

Sendt elektronisk til:  
Direktionen for Norex Exchange IVS

26. september 2018

## **Ansøgning om tilladelse til at Norex Exchange IVS kan udbyde valutavekslingsvirksomhed**

### **1. Finanstilsynets afgørelse**

Finanstilsynet giver hermed afslag på tilladelse til valutavekslingsvirksomhed til Norex Exchange IVS (Norex Exchange/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).

Norex Exchange skal fra den 26. september 2018 ophøre med at drive valutavekslingsvirksomhed.

### **2. Sagsfremstilling**

Norex Exchange blev stiftet den 13. december 2016 og har siden da været registreret som vekselkontor i Erhvervsstyrelsens Register til bekæmpelse af hvidvask.

Finanstilsynet modtog den 20. december 2017 ansøgning om tilladelse til at udbyde valutavekslingsvirksomhed i henhold til § 41 i hvidvaskloven fra Norex Exchange. Ansøgningen indeholdt bl.a. en hvidvaskforretningsgang, et budget og et udfyldt fit & proper-skema med CV og straffeattest for ledelsen.

Finanstilsynet gennemgik materialet og anmodede i brev af 23. april 2018 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. § 42, nr. 7, litra a og b, jf. § 7, stk. 1,
- indsendt en IT-sikkerhedspolitik, jf. § 42, nr. 7, litra a, og

**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

**ERHVERVSMINISTERIET**

- indsendt en fyldestgørende hvidvaskforretningsgang, jf. § 42, nr. 7, litra b, jf. § 8, stk. 1.

Både IT-sikkerhedspolitikken og hvidvaskforretningsgangen var begge generelle og ikke udarbejdet med udgangspunkt i ansøgers virksomheden, 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.

Finanstilsynet modtog den 14. maj 2018 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 fortsat ikke opdateret til gældende lovgivning.

Finanstilsynet anmodede derfor på ny den 23. maj 2018 virksomheden om at indsende yderligere materiale, som opfyldte betingelserne i hvidvasklovens §§ 41 og 42. Den 6. juni 2018 modtog Finanstilsynet yderligere materiale fra virksomheden. Dette materiale lægges til grund for nærværende afgørelse.

[udeladt]

### **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, 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.

Det fremgår af hvidvasklovens § 42, at en ansøgning om tilladelse til valutavekslingsvirksomhed 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,

---

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

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.

#### 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 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<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> 2016/1 BTL 41 (Lovforslag nr. 41/2016)

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 opstilles ikke 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 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, skal på tilsvarende vis som direktører og bestyrelsesmedlemmer 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 2. august 2018 udkast til afgørelse i høring hos Norex Exchange. Norex Exchange har [udeladt] den 24. august 2018 afgivet høringssvar.

Virksomheden anfører indledningsvis, at [udeladt]

Virksomheden anfører desuden i høringssvaret, at den har indsendt de dokumenter til Finanstilsynet, der er nødvendige for at kunne drive virksomheden korrekt, og at ansøgningen opfylder kravene.

Virksomheder oplyser i høringssvaret, at Norex Exchange er den mindste valutavekslingsudbyder med en begrænset transaktionsvolumen på under 70.000 kr. fordelt på 5-15 daglige transaktioner. Derudover beskriver virksomheden IT-programmet, som anvendes til at styre og kontrollere transaktioner og virksomhedens interne regler og procedurer er blevet indarbejdet.

Endvidere anfører virksomheden, at den indsendte risikovurdering:  
*"viser hvilke risici forbundet med kunderne, det er der hvor det er det største risici hvilket er også en risikofaktor i risikovurdering af virksomheden. Det er klart at opliste bilag 2 i hvidvaskloven da det giver mening i henhold til valutaveksling i virksomheden. Der er heller ikke en specifik og klar beskrivelse af hvad der skal skrives i sådan risikovurdering da det er op til virksomheden og det vurderes forskelligt. Det er ikke forkert at skrive risikovurdering af kunder under samme afsnit."*

Derudover anfører virksomheden, at Finanstilsynet ikke har været tilstrækkelig grundig ved gennemlæsningen af ansøgningsmaterialet, da virksomheden har beskrevet de forhold, som Finanstilsynet har kommenteret i afgørelsen. Videre anføres, at risikoen for at der kommer PEP'er og virksomhedskunder i butikken er lille, men såfremt det sker, så har virksomheden beskrevet det i dens procedurer. Endvidere anfører virksomheden, at Finanstilsynet ikke har givet specifikke informationer om, hvad der skal til for at finanstilsynet vil godkende en ansøgning.

Sluttelig anfører virksomheden, at den ikke finder det acceptabelt, at Finanstilsynet afviser en ansøgning på baggrund af mangler, og det skulle have fremgået tydeligere af Finanstilsynets løbende kommentarer til ansøgningsmateriale.

Finanstilsynet sendte udkast til anonymiseret afgørelse til offentliggørelse i høring den 18. september 2018 hos Norex Exchange. Norex Exchange har ved mail af 20. september 2018 anmodet om, at alle oplysninger om firmanavn og personnavn fjernes fra afgørelsen inden offentliggørelsen.

## 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 fremsendte risikovurdering består af en beskrivelse af kundeforhold, herunder hvilket niveau af kundekendskabsprocedure og overvågning af kundeforholdet, som virksomheden skal gennemføre. Derudover er indsat en opstilling af de risikofaktorer, som fremgår af bilag 2 til hvidvaskloven. Risikovurderingen indeholder flere afsnit, som ikke hører hjemme i en risikovurdering af virksomheden men i en risikovurdering af kunder.

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 6. juni 2018. Denne hvidvaskforretningsgang er bl.a. mangelfuld på følgende områder:

- Kundekendskabsprocedurer, herunder politisk eksponerede personer
- Undersøgelses- og noteringspligten
- Underretningspligten
- Interne kontroller

Der henvises nærmere til afsnit 5.1.2.2.- 5.1.2.5 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 efterleveres. 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. 24-26).

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 efterleveres, 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 undersøgelsespligten.

#### 5.1.2.2. Kundekendskabsprocedurer

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



Forretningsgangen ses ikke at omfatte alle hvidvasklovens krav omkring gennemførelsen af kundekendingsprocedurer.

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, og hvordan virksomhedens skærpede kundekendingsprocedurer adskiller sig fra de almindelige kundekendingsprocedurer, samt hvilke informationer som virksomheden skal indhente og vurdere ved udførelsen af kundekendingsprocedurerne, jf. kravene i hvidvasklovens § 17, stk. 1.

Virksomheden skal endvidere ifølge hvidvaskforretningsgangen 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 pt. ikke har erhvervskunder. Forretningsgangen beskriver dog ikke, hvordan virksomheden sikrer, at en fysisk kunde ikke er en erhvervskunde. Derudover fremgår det ikke konkret, hvad virksomheden skal kontrollere, hvis den har erhvervskunder, jf. kravene i hvidvasklovens § 14. Derudover er afsnittet om reelle ejere ikke i overensstemmelse med definitionen i § 2, nr. 9 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, 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 i afsnittet "kundekendingsprocedurer" på side 25 og 26 oplysninger om PEP'er (politisk eksponerede personer). Det fremgår bl.a. under afsnittet, at virksomheden skal kontrollere PEP-listen om kunden stammer eller har relation til listen og søge på nettet. Dernæst fremgår det, hvad virksomheden skal kontrollere, som led i virksomhedens kundekendingsprocedurer, hvis kunden ikke er PEP. Men det fremstår ikke klart, hvad der skal kontrolleres, hvis kunden er PEP.

Definitionen af en politisk eksponeret person omfatter både personer bosiddende i og udenfor Danmark. Det er uklart om virksomheden også kontrollerer, om kunden er en udenlandsk PEP, da det kun oplyses, at PEP-listen

kontrolleres. Med PEP-listen formodes, at der henvises til den liste, som Finanstilsynet på sin hjemmeside har offentliggjort, over de danske personer, der vurderes at være politisk eksponeret.

Af forretningsgangen fremgår det bl.a. ikke klart, 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 kundekendskabsprocedure 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, jf. § 8, stk. 1.

#### **5.1.2.3. Undersøgelses- 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 "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.

Finanstilsynet vurderer, at dette ikke er tilstrækkeligt til at opfylde kravet om undersøgelsespligt, som virksomheden har i medfør af § 25, stk. 1, i hvidvaskloven.

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 3.600kr. Det fremgår derimod ikke, at resultatet af virksomhedens undersøgelser noteres og gemmes, samt at dette foretages for beløb under og over 3.600kr. 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, 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.

Virksomhedens forretningsgang indeholder et afsnit om underretning til SØIK, men afsnittet er ikke opdateret til gældende lovgivning. Finanstilsynet gør endvidere 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.

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. 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 ikke oplysning om eller tager stilling til eller beskriver, hvilke kontroller som skal udføres, hvordan disse udføres og med hvilket interval. Finanstilsynet finder således, at de interne kontroller ikke er tilstrækkeligt beskrevet i forretningsgangen, jf. § 8, stk. 1.

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

Norex Exchange har den 24. august 2018 afgivet høringsvar.

Virksomheden anfører, at den indsendte risikovurdering viser, hvor virksomheden vurderer, der er den største risiko, hvilket den vurderer er kunderne, hvorfor det også er relevant at opliste alle risikofaktorerne i bilag 2 til hvidvaskloven. Derudover anfører virksomheden, at der ikke er en specifik og klar beskrivelse af, hvad der skal indgå i en risikovurdering, og inddragelsen af risikovurderingen af kunder deri ikke er forkert.

Det er finanstilsynets vurdering, at virksomhedens risikovurdering i medfør af hvidvaskloven § 7, stk. 1, skal foretages med udgangspunkt i selve virksomhedens forretningsmodel og ikke alene af virksomhedens kunder, som Norex Exchange har gjort. Norex Exchange mangler derfor stadig en beskrivelse af virksomhedens iboende risiko, samt af hvilke af virksomhedens aktiviteter der er mest risikofyldte, og hvor risikoen for misbrug til hvidvask og terrorfinansiering vurderes at være størst. Derudover indeholder risikovurderingen ikke en egentlig identificering eller vurdering/analyse af, hvilke risici der er ved virksomhedens valgte forretningsmodel.

Målet med risikovurderingen skal være, 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 stadig 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 fortsat ikke kravene i hvidvasklovens § 7, stk. 1.

Virksomheden anfører endvidere, at Finanstilsynet ikke har været tilstrækkelig grundig ved gennemlæsningen af ansøgningsmaterialet, da virksomheden har beskrevet de forhold, som Finanstilsynet har kommenteret i afgørelsen. Det er finanstilsynets vurdering, at virksomhedens forretningsgang ikke opfylder lovgivningens krav til kundekendskabsprocedurer, PEP'er, undersøgelses- og noteringspligten, underretningspligten og interne kontroller. Finanstilsynet fastholder derfor de samme betragtninger, som anført under 5.1.2.1 - 5.1.2.5 ovenfor.

Endvidere anfører virksomheden, at Finanstilsynet ikke har givet specifikke informationer om, hvad der skal til for at Finanstilsynet vil godkende en ansøgning. Derudover anfører virksomheden, at den ikke finder det acceptabelt, at Finanstilsynet afviser en ansøgning på baggrund af mangler, og det skulle have fremgået tydeligere af Finanstilsynets løbende kommentarer til ansøgningsmaterialet. Sluttelig anføres det, at virksomheden finder, at den opfylder alle krav, som en lille virksomhed skal opfylde for at få tilladelse til valutavekslingsvirksomhed.

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 skriftlige politikker, procedurer og kontroller, jf. § 8, stk. 1, i hvidvaskloven. Derudover indeholder § 42 en opstilling af de oplysninger, som en ansøgning om tilladelse til valutavekslingsvirksomhed som minimum skal indeholde.

Finanstilsynet har vejledt virksomheden flere gange om, hvad der stilles af krav til de nævnte dokumenter. Der kan blandt andet henvises til Finanstilsynets breve af 23. april 2018 og 23. maj 2018. Derudover har Finanstilsynet ved brev af 23. maj 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.

#### **5.1.4. Sammenfatning**

På baggrund af ovenstående vurderer Finanstilsynet, at Norex Exchange 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 bemærkninger har på den baggrund ikke givet anledning til at ændre Finanstilsynets udkast til afgørelse.

#### **5.2. Vurdering af ledelsen i Norex Exchanges egnethed**

[udeladt]

Samlet set vurderer Finanstilsynet, at [udeladt] viden og erfaring er begrænset, og at ansøgningsforløbet er udtryk for, at [udeladt] reelt har de fornødne faglige kompetencer, der er nødvendige for, at han kan varetage stillingen som direktør i Norex Exchange forsvarligt. Det er på den baggrund Finanstilsynets vurdering, at [udeladt] ikke lever op til egnethedskravet i § 45, stk. 1, nr. 1, i hvidvaskloven. Virksomhedens bemærkninger har ikke givet anledning til at ændre Finanstilsynets vurdering.

## 6. Afgørelse

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

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

Det er endvidere Finanstilsynets vurdering, at ledelsen i Norex Exchange 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 om tilladelse til valutavekslingsvirksomhed af 27. september 2017.

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. september 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 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 forkortet og anonymiseret form, jf. hensynet til fysiske personer i § 55, stk. 2.

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.