by the FIAU, a failure in this particular case. The information requested and provided to the EBA has not been limited to the procedures and policies applied to Pilatus Bank. The FIAU has also challenged the issuing of a Recommendation because an Action Plan had been already adopted by the FIAU to address the same concerns set out in the draft Recommendation. The EBA welcomes the actions that the FIAU has taken, and is in the process of taking, to strengthen its activities and functioning, and recognises that organisations can always improve their effectiveness. However, in the EBA's view the need identified by the FIAU for such a wide-ranging nature Action Plan provides support for its findings that the procedures and policies applied at the time of the case at issue were not appropriate and effective.*

---

35 [www.theguardian.com/world/2017/oct/16/malta-car-bomb-kills-panama-papers-journalist](http://www.theguardian.com/world/2017/oct/16/malta-car-bomb-kills-panama-papers-journalist)

36 [www.independent.co.uk/news/world/daphne-caruana-galizia-murder-malta-journalist-year-on-anniversary-corruption-a8585186.html](http://www.independent.co.uk/news/world/daphne-caruana-galizia-murder-malta-journalist-year-on-anniversary-corruption-a8585186.html)

[www.nrc.nl/nieuws/2017/12/07/de-daders-lijken-bekend-de-opdrachtgevers-nog-niet-a1583993](http://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/07/de-daders-lijken-bekend-de-opdrachtgevers-nog-niet-a1583993)

37 [www.occrp.org/en/thedaphneproject](http://www.occrp.org/en/thedaphneproject)

38 [www.eba.europa.eu/documents/10180/2257858/Recommendation+to+the+FIAU+on+action+necessary+to+comply+with+the+AML+directive+%28EBA-Rec-2018-02%29.pdf](http://www.eba.europa.eu/documents/10180/2257858/Recommendation+to+the+FIAU+on+action+necessary+to+comply+with+the+AML+directive+%28EBA-Rec-2018-02%29.pdf)

*The FIAU did not effectively monitor and take the necessary measures with a view to ensuring compliance with the requirements of the Directive by the institution as required under Article 37 of AMLD3; the FIAU failed to ensure that the institution put in place adequate and appropriate AML/CFT policies and procedures, as required under Article 34 of AMLD3; and the FIAU neither imposed effective, proportionate and dissuasive sanctions nor any other supervisory measures to correct the shortcomings it had identified to ensure the institution's compliance with AMLD3's requirements, pursuant to Article 39 of this Directive.*

*The FIAU has informed the EBA of general actions that, as an Action Plan, it has undertaken, or which are in train, to strengthen its supervision. While a move in the right direction, these measures are not enough to be satisfied that the deficiencies that led to a breach of Union law have been resolved, and therefore the EBA should adopt recommendations aimed at remedying the particular failings that it has identified which contributed to the breach of Union law. The FIAU's response should reflect how those actions will ensure compliance with Union law, having regard to the EBA's recommendations. This will ensure that the actions currently in train are appropriately taken into account in the EBA's assessment of compliance with Union law pursuant to Article 17(4) of Regulation (EU) No 1093/2010."*

Toch concludeert de EBA eind September 2018 dat de Maltese autoriteiten niet het Europese recht hebben overtreden.<sup>39</sup> Desalniettemin stelt de EBA ernstige tekortkomingen vast. EBA stelt het volgende:

*"The EBA has decided not to open a breach of Union law investigation into the MFSA, reflecting the recent supervisory actions taken by the MFSA and the current requirements of Union law. Nonetheless, the EBA did identify significant concerns about the actions of the MFSA in some areas. They are outlined in the EBA's letter and the MFSA has informed the EBA about its plans to improve its authorisation and supervisory processes. The EBA has asked the MFSA to report on a quarterly basis on the steps taken to implement these plans."*

<sup>39</sup> [www.eba.europa.eu/-/eba-notifies-the-european-commission-and-meps-on-the-outcome-of-its-enquiry-into-the-application-of-eu-law-on-aml-in-malta?src=ilaw](http://www.eba.europa.eu/-/eba-notifies-the-european-commission-and-meps-on-the-outcome-of-its-enquiry-into-the-application-of-eu-law-on-aml-in-malta?src=ilaw)

## 5 Ontwikkelingen in Europese context

### 5.1 Internationale ontwikkelingen

De ECB heeft zich in diverse publieke uitingen, naar aanleiding van gebeurtenissen bij ABLV en Pilatus Bank, kritisch uitgelaten over het Europese AML/CFT-toezicht. Daarbij heeft de ECB de mogelijkheid benoemd tot het oprichten van een nieuwe EU toezichthouder, specifiek voor AML/CFT-vraagstukken.

Zo heeft Danièle Nouy tijdens een interview op 23 maart 2017 toegelicht dat zij van mening is dat het AML/CFT-toezicht op een meer centrale wijze vormgegeven moet worden om daarmee de effectiviteit van dit toezicht te bevorderen en de preventieve maatregelen ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme te versterken. Zij benadrukt daarbij dat het SSM deze taak niet op zich kan nemen omdat er binnen het SSM al vele werkzaamheden zijn die veel aandacht nodig hebben.<sup>40</sup>

Op 26 maart 2018, tijdens de Economic and Monetary Affairs Committee, heeft de ECB naar aanleiding van de Letse ABLV casus wederom opgeroepen om een Europese AML/CFT-toezichthouder op te richten. Deze toezichthouder zou zorg moeten dragen voor een juiste naleving van de AML/CFT-wetgeving. Nouy heeft uitgesproken dat er landen zijn die onvoldoende expertise en mankracht hebben om effect integriteitstoezicht te houden.<sup>41</sup>

Op 3 mei 2018 heeft Nouy herhaald dat de ECB geen bevoegdheid heeft ten aanzien van het toezicht op het voorkomen van witwas- en terrorismefinanciering risico's, maar dat de ECB volledig zal samenwerken met nationale autoriteiten wanneer het gaat om het delen van informatie ten aanzien van deze tekortkomingen. Volgens Nouy zijn de grenzen van het toezicht ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering zoals dat momenteel in Europa is ingericht bereikt en is het oprichten van een Europese AML/CFT-toezichthouder de oplossing voor het versterken van de samenwerking en het versterken van het toezicht.<sup>42</sup>

In april 2018 heeft er bij het Europese Parlement een *Public Hearing* plaatsgevonden met als onderwerp 'Combat of Money Laundering in the EU banking system', met als doel om een beter beeld en begrip te krijgen van de risico's van witwassen voor de financiële

---

40 Interview LETA: [www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2017/html/sn170323.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2017/html/sn170323.en.html)

41 ECON meeting, 26 maart 2018. [www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20180326-1500-COMMITTEE-ECON](http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20180326-1500-COMMITTEE-ECON)

42 Letter ECB-MEP, 3 mei 2018.

sector en om te spreken over mogelijkheden om het toezicht te versterken.<sup>43</sup> Naar aanleiding van deze bijeenkomst is er onder leiding van de Europese Commissie een werkgroep opgericht met de ECB en de ESA's om te bepalen wat deze organisaties kunnen doen om de coördinatie ten aanzien van het Europese AML/CFT-toezicht op zowel de korte als de lange termijn te versterken.<sup>44</sup> De werkgroep heeft zes actiepunten geïdentificeerd:

1. Beter gebruik maken van de ESA's voor een consistente toepassing van de wetgeving en harmonisering van het toezicht.
2. Betere integratie van AML/CFT in het prudentiële toezicht.
3. Beter gebruik maken van toezichthouderscollege's om AML/CFT-vraagstukken te bespreken.
4. Meer duidelijkheid over de vereisten van het intrekken van een vergunning van een instelling in situaties waar er witwas en/of terrorismefinanciering-tekortkomingen zijn vastgesteld.
5. Betere coördinatie ten aanzien van het uitwisselen van informatie.
6. Mogelijke vervolgstappen om de Europese aanpak van witwassen en de financiering van terrorisme te versterken.

Recent (12 september 2018) heeft de EC voorstellen gedaan om het AML/CFT-toezicht in Europa te versterken door het mandaat van de ESA's op dit gebied te centraliseren bij de EBA, en tegelijkertijd meer bevoegdheden te verstrekken aan de EBA.<sup>45</sup>

## 5.2 Internationale samenwerking

Internationale samenwerking is essentieel om effectief toezicht te kunnen houden. Witwassen en de financiering van terrorisme zijn internationale fenomenen, het versterken van de Europese samenwerking is daarom van groot belang. Immers, de betrokkenheid van een financiële instelling bij witwassen en/of de financiering van terrorisme kan grote gevolgen hebben voor de stabiliteit van de financiële sector.

De oproep van Nouy en de voorstellen van de EC onderstrepen het belang van een meer Europees perspectief op het gebied van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, ook gezien de impact van AML/CFT-tekortkomingen op het financiële

43 TAX3 Public Hearing: [www.europarl.europa.eu/committees/en/tax3/events-hearings.html?id=20180412CHE03761](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/tax3/events-hearings.html?id=20180412CHE03761)

44 Publieke verhoor *Combat of Money Laundering in the EU banking Sector*, Europees Parlement, 26 april 2018.

45 EC Proposal, 12 september 2018: [ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-646-F1-EN-MAIN-PART-1.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-646-F1-EN-MAIN-PART-1.pdf)

stelsel. De recente cases, zoals in Letland en Malta – volwaardige EU-lidstaten en onderdeel uitmakend van de Eurozone – illustreren dit.

Stappen om de Europese AML/CFT-samenwerking te versterken zijn gezet. In de AMLD5 is namelijk de vereiste opgenomen om de samenwerking tussen toezichthouders en de ECB te formaliseren om daarmee de uitwisseling van informatie tussen nationale competente autoriteiten onderling, én met de ECB te versterken. Daarnaast wordt er in ESA-verband gewerkt aan guidelines ten behoeve van het oprichten van AML/CFT-colleges.

Naast de voorstellen van de EC, gericht op het versterken van het Europese AML/CFT-toezicht, heeft de EBA al eerder gepleit voor het verkleinen van de nationale verschillen ten aanzien van de implementatie van de AMLD. Zo pleit de EBA bijvoorbeeld voor het harmoniseren van de regelgeving omtrent de betrouwbaarheid- en geschiktheidstoetsingen. Want, zo stelt de EBA, sommige lidstaten zijn niet in staat om individuen af te toetsen als er geen criminele veroordeling is. Dit heeft tot gevolg dat deze personen middels het paspoortregime in heel Europa als bestuurder kunnen optreden.<sup>46</sup> Ten slotte stelt de EBA dat zij, in overeenstemming met de voorstellen van de EC, onafhankelijke reviews kunnen uitvoeren gericht op de wijze waarop lidstaten het AML/CFT-toezicht hebben vormgegeven. Deze reviews dragen bij aan verdere harmonisering van het toezicht.<sup>47</sup>

Betere en nauwere samenwerking tussen AML/CFT-toezichthouders en prudentiële toezichthouders en verdere harmonisatie van het toezicht dragen bij aan het versterken van het integriteitstoezicht. Dit is van groot belang, want integriteit in de financiële sector is een belangrijke voorwaarde voor het waarborgen van het vertrouwen in financiële instellingen.

---

46 TAX3 Public Hearing: [www.europarl.europa.eu/cmsdata/150514/TAX3%2026%20April%202018\\_Verbatim%20report\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150514/TAX3%2026%20April%202018_Verbatim%20report_EN.pdf)

47 EBA voorstel om de betrouwbaarheid en geschiktheid in relatie tot nationale uitvoering te harmoniseren: [www.europarl.europa.eu/cmsdata/147371/5%20-%2006%20Piers%20Haben%20statement.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147371/5%20-%2006%20Piers%20Haben%20statement.pdf)



## 6 Concluderende opmerkingen

Witwassen en de financiering van terrorisme zijn grensoverschrijdende fenomenen. Recente cases zoals ABLV Bank en Pilatus Bank laten zien dat ook het Europese bankenstelsel kwetsbaar is voor de misbruik van witwassen van crimineel geld. De betrokkenheid van de financiële sector bij witwassen en de financiering van terrorisme is dus niet uitsluitend problematiek die voorkomt in offshore gebieden.

Criminaliteit kan zich daar manifesteren waar onder andere het toezicht onvoldoende sterk is. Gezien de verschillen in Europa op het gebied van het integriteitstoezicht en de impact van AML/CFT-tekortkomingen op het financiële stelsel is het versterken van het toezicht in Europa van belang. Het gezamenlijk optrekken van Europese landen bij het voorkomen en de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme maakt dat nationale toezichthouders effectiever kunnen samenwerken en draagt eraan bij dat er sterker kan worden opgetreden tegen deze vormen van criminaliteit. Betere informatie-uitwisseling en samenwerking tussen nationale toezichthouders en verdere harmonisering van de Europese toezichtspraktijk zullen naar verwachting een positief effect hebben op de Europese toezichtspraktijk en dat resultaat zal een bijdrage leveren aan het effectievere reguleren van het bankenstelsel.

Het misbruik van het financiële stelsel beperkt zich niet uitsluitend tot het bankenstelsel, ook nieuwe spelers die met de komst van PSD2 de markt zullen betreden, dienen de rol van poortwachter adequaat in te richten. Dit geldt ook voor de aanbieders van cryptobewaarpapieren en wisselplatformen voor crypto's die onder de reikwijdte van de AMLD5 vallen.<sup>48</sup> Met de komst van deze nieuwe spelers en de grensoverschrijdende aard van witwassen en terrorisme financiering zal er in Europa een meer integrale aanpak ontwikkeld moeten worden, gericht op de beheersing van witwas- en terrorismefinancieringsrisico's in de gehele financiële sector.

De voorstellen van de EC ter versterking van het Europese AML/CFT-toezicht van september jl. dienen dan ook in beginsel positief en zorgvuldig te worden beoordeeld. De vraag is daarbij of de voorstellen toereikend zullen zijn. Het oprichten van een separate Europese AML/CFT-toezichthouder is naar onze mening een scenario dat in de komende tijd de nodige aandacht moet krijgen. Noodzakelijke input voor de discussie daarover zijn grondige analyses van de actuele casus en een evaluatie van het daadwerkelijke effect van de huidige EC-voorstellen.

---

48 Hierover gaat ook het artikel 'De regulering van crypto's: van onbekend en onbemind naar bekend en dus bemind?' op pagina 133 van dit Jaarboek.

