

Direktionen for Nordic Exchange ApS

31. august 2018

## **Ansøgning om tilladelse til at Nordic Exchange ApS kan udbyde valutavekslingsvirksomhed**

### **1. Finanstilsynets afgørelse**

Finanstilsynet giver hermed afslag på tilladelse til valutavekslingsvirksomhed til Nordic Exchange ApS (herefter Nordic Exchange/virksomheden), jf. § 41, nr. 4, i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (herefter hvidvaskloven).

Nordic Exchange skal fra den 31. august 2018 ophøre med at drive valutavekslingsvirksomhed.

### **2. Sagsfremstilling**

Nordic Exchange blev stiftet i 2011 og har siden været registreret som vekselkontor i Erhvervsstyrelsens Register til bekæmpelse af hvidvask.

Erhvervsstyrelsen var den 8. december 2015 på kontrolbesøg hos virksomheden. Dette resulterede i otte påbud, som blev meddelt virksomheden den 29. januar 2016. Der blev bl.a. givet påbud for mangler konstateret vedrørende virksomhedens undersøgelsespligt, noteringspligt og underretningspligt. Virksomheden fik således påbud om at iagttage virksomhedens opmærksomhedspligt, undersøge formålet med større vekslinger samt notere og opbevare resultatet af undersøgelsen, foretage underretning til Hvidvasksekretariatet om mistænkelige transaktioner, legitimere og identificere fysiske- og virksomhedskunder, indhente oplysninger om hver kundes formål med forretningsforbindelsen og det tilsigtede omfang heraf, sikre løbende overvågningen af kundeforholdet.

Finanstilsynet modtog den 23. oktober 2017 ansøgning om tilladelse til at udbyde valutavekslingsvirksomhed i henhold til § 41 i hvidvaskloven fra Nordic Exchange. Ansøgningen indeholdt bl.a. en hvidvaskforretningsgang, et budget og et udfyldt fit & proper-skema med CV og straffeattest for ledelsen. Virksomheden repræsenteres af [udeladt].

**FINANSTILSYNET**

Århusgade 110  
2100 København Ø

Tlf. 33 55 82 82

Fax 33 55 82 00

CVR-nr. 10 59 81 84

finanstilsynet@ftnet.dk

www.finanstilsynet.dk

**ERHVERVS MINISTERIET**

Finanstilsynet gennemgik materialet og anmodede i brev af 5. december 2017 virksomheden om yderligere materiale. Finanstilsynet 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 en risikovurdering af virksomhedens aktiviteter, jf. hvidvasklovens § 42, nr. 7, litra a og b, § 7, stk. 1, og
- indsendt en fyldestgørende IT-sikkerhedspolitik og hvidvaskforretningsgang, jf. § 42, nr. 7, litra a og b.

Både IT-sikkerhedspolitikken og hvidvaskforretningsgangen var begge generelle og ikke udarbejdet med udgangspunkt i ansøgers virksomheden, jf. § 8 i hvidvaskloven og bemærkningerne hertil. Hvidvaskforretningsgangen omhandlede ikke alle de områder, som var påkrævet efter § 8, stk. 1, og var desuden ikke opdateret til gældende lovgivning.

Endvidere anmodede Finanstilsynet – med henblik på at vurdere, om virksomheden opfyldte betingelserne i hvidvasklovens § 41 for at få tilladelse til valutavekslingsvirksomhed – Nordic Exchange om at redegøre for, hvorledes virksomheden har sikret sig, at den har rettet op på de påbud, som Erhvervsstyrelsen havde givet på baggrund af kontrolbesøget hos virksomheden den 8. december 2015.

Finanstilsynet modtog den 18. december 2017 revideret materiale fra virksomheden. Efter en gennemgang af det reviderede ansøgningsmateriale kunne Finanstilsynet konstatere, at den fremsendte beskrivelse af virksomhedens forretningsmodel, virksomhedens risikovurdering, IT-sikkerhedspolitik og hvidvaskforretningsgang fortsat ikke levede op til kravene i hvidvaskloven. Det indsendte materiale var fortsat ikke udarbejdet til virksomheden og tog bl.a. ikke udgangspunkt i virksomhedens risikovurdering og forretningsmodel. Derudover var hvidvaskforretningsgangen stadig ikke opdateret til gældende lovgivning.

Finanstilsynet kunne desuden konstatere, at virksomheden ikke havde indsendt tilstrækkelige oplysninger om medlemmer af virksomhedens ledelse, jf. hvidvasklovens § 42, nr. 5, idet CV'et på ledelsen var ufuldstændig, da det ikke indeholdt en detaljeret beskrivelse af den funktion, som personen havde varetaget i ansættelsesforholdene, eller informationer om uddannelse og kurser.

Endvidere manglede Nordic Exchange stadig at redegøre for, hvorledes virksomheden har efterlevet de påbud, som Erhvervsstyrelsen havde givet på baggrund af kontrolbesøget hos virksomheden den 8. december 2015.

Finanstilsynet anmodede derfor på ny den 16. februar 2018 virksomheden om at indsende yderligere materiale, som opfyldte betingelserne i hvidvasklovens §§ 41 og 42. Den 23. februar 2018 modtog Finanstilsynet yderligere materiale fra virksomheden. Efter skriftlig og telefonisk korrespondance mellem virksomhedens rådgiver [udeladt] og Finanstilsynet om det indsendte materiales kvalitet samt hvilke krav, Finanstilsynet stiller til ansøgningsmaterialet, anmodede [udeladt] Finanstilsynet om at se bort fra det fremsendte materiale.

[udeladt] indsendte herefter den 23. februar 2018 opdateret ansøgningsmateriale til Finanstilsynet. Dette materiale lægges til grund for nærværende afgørelse.

### **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 som valutavekslingsvirksomhed, eller af pengeinstitutter, Danmarks Nationalbank og offentlige myndigheder.

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

Det følger af § 41, stk. 1, nr. 4, 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 bemærkninger<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Lovforslag nr. 41/2016

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 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, kundekendskabsprocedurer, 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 bemærkninger 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 m.v. 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.

#### 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 11. juli 2018 udkast til afgørelse i høring hos Nordic Exchange.

Nordic Exchange afgav den 5. august 2018 høringssvar ved advokat Jens H. Elmerkjær.

Jens H. Elmerkjær anfører i høringssvaret, at selvom det af virksomheden fremsendte materiale har taget udgangspunkt i standarddokumenter, medfører dette ikke i sig selv, at de pågældende beskrivelser og procedurer er nytteløse.

Endvidere anfører Jens H. Elmerkjær, at det materiale, der bærer overskrifterne "Valutaveksling og pengeoverførsel", "Forretningsmodel", "Forretningsgang for Data og IT sikkerhed" og "Forretningsorden/forretningsmodel" indeholder alle relevante oplysninger og beskrivelser af, hvorledes Selskabet håndterer sin dagligdag. Samtidig oplyser han, at det er hans opfattelse

- på trods af de mangler, der måtte være ved dokumenterne - at disse dokumenter tilsammen repræsenterer en efterlevelse af Erhvervsstyrelsens otte tidligere påbud.

I høringsvaret er endvidere indsat en beskrivelse af virksomhedens aktiviteter både i form af valutaveksling og som pengeoverførselsagent for RIA og AFTAB, øvrige ansatte og IT-system til håndteringen af selve processen for valutavekslingen. Derudover oplyser Jens H. Elmerkjær om virksomhedens anvendelse af beløbsgrænser til at fastslå, hvornår der skal indhentes yderligere dokumentation – eksempelvis i form af lønsedler og hvordan en kundes adfærd observeres.

Jens H. Elmerkjær anfører i høringsbrevet i relation til virksomhedens risikovurdering, at der kan opstilles en række situationer, hvor der er risiko for, at vekslede penge kan være led i en hvidvaskning og/eller en finansiering af terror. I praksis er der dog mulighed for at kontrollere dette ved de relativt små beløb op til kr. 20.000. Ved beløb over kr. 20.000 vælger vekselvirksomheden at forlange at se kontoudtog og lønsedler for at vide, hvor pengene kommer fra.

Endvidere anfører Jens H. Elmerkjær i høringsbrevet, at det vil være disproportionalt at lukke Nordic Exchange, fordi de ikke har præsteret det interne materiale, som Finanstilsynet kræver. De risici, der findes ved vekseltransaktioner og pengeoverførsler vil i den praktiske verden ikke blive væsentlig reduceret af, at man i virksomhederne beskriver særlige forholdsregler, der vil blive iagttaget.

Derudover anfører Jens H. Elmerkjær til slut, at så længe man undlader at indføre regler, der kan afsløre, hvor pengene kommer fra, er det disproportionalt og muligvis i strid med EU's proportionalitetsprincip at anvende så voldsom en sanktion som at lukke Selskabets aktivitet, blot fordi man på nuværende tidspunkt ikke har fået opfyldt Finanstilsynets ønske til formuleringen af de interne regler og procedurer.

Efter høringsfristens udløb har virksomheden ved advokat Jens H. Elmerkjær den 29. august 2018 indsendt et yderligere hørings svar til Finanstilsynets udkast til afgørelse.

Jens H. Elmerkjær anfører i høringsvaret, at det oprindelige hørings svar skulle forstås som opfordring til at indgå en dialog omkring beskrivelsen af virksomhedens faktiske aktivitet, som skal danne grundlag for de procedurer og politikker, som i øvrigt skal tilvejebringes.

Derudover anfører Jens H. Elmerkjær, at forslaget til at køre et parallelt forløb med den igangværende høringsproces særlig skal ses i lyset af, at Nordic Exchange ApS er omfattet af en overgangsordning, og at Nordic Exchange ApS ikke indtil nu har været i stand til at tilvejebringe et for Finanstilsynet fuldt tilfredsstillende materiale, baseret på en tilstrækkelig beskrivelse af virksomhedens faktiske forhold.

Endvidere anføres det, at såfremt Nordic Exchange havde fået mulighed for i samarbejde med en medarbejder i Finanstilsynet at få tilpasset Jens H. Elmerkjærs beskrivelse af virksomhedens faktiske forhold, ville det på en formentlig for Finanstilsynet tilfredsstillende måde have fået tilvejebragt enighed om den grundlæggende beskrivelse af virksomhedens aktiviteter.

Derudover anføres det, at Finanstilsynet ikke har været tilstrækkelig tydelig omkring konsekvenserne ved, at de henstillinger, som Finanstilsynet har givet gennem det seneste års tid, ikke blev håndteret adækvat.

Sluttelig anmoder Jens H. Elmerkjær Finanstilsynet om at udsætte tidspunktet for sin afgørelse med 3-4 måneder med henblik på at få tilvejebragt det ønskede grundlag for virksomhedens fremtidige virke.

## **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 af 23. februar 2018 konstateret en række mangler i ansøgningsmaterialet, hvor de væsentligste behandles nedenfor.

Finanstilsynet har samtidig vurderet, om det af virksomheden indsendte hørings svar den 5. august 2018 har givet anledning til at ændre Finanstilsynets overordnede vurdering i afsnit 5.1.1 og 5.1.2 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 fremsendte risikovurdering er sammensat af to dele. Den første del beskriver forhold vedrørende kunder, produkter mv., leveringskanaler samt lande og geografiske områder. Derudover er oplyst mistænkelige forhold, som virksomheden skal være opmærksom på. Den første del indeholder afsnit, som ikke hører hjemme i en risikovurdering af virksomheden.

Den anden del af risikovurderingen ses at være et afsnit kopieret fra den nationale risikovurdering fra 2015 om bl.a. vekselkontorer og pengeoverførselsvirksomheder.

Risikovurderingen tager 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.

Finanstilsynet kan konstatere, at risikovurderingen ikke indeholder en beskrivelse af virksomhedens iboende risiko. 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. Risikovurderingen ses heller ikke at indeholde en vurdering af, hvilke af virksomhedens aktiviteter der er mest risikofyldte, og hvor risikoen for misbrug til hvidvask og terrorfinansiering vurderes at være størst.

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. Den opfylder derfor ikke kravene i hvidvasklovens § 7, stk. 1.

### **5.1.2. Skriftlige politikker, procedurer og kontroller**

Finanstilsynet har modtaget tre udgaver af virksomhedens hvidvaskforretningsgang og IT-sikkerhedspolitik. Ingen af de tre udgaver ses at være udarbejdet med udgangspunkt i virksomhedens risikovurdering, jf. bemærkningerne til hvidvasklovens § 8, stk. 1, ovenfor under pkt. 5.1.1.

Virksomheden har senest indsendt en ny hvidvaskforretningsgang den 23. februar 2018. Denne hvidvaskforretningsgang er bl.a. mangelfuld på følgende områder:

- Kundekendskabsprocedurer
- Politisk eksponerede personer
- Undersøgelses- og noteringspligten
- Underretningspligten
- Opbevaringspligten



- Interne kontroller

Der henvises nærmere til afsnit 5.1.2.2 - 5.1.2.7. 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 Finanstilsynets vejledning, som ikke giver medarbejderen tilstrækkelig information/instruktion om, hvordan reglerne skal administreres netop i denne virksomhed. Derudover skal en forretningsgang beskrive, hvilke krav som skal overholdes, samt 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 forretningsgangen ikke tager udgangspunkt i den konkrete virksomhed og dens forhold. Forretningsgangen er endvidere ikke opdateret til gældende lovgivning (eksempelvis s. 13-15).

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, idet forretningsgangen er formuleret meget generelt og uden at angive konkrete aktiviteter, som medarbejderne skal udføre. Dette kommer bl.a. til udtryk i afsnittet om interne kontroller. Derudover indeholder det udarbejdede tjekskema ikke alle de områder, som skal iagttages. Eksempelvis refererer tjekskemaet ikke til de skærpede procedurer, som skal iagttages for højrisiko kunder.

#### **5.1.2.2. Kundekendskabsprocedurer**

Hvidvasklovens §§ 11-21 indeholder en række nærmere angivne krav til en virksomheds kundekendskabsprocedurer.

Forretningsgangen ses ikke at opfylde hvidvasklovens krav omkring gennemførelsen af kundekendskabsprocedurer.

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

Virksomheden skal ifølge forretningsgangen indhente tilstrækkelig legitimation hos kunderne, men det fremgår 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.

Det fremgår af forretningsgangen, at virksomheden ikke veksler valuta for personer, der veksler for andre (tredjepart) samt mindreårige. Forretningsgangen beskriver dog ikke, hvordan virksomheden sikrer, at kunden ikke handler på andres vegne eller ikke er mindreårig.

#### **5.1.2.3. Politisk eksponerede personer (PEP)**

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, 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 afsnittet "Politisk eksponeret person bosiddende i et andet land". Definitionen af en politisk eksponeret person er ikke efter hvidvaskloven begrænset til at være personer bosiddende udenfor Danmark. Der skal udføres skærpet kundekendingsprocedure også på politisk eksponerede personer bosiddende i Danmark. Finanstilsynet har på sin hjemmeside offentliggjort en liste over de danske personer, der vurderes at være politisk eksponeret.

Af forretningsgangen fremgår det blandt andet ikke, hvordan virksomheden kontrollerer, om en kunde er politisk eksponeret. Derudover fremgår det 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.

#### **5.1.2.4. 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 blandt andet opstå på baggrund af kundens adfærd, en konkret veksling eller

et mønster af vekslinger. 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.

Forretningsgangen indeholder afsnittet "Opmærksomheds- og undersøgelsespligt", men afsnittet indeholder ikke en beskrivelse af, hvornår virksomheden 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 forstår virksomhedens forretningsgang således, at noteringspligten alene bliver opfyldt ved at notere og dokumentere vekslinger, der er over 500 euro. Det fremgår derimod ikke, at resultatet af virksomhedens undersøgelser noteres og gemmes, samt at dette foretages for beløb under og over 500 euro. Finanstilsynet vurderer, at dette ikke er tilstrækkeligt til at opfylde den noteringspligt, som virksomheden har i medfør af § 25, stk. 2, i hvidvaskloven, ligesom det ikke er beskrevet tilstrækkeligt i forretningsgangen.

#### **5.1.2.5.Underretningspligt**

Det følger af hvidvasklovens § 26, stk. 1, at virksomheder og personer omgående skal underrette Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, 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, jf. hvidvasklovens § 8, stk. 1.

Under afsnittet "Underretning til SØIK" i forretningsgangen fremgår det, at virksomheden altid finder det mistænkeligt, hvis en kunde veksler over 50.000 DKK. Finanstilsynet skal bemærke hertil, at en veksling under 50.000 DKK også kan være mistænkelig, ligesom en veksling over 50.000 DKK ikke nødvendigvis er mistænkelig. Hvis virksomheden finder et konkret forhold mistænkeligt, uanset vekslingens størrelse, skal virksomheden foretage en un-

dersøgelse med henblik på at be- eller afkræfte mistanken. Hvis en undersøgelse ikke kan afkræfte en mistanke, skal der omgående ske underretning til SØIK.

På dette punkt skelner virksomhedens forretningsgang heller ikke mellem mistanken om hvidvask og mistanken 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.

#### **5.1.2.6. 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 opbevarer dokumenter og registreringer vedrørende transaktioner samt notater om resultatet af undersøgelser af særlige transaktioner i mindst 5 år efter transaktionens gennemførelse. Men forretningsgangen forholder sig ikke til, hvor længe oplysninger vedrørende forretningsforbindelser skal opbevares. I forhold til forretningsforbindelser skal registreringer og dokumentation af transaktioner og undersøgelser opbevares i mindst 5 år efter 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.

#### **5.1.2.7. 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 bemærkninger 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.

Forretningsgangen indeholder et ganske kort afsnit benævnt "Intern kontrol". Afsnittet ses alene at være en kopi af teksten fra Finanstilsynets brev af 5.

december 2017. Forretningsgangen tager ikke stilling til eller beskriver, hvilke kontroller som skal udføres, hvordan disse udføres og med hvilket interval. Finanstilsynet finder således ikke, at forretningsgangen lever op til hvidvasklovens krav om kontroller.

### **5.1.3. Efterlevelse af påbud fra Erhvervsstyrelsen**

Erhvervsstyrelsen var den 8. december 2015 på kontrolbesøg hos virksomheden. Kontrolbesøget resulterede i, at virksomheden den 29. januar 2016 fik otte påbud.

Disse påbud bestod i:

- Nordic Exchange fremover skal iagttage sin opmærksomhedspligt i overensstemmelse med hvidvasklovens § 6, stk. 1 og være opmærksom på kunders aktiviteter, der kan have tilknytning til hvidvask, særligt vekslinger af store beløb og usædvanlige vekslinger, herunder gentagne vekslinger, og undersøge formålet med disse vekslinger samt notere og opbevare resultatet af undersøgelsen, jf. hvidvasklovens § 6, stk. 2.
- Nordic Exchange fremover, i overensstemmelse med hvidvasklovens § 7, skal underrette Hvidvasksekretariatet om vekslinger, hvor nærmere undersøgelser ikke kan afkræfte en mistanke om, at pengene kan stamme fra en økonomisk forbrydelse. Underretning skal også ske i de tilfælde, hvor en transaktion ikke gennemføres, fordi kunden f.eks. nægter at legitimere sig.
- Nordic Exchange skal legitimere og identificere sine fysiske kunder i overensstemmelse med hvidvasklovens § 12, stk. 2, og § 14, stk. 1, herunder indhente oplysning om fysiske kunders adresser ved vekslinger over 7.500 kr. ved forevisning af sundhedskort eller anden lignende dokumentation og kunne godtgøre overfor Erhvervsstyrelsen, at dette er sket.
- Nordic Exchange skal legitimere og identificere sine virksomhedskunder i overensstemmelse med hvidvasklovens § 12, stk. 3 og 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.
- Nordic Exchange i overensstemmelse med hvidvasklovens § 12, stk. 4, skal indhente oplysninger om hver kundes formål med forretningsforbindelsen og det tilsigtede omfang heraf.
- Nordic Exchange løbende i overensstemmelse med hvidvasklovens § 12, stk. 5, skal overvåge kundeforholdet, således at de transaktioner, der udføres for kunden, er i overensstemmelse med selskabets viden om kunden og kundens forretnings- og risikoprofil.

- Nordic Exchange senest den 29. februar 2016 selvstændigt skal udarbejde fyldestgørende skriftlige interne regler, der er tilpasset vekselkontoret i overensstemmelse med hvidvasklovens § 25 og indsende kopi heraf til Erhvervsstyrelsen.
- Nordic Exchange, for det tilfælde at personkredsen omfattet af hvidvasklovens § 31 ændrer sig, f.eks. hvis der ansættes en ny direktør, skal søge om godkendelse af alle nye personer forud for indsættelsen i Erhvervsstyrelsens register til bekæmpelse af hvidvask.

Finanstilsynet anmodede Nordic Exchange ved brev af 5. december 2017 og 16. februar 2018 om at redegøre for, hvordan der var rettet op på påbuddene.

Virksomheden oplyste i brev af 23. februar 2018:

*"Opfølgning på påbud fra Erhvervsstyrelsen – virksomheden er nu særlig opmærksomme på alle kunder samt aktiviteter. Softwaren systemet på computeren opdatere historik på den enkelte kunde også kan ledelsen opfølge usædvanlige vekslinger eller gentagne vekslinger samt notering af formålet og opbevaring af alle resultatet i computeren samt icloud i skyen.*

*Nordic Exchange ApS har login til hvidvask.dk og kan og vil underrette alle mistænkte undersøgelser og hvis kunden ikke legitimer sig.*

*Alle kunder legitimeres og identificeres og opbevare disse i computeren og kan altid findes frem.*

*Alle juridiske personer legitimeres og identificeres for reelle ejere mv. alt bliver gemt på computeren.*

*Hver kundes formål med transaktion eller veksling noteres og opbevares på computeren.*

*Virksomheden løbende overvåger kundeforholdet og kontrollerer løbende om kunden via virksomheden computer og softwareprogram og om kundens aktivitet hænger sammen. Computeren gemmer alle oplysningerne på kunden samt vi tjekker EU's terrorlister og søger efter navne samt om kunden har en unormal adfærd."*

Finanstilsynet finder fortsat ikke, at virksomheden på tilstrækkelig vis har redegjort for, hvordan virksomheden har efterlevet påbuddene.

Således fremgår det f.eks. ikke, at der rettet op på påbuddene omkring noteringspligten, undersøgelsespligten og underretningspligten, jf. afsnit 5.1.2.4

og 5.1.2.5 ovenfor, og opfyldelsen af alle påbuddene, herunder virksomhedens undersøgelsespligt, noteringspligt og underretningspligt, ses stadig ikke afspejlet i virksomhedens forretningsgang over opgaver, som virksomheden skal iagttage.

#### **5.1.1. Finanstilsynets vurdering af virksomhedens høringsvar**

Nordic Exchange har den 5. og 29. august 2018 afgivet høringsvar ved advokat Jens H. Elmerkjær.

Jens H. Elmerkjær anfører, at anvendelsen af standarddokumenter ikke i sig selv medfører, at de er nyttesløse. Det er Finanstilsynets vurdering, at en virksomhed gerne må anvende standarddokumenter, når den skal udarbejde skriftlige procedurer, politikker og kontroller, forudsat at der sker en individuel tilpasning til den konkrete virksomhed, og at der i den forbindelse tages højde for virksomhedens risikovurdering og dens faktiske forretningsmodel. Det finder Finanstilsynet ikke er tilfældet for de dokumenter, som Nordic Exchange har indsendt. Der henvises til afsnit 5.1.2.1 og 5.1.1 ovenfor.

Videre anfører Jens H. Elmerkjær, at det er hans opfattelse på trods af mangler i materialet, at det indsendte materiale repræsenterer en efterlevelse af Erhvervsstyrelsens påbud. Jens H. Elmerkjær redegør imidlertid ikke nærmere for, hvor i materialet efterlevelsen af påbuddene kan findes.

Jens H. Elmerkjær anfører endvidere i høringssvaret, at det vil være disproportionalt og i strid med EU's proportionalitetsprincip at anvende så voldsom en sanktion som at lukke Nordic Exchanges aktivitet, blot fordi man på nuværende tidspunkt ikke har fået opfyldt Finanstilsynets ønske til formuleringen af de interne regler og procedurer.

Hvidvaskloven indeholder de krav, som alle virksomheder underlagt hvidvaskreglerne, jf. § 1, stk. 1, nr. 1-21, skal iagttage. Heriblandt skal der være en risikovurdering af virksomheden, jf. § 7, stk. 1, og tilstrækkelige skriftelige politikker, procedurer og kontroller, jf. § 8, stk. 1, i hvidvaskloven.

Hvidvaskreglerne blev ændret ved den nye hvidvasklov, som trådte i kraft den 26. juni 2017. Her blev der, blandt andet for at øge tilsynet med vekselkontorer, indført et krav om, at virksomheder, som udøver valutaveksling, fremadrettet skal have tilladelse af Finanstilsynet dertil. Tidligere vekselkontorer havde mulighed for at blive omfattet af en overgangsordning og kunne fortsætte deres virksomhed, såfremt der var ansøgt inden udgangen af 2017, og indtil Finanstilsynet har færdigbehandlet ansøgningen.

Nordic Exchange har således haft siden 26. juni 2017 til at få tilrettet dens virksomhed til den nye hvidvasklov, herunder at få udarbejdet skriftlige procedurer mv. Virksomheden har fra Finanstilsynets flere gange fået vejledning om, hvad der stilles af krav til de nævnte dokumenter.

Det er Finanstilsynets opfattelse, at det ikke er disproportionalt at meddele afslag på tilladelse henset til virksomheden har fået indgående vejledning og flere muligheder for at tilrette materialet, men at dette stadig ikke lever op til kravene i hvidvaskloven.

Jens H. Elmerkjær anfører i høringssvaret af 29. august, at det oprindelige høringssvar skulle forstås som opfordring til at indgå en dialog omkring beskrivelsen af virksomhedens faktiske aktivitet, som skal danne grundlag for de procedurer og politikker, som i øvrigt skal tilvejebringes. Derudover stilles forslag om at køre et parallelt forløb med den igangværende høringsproces særligt i lyset af, at Nordic Exchange ApS er omfattet af en overgangsordning, og at Nordic Exchange ApS ikke indtil nu har været i stand til at tilvejebringe et for Finanstilsynet fuldt tilfredsstillende materiale, baseret på en tilstrækkelig beskrivelse af virksomhedens faktiske forhold.

Derudover anføres det, at Finanstilsynet ikke har været tilstrækkelig tydelig omkring konsekvenserne ved, at de henstillinger, som Finanstilsynet har givet gennem det seneste års tid, ikke blev håndteret adækvat. Sluttelig anmoder Jens H. Elmerkjær Finanstilsynet om at udsætte tidspunktet for sin afgørelse med 3-4 måneder med henblik på at få tilvejebragt det ønskede grundlag for virksomhedens fremtidige virke.

Som nævnt ovenfor, har Finanstilsynet allerede vejledt virksomheden om, hvad der stilles af krav for at få tilladelse til valutavekslingsvirksomhed. Der kan blandt andet henvises til Finanstilsynets breve af 5. december 2017 og 16. februar 2018.

Finanstilsynet har i øvrigt ved brev af 16. februar 2018 oplyst virksomheden, at Finanstilsynet vil træffe afgørelse på baggrund af det materiale, som virksomheden måtte indsende som følge af brevet. Finanstilsynet har endvidere oplyst om konsekvenserne ved et afslag på ansøgningen.

Nordic Exchanges og Jens H. Elmerkjærs bemærkninger har på den baggrund ikke givet anledning til at ændre Finanstilsynets udkast til afgørelse, og Finanstilsynet har tilsvarende ikke fundet grundlag for at udsætte sagens behandling.

## **6. Afgørelse**

På baggrund af ovenstående er det Finanstilsynets vurdering, at Nordic Exchange ikke opfylder § 41, nr. 4, i hvidvaskloven, da Nordic Exchange ikke



tilstrækkelige kontrolforanstaltninger og forretningsgange, herunder om forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering, på alle væsentlige områder.

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

Finanstilsynet giver således afslag på virksomhedens ansøgning om tilladelse til valutavekslingsvirksomhed af 23. oktober 2017.

Finanstilsynet skal bemærke, at det i forbindelse med afgørelsen ikke er vurderet, om virksomheden opfylder de øvrige betingelser i § 41, herunder om virksomhedens ledelse opfylder betingelser i hvidvasklovens § 45, jf. § 41, stk. 1, nr. 2.

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 31. august 2018 ophøre med at drive valutavekslingsvirksomhed. Virksomheden bedes skriftligt meddele Finanstilsynet, når valutavekslingsvirksomheden er ophørt, dog senest ved fristens udløb.

## **7. 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 persons navn. 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.

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

## 8. Klagevejledning

Finanstilsynets afgørelse kan, senest 4 uger efter at afgørelsen er modtaget, indbringes for Erhvervsankenævnet pr. e-mail til adressen [ean@erst.dk](mailto: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 Erhvervsankenævn, 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.