

Kendelse af 14. februar 2014 (J.nr. 2013-0035150)

Ansøgning om begrænset tilladelse til at udføre pengeoverførelsesvirksomhed i Danmark nægtet.

Lov om betalingstjenester og elektroniske penge, § 37, stk. 1, nr. 2 og § 90, stk. 1, nr. 5 samt hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 7.

(Lone Møller, Preben Lund Hansen og Steen Mejer)

Ved skrivelse af 7. august 2013 har registreret revisor A på vegne af K1 klaget over, at Finanstilsynet ved skrivelse af 1. juli 2013 har afslået en ansøgning om begrænset tilladelse til at udføre pengeoverførelsesvirksomhed i Danmark.

Sagens omstændigheder:

I Finanstilsynets afgørelse af 1. juli 2013 hedder det:

”Afslag på begrænset tilladelse til at udbyde pengeoverførelsesvirksomhed

Sagsfremstilling

Den 2. juli 2012 modtog Finanstilsynet en ansøgning om begrænset tilladelse til at udfører pengeoverførelsesvirksomhed fra virksomheden K1.

Da der manglede en nogle oplysninger i ansøgningen, herunder CV og dokumentation for relevant erfaring, havde Finanstilsynet en korrespondance med virksomheden.

Den 26. september 2012 holdt Finanstilsynet og K1 et møde, hvor virksomheden redegjorde for bl.a. dens forretningsplan samt oplyste at virksomheden ikke havde nedskrevne hvidvaskforretningsgange. Det blev aftalt, at virksomheden skulle udarbejde hvidvaskforretningsgange og indsende dem til Finanstilsynet.

Den 30. november 2012 modtog Finanstilsynet virksomhedens hvidvaskforretningsgange. Efter en gennemgang af forretningsgangene, kunne Finanstilsynet konstatere at der mangler afsnit om:

- Overvågning
- Overholdelse af EU-sanktionslister og FT-listen
- Opmærksomhedspligt
- Transaktioner for tredjemand eller for virksomheder
- Medarbejderes tavshedspligt

Derudover var der flere steder oplysninger der stred mod hinanden.

På denne baggrund kunne forretningsgangene ikke godkendes og derfor anmodede Finanstilsynet virksomheden om at indsende nye hvidvaskforretningsgange.

Den 21. februar 2013 modtog Finanstilsynet virksomhedens nye forretningsgange. Forretningsgangene var forsat mangelfulde og der var forsat oplysninger der stred mod hinanden, bl.a. at virksomheden har flest faste og lejligheds-kunder. Det fremgår endvidere, at virksomheden kan have virksomhedskunder, hvilket betyder at kontrol- og ejer struktur skal klarlægges og reelle ejere legitimeres. Dette fremgår ikke af forretningsplanen. Derudover er der fejl i overvågningsafsnittet. I afsnittet fremgår at ved mistanke, skal en transaktion overvåges så langt som muligt. Dette er ikke korrekt, ved mistanke til en transaktion skal der ske indberetning.

Retligt grundlag

Lov om betalingstjenester og elektroniske penge

§ 37, stk. 1. Finanstilsynet kan give en begrænset tilladelse til at udbyde betalingstjenester her i landet til en virksomhed, når

- 1) virksomheden har hovedkontor og hjemsted i Danmark. Finanstilsynet kan endvidere give en begrænset tilladelse til at udbyde betalingstjenester omfattet af § 38, nr. 1, til virksomheder, der har hovedkontor og hjemsted i et andet land inden for Den Europæiske Union eller i et land, som Unionen har indgået aftale med på det finansielle område, jf. dog stk. 5,
- 2) virksomheden har forretningsgange på alle væsentlige aktivitetsområder,
- 3) medlemmerne af virksomhedens bestyrelse og direktion og, hvor det er relevant, ledelsesansvarlige for virksomhedens betalingstjenesteaktiviteter opfylder kravene i § 18. Hvis virksomheden drives som interessentskab eller enkeltmandsvirksomhed, finder § 18 tilsvarende anvendelse på den eller de for virksomheden personligt ansvarlige enkeltpersoner, og
- 4) betingelserne i § 38 er opfyldt.

Afgørelse

Som det fremgår af § 37, stk. 1, nr. 2, i lov om betalingstjenester og elektroniske penge (herefter BETL), skal en virksomhed have forretningsgange på alle væsentlige aktivitetsområder, herunder på hvidvaskområdet, for at kunne få en begrænset tilladelse til at udføre pengeoverførelsesvirksomhed i Danmark.

K1 har 2 gange indsendt hvidvaskforretningsgange som var mangelfulde og derfor ikke var i overensstemmelse med hvidvaskreglerne.

Finanstilsynet finder på denne baggrund, at K1 ikke har hvidvaskforretningsgange som er i overensstemmelse med hvidvasklovens regler og dermed heller ikke forretningsgange på alle væsentlige områder. Virksomheden kan derfor ikke få en begrænset tilladelse til at udføre pengeoverførelsesvirksomhed.

...”

Ved skrivelse af 7. august 2013 klagede registreret revisor A over afgørelsen. I uddybende klageskrivelse af 5. september 2013 har A anført:

” ...

Det er vores opfattelse, at begrundelserne i afslaget ikke er korrekte eller meget lidt konkrete.

Finanstilsynet har i sin afgørelse af 1. juli 2013 oplistet tre punkter, som er begrundelserne for afslaget:

1. Forretningsgangene er mangelfulde, og der er modstridende oplysninger i disse.
2. Manglende klarlæggelse af forretningsgangene i forbindelse med kontrol- og ejerstruktur for virksomhedskunder.
3. Fejl i overvågningsafsnittet omkring mistanke til en transaktion samt indberetning af denne.

Ad 1. Beskrivelsen af modstridende oplysninger anses ikke for at være korrekt. I afsnittet om K1 side 2, oplyses det, at virksomhedens kunder hovedsageligt er engangskunder. Omfanget af faste kunder er ikke oplyst, da det kun har et mindre omfang. Endelig er det oplyst, at forretningsgangene er mangelfulde. Oplysningen er meget lidt konkret, og derfor meget vanskelig at forholde sig til, idet den indsendte ansøgning forholder sig til procedurer, både hvad angår engangskunder, faste kunder samt virksomheder.

Ad 2. Kontrol af virksomhedskunder er beskrevet i afsnittet faste kunder side 3. Her er antaget, at hovedparten af virksomhedskunder også er faste kunder, og der er via 4 punkter beskrevet de oplysninger, som indhentes hver gang, der foregår en transaktion.

Kan virksomhedskunden ikke kategoriseres som en fast kunde, vil kunden høre ind under afsnittet lejlighedskunder side 4. Her er kontrolforanstaltninger beskrevet alt efter hvor stort et beløb, der veksles.

Ad 3. I afsnittet om overvågning side 6 beskrives, at medarbejderne ved mistanke skal overvåge kunden så langt som muligt. Hvis mistanken igennem overvågningen ikke bliver afkræftet, skal medarbejderen gå til sin leder. Lederen vil herefter overtage sagen og foretage underretning af Hvidvasksekretariatet, hvis mistanken fortsat ikke kan afkræftes jf. underretningspligt side 7.

Afslutningsvist skal vi gøre opmærksom på, at sagsbehandlingen i forbindelse med ansøgningen om begrænset tilladelse til at udbyde pengeoverførselsvirksomhed anses for at have været meget lang og dermed til stor ulempe for K1.

...”

I anledning af klagen har Finanstilsynet i en redegørelse af 25. oktober 2013 udtalt:

” ...

1. Sagsfremstilling

Finanstilsynet modtog den 2. juli 2012 en ansøgning om begrænset tilladelse til at udføre betalingstjenester (pengeoverførselsvirksomhed) fra K1 (herefter virksomheden), jf. bilag 1. Ansøgningen manglede nogle oplysninger og bilag og var derfor ikke tilstrækkelig til at kunne opnå tilladelse. Virksomheden og Finanstilsynet havde derfor et møde den 26. september 2013 [2012], hvor Finanstilsynet bl.a. oplyste, hvilke forpligtelser der følger med en tilladelse til at udføre pengeoverførselsvirksomhed, og virksomheden redegjorde for sin forretningsplan samt oplyste, at virksomheden ikke havde nedskrevne forretningsgange. Det blev på mødet aftalt, at virksomheden skulle udarbejde en hvidvaskforretningsgang og sende den ind til Finanstilsynet.

Den 27. november 2012 rykkede Finanstilsynet virksomheden for forretningsgangen, som Finanstilsynet endnu ikke havde modtaget. Finanstilsynet oplyste, at ansøgningen ville blive henlagt, hvis Finanstilsynet ikke havde modtaget forretningsgangen senest den 30. november 2012, jf. bilag 2.

Den 30. november 2013 [2012] modtog Finanstilsynet virksomhedens hvidvaskforretningsgang, jf. bilag 3. Finanstilsynet oplyste i mail af 18. december 2012 virksomheden om, at Finanstilsynet ville vende tilbage med en vurdering af forretningsgangen efter nytår, jf. bilag 4.

Finanstilsynet gennemgik hvidvaskforretningsgangen, som var mangelfuld. Finanstilsynet sendte pr. e-mail den 17. januar 2013 en kommenteret version af forretningsgangen samt oplyste, at der blandt andet manglede afsnit om overvågning, overholdelse af EU-sanktionslister og FT-listen, generel opmærksomhedspligt, transaktioner for tredjemand eller for virksomheder, medarbejderes tavshedspligt, jf. bilag 5. Finanstilsynet gav virksomheden en frist til den 31. januar 2013 til at indsende en ny forretningsgang. Finanstilsynet gjorde i e-mailen opmærksom på, at såfremt den næste forretningsgang ikke opfyldte hvidvaskreglerne, ville ansøgningssagen blive henlagt.

Den 21. februar 2013 modtog Finanstilsynet det andet udkast til hvidvaskforretningsgang, jf. bilag 6.

Finanstilsynet gav den 1. juli 2013 afslag på ansøgning om begrænset tilladelse til at udbyde betalingstjenester, da virksomhedens anden hvidvaskforretningsgang stadigvæk var mangelfuld og ikke levede op til hvidvasklovens krav. Bilag er fremlagt af virksomheden.

2. Afgørelsens retlige grundlag

Lov om betalingstjenester og elektroniske penge fastsætter i § 37, stk. 1, nr. 2, at Finanstilsynet kan give en begrænset tilladelse til at udbyde betalings-

tjenester her i landet til en virksomhed, når virksomheden har forretningsgange på alle væsentlige aktivitetsområder.

Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven) fastsætter i § 1, stk. 1, nr. 7, at udbydere af betalingstjenester er omfattet af hvidvaskloven.

Af hvidvasklovens § 6 fremgår følgende:

”§ 6. De af loven omfattede virksomheder og personer skal være opmærksom på kunders aktiviteter, som på grund af deres karakter særlig menes at kunne have tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme. Dette gælder især komplekse eller usædvanlig store transaktioner og alle usædvanlige transaktionsmønstre set i forhold til kunden samt transaktioner, der har forbindelse til lande eller territorier, hvor der i henhold til erklæringer fra Financial Action Task Force anses at være en særlig risiko for hvidvask eller finansiering af terrorisme. Finanstilsynet kan fastsætte nærmere regler om, hvornår pligten til at være opmærksom på transaktioner, der har forbindelse til de pågældende lande og territorier, træder i kraft.

Stk. 2. Formålet med de transaktioner, der er nævnt i stk. 1, skal undersøges, og resultaterne af en undersøgelse skal noteres og opbevares, jf. § 23.”

Af hvidvasklovens § 25, stk. 1, fremgår følgende:

”De af loven omfattede virksomheder og personer skal udarbejde tilstrækkelige skriftlige interne regler om kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses- samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering, risikostyring, ledelseskontrol og kommunikation samt uddannelses- og instruktionsprogrammer for medarbejdere for at forbygge og forhindre hvidvask og terrorfinansiering. Der skal endvidere udarbejdes tilstrækkelige skriftlige interne regler om overholdelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordninger om oplysninger, der skal medsendes om betalinger ved pengeoverførsler, hvor dette er relevant, og forordninger indeholdende regler om finansielle sanktioner mod lande, personer, grupper, juridiske enheder eller organer.”

Af hvidvasklovens § 12, stk. 3, fremgår følgende:

”Hvis kunden er en virksomhed, skal legitimationen omfatte navn, adresse, cvr-nr. eller anden lignende dokumentation, hvis virksomheden ikke har et cvr-nr. Virksomhedens ejer- og kontrolstruktur skal klarlægges, og virksomhedens reelle ejere skal legitimeres, jf. dog § 21, stk. 1, nr. 2.”

Af hvidvasklovens § 27, stk. 1, fremgår følgende:

”§ 27. Virksomheder og personer omfattet af denne lov, ledelse og ansatte i disse virksomheder og hos disse personer samt revisorer eller andre, der udfører eller har udført særlige hverv for virksomheden eller personen, har pligt til at hemmeligholde, at der er givet underretning efter § 7, eller at dette overvejes, eller at der er eller vil blive iværksat en undersøgelse af, om der er tale om hvidvask eller terrorfinansiering, jf. dog stk. 2-6.”

Af hvidvaskvejlednings kapitel 8.2.0 fremgår følgende:

"Virksomheden skal udarbejde tilstrækkelige skriftlige interne regler på hvidvaskområdet på de i punkt 7 (§ 25) nævnte områder. De interne regler bør tage udgangspunkt i virksomhedens egne forhold, dvs. risikoanalysen af virksomhedens forretningsmodel, kundetyper og produkter m.v. og beskrive, hvad der forstås ved hvidvask og terrorfinansiering, hvordan dette kan tænkes at forekomme netop i denne virksomhed og de krav, som gælder i henhold til hvidvaskloven. De interne regler kan bestå af en samling af dokumenter, der tilsammen udgør de interne regler. Der stilles ikke krav om, at der skal forelægge et samlet dokument, selvom dette ofte vil være anbefalelsesværdigt. Om "tilstrækkelige" forretningsgange henvises til kapitel 8.5. om risikostyring.

Af hvidvaskvejlednings kapitel 8.5 fremgår følgende:

"Hvidvasklovens § 25, stk. 1, stiller krav om, at virksomheden har tilstrækkelige skriftlige interne regler bl.a. om "interne kontrol, risikovurdering, risikostyring, ledelseskontrol og kommunikation", Risikostyring ("risk management") er et passende samlet udtryk for disse aktiviteter. [...]

Virksomhedens risikostyring på hvidvaskområdet må tage udgangspunkt i virksomhedens forretningsmodel og de risici, som der vurderes at være for, at virksomheden kan blive misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme.

Virksomheden bør starte "ovenfra" med at foretage en kvalificeret analyse af, i hvor høj grad dens forretningsmodel og forretningsomfang indebærer en risiko for, at virksomheden kan blive udsat for misbrug i form af hvidvask af midler, der hidrører fra kriminalitet, eller terrorfinansiering.

Risikoanalysen bør baseres på en risikovurdering af virksomhedens kundetyper, produkter, leveringssystemer, dvs. den måde, som virksomheden stiller sine produkter til rådighed for kunderne på (fysisk fremmøde, internet osv.), forretnings- og transaktionsomfang og geografiske risici.

Det er Finanstilsynets vurdering, at følgende faktorer indebærer en højere risiko for hvidvask og terrorfinansiering (eksemplerne er ikke udtømmende), medmindre der er tale om mere ubetydelige transaktioner:

1. Kundeforhold

- *Kunder bosiddende i udlandet.*
- *Komplicerede konstruktioner/arrangementer bag virksomhedskunder.*
- *Generel usikkerhed om, hvorvidt de(n) person, virksomheden har kontakt med, handler på en andens (andres) vegne.*
- *Nystiftede selskaber med begrænset ansvar, som hurtigt opnår en meget stor omsætning.*
- *Særligt udsatte brancher, herunder pengeoverførselsvirksomheder og valutaveksling.*
- *Korrespondentbanker uden for EU/EØS.*

2. Lande og geografiske forhold

- *Lande, som ifølge FATF vurderes ikke at have tilstrækkelige foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.*
- *Lande, som er udsat for sanktioner, embargoer eller lignende foranstaltninger vedtaget af f.eks. FN.*

- *Lande, som ifølge pålidelige kilder, herunder Transparency International, er vurderet at have højt korruptionsniveau eller anden kriminel aktivitet.*
3. *Forhold vedrørende produkter, transaktioner og leveringskanaler*
- *Private Banking.*
 - *Distancekunde.*
 - *Pengeoverførsel og valutavekslingsvirksomhed.*
 - *Betalinger modtaget fra ukendte eller ikke forbundne tredjeparter.*
 - *Virksomhedens samlede antal transaktioner og/eller transaktionsstørrelser er betydeligt set i forhold til virksomhedens resurser, hvilket vanskeliggør overvågning.*
 - *Produktet indebærer, at kunden har mulighed for at foretage betydelige indbetalinger, enkeltvis og/eller i alt.*
 - *Produktet indebærer muligheder for indbetalinger fra tredjemand.*
 - *Grænseoverskridende transaktioner.”*

Lov om betalingstjenester og elektroniske penge fastsætter i § 90, stk. 1, nr. 5, at finanstilsynet kan inddrage en virksomheds tilladelse, hvis virksomheden ikke overholder lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme.

3. Finanstilsynets vurdering

Det fremgår af § 37, stk. 1, nr. 2, i lov om betalingstjenester og elektroniske penge, at Finanstilsynet kan give en begrænset tilladelse til at udbyde betalingstjenester, hvis virksomheden har forretningsgange på alle væsentlige områder.

En forretningsgang for overholdelse af hvidvaskloven anses for væsentlig, da udbydere af betalingstjenester kan få inddraget deres tilladelse, hvis de ikke overholder hvidvaskloven, jf. lov om betalingstjenester og elektroniske penge § 90, stk. 1, nr. 5. Pengeoverførselsvirksomhed anses for at indebære en højere risiko for hvidvask og terrorfinansiering, og derfor skal virksomheder som udfører pengeoverførselsvirksomhed have procedurer på plads som sikrer, at virksomheden ikke kan misbruges til hvidvaskning af udbytte eller finansiering af terrorisme.

Finanstilsynet oplyste i mailen af 17. januar 2013, at forretningsgangen manglede beskrivelse af en række væsentlige emner, herunder overvågning, opmærksomhedspligt, transaktioner for tredjemand, overholdelse af opmærksomhedspligten i forhold til FATF-listen og medarbejdernes tavshedspligt. På denne baggrund kunne forretningsgangen ikke godkendes. Finanstilsynet henviste til Finanstilsynets vejledning til hvidvaskloven og sendte et link til, hvor vejledningen kunne findes.

Virksomheden udarbejdede herefter en ny forretningsgang. Denne forretningsgang var stadigvæk mangelfuld og blandt andet var væsentlige emner såsom overvågning, transaktioner for tredjemand og opmærksomhedspligt i forhold til FATF-listen stadigvæk ikke beskrevet.

Herudover var afsnittet om overholdelse af EU's sanktioner ikke beskrevet tilstrækkeligt og det fremgår heller ikke af forretningsgangen at opbevaring skal ske indtil 5 år efter transaktionen eller kundeforholdets ophør.

Endvidere indeholder udkastet til forretningsgang et afsnit om tavshedspligt, der beskriver, at virksomhedens medarbejdere er underlagt tavshedspligt i overensstemmelse med reglerne i lov om finansiel virksomhed. Dette er ikke korrekt, idet hverken virksomheden eller dens medarbejdere er omfattet af lov om finansiel virksomhed. Medarbejderne i virksomheden er underlagt § 27 i hvidvaskloven, der fastsætter, at medarbejderne har pligt til at hemmeligholde, at der er givet underretning til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, eller at der er iværksat en undersøgelse af, om der er tale om hvidvask eller terrorfinansiering. Denne tavshedspligt er straffelagt og er ikke omtalt i forretningsgangen.

Finanstilsynet skal bemærke til virksomhedens ad 2) i klageskriftet vedrørende kontrol af virksomhedskunder, at hvidvaskloven stiller krav om, at en virksomhedskunde legitimeres med navn, adresse og CPR-nr. Virksomhedens ejer- og kontrolstruktur skal klarlægges og de reelle ejere skal legitimeres, jf. hvidvasklovens § 12, stk. 3. Virksomhedens forretningsgang beskriver hverken under faste eller lejlighedskunder, at der skal indhentes ejer- og kontrolstruktur, eller at de reelle ejere skal legitimeres.

Finanstilsynet skal bemærke til virksomhedens ad 3) i klageskriftet, at det ikke er via overvågning, at en virksomhed skal be- eller afkræfte en mistanke. Hvis virksomheden via overvågningen opdager en mistænkelig transaktion, skal virksomheden i henhold til § 6 undersøge transaktionen, og resultaterne af undersøgelsen skal noteres og opbevares. Hvis en virksomhed har opdaget en mistænkelig transaktion og intet foretager sig udover, at fortsætte med at overvåge transaktionen indtil mistanken ikke kan afkræftes, vil virksomheden ikke overholde hvidvasklovens krav til undersøgelses- og indberetningspligt.

4. Konklusion

Det er Finanstilsynets opfattelse, at virksomheden ikke har tilstrækkelige procedurer på hvidvaskområdet. Forretningsgangen som Finanstilsynet har modtaget i flere versioner er fortsat mangelfuld og indeholder procedurer som er i strid med hvidvaskloven.

Finanstilsynet fastholder på denne baggrund afgørelsen af 1. juli 2013, hvor virksomheden fik afslag på sin ansøgning om tilladelse som pengeoverførselsvirksomhed.”

Klager er ikke fremkommet med yderligere bemærkninger.

Ankenævnet udtaler:

Det fremgår af § 37, stk. 1, nr. 2, i lov om betalingstjenester og elektroniske penge, at Finanstilsynet kan give en begrænset tilladelse til at udbyde betalingstjenester her i landet til en virksomhed, når virksomheden har forretningsgange på alle væsentlige aktivitetsområder.

Det fremgår af hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 7, at udbydere af betalingstjenester er omfattet af hvidvaskloven. Af § 90, stk. 1, nr. 5, i lov om betalingstjenester og elektroniske penge fremgår endvidere, at Finanstilsynet kan inddrage en virksomheds tilladelse, hvis virksomheden ikke overholder hvidvaskloven. Virksomhedens overholdelse af hvidvaskloven er således et væsentligt aktivitetsområde.

Erhvervsankenævnet tiltræder af de grunde, der er anført af Finanstilsynet, at de af klager udarbejdede hvidvaskningsforretningsgange, som klager har indsendt i forbindelse med ansøgningen om begrænset tilladelse til at udbyde betalingstjenester her i landet, ikke er i overensstemmelse med de i hvidvasklovens § 25 omhandlede krav til virksomhedens skriftlige interne regler. Den senest udarbejdede forretningsgang er således fejlagtig eller ufuldstændig vedrørende emner som overvågning, transaktioner for tredjemand, opmærksomhedspligt i forhold til FATF-listen og tavshedspligt.

Da klager således ikke har foreskrevne forretningsgange på alle væsentlige aktivitetsområder tiltrædes det endvidere, at Finanstilsynet har afslået at meddele klager begrænset tilladelse til at udføre pengeoverførselsvirksomhed her i landet.

Ankenævnet stadfæster herefter Finanstilsynets afgørelse af 1. juli 2013.