

BESLISSING
VAN DE SANCTIECOMMISSIE VAN DE NATIONALE BANK VAN BELGIE
VAN 2 JUNI 2023

IN DE ZAAK
BNP PARIBAS FORTIS nv
met zetel te 1000 Brussel, Warandeberg 3

1 Relevante feiten en voorafgaande procedure

1 De Inspectiedienst van de Nationale Bank van België (hierna NBB) heeft van 25 april 2019 tot 24 januari 2020 een inspectie uitgevoerd bij BNP PARIBAS FORTIS nv (hierna de Instelling) met betrekking tot feiten uit de periode november 2014 tot juni 2019 (hierna de NBB-inspectie).

2 De Instelling is ingeschreven op de lijst als bedoeld door artikel 14 van de wet van 25 april 2014 op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen en beursvennootschappen. Volgens artikel 5, § 1, 4^o, a), van de wet van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (hierna de wet van 18 september 2017) is de Instelling onderworpen aan de bepalingen van deze wet.

3 Deze NBB-inspectie heeft geresulteerd in een inspectieverslag van 12 mei 2020 (bijl. 9 bij de Bevindingen van de Auditeur overgemaakt aan het Directiecomité van de NBB met toepassing van artikel 36/9 van de wet van 22 februari 1998 – dossier AUD.020, hierna het verslag van de Auditeur).

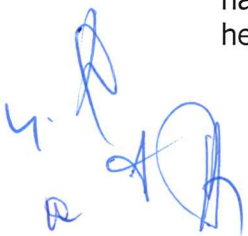
4 Uit een brief van de Instelling van 21 februari 2020 blijkt dat de Instelling de vaststellingen van de NBB-inspectie niet heeft betwist (bijl. 6 bij het verslag van de Auditeur).

5 Op 24 november 2020 heeft het NBB-Directiecomité bij toepassing van artikel 36/9, § 1, van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België (hierna Organieke Wet van 22 februari 1998) de Auditeur belast met een onderzoek ten laste en ten gunste van de Instelling. Het NBB-Directiecomité was van oordeel te beschikken over ernstige aanwijzingen die wijzen op het bestaan van praktijken die lastens de Instelling aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een administratieve boete in de zin van artikel 132 van de wet van 18 september 2017. De bedoelde praktijken zouden inbreuken kunnen vormen op de verplichtingen voortvloeiend uit de artikelen 8, 19, 35, § 1, 1^o, 41, 45, 47 en 51 van de wet van 18 september 2017 en op de artikelen 16 en 17 van het NBB-reglement van 21 november 2017 betreffende de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (hierna het NBB-reglement).

6 De Auditeur heeft met een brief van 5 mei 2022 aan de Instelling haar voorlopige feitelijke bevindingen in verband met de onderzochte praktijken meegedeeld (bijl. 443-445 bij het verslag van de Auditeur). De Instelling heeft met brieven van 30 juni 2022 en 7 juli 2022 gereageerd op deze voorlopige bevindingen (bijl. 451-473 bij het verslag van de Auditeur).

7 De Auditeur concludeerde op basis van haar onderzoek dat de Instelling in de periode van november 2014 tot juni 2019 mogelijk de volgende inbreuken heeft gepleegd (randnr. 465-473 van het verslag van de Auditeur):

- (1) het niet nakomen van de wettelijke verplichting om overeenkomstig artikel 8, § 1, 1°, van de wet van 18 september 2017 doeltreffende gedragslijnen, procedures en interne controlemaatregelen te ontwikkelen en toe te passen om te voldoen aan haar waakzaamheidsplicht ten aanzien van cliënten en verrichtingen, met name:
 - (1a) door in het geautomatiseerd toezichtstelsel niet te voorzien in een detectieregel om atypische verrichtingen bij krediet- en effectenrekeningen op te sporen heeft de Instelling zich niet gehouden aan de op groepsniveau vastgestelde procedure die vereiste dat betreffende elke transactie die het voorwerp uitmaakte van een uitwisseling van vermogensbestanddelen en dit ongeacht de vorm waarin die plaatsvond (cash deposito's, afhaling, overschrijving, overdracht van effecten,...) de nodige waakzaamheid diende te worden uitgeoefend (cf. randnr. 411 van het verslag van de Auditeur);
 - (1b) tussen december 2015 en januari 2019 heeft de Instelling nagelaten om een risico-gebaseerde benadering toe te passen bij het vaststellen van de voorwaarden voor de toekenning van de "Good Guys"-vrijstellingsregeling door deze regeling te laten gelden voor cliënten met een hoog risico en voor cliënten die actief zijn in sectoren die worden aangemerkt als zijnde gevoelig voor risico's. De interne procedures van de Instelling vermelden niet dat er bijzondere aandacht moest worden besteed ingeval van toekenning van het "Good Guys"-statuut aan cliënten actief binnen bepaalde meer risicovolle sectoren of activiteiten noch dat er gedifferentieerd kon worden binnen dezelfde sector en op welke basis dit kon gebeuren (cf. randnrs. 422-423 van het verslag van de Auditeur);
 - (1c) tussen 1 januari 2016 en 31 mei 2019 waren de door de Instelling toegestane termijnen van respectievelijk drie maanden en zeven maanden voor de voorafgaande analyse van RPB- en CPBB-alerts onmiskenbaar overdreven lang. Het feit dat de binnen de Instelling toepasselijke procedures onderling niet coherent waren, deed ook afbreuk aan de snelle behandeling van de alerts. Hetzelfde geldt voor het feit dat de opgelegde analysetermijn van in totaal zestig dagen een gemiddelde is (cf. randnr. 457 van het verslag van de Auditeur). Dit is een inbreuk op artikel 18 NBB-reglement;
- (2) het niet nakomen van de verplichting om overeenkomstig artikel 8, § 4, van de wet van 18 september 2017, toe te zien op de geschiktheid en de doeltreffendheid van de ingestelde procedures en deze desgevallend te verbeteren, doordat niet werd toegezien op de geschiktheid en doeltreffendheid van de procedures voor de analyse van de atypische verrichtingen, in het bijzonder wat betreft de tijd die de relationship managers nodig hadden voor de voorafgaande analyse van de alerts en de tijd die AML Operations nodig had voor de analyse ervan (cf. randnr. 459 van het verslag van de Auditeur);
- (3) het niet nakomen van de verplichting, wat de verrichtingen in edele metalen betreft, om overeenkomstig de artikelen 19, § 1, 2° en 34, § 1, eerste en tweede lid, van de wet van 18 september 2017 passende maatregelen te nemen om de kenmerken van de cliënt en het doel en de aard van de zakelijke relatie of de voorgenomen occasionele verrichting te beoordelen, alsook het nalaten zich ervan te vergewissen dat ze de informatie had die nodig was voor de tenuitvoerlegging van haar specifieke verplichting tot verhoogde waakzaamheid (cf. randnrs. 436-437 van het verslag van de Auditeur);



- (4) het niet nakomen van de verplichting tot het uitwerken van een geautomatiseerd a posteriori toezichtstelsel dat betrekking heeft op alle rekeningen, overeenkomsten en verrichtingen van cliënten overeenkomstig artikel 17, tweede lid, 1° van het NBB-reglement, meer bepaald;
- (4a) de Instelling heeft nagelaten om een geautomatiseerde detectieregel in te voeren die kredietrekeningen en effectenrekeningen dekken, wat nog werd versterkt door het feit dat de verantwoordelijken aangesteld voor de uitvoering van krediet- en effectentransacties niet beschikten over procedures of instructies waarin de passende criteria voor het opsporen van atypische verrichtingen op deze activiteitstypes nader werden beschreven (cf. randnr. 409 van het verslag van de Auditeur);
- (4b) de Instelling heeft nagelaten om gedurende de periode 2016 tot juni 2019 een geautomatiseerde detectieregel in te voeren met het oog op het toezicht op verrichtingen in edele metalen en dit ondanks het feit dat dergelijke verrichtingen een verhoogd witwasrisico kennen. De afwezigheid van een detectieregel met betrekking tot dergelijke verrichtingen werd bovendien niet opgevangen door een alternatieve controle van het toezicht a posteriori, waardoor de Instelling enkel op basis van het gebrekkige toezicht a priori atypische verrichtingen kon opsporen (cf. randnr. 440);
- (4c) de Instelling heeft vanaf januari 2018 nagelaten binnen het geautomatiseerd toezichtstelsel in een gepaste dekking te voorzien voor transfers van geldmiddelen vanuit het buitenland. Het nieuwe scenario dat werd ingevoerd "*IntCredLow_MediumRisk*" had namelijk enkel betrekking op natuurlijke personen met het oog op de opsporing van fiscale latenties. Gelet op het feit dat de *EBAbis*-regelgeving reeds vanaf 2006 de mogelijkheid invoerde om ook fiscaal latente geldmiddelen van een rechtspersoon te repatriëren, had de Instelling eveneens moeten voorzien in een detectieregel die de repatriëring van geldmiddelen van rechtspersonen vanuit landen met een laag en gemiddeld risico viseerde (cf. randnrs. 445-446);
- (5) de Instelling is niet tegemoet gekomen aan de verplichting om overeenkomstig artikel 17, tweede, lid, 2°, NBB-reglement bestendig gebruik te maken van een a posteriori toezichtstelsel dat is gebaseerd op nauwkeurige en relevante criteria die voldoende verfijnd zijn om atypische verrichtingen effectief te kunnen opsporen. Die criteria moeten rekening houden met de kenmerken van het cliënteel, met de door haar aangeboden diensten of verrichtingen, met de betrokken landen of geografische gebieden en met de leveringskanalen waar ze een beroep doet, meer bepaald;
- (5a) bepaalde activiteiten of verrichtingen waarvan het hoge risiconiveau door de wetgeving als zodanig is aangemerkt of door het CFI als zodanig wordt beoordeeld waren niet afgedekt door enige detectieregel, waarbij het onder meer ging om risicovolle activiteitensectoren, PEP's, cliënten die genoten van de basisbankdienst, atypische stromen tussen privé rekeningen en professionele rekeningen, binnenlandse transfers, smurfing, atypische gedragswijzigingen en rapid movements (cf. randnr. 412 van het verslag van de Auditeur);
- (5b) verschillende detectieregels werden vastgesteld zonder voldoende rekening te houden met de risicokenmerken van de cliënten en de transacties en rekeningen waarop deze regels betrekking hebben, met als gevolg dat deze detectieregels onvoldoende verfijnd waren om atypische verrichtingen effectief te kunnen opsporen. Er was een gebrek aan granulariteit en pertinentie met betrekking tot de drempelwaarden die werden gedefinieerd in de detectieregels (cf. randnr. 413 van het verslag van de Auditeur);

4. f
D

- (6) de Instelling heeft nagelaten om overeenkomstig artikel 17, tweede lid, 5°, NBB-reglement de relevantie en dus de doeltreffendheid en geschiktheid van haar a posteriori toezichtstelsysteem periodiek te herzien aangezien zij de detectieregels van het systeem en met name de drempels ervan in de voornoemde periode nooit heeft bijgewerkt, zodat de Instelling niet heeft onderkend dat de aard van de witwasrisico's waaraan zij was blootgesteld als gevolg van de kenmerken van haar klanten en de diensten en verrichtingen die zij aanbod, veranderde. Er waren nochtans verscheidene factoren die de Instelling daartoe hadden moeten aanzetten: de drempelbedragen waren vastgesteld op basis van statistische gegevens uit 2014; sommige scenario's genereerden te veel alerts en andere te weinig; er gebeurden meer meldingen aan het CFI op basis van het toezicht a priori dan van het toezicht a posteriori; er werd op het groepsniveau een procedure vastgelegd die stelde dat de pertinentie van de alerts moest worden gegarandeerd door herzieningen van het systeem. In de weinige gevallen dat er een herziening van de detectieregels plaatsvond, heeft dit geleid tot een verhoging van de drempelbedragen zonder dat de Instelling een kritische en gedocumenteerde analyse van de geschiktheid en doeltreffendheid van deze wijzigingen ten opzichte van het risicoprofiel door de Instelling kon aanleveren (cf. randnrs. 416-417 van het verslag van de Auditeur);
- (7) een inbreuk op artikel 35, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 18 september 2017 door geen waakzaamheid aan de dag te leggen die evenredig is met het geïdentificeerde risiconiveau, meer bepaald;
- (7a) de onvolledige en niet gepaste dekking van de detectieregels binnen het geautomatiseerde toezichtstelsysteem leidde tot een gebrekkige detectie van atypische verrichtingen (cf. randnrs. 409-417 van het verslag van de Auditeur)
- (7b) de Instelling liet na om een op het risico afgestemde waakzaamheid aan de dag te leggen doordat de verrichtingen in cash van de "Good Guys"-cliënten tussen december 2015 en januari 2019 aan geen enkele controle van het a posteriori toezichtstelsysteem werden onderworpen, zelfs niet als deze cliënten actief waren in witwasgevoelige sectoren of een hoog risicoprofiel toegekend waren en zelfs niet als er voor de toekenning van het "Good Guys"-statuut aan een cliënt een negatief advies voorhanden was van de relatiebeheerder (cf. randnr. 424 van het verslag van de Auditeur);
- (7c) de Instelling heeft tussen 2016 en juni 2019 nagelaten de vereiste verhoogde waakzaamheid toe te passen voor wat betreft de verrichtingen in edele metalen, door geen onderzoek te verrichten naar de oorsprong van het gedeponeerde goud of de geldmiddelen gebruikt voor de aankoop ervan, terwijl gelet op het hoge risico verbonden aan verrichtingen in edele metalen de Instelling een verscherpte waakzaamheid ten aanzien van dergelijke verrichtingen aan de dag had moeten leggen (cf. randnr. 439);
- (7d) de Instelling heeft door een gebrek aan toezicht van de compliancefunctie op de alerts afkomstig van de nieuwe detectieregel "*IntCredLow_MediumRisk*" voor transfers vanuit het buitenland nagelaten om een op het risico afgestemde waakzaamheid aan de dag te leggen voor deze verrichtingen, juist omdat deze detectieregel tot doel had om verrichtingen met een verhoogd risico te vatten en meer bepaald de repatriëring van geldmiddelen waarop fiscale problemen konden rusten (cf. randnr. 448 van het verslag van de Auditeur);
- (7e) de Instelling is niet tegemoet gekomen aan haar verplichting om overeenkomstig de artikelen 35, 38, eerste lid, en 39, 1° van de wet van 18 september 2017 een verhoogde waakzaamheid aan de dag te leggen voor verrichtingen die verband

houden met een derde land met een hoog risico of met belastingparadijzen, door vanaf januari 2018 niet meer in gepaste scenario's te voorzien in het geautomatiseerd a posteriori toezichtstelsel voor de inkomende verrichtingen vanuit landen met een hoog of zeer hoog risico of vanuit belastingparadijzen (cf. randnr. 449-450 van het verslag van de Auditeur);

- (8) een inbreuk op artikel 45 van de wet van 18 september 2017 en artikel 18 van het NBB-reglement door na te laten om doorlopende passende procedures vast te stellen, zodat zo snel als mogelijk een analyse van de atypische verrichtingen kon plaatsvinden, in de mate dat bij de transfers van gelden vanuit het buitenland verschillende gebreken vastgesteld zijn met betrekking tot de procedure van toepassing binnen de afdeling Fiscal Deontology, aangezien hun adviezen eenvoudig overruled konden worden en er daarnaast een gebrekkige filtering van dossiers plaatsvond, alsook dat er geen structurele opvolging binnen AML OPS was van repatriëringdossiers en er bovendien geen enkele formele analyse werd verricht van repatriëringdossiers die dateerden van de periode *EBAbis*, *EBAter* en *EBAquater* (cf. randnrs. 452-453 van het verslag van de Auditeur).

8 Na kennisname van het verslag van de Auditeur en op basis van dit verslag heeft het NBB-Directiecomité op 19 juli 2022 beslist de Sanctiecommissie van de Nationale Bank van België (hierna de Sanctiecommissie) te vatten bij toepassing van artikel 36/10, § 1, van de Organieke Wet van 22 februari 1998. De Instelling werd daarover ingelicht bij brief van 1 augustus 2022.

9 Bij toepassing van artikel 36/11, § 1 van de Organieke Wet van 22 februari 1998 heeft:

- de Instelling schriftelijke opmerkingen bij het verslag van de Auditeur bezorgd;
- de Auditeur en het NBB-Directiecomité schriftelijk geantwoord op de opmerkingen van de Instelling;
- de Instelling schriftelijk gerepliceerd op de antwoorden van de Auditeur en het NBB-Directiecomité door middel van een synthese van schriftelijke opmerkingen.

10 Op 30 maart 2023 vond op de zetel van de NBB de door artikel 36/11, § 3, van de Organieke Wet van 22 februari 1998 bedoelde hoorzitting plaats. De Sanctiecommissie, samengesteld uit Filip Van Volsem, voorzitter, Dirk Schoeters, Henri Bartholomeeusen, David De Roy en Marieke Wyckaert, leden, hoorde:

- de Auditeur, die het verslag heeft toegelicht;
- de vertegenwoordiger van het Directiecomité in de vordering tot het opleggen van een administratieve geldboete en de nominatieve bekendmaking van de beslissing;
- de Instelling, die werd vertegenwoordigd door mr. Johan Verbist, advocaat bij het Hof van Cassatie en door mr. Filiep Deruyck, advocaat bij de balie Antwerpen, in haar opmerkingen.

De aanwezigen konden repliceren. De Instelling kreeg het laatste woord.

2 Toe te passen wettelijke bepalingen

11 De Instelling valt overeenkomstig artikel 85, § 1, 3^o, van de wet van 18 september 2017 onder meer wat betreft het toezicht van de bepalingen van boek II van deze wet en de ter uitvoering daarvan genomen besluiten en reglementen onder het toezicht van de NBB. De NBB kan als in artikel 85, § 1, 3^o van de wet van 18 december 2017 bedoelde



toezichtsautoriteit overeenkomstig artikel 132, § 1, van de wet aan de onder haar toezicht vallende entiteiten een administratieve geldboete opleggen indien zij een inbreuk vaststelt op de bepalingen van boek II van deze wet of de ter uitvoering daarvan genomen besluiten.

12 De door de Sanctiecommissie te beoordelen feiten situeren zich zowel vóór als na de inwerkingtreding op 16 oktober 2017 van de wet van 18 september 2017. Voor zover bewezen houden de aan de Instelling verweten feiten een overtreding in op de artikelen 8 (§ 1, 1°, en § 4), 19 (§ 1, 2°), 34 (§ 1, eerste en tweede lid), 35 (§ 1, eerste lid, 1°), 41, 45, 47 en 51 van de wet van 18 september 2017 en op de artikelen 16 en 17 (eerste en tweede lid, 1°, 2° en 5°) van het NBB-reglement. Vóór de datum van inwerkingtreding van de wet van 18 september 2017 houden deze feiten, opnieuw voor zover bewezen, een overtreding in op de artikelen 7, 12, 14, en 16 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en de artikelen 11, 32 en 34 van het CFBA-reglement (cf. randnrs. 396-397 verslag van de Auditeur).

3 Het door de Instelling gevoerde procedurele verweer

3.1 De niet-ontvankelijkheid van de vervolging voor de Sanctiecommissie wegens miskennen van het *nemo tenetur*-beginsel

13 De Instelling heeft in haar schriftelijke opmerkingen op dit punt samengevat het volgende aangevoerd (cf. randnrs. 11-30; zie ook synthese van de schriftelijke opmerkingen, randnrs. 13-34)

- de Instelling maakt het voorwerp uit van twee verschillende trajecten die de NBB heeft geïnitieerd, namelijk een toezichts- en remediëringstraject en een administratief sanctietraject;
- het toezichtstraject nam een aanvang op 24 april 2019 en duurde tot 24 januari 2020. Op basis van het definitief NBB-inspectieverslag diende de Instelling een actieplan op te stellen dat op 2 december 2020 werd goedgekeurd en waarvan de implementatie werd voorgelegd aan de NBB middels opvolgingsrapporten. Op 23 september 2022 liet de NBB aan de Instelling weten dat alle in het actieplan opgenomen acties werden uitgevoerd. Het remediëringstraject liep derhalve tot minstens 23 september 2022;
- de Auditeur heeft de Instelling per brief van 15 juli 2021 officieel ingelicht over het feit dat zij door het NBB-Directiecomité op 24 november 2020 was belast met een onderzoek ten laste en ten gunste van praktijken die aanleiding zouden kunnen geven tot het opleggen aan de Instelling van een administratieve geldboete in de zin van artikel 132 van de wet van 18 september 2017. In het kader van dit onderzoek heeft de Auditeur de Instelling verzocht documenten en inlichtingen te bezorgen. De Instelling heeft gereageerd op de voorlopige bevindingen van de Auditeur. Nadat de Auditeur haar verslag heeft bezorgd aan het Directiecomité, heeft het Directiecomité de Sanctiecommissie gevat. Het administratief sanctietraject dat is aangevat op 20 november 2020 loopt derhalve nog steeds;
- het toezichts- en remediëringstraject en het administratief sanctietraject verliepen minstens twee jaar parallel;
- uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat indien tijdens het toezichtstraject het zwijgrecht als veruitwendiging van het *nemo tenetur*-beginsel is miskend de uit dat

- traject voortvloeiende bewijselementen niet mogen worden gebruikt in een daarop volgend administratief sanctietraject met een strafrechtelijk karakter;
- de informatie waarop de administratieve sanctieprocedure is gesteund werd verkregen tijdens het toezichttraject terwijl tijdens dat traject er voor de Instelling een medewerkingsplicht bestond. Uit de artikelen 91, eerste lid, en 136, eerste lid, van de wet van 18 september 2017 volgt dat de Instelling een strafrechtelijk gesanctioneerde medewerkingsplicht had en ertoe gehouden was alle door de NBB gevraagde documenten en informatie te bezorgen;
 - in haar brief van 15 juli 2021 aan de Instelling verwijst de Auditeur naar bepaalde randnummers van het NBB-inspectieverslag en die randnummers bevatten vaststellingen waarop de Auditeur haar bevindingen heeft gesteund;
 - uit het verslag van de Auditeur en de bijlagen blijkt dat de Instelling bij brief van 21 februari 2020 de vaststellingen van de NBB-inspectie niet heeft betwist, waaruit volgt dat die brief zelfincriminerend is en er voor de Sanctiecommissie geen betwistingen meer kunnen worden gevoerd over de vaststellingen van die inspectie en de door de Auditeur daarop gebaseerde besluiten;
 - de Auditeur verwijst voor haar bevindingen tevens naar een extern juridisch advies dat tijdens de NBB-inspectie werd opgevraagd en door de Instelling werd overgemaakt omdat ze daartoe wettelijke verplicht was;
 - zowel de brief van de Instelling van 21 februari 2020 als het extern juridisch advies vormen wilsafhankelijk bewijs;
 - het *nemo tenetur*-beginsel is in de kern miskend: er is de ernstige dwang gelet op de sancties die staan op het niet meewerken van het toezichts- en remediëringstraject; er is het aantal en de draagwijdte van de vragen die door de NBB-inspectie werden gesteld die kwalificeren als een ruime bevraging van de Instelling; de administratieve sanctieprocedure steunt volledig op de gegevens uit het onderzoekstraject en er is geen ander bewijsmateriaal;
 - de miskening van het *nemo tenetur*-beginsel moet worden gesanctioneerd met de onontvankelijkheid van de vervolging omdat geen eerlijk proces meer mogelijk is: uit het NBB-inspectieverslag blijkt dat er vanaf begin juli 2019 tal van vermoedens van inbreuken op de AML-wetgeving rezen, terwijl het toezichtonderzoek gewoon werd verder gezet zonder de Instelling te wijzen op haar recht zichzelf niet te moeten incrimineren; de administratieve sanctieprocedure is volledig gebaseerd op de gegevens vervat in het NBB-inspectieverslag; de Instelling kan gelet op de niet-betwisting bij brief van 12 mei 2020 van de voorlopige bevindingen van de Auditeur geen verweer meer voeren.

14 De Sanctiecommissie treedt de stelling van de Instelling dat de vervolging niet ontvankelijk moet worden verklaard wegens miskening van het *nemo tenetur*-beginsel, stelling die in essentie steunt op de bewering dat de Instelling onder dwang documenten en inlichtingen heeft moeten verstrekken zonder op haar zwijgrecht te zijn gewezen, niet bij en dit om de volgende redenen.

15 De NBB is als toezichthouder op de financiële Instellingen verplicht om tijdig passende maatregelen te nemen wanneer zij vaststelt dat een onder haar toezicht staande entiteit de bepalingen die zij moet doen naleven, niet naleeft of dreigt niet na te leven of geen gevolg geeft aan haar besluiten. De NBB kan in het kader van haar toezichtstaak een administratief toezichtonderzoek instellen naar een onder haar toezicht vallende entiteit teneinde na te gaan of die entiteit de op haar toepasselijke regelgeving respecteert en dus normconform handelt. Zij kan op basis van de resultaten van dit administratief toezichtonderzoek de

entiteit verplichten herstelmaatregelen te nemen. Zij kan eveneens een administratieve sanctieprocedure instellen tegen een onder haar toezicht vallende entiteit.

16 Deze onderzoeken en maatregelen zijn onderworpen aan eigen regels en hebben elk een eigen finaliteit. Een combinatie ervan is als dusdanig niet in strijd met het *nemo tenetur*-beginsel. Ook het loutere feit dat bewijsgegevens verkregen door een administratief toezichtonderzoek worden gebruikt in een administratieve sanctieprocedure impliceert op zichzelf geen miskennis van dit beginsel.

17 Geen enkele verdragsbepaling belet de wetgever de aan het toezicht van de NBB onderworpen entiteiten te verplichten hun medewerking te verlenen aan een louter administratief toezichtonderzoek door documenten aan de toezichthouder te overhandigen, inlichtingen betreffende de regelgeving waarvan de conformiteit wordt onderzocht te verstrekken en het gebrek aan medewerking op dat vlak te sanctioneren. Evenmin belet enige verdragsbepaling de wetgever de toezichthouder te machtigen om de onder zijn toezicht vallende entiteiten te verplichten herstelmaatregelen te nemen teneinde te voldoen aan de toepasselijke regelgeving en tot normconformiteit te komen, alsook die verplichting te sanctioneren. Dergelijke verplichtingen zijn op zichzelf niet strijdig met het *nemo tenetur*-beginsel.

18 Indien evenwel tijdens een administratief toezichtonderzoek een redelijk vermoeden ontstaat dat de aan het toezicht van de NBB onderworpen entiteit een inbreuk heeft gepleegd die aanleiding kan geven tot een administratieve sanctie met het karakter van een straf in de zin van artikel 6 EVRM dient rekening te worden gehouden met het *nemo tenetur*-beginsel en het zwijgrecht waarop de entiteit zich kan beroepen. In dat geval dient de toezichthouder tijdens het administratief toezichtonderzoek de entiteit te wijzen op diens zwijgrecht en kan zij niet meer met verwijzing naar een sanctie de afgifte van documenten of het verstrekken van inlichtingen vorderen. Die toepassing van het *nemo tenetur*-beginsel geldt evenwel niet voor wilsonafhankelijke bewijsgegevens.

19 Uit de aan de Sanctiecommissie bezorgde gegevens blijkt dat:

- de Instelling het voorwerp heeft uitgemaakt van een administratief toezichtonderzoek dat een aanvang nam op 25 april 2019 en werd beëindigd met een NBB-inspectieverslag op 12 mei 2020;
- op basis van dit NBB-inspectieverslag de Instelling onder toezicht van de NBB een remediëringstraject heeft gevolgd dat begon met een op 2 december 2020 goedgekeurd actieplan en dat op 23 september 2022 als uitgevoerd werd beschouwd;
- op 24 november 2020 het NBB-Directiecomité op basis van het NBB-inspectieverslag heeft beslist tot een administratieve sanctieprocedure met de aanstelling van de Auditeur en de Instelling kreeg daar kennis van op 15 juli 2021 per brief van de Auditeur.

20 Volgens de Instelling bestond er vanaf 3 juli 2019 een redelijk vermoeden van mogelijks sanctioneerbare inbreuken en had vanaf dan het *nemo tenetur*-beginsel moeten worden in acht genomen.

21 Uit dat gegeven volgt in elk geval dat geen miskennis van het *nemo tenetur*-beginsel kan worden aangenomen met betrekking tot aan NBB-inspectie ontleende gegevens die dateren van vóór 3 juli 2019 en die werden aangewend in de administratieve

Handwritten blue ink marks, including a signature and some scribbles.

sanctieprocedure aangezien er op dat ogenblik volgens de Instelling zelf nog geen redelijk vermoeden van een inbreuk was bij de NBB.

22 Evenmin kan een miskennis van het *nemo tenetur*-beginsel worden afgeleid voor bewijselementen die dateren van na het NBB-inspectie van 12 mei 2020. Op dat ogenblik kon de toezichthouder immers geen gebruik meer maken van de bevoegdheden verbonden aan een administratief toezichtonderzoek.

23 Het *nemo tenetur*-beginsel verzet zich niet tegen de aanwending van de resultaten van het remediëringstraject als bewijsgegevens in de administratieve sanctieprocedure. Er valt niet in te zien waarom de informatie over die herstelmaatregelen die op een wettelijke grondslag door de toezichthouder worden opgelegd daartoe niet zou mogen worden aangewend. Er moet overigens worden vastgesteld dat de Instelling zelf naar die herstelmaatregelen verwijst als grondslag voor een mildering van de op te leggen sanctie.

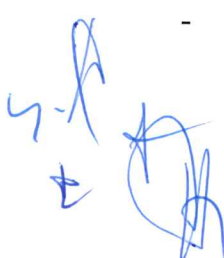
24 Volgens de Sanctiecommissie was er op of omstreeks 3 juli 2019 en voor het definitief NBB-inspectieverslag van 12 mei 2020 bij de NBB als toezichthouder evenmin een redelijk vermoeden voor het bestaan van inbreuken die aanleiding konden geven tot een administratieve sanctie met een strafrechtelijk karakter. Immers:

- er moet rekening worden gehouden met de wettelijke opdrachten van de diverse organen binnen de NBB. De NBB-inspectie en de NBB-personeelsleden die daarbij actief zijn hebben niet als taak vast te stellen of er ernstige aanwijzingen zijn voor praktijken die aanleiding kunnen geven tot een administratieve sanctie. De wetgever heeft die bevoegdheid overeenkomstig artikel 36/9, § 1, van de Organieke Wet van 22 februari 1998 exclusief toegekend aan het NBB-Directiecomité;
- uit het enkele gegeven dat bij de ter gelegenheid van de NBB-inspectie aan de Instelling gestelde vragen wordt gepeild naar de conformiteit van de procedures binnen de Instelling met de regelgeving volgt niet dat de NBB-personeelsleden aannemen dat er een redelijk vermoeden is van een dergelijke inbreuk. Ook de omstandigheid dat die vragen kritisch kunnen overeenkomen wettigt dit oordeel niet. Ook een louter administratief toezichtonderzoek heeft tot doel de normconformiteit na te gaan. Aannemen dat elke al dan niet kritische vraag naar normconformiteit tot gevolg heeft dat er een redelijk vermoeden is voor een inbreuk maakt de uitvoering van een administratief toezichtonderzoek onmogelijk;
- uit de e-mails die zijn opgesomd in de schriftelijke opmerkingen van de Instelling (randnr. 28) volgt niet dat de NBB-personeelsleden hebben laten blijken dat er bij hen een redelijk vermoeden was voor door de Instelling gepleegde inbreuken die konden aanleiding geven tot een administratieve sanctie met het karakter van een straf. Dat geldt ook voor de e-mail van 3 juli 2019 (bijl. 3 bij de schriftelijke opmerkingen van de Instelling). Die e-mail behelst immers louter vragen naar het bezorgen van documenten en nadere uitleg bij reeds overgemaakte documenten. Uit de zinsnede "*gezien de risicoblootstelling en de inbreuk t.a.v. de AML-wetgeving*" kan geen redelijk vermoeden van een inbreuk bij het betrokken NBB-personeelslid worden afgeleid.

25 Daaruit volgt dat het gebruik van de resultaten van het NBB-inspectieverslag in de administratieve sanctieprocedure geen miskennis inhoudt van het *nemo tenetur*-beginsel.

26 Volledigheidshalve moet daaraan het volgende worden toegevoegd:

- de Instelling heeft zich tijdens het administratief toezichtonderzoek niet beroepen op het *nemo tenetur*-beginsel;



- anders dan de Instelling voorhoudt heeft de verwijzing in het verslag van de Auditeur naar de brief van de Instelling van 21 februari 2020 als reactie op de vaststellingen en aanbevelingen van het NBB-inspectieverslag en meer bepaald de conclusie dat de Instelling de vaststellingen van de NBB-inspectie niet heeft betwist, niet tot gevolg dat die brief als een zelfincriminerend bewijs moet worden gekwalificeerd. Aan de Instelling werd de gelegenheid geboden te reageren op de gemaakte vaststellingen. Uit het loutere gegeven dat de Instelling de vaststellingen niet heeft betwist, volgt niet dat die brief daardoor zou getuigen van een niet toegelaten zelfincriminatie;
- deze brief belette de Instelling geenszins ten aanzien van de Auditeur en voor de Sanctiecommissie elk gewenst verweer te voeren betreffende de materialiteit van de aan in de Instelling verweten inbreuken en de toerekenbaarheid ervan aan de Instelling en die te betwisten;
- zelfs indien wordt aangenomen dat ten onrechte is gesteund op het advies van een extern advocatenkantoor en dat daarmee geen rekening mocht worden gehouden (randnr. 22 schriftelijke opmerkingen van de Instelling), doet dit geen afbreuk aan de overige vaststellingen betreffende die inbreuk (randnr. 366 van het verslag van de Auditeur);
- er is geen enkele aanwijzing dat de documenten die de Instelling heeft bezorgd ter gelegenheid van de NBB-inspectie niet reeds bestonden op het ogenblik dat er naar werd gevraagd. Het betreft bijgevolg wilsonafhankelijke bewijsgegevens zodat de omstandigheid dat de overhandiging van die documenten zou zijn gebeurd onder de latente dwang van een sanctie geen miskennis van het *nemo tenetur*-beginsel kan opleveren.

4.2 De niet-ontvankelijkheid van de vervolging voor de Sanctiecommissie wegens de miskennis van de redelijke termijn

27 De Instelling heeft in haar schriftelijke opmerkingen op dit punt samengevat het volgende aangevoerd (randnrs. 1-10; zie ook synthese van schriftelijke opmerkingen, randnrs. 1-12):

- hoewel de bepalingen van de Organieke Wet van 22 februari 1998 niet voorzien in een termijn waarbinnen de NBB dient te handelen, moet de beslissingsprocedure die kan leiden tot een administratieve sanctie steeds binnen een redelijke termijn haar beslag krijgen. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 6.1 EVRM en het algemeen rechtsbeginsel van de redelijke termijn en is ook van toepassing op administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter die de Sanctiecommissie kan opleggen. Het Marktenhof heeft met een arrest van 13 december 2011 betreffende de sanctieprocedure van de FSMA in dezelfde zin geoordeeld;
- een snelle beslissing is bovendien in het algemeen belang gelet op het rechtmatig vertrouwen dat het publiek in financiële instellingen moet kunnen hebben. Er wordt in dat verband verwezen naar de korte termijnen voor het instellen van de tuchtprocedure tegen medewerkers van het gerecht en rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waaruit zou volgen dat de tuchtprocedure in de verschillende stadia van de procedure de redelijke termijn in acht moet nemen;
- de beslissingsprocedure die tot een sanctie kan leiden moet zonder verwijl worden ingesteld zodra er aanwijzingen van een onregelmatigheid worden vastgesteld;
- uit de rechtspraak van de Raad van State en het Ambtenarengerecht van de Europese Unie volgt dat de overschrijding van de redelijke termijn leidt tot het verval van de vervolging en de nietigheid van sanctie en die rechtspraak moet ook worden toegepast op de NBB-administratieve sanctieprocedure;



- hoewel er in juli 2019 tijdens de NBB-inspectie reeds ernstige aanwijzingen waren van een inbreuk heeft het NBB-Directiecomité tot 24 november 2020, dit is meer dan één jaar en vier maanden, gewacht om de Auditeur te belasten met een onderzoek. De aldus verstreken termijn verantwoordt op zich al de vaststelling dat de redelijke termijn is overschreden;
- het NBB-Directiecomité heeft pas op 1 augustus 2022 het dossier aanhangig gemaakt bij de Sanctiecommissie, dit is meer dan één jaar en acht maanden na de aanstelling van de Auditeur en meer dan drie jaar na de vaststellingen van de ernstige aanwijzingen van schuld op 3 juli 2019. Daarbij is in aanmerking te nemen dat het verslag van de Auditeur louter steunt op de inhoud van het definitieve NBB-inspectieverslag. De aldus verstreken termijn, op zich genomen dan wel samen genomen met de termijn tussen de ernstige aanwijzingen voor inbreuken en de aanstelling van de Auditeur, verplicht tot de vaststelling dat de redelijke termijn om een administratieve sanctie op te leggen, werd overschreden;
- in die omstandigheden is het opleggen van een administratieve sanctie niet wettig en moet de Sanctiecommissie de niet-ontvankelijkheid van de vervolging vaststellen.

28 Uit het bovenvermelde antwoord op het *nemo tenetur*-verweer van de Instelling volgt dat de Sanctiecommissie, anders dan de Instelling, niet aanneemt dat er bij de NBB op of omstreeks 3 juli 2019 een redelijk vermoeden was van door de Instelling gepleegde inbreuken. De stelling van de Instelling dat de redelijke termijn alsdan een aanvang heeft genomen moet dan ook op die grond worden verworpen.

29 De analogie die de Instelling meent te kunnen ontdekken tussen het instellen van een tuchtvordering tegen medewerkers van het gerecht of ambtenaren kan de Sanctiecommissie niet bijvallen. Dit betreft procedures die noch naar hun doel noch naar hun aard te vergelijken vallen met een administratieve sanctieprocedure tegen een entiteit die onder het toezicht valt van de NBB en die het opleggen van een administratieve sanctie met het karakter van een straf in de zin van artikel 6 EVRM tot gevolg kan hebben.

30 De uit artikel 6 EVRM voortvloeiende redelijketermijnvereiste, zoals vorm gegeven in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten de Mens, heeft in essentie als doel te waarborgen dat diegene tegen wie een strafvervolging is ingesteld niet al te lang in de onzekerheid blijft over het gevolg dat aan die vervolging zal worden gegeven. Het aanvangspunt voor de berekening van de redelijke termijn is het ogenblik waarop de betrokkene kennis krijgt van het bestaan van een tegen hem ingestelde vervolging en hij genooddaakt wordt de nodige stappen te nemen om zich te verdedigen. Om te beoordelen of de redelijke termijn is overschreden moet rekening worden gehouden met de aard en de complexiteit van de zaak, de houding van de met vervolging belaste instanties, de houding van de betrokkene zelf en het belang dat de zaak voor de betrokkene heeft.

31 De Sanctiecommissie verwerpt de andersluidende zeer algemene invulling die de Instelling met verwijzing naar een arrest van het Marktenhof van 13 december 2011 en op basis van algemene beginselen meent te kunnen geven aan de redelijketermijnvereiste en het onderscheid dat wordt gemaakt tussen een objectieve en een subjectieve redelijke termijn. Een dergelijke invulling en een dergelijk onderscheid vallen immers niet verenigen met de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gegeven uitlegging van dit begrip in het kader van een vervolging die aanleiding kan geven tot het opleggen van een administratieve geldboete met het karakter van een straf in de zin van artikel 6 EVRM.

4-10


32 Het aanvangspunt voor de berekening van de redelijke termijn moet worden bepaald op 15 juli 2021, dit is de datum van de brief waarbij de Auditeur de Instelling heeft ingelicht over het door haar gevoerde onderzoek. Op dat ogenblik wist de Instelling dat er tegen haar een administratieve sanctieprocedure was ingesteld en was zij genoodzaakt zich te daartegen te verdedigen.

33 Noch de datum van het NBB-inspectieverslag (12 mei 2020) noch de datum van de goedkeuring van een actieplan (2 december 2020) noch de datum van de beslissing van het NBB-Directiecomité om de Auditeur te belasten met een onderzoek (24 november 2020) kunnen als aanvangsdatum voor de berekening van de redelijke termijn in aanmerking worden genomen, aangezien op die datum de Instelling nog niet op de hoogte was de instelling van een administratieve sanctieprocedure. De loutere mogelijkheid dat een administratieve sanctieprocedure zou kunnen worden ingesteld, doet de redelijke termijn niet ingaan.

34 De Sanctiecommissie moet vertrekkend van de datum van 15 juli 2021 als aanvang van de redelijke termijn en rekening houdend met de hierboven in aanmerking te nemen criteria voor de beoordeling van de redelijke termijn vaststellen dat de redelijke termijn niet is overschreden: er zijn geen periodes van abnormale stilstand van de vervolging vast te stellen; het onderzoek betrof een aanzienlijk aantal inbreuken gesteund op een complex geheel van feiten en gedragingen over een relatief lange periode; de Auditeur kon weliswaar steunen op de uit het NBB-inspectieverslag blijkende vaststellingen maar diende een eigen beoordeling te maken van die vaststellingen en dit op basis van een grote hoeveelheid documenten; aan de Instelling diende een mogelijkheid van verweer te worden toegekend; de verdere procedure van vating van de Sanctiecommissie door het NBB-Directiecomité en de tegensprekelijke procedure voor de Sanctiecommissie diende te worden gevolgd.

35 De vaststelling dat de redelijke termijn niet is overschreden belet de Sanctiecommissie niet om bij de bepaling van het bedrag van de administratieve geldboete rekening te houden met de tijdsverloop sinds het plegen van de inbreuken.

36 Ten overvloede merkt de Sanctiecommissie nog op dat zelfs al zou worden aangenomen dat de redelijke termijn is overschreden, dit onmogelijk kan leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de vervolging. Een dergelijke sanctie is enkel mogelijk indien zou blijken dat het recht op een eerlijk proces en het recht van verdediging van de Instelling door het tijdsverloop onherroepelijk zijn aangetast. Dat is geenszins het geval. Anders dan door de Instelling wordt voorgehouden, kan zij voor de Sanctiecommissie nog steeds elk door haar gewenst verweer voeren.

4.3 De voorgehouden niet-ontvankelijkheid van de vervolging voor de Sanctiecommissie wegens miskening van het legaliteitsbeginsel

37 In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Instelling met verwijzing naar een arrest van het Marktenhof van 23 maart 2022 aangevoerd dat gelet op de afwezigheid van een methodologie betreffende de op te leggen sancties het legaliteitsbeginsel is miskend en dat de in artikel 132, § 3, van de wet van 18 september 2017 uitgewerkte regeling onvoldoende is als wettelijke grondslag voor het opleggen van een sanctie (randnrs. 31-34).

38 Aangezien de Instelling gelet op de vernietiging van het vermelde arrest van het Marktenhof bij arrest van het Hof van Cassatie van 10 februari 2023 dit verweer niet langer

handhaaft (synthese van schriftelijke opmerkingen, randnr. 35), dient de Sanctiecommissie dit niet te beantwoorden.

5 Beoordeling van de aan de Instelling verweten inbreuken

39 Voor de Sanctiecommissie heeft de Instelling de materialiteit van de haar verweten inbreuken, zoals nader omschreven onder randnummer 7 van deze beslissing, niet betwist noch de toerekening van deze inbreuken aan de Instelling.

40 In haar schriftelijke opmerkingen (randnr. 35-26) heeft de Instelling weliswaar een aantal punctuele opmerkingen geformuleerd tot staving van haar verzoek om de geldboete te milderen (aanpassing van de detectieregels; de toekenning van het "Good Guys"-statuut; de termijn waarbinnen de alerts werden afgehandeld; het afsluiten van de FIF-dossiers), maar daaruit kan niet worden afgeleid dat de Instelling de materialiteit van de inbreuken en de toerekenbaarheid aan de Instelling heeft betwist. Deze opmerkingen weerleggen in elk geval niet de in het verslag van de Auditeur opgenomen feitelijke gegevens en haar conclusies.

41 Het staat voor de Sanctiecommissie dan ook vast, gelet op de gegevens zoals geschetst in het verslag van de Auditeur en de bijlagen bij dit verslag, dat de Instelling de haar ten laste gelegde inbreuken heeft gepleegd en dat die haar toerekenbaar zijn.

6 De op te leggen administratieve geldboete

42 Artikel 132, § 2 en § 3, van de wet van 18 september 2017 bepaalt met betrekking tot een aan een rechtspersoon op te leggen administratieve geldboete voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten wat volgt:

- de administratieve geldboete bedraagt maximaal 5.000.000,00 euro, of indien dit hoger is, tien procent van de jaarlijkse netto-omzet van het voorbije boekjaar (§ 2, eerste lid, 1°);
- indien de inbreuk voor de entiteit winst heeft opgeleverd of haar heeft toegelaten verlies te vermijden, mag onverminderd het in § 2, eerste lid, 1°, vermelde maximumbedrag, het maximumbedrag van de administratieve geldboete worden verhoogd tot het dubbele van het bedrag van deze winst of dit verlies (§ 2, derde lid,);
- het bedrag van de administratieve geldboete wordt vastgesteld rekening houdend met alle relevante omstandigheden en met name met 1° de ernst en de duur van de inbreuken; 2° de mate van verantwoordelijkheid van de betrokkene; 3° de financiële draagkracht van de betrokkene, zoals die blijkt uit de totale omzet van de betrokken rechtspersoon; 4° het voordeel of de winst die de inbreuken eventueel opleveren voor de betrokkene voor zover die kunnen worden bepaald; 5° het nadeel dat derden eventueel hebben geleden door deze inbreuken, voor zover dit kan worden bepaald; 6° de mate van medewerking van de betrokkene met de bevoegde autoriteiten; 7° eventuele vroegere inbreuken die gepleegd zijn door de betrokkene; 8° de mate waarin de betrokkene heeft rekening gehouden met de richtsnoeren voor de risico-gebaseerde benadering die de toezichtsautoriteiten gebeurlijk hebben uitgewerkt op basis van artikel 86, § 2, van de wet van 18 september 2017 (§ 3).



43 Artikel 36/11, § 4, van de Organieke Wet van 22 februari 1998 bepaalt verder nog dat de Sanctiecommissie het bedrag van de geldboete vaststelt in functie van de ernst van de gepleegde inbreuken en dat het bedrag in verhouding moet staan tot de voordelen of de winst die eventueel uit deze inbreuken is gehaald.

44 De Instelling heeft in haar schriftelijke opmerkingen gevraagd om het bedrag van de administratieve geldboete te milderen (cf. randnrs. 35-36 – zie ook de synthese van de schriftelijke opmerkingen van de Instelling, randnrs. 36-43). Zij heeft daartoe de volgende elementen aangehaald:

- het merendeel van de uit de wet van 18 september 2017 voortvloeiende verplichtingen vertrekken vanuit een risico-gebaseerde benadering, wat erop neerkomt dat de naleving van de wet een middelenverbintenis uitmaakt;
- compliance blijft mensenwerk;
- het op basis van het NBB-inspectieverslag opgestelde en door de NBB goedgekeurde actieplan werd tot tevredenheid van de NBB uitgevoerd en de commissaris van de Instelling, die in opdracht van de NBB de effectiviteit diende na te gaan van een bepaald aspect van de remediëringsacties heeft gunstig geadviseerd. Het toezichts- en remediëringstraject heeft gedaan wat het moest doen, namelijk het beoogde resultaat van de normconformiteit te bereiken;
- de Instelling heeft naar best vermogen meegewerkt met het onderzoek van de Auditeur.

45 In het schriftelijk antwoord heeft het NBB-Directiecomité voorgehouden dat een administratieve boete van 20.225.000,00 euro doeltreffend, evenredig en afschrikkend zou zijn. Het NBB-Directiecomité kwam tot dit bedrag door de vastgestelde inbreuken op te delen in vijf grieven, per grief rekening houdend met de belangrijkheid van de Instelling en referentieboetebedragen, een geldboete te bepalen op basis van de ernst van de tekortkoming (zwaar of matig zwaar), de impact ervan (hoog of matig) en de mate van verantwoordelijkheid (matig) en vervolgens het aldus verkregen bedrag te verminderen rekening houdend met de medewerking van de Instelling en het uitgevoerde herstelplan.

46 In de synthese van de schriftelijke opmerkingen (randnr. 37) heeft de Instelling aangevoerd dat de door het NBB-Directiecomité gehanteerde methodologie die is ontleend aan de Europese Centrale Bank gepubliceerde sanctieschalen niet kan worden toegepast, omdat ze betrekking heeft op tekortkomingen die een impact kunnen hebben op de stabiliteit van het algehele financiële stelsel. De Instelling wees er ook op dat de op basis van die schalen opgelegde administratieve geldboeten van een andere grootteorde waren dan die welke thans wordt gevorderd, zodat de vordering van het Directiecomité totaal disproportioneel is.

47 Er blijkt niet dat de door het NBB-Directiecomité gehanteerde methodologie zonder meer kan worden toegepast op de Instelling. Bovendien volgt uit artikel 132, § 2, van de wet van 18 september 2017 dat voor een geheel van feiten één administratieve geldboete moet worden opgelegd. De Sanctiecommissie zal zich bij het bepalen van het bedrag van de op te leggen administratieve geldboete voor het geheel van de door de Instelling gepleegde en toerekenbare feiten dan ook laten leiden tot de criteria die de wetgever zelf heeft bepaald, namelijk:

- de ernst en de duur van de inbreuken: zoals blijkt uit de beschrijving onder randnummer 7 van deze beslissing betreffen de inbreuken een geheel van een aanzienlijk aantal feiten die herhaaldelijk werden gepleegd over een periode van meerdere jaren;

- de mate van verantwoordelijkheid van de betrokkene: uit het onderzoek van de Auditeur blijkt dat de inbreuken een gevolg zijn van een volgehouden nalatigheid bij de Instelling;
- de financiële draagkracht van de betrokkene, zoals die blijkt uit de totale omzet van de betrokken rechtspersoon: in het schriftelijk antwoord van het NBB-Directiecomité (randnr. 23) wordt vermeld dat op 31 december 2021 de geconsolideerde netto bankopbrengsten van de Instelling 8,412 miljard bedroegen, bedrag dat door de Instelling niet werd betwist;
- het voordeel of de winst die de inbreuken eventueel opleveren voor de betrokkene voor zover die kunnen worden bepaald: de Instelling heeft door de vastgestelde inbreuken een aanzienlijke kostenbesparing kunnen realiseren, onder meer in acht genomen de budgettaire impact van het remediëringstraject;
- het nadeel dat derden eventueel hebben geleden door deze inbreuken, voor zover dit kan worden bepaald: er blijkt op basis van de aan de Sanctiecommissie overgelegde gegevens niet dat derden een direct nadeel hebben geleden door de inbreuken;
- de mate van medewerking van de betrokkene met de bevoegde autoriteiten: de Instelling heeft goed meegewerkt met de bevoegde autoriteiten en heeft op geen enkel ogenblik het onderzoek belemmerd;
- eventuele vroegere inbreuken die gepleegd zijn door de betrokkene: er zijn de Sanctiecommissie geen vroegere inbreuken gekend;
- de mate waarin de betrokkene heeft rekening gehouden met de richtsnoeren voor de risicobenadering die de toezichtsautoriteiten gebeurlijk hebben uitgewerkt op basis van artikel 86, § 2, van de wet van 18 september 2017: de Instelling heeft een actieplan uitgevoerd om normconform te handelen; het budget van dit actieplan zou volgens het schriftelijk antwoord van het Directiecomité (randnr. 91) 25 miljoen euro bedragen. Ook houdt de Sanctiecommissie rekening met het tijdsverloop sinds de feiten.

48 Gelet op die elementen en de afweging van de criteria ten laste en ten gunste van de Instelling acht de Sanctiecommissie een administratieve geldboete van 15.000.000,00 euro een sanctie die doeltreffend, evenredig en afschrikkend is.

7 De bekendmaking van de beslissing

49 Artikel 36/11, § 6, van de wet van 22 februari 1998 bepaalt dat de beslissingen van de Sanctiecommissie nominatief worden bekend gemaakt op de website van de NBB en dit voor een duur van minstens vijf jaar, tenzij deze bekendmaking de financiële stabiliteit of een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopende strafrechtelijke procedure dreigt in het gedrang te brengen of een onevenredig nadeel dreigt te berokkenen aan de betrokken personen of instellingen. In dat geval wordt de beslissing niet-nominatief bekend gemaakt op de website van de NBB.

50 De Instelling heeft in haar schriftelijke opmerkingen (randnr. 39) aangevoerd dat een nominatieve bekendmaking haar en haar reputatie een onevenredig nadeel zou berokkenen. Zij wijst er daarbij op dat:

- aan de vaststellingen is tegemoet gekomen met een door de NBB goedgekeurd omvangrijk actieplan dat tot tevredenheid van de NBB is afgesloten en dat het toezichts- en remediëringstraject zijn doel heeft bereikt;
- een nominatieve bekendmaking het functioneren van de Instelling in de internationale financiële markten zal bemoeilijken: andere financiële instellingen wereldwijd zouden kunnen geneigd zijn de internationale samenwerking met de



Instelling in vraag te stellen, minstens deze afhankelijk te maken van informatie betreffende de voorliggende administratieve sanctieprocedure.

51 In het schriftelijk antwoord (randnr. 92-103) heeft het NBB-Directiecomité voorgehouden dat de nominatieve bekendmaking van de beslissing de regel is en dat de uitzonderingen die een niet-nominatieve bekendmaking kunnen rechtvaardigen limitatief moeten worden geïnterpreteerd. Er werd gewezen op het individueel en algemeen afschrikkend effect dat uitgaat van een nominatieve bekendmaking. Volgens het Directiecomité blijkt niet dat de uitzonderingen voorhanden zijn en dat dit in elk geval niet blijkt uit de door de Instelling aangevoerde gegevens: de door de Instelling uitgevoerde herstelmaatregel brengt niet met zich dat de uitzonderingen van toepassing zijn; de schade die wordt aangevoerd is zuiver abstract, niet specifiek voor de Instelling en gaat niet verder dan een loutere aantasting van haar reputatie.

52 In de synthese van de schriftelijke opmerkingen (randnr. 43) heeft de Instelling herhaald dat een nominatieve bekendmaking haar een onevenredig nadeel zou berokkenen en haar functioneren in de internationale financiële markten kan bemoeilijken. Een nominatieve bekendmaking zou ten onrechte de indruk wekken dat het anti-witwasdispositief van de Instelling nog steeds deficiënt is en haar daardoor wel degelijk schade berokkenen.

53 Met het NBB-Directiecomité moet de Sanctiecommissie vaststellen dat de wetgever heeft bepaald dat de nominatieve bekendmaking van de beslissing de regel is en dat die regel slechts wel omschreven uitzonderingen kent, welke bijgevolg beperkend moet worden geïnterpreteerd.

54 Het NBB-Directiecomité moet evenzeer worden gevolgd waar het voorhoudt dat uit de gegevens van het onderzoek door de Auditeur en de door de Instelling overgelegde gegevens niet blijkt dat de wettelijke voorwaarden voor de toepassing van de uitzonderingen vervuld zijn en dat dus meer concreet niet blijkt dat een nominatieve bekendmaking de financiële stabiliteit dreigt in het gedrang te brengen of de Instelling een onevenredig nadeel dreigt te berokkenen. Immers:

- het enkele feit dat een nominatieve bekendmaking de reputatie van de Instelling kan aantasten is inherent aan de bekendmaking zelf, maar levert daarom nog geen onevenredig nadeel op of dreigt daarom nog niet de financiële stabiliteit aan te tasten;
- het gegeven dat de Instelling na het uitvoeren van een omvangrijk actieplan thans normconform handelt en zich thans houdt aan de haar opgelegde wettelijke verplichtingen, verantwoordt als dusdanig niet dat zou kunnen worden voorbijgegaan aan de bij wet bepaalde principiële verplichting van een nominatieve bekendmaking;
- voor zover de Instelling door de nominatieve bekendmaking van de beslissing op de internationale financiële markten moeilijkheden zou ondervinden en voor zover andere financiële instellingen wereldwijd zouden kunnen geneigd zijn de internationale samenwerking met de Instelling in vraag te stellen, minstens deze afhankelijk te maken van informatie betreffende de thans gevoerde administratieve sanctieprocedure, kan de Instelling verwijzen naar deze bekendmaking om aan te geven dat zij thans normconform handelt;
- de Instelling beperkt haar verweer betreffende de schade die zij zou lijden als gevolg van een nominatieve bekendmaking tot beweringen en veronderstellingen, maar legt ter zake geen concrete en overtuigende gegevens over.

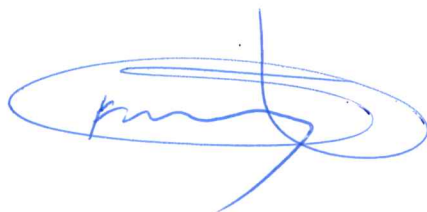
55 De nominatieve bekendmaking van deze beslissing voor de minimum termijn van vijf jaar moet bijgevolg worden bevolen.

BESLISSING

De Sanctiecommissie van de Nationale Bank van België, na beraadslaging,

- stelt vast dat BNP PARIBAS FORTIS de inbreuken nader omschreven onder het randnummer 7 van deze beslissing heeft gepleegd en dat die haar toerekenbaar zijn;
- legt voor al die inbreuken samen een administratieve geldboete op van 15.000.000,00 euro;
- zegt dat deze beslissing op nominatieve wijze zal worden bekend gemaakt op de website van de Nationale Bank van België en dit voor een termijn van vijf jaar;
- zegt dat deze beslissing overeenkomstig artikel 36/11, § 5, van de Organieke Wet van 22 februari 1998 per aangetekende brief aan BNP PARIBAS FORTIS zal worden betekend en die kennisgevingsbrief melding zal maken van de in die bepaling vermelde gegevens;
- zegt dat deze beslissing overeenkomstig artikel 36/11, § 6, laatste lid, van de Organieke Wet van 22 februari 1998 aan het Directiecomité van de Nationale Bank van België zal worden meegedeeld vóór de bekendmaking ervan.

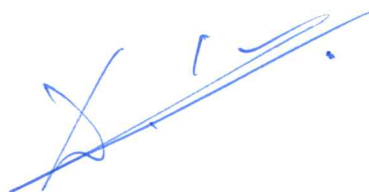
Brussel,



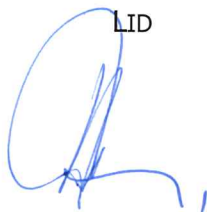
FILIP VAN VOLSEM,
VOORZITTER



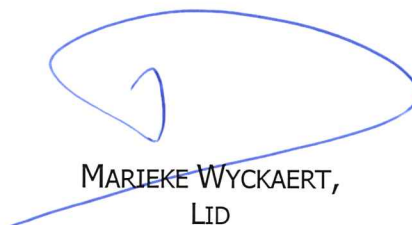
DIRK SCHOETERS,
LID



DAVID DE ROY,
LID



HENRI BARTHOLOMEEUSEN,
LID



MARIEKE WYCKAERT,
LID