

Til indehaveren af Exchange-Cash v/John Matthiesen

26. oktober 2018

Ansøgning om tilladelse til at Exchange-Cash v/John Matthiesen kan udbyde valutavekslingsvirksomhed

FINANSTILSYNET
Århusgade 110
2100 København Ø

Tlf. 33 55 82 82
Fax 33 55 82 00
CVR-nr. 10 59 81 84
finansstilsynet@ftnet.dk
www.finanstilsynet.dk

1. Finanstilsynets afgørelse

Finanstilsynet giver hermed afslag på tilladelse til valutavekslingsvirksomhed til Exchange-Cash v/John Matthiesen (Exchange-Cash eller virksomheden), jf. § 41, nr. 2, jf. § 45, stk. 1, nr. 1, og § 41, nr. 4, i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (Hvidvaskloven).

Exchange-Cash skal fra den 26. oktober 2018 ophøre med at drive valutavekslingsvirksomhed.

ERHVERVS MINISTERIET

2. Sagsfremstilling

Exchange-Cash blev stiftet i 2007 og har siden 2009 været registreret som vekselkontor i Erhvervsstyrelsens Register til bekæmpelse af hvidvask.

Erhvervsstyrelsen var den 22. september 2016 på kontrolbesøg hos virksomheden. Dette resulterede i fire påbud, som blev meddelt virksomheden den 31. oktober 2016. Der blev bl.a. givet påbud for mangler konstateret vedrørende virksomhedens legitimering af virksomhedskunder, undersøgelsespligt, noteringspligt og overvågningspligt. Virksomheden fik således påbud om at notere og opbevare resultatet af undersøgelser foretaget ved større valutavekslinger, legitimering af virksomhedskunder og overvågning af kundeforhold.

Finanstilsynet modtog den 16. november 2017 ansøgning om tilladelse til at udbyde valutavekslingsvirksomhed i henhold til § 41 i hvidvaskloven fra Exchange-Cash. Ansøgningen indeholdt bl.a. en hvidvaskforretningsgang og et udfyldt fit & proper-skema inklusive CV og straffeattest på indehaveren af virksomheden. Virksomheden repræsenteres af advokat Jesper Baungaard.

Finanstilsynet gennemgik materialet og vurderede, at det indsendte materiale ikke opfyldte kravene i hvidvasklovens § 42, der omhandler de oplysninger, som en ansøgning om tilladelse til valutavekslingsvirksomhed som minimum skal indeholde. Finanstilsynet konstaterede bl.a., at virksomheden ikke havde:

- indsendt en tilstrækkelig beskrivelse af virksomhedens forretningsmodel, jf. § 42, nr. 3,
- indsendt tilstrækkeligt budgetmateriale, jf. § 42, nr. 4,
- indsendt tilstrækkelige oplysninger om indehaveren af enkeltmandsvirksomheden, jf. hvidvasklovens § 42, nr. 5,
- indsendt en risikovurdering af virksomhedens aktiviteter, jf. hvidvasklovens 42, nr. 7, jf. § 7, stk. 1, og
- indsendt en fyldestgørende IT-sikkerhedspolitik og hvidvaskforretningsgang, jf. § 42, nr. 7, jf. § 8, stk. 1.

Hvidvaskforretningsgangen var generel og ikke udarbejdet med udgangspunkt i ansøgvirksomheden, jf. hvidvasklovens § 8 og bemærkningerne hertil. Hvidvaskforretningsgangen omhandlede ikke alle de områder, som er påkrævet efter 8, stk. 1, og var desuden ikke opdateret til gældende lovgivning.

[udeladt]

Finanstilsynet anmodede den 18. december 2017 virksomheden om at indsende yderligere materiale, som opfyldte betingelserne i hvidvasklovens §§ 41 og 42. Endvidere anmodede Finanstilsynet Exchange-Cash om at redegøre for, hvorledes virksomheden havde sikret sig, at den havde rettet op på de påbud, som Erhvervsstyrelsen havde givet den på baggrund af kontrolbesøget hos virksomheden den 22. september 2016.

Den 26. januar 2018 modtog Finanstilsynet supplerende materiale fra virksomheden vedrørende virksomhedens forretningsmodel og hvidvaskforretningsgang. De efterspurgte oplysninger og dokumenter om [udeladt], risikovurdering af virksomheden, jf. hvidvasklovens § 7, budgetprognoser samt redegørelse for opfølgning af Erhvervsstyrelsens påbud var ikke vedlagt.

Virksomhedens rådgiver advokat Jesper Baungaard og Finanstilsynet drøftede i løbet af maj måned 2018 flere gange telefonisk virksomhedens ansøgningsmateriale, herunder særligt kravene i hvidvaskloven til ledelsens egnethed i form af tilstrækkelig viden, faglige kompetencer og erfaring. Advokat Jesper Baungaard ville herefter drøfte ansøgningen med virksomheden på ny.

Finanstilsynet orienterede den 18. juni 2018 advokat Jesper Baungaard om, at såfremt Finanstilsynet ikke havde fået en tilbagemelding vedrørende virksomhedens ansøgning senest den 20. juni 2018, ville Finanstilsynet fortsætte sagsbehandlingen af ansøgningen på baggrund af det allerede indsendte materiale.

Den 25. juni 2018 sendte advokat Jesper Baungaard, som supplement til virksomhedens ansøgningsmateriale, en skrivelse udarbejdet af virksomheden om virksomhedens forretningsmodel til Finanstilsynet. I skrivelsen oplystes det om virksomhedens kundegrundlag og virksomhedens kendskab til hvidvaskloven. Derudover spurgte advokat Jesper Baungaard til, om Finanstilsynet vurderer, at [udeladt]

[udeladt]

Finanstilsynet sendte den 3. august 2018 udkast til afgørelse med afslag på tilladelse til valutavekslingsvirksomhed til Exchange-Cash i høring. Afslaget blev begrundet med, at Finanstilsynet vurderede, at indehaveren af Exchange-Cash [udeladt] ikke vurderes at opfylde kravene til egnethed, jf. § 41, nr. 2, jf. § 45, stk. 1, nr. 1, i hvidvaskloven, som er påkrævet for at drive valutavekslingsvirksomhed.

Exchange-Cash [udeladt] anmodede den 23. august 2018 om udsættelse af fristen for at afgive høringssvar. Finanstilsynet imødekom anmodningen, hvorefter den nye frist blev fastsat til den 7. september 2018.

Virksomheden ved dennes advokat, Jesper Baungaard, fremsendte den 7. september 2018 høringssvar med bemærkninger til Finanstilsynets udkast til afgørelse vedlagt yderligere ansøgningsmateriale indeholdende bl.a. en ny risikovurdering af virksomheden, en opdateret hvidvaskforretningsgang, og [udeladt]

Grundet virksomhedens høringssvar og yderligere ansøgningsmateriale besluttede Finanstilsynet efter en vurdering af, om materialet opfyldte kravene i hvidvasklovens § 42, at sende nyt udkast til afgørelse om afslag på tilladelse til valutavekslingsvirksomhed, jf. hvidvasklovens § 41, nr. 2, jf. § 45, stk. 1, nr. 1, og § 41, nr. 4, i høring hos virksomheden til den 12. september 2018.

3. Det retlige grundlag

Hvidvaskloven fastsætter i § 1, stk. 1, nr. 19, at udbydere af valutavekslingsvirksomhed er omfattet af hvidvaskloven.

Det følger af § 40 i hvidvaskloven, at valutavekslingsvirksomhed kun må udøves her i landet af virksomheder, der har tilladelse til valutavekslingsvirksomhed, eller af pengeinstitutter, Danmarks Nationalbank og offentlige myndigheder.

Finanstilsynet kan give tilladelse til valutavekslingsvirksomhed, når virksomheden opfylder betingelserne oplistet i § 41 i hvidvaskloven.

Ansøgningsmateriale

Det følger af § 41, stk. 1, nr. 4 i hvidvaskloven, at virksomheden på alle væsentlige områder skal have tilstrækkelige kontrolforanstaltninger og forretningsgange, deriblandt om forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering, jf. § 8, stk. 1.

Det fremgår af bemærkningerne¹ til bestemmelsen, at valutavekslingsvirksomheden for at opfylde kravene til at få en tilladelse i medfør af § 41, stk. 1, nr. 4, skal udarbejde skriftlige politikker, procedurer og kontroller, som skal omfatte risikostyring, kundekendskabsprocedurer, undersøgelses-, noterings- og underretningspligt, opbevaring af oplysninger, screening af medarbejdere og interne kontrolprocedurer.

Endvidere fremgår det samme sted, at valutavekslingsvirksomhedens politikker, procedurer og kontroller skal udarbejdes med udgangspunkt i den risikovurdering, som virksomheden skal udarbejde i henhold til § 7, stk. 1.

Det fremgår af hvidvasklovens § 42, at en ansøgning om tilladelse til valuta-vekslingsvirksomhed skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige til brug for Finanstilsynets vurdering af, om betingelserne i § 41 er opfyldt. Dette omfatter bl.a. en beskrivelse af virksomhedens forretningsmodel, oplysninger om medlemmer af virksomhedens ledelse, der dokumenterer, at egnetheds- og hæderlighedskravene i henhold til § 45 er opfyldt, samt oplysninger om virksomhedens forretningsgange og interne kontrolmekanismer, herunder administrative, risikostyringsmæssige og regnskabsmæssige procedurer, omfattende, men ikke begrænset til:

a) Virksomhedens it-sikkerhedspolitik, herunder en detaljeret risikovurdering af de planlagte aktiviteter, og en beskrivelse af de forebyggende foranstaltninger, som virksomheden har foretaget for at imødegå de identificerede risici, herunder svig og misbrug af følsomme personoplysninger.

b) Virksomhedens forretningsgang for forebyggelse af hvidvask og finansiering af terrorisme, herunder en detaljeret risikovurdering af de

¹ Lovforslag nr. 41/2016

planlagte aktiviteter, og de forebyggende foranstaltninger, som virksomheden vil foretage for at imødegå de identificerede risici.

Det følger af hvidvasklovens § 7, stk. 1, at virksomheder omfattet af loven skal udarbejde en risikovurdering af virksomheden, der identificerer og vurderer den iboende risiko for, at virksomheden kan blive brugt til hvidvask og finansiering af terrorisme, uden at der tages højde for de foranstaltninger, virksomheden har foretaget for at begrænse denne risiko. Herunder bør der være en vurdering af, hvilke af virksomhedens aktiviteter der er mest risikofyldte, og hvor risikoen for misbrug af hvidvask og terrorfinansiering vurderes at være størst.

Risikovurderingen skal tage udgangspunkt i virksomhedens forretningsmodel og omfatte en vurdering af de risikofaktorer, der er forbundet med kunder, produkter, tjenesteydelser og transaktioner samt leveringskanaler og lande eller geografiske områder, hvor forretningsaktiviteterne udøves.

Risikovurderingen skal danne grundlag for, at virksomheden kan vurdere, hvilke forretningsområder der skal prioriteres i bekæmpelsen af hvidvask og finansiering af terrorisme, samt hvilke operationelle procedurer der skal iværksættes i de enkelte forretningsområder.

Det følger af hvidvasklovens § 8, stk. 1, at virksomheder og personer omfattet af denne lov skal have tilstrækkelige skriftlige politikker, procedurer og kontroller, som skal omfatte risikostyring, kundekendingsprocedurer, undersøgelses-, noterings- og underretningspligt, opbevaring af oplysninger, screening af medarbejdere og intern kontrol til effektiv forebyggelse, begrænsning og styring af risici for hvidvask og finansiering af terrorisme. Politikker, kontroller og procedurer skal udarbejdes med udgangspunkt i risikovurderingen foretaget efter § 7 under hensyntagen til virksomhedens størrelse.

Det fremgår af bemærkningerne til hvidvasklovens § 8, stk. 1, at de skriftlige politikker, procedurer og kontroller skal tage udgangspunkt i virksomhedens risikovurdering, dvs. i virksomhedens egne forhold, herunder risikoanalysen af virksomhedens forretningsmodel, kundetyper og produkter mv. og på en klar og tydelig måde beskrive, hvordan netop denne virksomhed skal overholde reglerne. En procedure skal indeholde en beskrivelse af forretningsområdet, dets ansvarsplacering, herunder hvem der er ansvarlig for udførelse af de enkelte opgaver, og hvorledes disse skal udføres. Procedurer skal være lettilgængelige og overskuelige for de ansatte.

Krav til egnethed og hæderlighed

Det følger af § 41, stk. 1, nr. 2, i hvidvaskloven, at Finanstilsynet kan give tilladelse til valutavekslingsvirksomhed, hvis medlemmerne af virksomhedens bestyrelse og direktion opfylder kravene i § 45. Drives valutavekslingsvirksomheden som en enkeltmandsvirksomhed, gælder kravene i forhold til indehaveren. Drives virksomheden som juridisk person uden bestyrelse og direktion, vil kravene gælde for den eller de personer i virksomheden, som er ledelsesansvarlige.

Det fremgår af bemærkningerne² til kapitel 10 om valutavekslingsvirksomhed i hvidvaskloven, at som led i styrkelsen af tilsynet med valutavekslingsvirksomheder underlægges virksomhedens ejere og ledelse skærpede krav om egnethed og hæderlighed, hvilket bl.a. indebærer, at medlemmer af bestyrelsen og direktionen samt ledelsesansvarlige, hvor valutaveksling udøves som en juridisk person uden en bestyrelse eller direktion, og indehaveren ved enkeltmandsvirksomhed skal have en vis viden, faglig kompetence og erfaring for at kunne bestride jobbet, ligesom de ikke må have været straffet for overtrædelser af straffeloven eller den finansielle lovgivning mv.

Det følger af § 45, stk. 1, nr. 1, i hvidvaskloven, at et ledelsesmedlem i en valutavekslingsvirksomhed skal have tilstrækkelig viden, faglig kompetence og erfaring til at kunne varetage hvervet eller stillingen.

Af bemærkningerne til § 45, stk. 1, nr. 1, fremgår det, at kravene skal være opfyldt til enhver tid. Det indebærer, at kravene skal være opfyldt fra det tidspunkt, hvor ledelsesmedlemmet tiltræder hvervet eller stillingen, og i hele den periode, hvori den pågældende varetager hvervet eller stillingen. Hvor valutavekslingsvirksomheden udøves af en enkeltmandsvirksomhed, gælder kravene fra det tidspunkt, hvor indehaveren søger om tilladelse til at udøve valutavekslingsvirksomhed, og så længe virksomheden udøves.

Det følger videre af bemærkningerne, at der ikke opstilles generelle kriterier for, hvilke teoretiske eller praktiske krav personen skal opfylde. Disse varierer afhængigt af, om der er tale om en direktørpost eller et bestyrelseshverv, og hvilken type virksomhed der er tale om. I vurderingen kan bl.a. indgå, om personen har en relevant uddannelse, og om vedkommende har ledelseserfaring. Der stilles i praksis mindre krav til et bestyrelsesmedlem end til en direktør, ligesom kravene skærpes, hvis der er tale om en stor og kompleks valutavekslingsvirksomhed.

Endvidere fremgår det af bemærkningerne, at egnetheds- og hæderlighedsvurderingen er knyttet til stillingen eller hvervet i den konkrete valutavekslingsvirksomhed. Det er således muligt, at en person på baggrund af dennes uddannelsesmæssige baggrund og hidtidige ledelseserfaring opfylder kravet

² Lovforslag nr. 41/2016 (2016/1 betænkning til L41)

om fyldestgørende erfaring til at lede en valutavekslingsvirksomhed med begrænset forretningsmæssigt omfang, men at det ikke gør sig gældende i forhold til en større valutavekslingsvirksomhed. Derfor kan man ikke overføre egnetheds- og hæderlighedsvurderingen fra den ene valutavekslingsvirksomhed til den anden valutavekslingsvirksomhed.

Derudover fremgår det samme sted, at en indehaver af en valutavekslingsvirksomhed, der er en enkeltmandsvirksomhed, på tilsvarende vis som direktører og bestyrelsesmedlemmer skal have tilstrækkelig viden, faglig kompetence og erfaring til at kunne varetage hvervet som indehaver af valutavekslingsvirksomhed. Ved vurderingen af indehaverens viden, faglige kompetencer og erfaring vil der blive lagt vægt på, om vedkommende har de fornødne kompetencer og ressourcer til at løfte opgaven som udøver af valutavekslingsvirksomheden.

Overgangsordning

Virksomheder, der udøver valutavekslingsvirksomhed, og som inden den 26. juni 2017 var registreret i Erhvervsstyrelsens Register til bekæmpelse af hvidvask, kan fortsætte deres virksomhed her i landet uden tilladelse, jf. § 81, stk. 4, i hvidvaskloven. Undtagelsesbestemmelsen er betinget af, at Finanstilsynet har modtaget ansøgning om tilladelse i henhold til § 42 senest den 31. december 2017. Virksomhederne kan fortsætte deres virksomhed her i landet uden tilladelse, indtil Finanstilsynet har truffet afgørelse om ansøgningen.

4. Høringssvar

Finanstilsynet sendte den 12. september 2018 udkast til afgørelse i høring hos Exchange-Cash. Exchange-Cash har ved advokat Jesper Baungaard den 26. september 2018 afgivet høringssvar.

[udeladt]

Det anføres videre vedrørende virksomhedens forretningsmodel, at virksomheden koncentrerer sig om mindre valutavekslinger fra Euro til DKK og omvendt. Virksomhedens kunder er, grundet virksomhedens beliggenhed tæt ved grænsen, typisk turister og lastbilchauffører, der veksler valuta, da behovet for kontanter i Tyskland er større end i Danmark.

Desuden anfører virksomheden, at [udeladt]

Endvidere anfører virksomheden for så vidt angår de meddelte påbud fra Erhvervsstyrelsen, at virksomheden i umiddelbar forlængelse deraf fremsendte de udarbejdede interne skriftlige regler, der ikke på det tidspunkt gav anledning til bemærkninger fra Erhvervsstyrelsen.

Virksomheden anfører til Finanstilsynets bemærkning vedrørende underretningspligt, opbevaringspligt og interne kontroller, at: ”Særligt for så vidt angår underretningspligten er det virksomhedens opfattelse, at den med beskrivelsen heraf lever op til reglerne, men tilføjer gerne at underretningspligten også iagttages i tilfælde af forsøg på hvidvask eller terrorfinansiering.

Særligt under hensyntagen til virksomhedens forretningsmodel vurderes risikoen dog som lav.

Virksomheden vil ved underretninger skelne mellem underretninger, der vedrører Hvidvask og underretninger, der vedrører terrorfinansiering.

Særligt for så vidt angår opbevaringspligten, så ligger det implicit i formuleringen anvendt af virksomheden, at den opbevarer oplysningerne i 5 år fra den seneste transaktion, hvorfor den også opbevarer oplysningerne i 5 [år] fra en enkelt transaktion.

Særligt for så vidt angår interne kontroller, så vil virksomheden efterleve de retningslinjer, der løbende vedtages og vil indarbejde Finanstilsynets vejledning, når denne er endelig udarbejdet.”

5. Finanstilsynets vurdering

5.1. Vurdering af virksomhedens kontrolforanstaltninger og forretningsgange, deriblandt om forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering

Finanstilsynet kan give tilladelse til valutavekslingsvirksomhed, når virksomheden opfylder hvidvasklovens betingelser herfor.

Finanstilsynet har ved vurderingen af det indsendte materiale konstateret en række mangler i ansøgningsmaterialet, hvor de væsentligste behandles nedenfor.

5.1.1. Risikovurderingen

Det følger af hvidvasklovens § 7, stk. 1, at virksomheder omfattet af loven skal udarbejde en risikovurdering af virksomheden, der identificerer og vurderer den iboende risiko for, at virksomheden kan blive brugt til hvidvask og finansiering af terrorisme. Den iboende risiko er virksomhedens medfødte risiko som følge af den valgte forretningsmodel (produktudbud, kundetyper, geografiske områder mv.) uden, at der tages højde for de foranstaltninger, virksomheden har implementeret for at begrænse denne risiko.

Det fremgår af den fremsendte risikovurdering, at virksomheden vurderer, at risikoen for, at virksomheden kan blive misbrugt til hvidvask og finansiering

af terrorisme, er lav. Derudover fremgår hvilke risikobegrænsende foranstaltninger, som virksomheden har foretaget, som begrundet, hvorfor virksomhedens vurdering er lav. Dette er eksempelvis, at der ikke veksles 500 Euro sedler, at der maksimalt kan veksles 30.000 kr. pr. dag, samt at [udeladt]

Det følger af Den nationale risikovurdering af hvidvaskområdet i Danmark fra 2015, at bl.a. valutavekslingsvirksomheder er et højrisikoområde for kriminelles mulighed for at gennemføre hvidvask og finansiering af terrorisme. Virksomhedens vurdering af, at der er en lille risiko for at blive misbrugt til hvidvask, er derfor efter Finanstilsynets vurdering ikke korrekt.

Finanstilsynet har konstateret, at risikovurderingen ikke indeholder en beskrivelse af virksomhedens iboende risiko. Derudover tager risikovurderingen ikke udgangspunkt i virksomhedens forretningsmodel og omfatter ikke en vurdering af de risikofaktorer, der er forbundet med virksomhedens kunder, produkter, tjenesteydelser og transaktioner samt leveringskanaler og lande eller geografiske områder, hvor forretningsaktiviteterne udøves. Risikovurderingen indeholder ikke en vurdering af, hvilke af virksomhedens aktiviteter der er mest risikofyldte, og hvor risikoen for misbrug af virksomheden til hvidvask og terrorfinansiering vurderes at være størst.

Målet med risikovurderingen er, at den kan fungere som et operationelt og anvendeligt værktøj for virksomheden, der skaber et overblik over og en forståelse for virksomhedens iboende risici og for hvilke tiltag, der er nødvendige for at begrænse risiciene.

Det er Finanstilsynets vurdering, at risikovurderingen ikke er af en sådan karakter og kvalitet, at virksomheden kan tage udgangspunkt i den, når virksomheden skal tilrettelægge sine interne kontroller og procedurer. Risikovurderingen opfylder derfor ikke kravene i hvidvasklovens § 7, stk. 1.

5.1.2. Skriftlige politikker, procedurer og kontroller

Finanstilsynet har modtaget to udgaver af virksomhedens hvidvaskforretningsgang og IT-sikkerhedspolitik. Ingen af de fremsendte udgaver ses at være udarbejdet med udgangspunkt i virksomhedens risikovurdering, jf. bemærkningerne til hvidvasklovens § 7, stk. 1, ovenfor under pkt. 5.1.1.

Virksomheden har senest den 7. september 2018 indsendt to dokumenter kaldet "Risikovurdering kundekendingsprocedure" og "Interne Regler", som skal udgøre virksomhedens hvidvaskforretningsgang. Forretningsgangen er bl.a. mangelfuld på følgende områder:

- Kundekendingsprocedurer, herunder politisk eksponerede personer
- Undersøgelses- og noteringspligten
- Underretningspligten

- Opbevaringspligten
- Interne kontroller

Der henvises nærmere til afsnit 5.1.2.2- 5.1.2.6 nedenfor vedrørende de enkelte områder.

5.1.2.1. Generelt om hvidvaskforretningsgangen

Virksomhedens procedurer/forretningsgange skal som nævnt tage udgangspunkt i virksomhedens risikovurdering og dermed dens egne forhold.

Det er ikke tilstrækkeligt blot at indarbejde en afskrift af hvidvaskloven eller af Finanstilsynets vejledning til hvidvaskloven, som ikke giver medarbejderen tilstrækkelig information/instruktion om, hvordan reglerne skal administreres netop i denne virksomhed. Tilsvarende vil det heller ikke være tilstrækkeligt blot at henvise til regler om kundekendingsprocedurer og vedlægge disse som et bilag til forretningsgangen. En hvidvaskforretningsgang skal være operationel og være tilpasset virksomhedens forretningsmodel. Den blotte henvisning til Finanstilsynets vejledning, som vedrører mange forskellige virksomhedstyper, vil derfor ikke være tilstrækkeligt.

Det er Finanstilsynets opfattelse, at en forretningsgang skal beskrive, hvilke krav som skal overholdes, og hvad medarbejderen skal gøre for at sikre, at det efterleves. Sluttelig skal det kunne dokumenteres ved løbende kontroller, at alle dele af forretningsgangen følges.

Det er Finanstilsynets vurdering, at virksomhedens forretningsgang ikke tager udgangspunkt i den konkrete virksomhed og dens forhold. Derudover ses forretningsgangen ikke at udgøre et brugbart dokument for virksomhedens ansatte til at forstå, hvilke forpligtelser virksomheden har i henhold til hvidvaskloven, og hvordan medarbejderne skal påse, at disse efterleves. Forretningsgangen er formuleret meget generelt og uden at angive konkrete aktiviteter, som medarbejderne skal udføre. Dette kommer bl.a. til udtryk i afsnittet omhandlende virksomheden undersøgelses-, noterings-, underretnings- og opbevaringspligt.

5.1.2.2. Kundekendingsprocedurer

Hvidvasklovens §§ 10-21 indeholder en række nærmere angivne krav til en virksomheds kundekendingsprocedurer.

Virksomhedens forretningsgang ses ikke at omfatte alle hvidvasklovens krav omkring gennemførelsen af kundekendingsprocedurer. De væsentligste mangler fremgår nedenfor.

Det fremgår af forretningsgangen, at virksomheden anvender en risikobaseret tilgang i dens kundekendingsprocedurer. Det fremgår dog ikke klart, hvilke typer af kunder virksomheden udfører skærpet kundekendingsprocedure på, eller hvordan virksomhedens skærpede kundekendingsprocedurer adskiller sig fra de almindelige kundekendingsprocedurer, jf. kravene i hvidvasklovens § 17, stk. 1.

Udgangspunktet i hvidvaskloven er, at en virksomhed etablerer en forretningsforbindelse, når den udfører transaktioner for en kunde, og der dermed skal gennemføres kundekendingsprocedurer, jf. § 10 i hvidvaskloven. Virksomheden kan dog udføre enkeltstående transaktioner for kunder, der ikke med jævne mellemrum benytter sig af virksomheden. Virksomheden skal derfor i forretningsgangen sikre sig, at virksomheden er i stand til at afgrænse, hvornår en kunde går fra at være en kunde, som virksomheden gennemfører enkeltstående transaktioner for, til at være en forretningsforbindelse. Dette fremgår ikke af den indsendte forretningsgang.

Virksomheden skal ifølge forretningsgangen indhente tilstrækkelig legitimation hos kunderne. Det fremgår imidlertid ikke, i hvilke tilfælde virksomheden vurderer, at der er behov for at indhente oplysninger om forretningsforbindelsens formål og tilsigtede beskaffenhed, jf. § 11, stk. 1, nr. 4, i hvidvaskloven.

Virksomheden skriver i forretningsgangen på side 3, at "*under et fast kunde-forhold foretager virksomheden løbende overvågning af forretningsforbindelsen og virksomheden foretager løbende ajourføringer af oplysninger om kunden.*" Det fremgår imidlertid ikke, hvordan denne overvågning foretages, samt hvordan det sikres, at transaktionerne er i overensstemmelse med virksomhedens eller personens viden om kunden og kundens forretnings- og risiko-profil, herunder om nødvendigt midlernes oprindelse, jf. § 11, stk. 1, nr. 5, i hvidvaskloven.

Det følger af hvidvasklovens § 18, stk. 1, at virksomheder og personer omfattet af denne lov skal have procedurer til at afgøre, om kunden, kundens reelle ejer, den begunstigede i henhold til en livsforsikringspolice eller den begunstigedes reelle ejer er en politisk eksponeret person (PEP), jf. § 2, nr. 8. Endvidere skal der være procedurer til at afgøre, om kunden er en nærtstående eller nær samarbejdspartner til en politisk eksponeret person, jf. § 2, nr. 6 og 7.

Forretningsgangen indeholder ingen oplysninger om PEP'er, herunder hvordan virksomheden kontrollerer, om en kunde er politisk eksponeret. Derudover fremgår det heller ikke, hvilke yderligere oplysninger virksomheden indhenter hos kunder, der er politisk eksponerede, i forbindelse med den skærpede kundekendingsprocedure på den pågældende kunde. Det fremgår heller ikke af forretningsgangen, at det er den hvidvaskansvarlige, der skal

godkende forretningsforbindelser med politisk eksponerede personer, jf. § 18, stk. 2 og 3, i hvidvaskloven.

Finanstilsynet vurderer, at ovenstående ikke er tilstrækkeligt til at opfylde kravene om kundekendskabsprocedurer i medfør af §§ 10-21 i hvidvaskloven, ligesom det ikke er beskrevet tilstrækkeligt i forretningsgangen. § 8, stk. 1.

5.1.2.3. Undersøgelsespligt og noteringspligt

Det følger af hvidvasklovens § 25, stk. 1, at virksomheden har en pligt til at undersøge en transaktion nærmere, hvis den observerer noget mistænkeligt hos en kunde. Undersøgelsen skal være med til at be- eller afkræfte mistanken og dermed, om det skal føre til en underretning af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, jf. § 26, stk. 1. Mistanken kan bl.a. opstå på baggrund af kundens adfærd, en konkret valutaveksling eller et mønster af valutavekslinger. Virksomheden skal være opmærksom på, at der kan være stor forskel på kundens adfærd eller transaktionsmønster alt efter, om der er tale om hvidvask eller terrorfinansiering.

Det fremgår af forretningsgangen, at "*virksomheden noterer løbende indholdet af ovennævnte undersøgelser*". Det fremgår ikke af forretningsgangen, hvordan virksomheden iagttager undersøgelsespligten, herunder hvordan den vurderer, at der er tale om en usædvanlig transaktion, samt hvordan virksomheden undersøger mistænkelige forhold.

I forbindelse med undersøgelsespligten er det vigtigt, at virksomheden noterer og opbevarer resultatet af undersøgelsen, jf. § 25, stk. 2. Det fremgår af bemærkningerne til hvidvasklovens § 25, stk. 2, at noteringspligten omfatter faktuelle oplysninger om kunden og transaktionen samt en konklusion. Notatet skal være tilstrækkeligt til at genopfriske hukommelsen og give andre, herunder andre medarbejdere og politiet, en forståelse af sagen.

Finanstilsynet vurderer, at virksomheden ikke med den ovennævnte passus i forretningsgangen har godtgjort, at virksomheden opfylder den undersøgelsespligt og noteringspligt, som virksomheden har i medfør af § 25, stk. 1 og 2, i hvidvaskloven, ligesom det ikke er beskrevet tilstrækkeligt i forretningsgangen, jf. § 8, stk. 1.

5.1.2.4. Underretningspligt

Det følger af hvidvasklovens § 26, stk. 1, at virksomheder og personer omgående skal underrette Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), hvis virksomheden eller personen er vidende om, har mistanke om eller rimelig grund til at formode, at en transaktion, midler eller en aktivitet har eller har haft tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme. Det samme gælder ved mistanke, der er opstået i forbindelse med

kundens forsøg på at foretage en transaktion eller en henvendelse fra en mulig kunde med ønske om gennemførelse af en transaktion eller aktivitet.

Forretningsgangen skal indeholde en beskrivelse af, hvordan underretningspligten iagttages ved mistanke om hvidvask og mistanke om terrorfinansiering. Finanstilsynet gør opmærksom på, at virksomheden i sine underretninger til SØIK skal skelne mellem underretninger, der vedrører hvidvask, jf. § 26, stk. 3, og underretninger, der vedrører terrorfinansiering, jf. § 26, stk. 4, i hvidvaskloven.

Det fremgår af forretningsgangen, at virksomheden ”*underretter Statsadvokaten for Særlig økonomisk kriminalitet, hvis virksomheden er vidende om, eller har mistanke om eller rimelig grund til at formode, at en transaktion, midler eller en aktivitet har eller har haft en tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme.*”

Finanstilsynet vurderer, at dette ikke er tilstrækkeligt til at opfylde underretningspligten, som virksomheden har i medfør af § 26, stk. 1-4, i hvidvaskloven, ligesom det ikke er beskrevet tilstrækkeligt i forretningsgangen, jf. § 8, stk. 1.

5.1.2.5. Opbevaringspligten

Det følger af hvidvasklovens § 30, at virksomheder skal opbevare en række nærmere angivne oplysninger i mindst 5 år efter forretningsforbindelsens ophør eller den enkeltstående transaktions gennemførelse.

Det fremgår af virksomhedens forretningsgang, at ”*virksomheden noterer løbende indholdet af ovennævnte undersøgelser, jf. § 25 og opbevarer disse oplysninger, jf. Hvidvasklovens § 30*”. Videre fremgår det, at ”*virksomheden opbevarer oplysningerne i 5 år fra forretningsforbindelsens ophør.*”

Det er Finanstilsynets vurdering, at opbevaringspligten gælder både ved enkeltstående transaktioner og forretningsforbindelser, hvorfor det er Finanstilsynets vurdering, at forretningsgangen på dette punkt ikke i overensstemmelse med hvidvaskloven, jf. § 30, stk. 2, ligesom det ikke er beskrevet tilstrækkeligt i forretningsgangen § 8, stk. 1.

5.1.2.6. Interne kontroller

Det følger af hvidvasklovens § 8, stk. 1, at virksomheder og personer omfattet af denne lov skal have tilstrækkelige skriftlige politikker, procedurer og kontroller, som bl.a. skal omfatte intern kontrol til effektiv forebyggelse, begrænsning og styring af risici for hvidvask og finansiering af terrorisme. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det bl.a., at kravet om kontrol indebærer, at virksomheden skal foretage kontrol af, om virksomheden overholder lovens

krav. Derudover fremgår det, at kontrolforanstaltningerne skal være beskrevet, kunne dokumenteres og skal foretages med en passende hyppighed på områderne risikostyring, kundekendskabsprocedurer, undersøgelses-, noterings- og underretningspligt og opbevaring af oplysninger.

Det fremgår af virksomhedens forretningsgang, at *"Virksomheden har ikke andre ansatte end [udeladt] og har derfor ikke screeningsprocedurer eller anden egentlig intern kontrol end [udeladt] egen efterlevelse og løbende videreuddannelse. Begrænsningen og styringen af risici sker ved løbende efterlevelse af forretningsmodellen og ovennævnte procedurer samt efteruddannelse og ajourføring."*

Det er Finanstilsynets vurdering, at det ikke er i overensstemmelse med § 8, stk. 1, i hvidvaskloven, at virksomheden ikke foretager en intern kontrol af, at hvidvaskloven efterleves. Virksomheden begrundede dette med, at der kun er én ansat. Det er Finanstilsynets vurdering, at dette ikke fritager for at foretage kontrollen. Omfanget af kontrollen kan imidlertid tilpasses virksomhedens størrelse. Der henvises i øvrigt til Finanstilsynets udkast til vejledning, som blev sendt i høring den 13. juli 2018, hvoraf det fremgår på side 37, at:

"Virksomheder skal indrette deres interne kontrol efter virksomhedens størrelse og de risici, der er forbundet med virksomhedens forretningsmodel. Virksomheder, der bliver drevet af kun en person, f.eks. en enkeltmandsvirksomhed uden ansatte, der bliver drevet af indehaveren, kan derfor tilrette deres interne kontrol efter virksomhedens størrelse og det forhold, at der ikke kan være samme uafhængighed i den interne kontrol, som hvis der var flere ansatte i virksomheden. Den interne kontrol i denne type virksomheder kan f.eks. være, at indehaveren med et fast interval, f.eks. 2-3 gange i kvartalet, udtager en række stikprøver og kontrollerer, at virksomhedens procedurer er blevet overholdt. Det kan f.eks. være en kontrol af, om der er foretaget tilstrækkeligt kundekendskabsprocedurer og indhentet korrekt materiale i den forbindelse samt en kontrol af, at der er foretaget opslag op mod sanktionslister."

Finanstilsynet finder således, at de interne kontroller ikke er tilstrækkeligt beskrevet i forretningsgangen, jf. § 8, stk. 1.

5.1.3. Efterlevelse af påbud fra Erhvervsstyrelsen

Erhvervsstyrelsen var den 22. september 2016 på kontrolbesøg hos virksomheden. Dette resulterede i fire påbud, som blev meddelt virksomheden den 31. oktober 2016. Der blev bl.a. givet påbud for mangler konstateret vedrørende virksomhedens legitimering af virksomhedskunder, undersøgelsespligt, noteringspligt og overvågningspligt. Virksomheden fik således påbud om at notere og opbevare resultatet af undersøgelser foretaget ved større

valutavekslinger, legitimere virksomhedskunder og overvåge kundeforholdene.

Finanstilsynet anmodede ved brev af 18. december 2018 virksomheden om at redegøre for, hvordan der var rettet op på påbuddene af 31. oktober 2016.

Virksomheden oplyste i brev af 7. september 2018:

"Ad påbud af 22. september 2016:

Virksomheden har efter påbuddet foretaget registrering af de erhvervskunder, der har foretaget veksling på virksomheden og legitimering af disse kunder i overensstemmelse med påbuddet.

Virksomheden har i perioden ikke noteret usædvanligt store transaktioner.

Virksomheden udarbejdede interne skriftlige regler, der på det tidspunkt blev indsendt og i overensstemmelse med disse skriftlige interne regler foretog virksomheden løbende undersøgelser af, om der var ændringer i kundeforholdene.

Virksomheden har efterfølgende dels fulgt de interne regler, men også udarbejdet:

- *En risikovurdering i henhold til hvidvasklovens § 7.*
- *En politik i henhold til hvidvasklovens § 8.*
- *Procedure og kontroller i henhold til hvidvasklovens § 8.*
- *Præciseret sin noterings- og opbevaringspligt i henhold til hvidvasklovens § 8 jfr. § 25 og 30 og virksomhedens underretningspligt i henhold til § 26."*

Finanstilsynet kan vedrørende opfyldelsen af påbud fra Erhvervsstyrelsen af 31. oktober 2016 konstatere, at det fremgår af virksomhedens forretningsgang, hvordan virksomheden skal indhente identitetsoplysninger på virksomhedskunder herunder identificerer reelle ejere og klarlægger den juridiske persons ejer- og kontrolstruktur.

Finanstilsynet kan imidlertid også konstatere, at alle virksomhedens opgaver i relation til undersøgelses- og noteringspligt, jf. afsnit 5.1.2.3 ikke er tilstrækkeligt afspejlet i virksomhedens forretningsgang over opgaver, som virksomheden skal iagttage. Virksomhedens forretningsgang vedrørende undersøgelses- og noteringspligten opfylder ikke hvidvasklovens krav, og de påbud, som Erhvervsstyrelsen gav virksomheden den 31. oktober 2016, vurderes ud fra den indsendte forretningsgang ikke efterlevet i tilstrækkelig grad.

5.1.4. Finanstilsynets vurdering af virksomhedens høringssvar

Exchange-Cash har ved advokat Jesper Baungaard den 26. september 2018 afgivet høringssvar.

Virksomheden anfører i høringssvaret for så vidt angår de meddelte påbud fra Erhvervsstyrelsen, at virksomheden i umiddelbar forlængelse deraf frem-

sendte de udarbejdede interne skriftlige regler, der ikke på det tidspunkt gav anledning til bemærkninger fra Erhvervsstyrelsen.

Virksomheden fik fire påbud fra Erhvervsstyrelsen, hvor udarbejdelsen af interne skriftlige retningslinjer alene var det ene påbud. De øvrige tre påbud vedrørte konstaterede mangler i de pligter, som virksomheden skal iagttage. Påbuddene vedrørte virksomhedens kundekendskabsprocedurer i form af mangelfuld legitimering af virksomhedskunder, mangelfuld overvågning og ajourføring af kundeforholdene samt manglende iagttagelse af undersøgelses- og noteringspligten. Det er Finanstilsynets vurdering, at undersøgelses- og noteringspligten i hvidvasklovens § 25 stadig ikke i tilstrækkelig grad fremgår af virksomhedens hvidvaskforretningsgang over opgaver, som virksomheden skal udføre, hvorfor påbuddet om at iagttage undersøgelses- og noteringspligten ikke vurderes at være opfyldt, jf. også afsnit 5.1.2.3 og 5.1.3 ovenfor.

Virksomheden anfører i høringssvaret vedrørende underretningspligten, at den er af den opfattelse, at forretningsgangens beskrivelse allerede lever op til kravene, men gerne tilføjer i forretningsgangen, at virksomheden også iagttager underretningspligten ved forsøg på hvidvask og terrorfinansiering, og at virksomheden vil skelne mellem underretning, som vedrører henholdsvis hvidvask og terrorfinansiering.

Det er Finanstilsynets opfattelse, at virksomheden skal have en procedure for, hvordan underretningspligten skal iagttages. Virksomheden bemærkninger i høringssvaret ændrer ikke på, at hvidvaskforretningsgangen ikke opfylder hvidvaskloven § 8, stk. 1, på dette punkt.

Virksomheden anfører i høringssvaret vedrørende opbevaringspligten, at det ligger implicit i formuleringen anvendt af virksomheden, at den opbevarer oplysningerne i 5 år fra den seneste transaktion, hvorfor den også opbevarer oplysningerne i 5 fra en enkelt transaktion.

Virksomheden skriver i hvidvaskforretningsgangen, at "*Virksomheden opbevarer oplysningerne i 5 år fra forretningsforbindelsens ophør*". Finanstilsynet bemærker i den forbindelse, at virksomheden skal opbevare oplysningerne i fem år ved transaktioner, også hvor der ikke er indgået en forretningsforretningsforbindelse, jf. § 30 i hvidvaskloven. Finanstilsynet har samme betragtninger, som anført i afsnit 5.1.2.5 ovenfor.

Virksomheden anfører i høringssvaret vedrørende foretagelse af interne kontroller, at den vil indarbejde Finanstilsynets vejledning til hvidvaskloven, når denne offentliggøres.

Finanstilsynet vejledning er et bidrag til og hjælp for virksomhederne til forståelsen af, hvad pligterne i hvidvaskloven indebærer. En henvisning til, at der afventes en offentliggørelse af vejledningen, kan ikke friholde en virksomhed omfattet af hvidvaskloven for at iagttage de pligter, som er påkrævet i henhold til hvidvaskloven, herunder foretagelse af interne kontroller. Finanstilsynet har samme betragtninger, som anført i afsnit 5.1.2.6 ovenfor.

5.1.5. Sammenfatning

På baggrund af ovenstående vurderer Finanstilsynet, at Exchange-Cash ikke har tilstrækkelige kontrolforanstaltninger og forretningsgange, deriblandt om forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering, og derfor ikke opfylder betingelserne i § 41, stk. 1, nr. 4, i hvidvaskloven. Virksomhedens hørings svar har på den baggrund ikke givet anledning til at ændre Finanstilsynets udkast til afgørelse om afslag på tilladelse til valutavekslingsvirksomhed.

6. Finanstilsynets vurdering af indehaveren af Exchange-Cash' egnethed

[udeladt]

Samlet set vurderer Finanstilsynet, at [udeladt] viden og erfaring er begrænset, og at ansøgningsforløbet og virksomhedens manglende efterlevelse af Erhvervsstyrelsens påbud er udtryk for, at [udeladt] reelt ikke har de fornødne faglige kompetencer, der er nødvendige for, at han kan varetage opgaven som udøver af Exchange-Cash forsvarligt. Det er på den baggrund Finanstilsynets vurdering, at [udeladt] ikke lever op til egnethedskravet i § 45, stk. 1, nr. 1, i hvidvaskloven. Virksomhedens Hørings svar har på den baggrund ikke givet anledning til at ændre Finanstilsynets udkast til afgørelse om afslag på tilladelse til valutavekslingsvirksomhed.

7. Konklusion

På baggrund af ovenstående er det Finanstilsynets vurdering, at Exchange-Cash ikke opfylder § 41, nr. 4, i hvidvaskloven, da Exchange-Cash ikke har tilstrækkelige kontrolforanstaltninger og forretningsgange, herunder om forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering, på alle væsentlige områder.

Det bemærkes, at Finanstilsynet har givet virksomheden vejledning om, hvad en ansøgning om tilladelse til valutavekslingsvirksomhed skal indeholde.

Det er endvidere Finanstilsynets vurdering, at indehaver af Exchange-Cash ikke vurderes at opfylde kravene til egnethed, jf. § 41, nr. 2, jf. § 45, stk. 1, nr. 1, i hvidvaskloven, som er påkrævet for at drive valutavekslingsvirksomhed.

Finanstilsynet giver således afslag på virksomhedens ansøgning af 16. november 2017 om tilladelse til valutavekslingsvirksomhed.

Virksomheden har i overensstemmelse med § 81, stk. 4, i hvidvaskloven kunnet fortsætte med at udøve valutavekslingsvirksomhed uden tilladelse, indtil Finanstilsynets afgørelse forelå, da virksomheden var registreret hos Erhvervsstyrelsen pr. 26. juni 2017, og idet virksomheden indsendte ansøgning om tilladelse til Finanstilsynet senest 31. december 2017.

På baggrund af nærværende afgørelse skal virksomheden herefter den 26. oktober 2018 ophøre med at drive valutavekslingsvirksomhed. Virksomheden bedes skriftligt meddele Finanstilsynet, når valutavekslingsvirksomheden er ophørt, dog senest på førnævnte dato.

8. Offentliggørelse

Det følger af § 47, stk. 1, 1. pkt., i hvidvaskloven, at Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf. Det fremgår videre af § 47, stk. 2, i hvidvaskloven, at Finanstilsynets bestyrelse indgår i tilsynet efter stk. 1, med den kompetence, som bestyrelsen er tillagt efter § 345 i lov om finansiel virksomhed.

Afgørelsen skal offentliggøres, jf. § 55, stk. 1, 1. pkt., på Finanstilsynets hjemmeside med angivelse af den juridiske eller fysiske persons navn, hvor sidnævnte alene skal offentliggøres ved grove, gentagne eller systematiske overtrædelser, jf. stk. 2. Offentliggørelse skal ikke foretages, hvis offentliggørelsen vil medføre uforholdsmæssig stor skade for virksomheden, jf. stk. 5.

Offentliggørelse vurderes ikke at ville medføre uforholdsmæssig stor skade for virksomheden i denne sag.

Det er dog Finanstilsynets vurdering, at offentliggørelsen for så vidt angår vurderingen af egnethed og hæderlighed, jf. § 41, nr. 2, jf. § 45, stk. 1, nr.1, bør ske i anonymiseret og forkortet form, jf. hensynet til fysiske personer i § 55, stk. 2.

Beslutningen om offentliggørelse er endelig og kan således ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

9. Klagevejledning

Finanstilsynets afgørelse kan, senest 4 uger efter at afgørelsen er modtaget, indbringes for Erhvervsankenævnet pr. e-mail til adressen ean@erst.dk eller pr. post til Toldboden 2, 8800 Viborg, tlf. 72 40 56 00, jf. § 76 i hvidvaskloven.

Det fremgår af § 7 i bekendtgørelse om Erhvervsministeriets Erhvervsankenævnet, at det er forbundet med et gebyr på 4.000 kr. at klage til Erhvervsankenævnet. Ved klager over forhold, der ikke vedrører klagerens aktuelle eller fremtidige erhvervsforhold, er gebyret dog 2.000 kr. Efter § 15, stk. 4, i den

nævnte bekendtgørelse kan nævnet eller formanden på dets vegne træffe bestemmelse om hel eller delvis tilbagebetaling af det indbetalte gebyr, hvis der gives klageren helt eller delvist medhold. Gebyret tilbagebetales, hvis klagen afvises.