

NOTAT

Finanstilsynet

18. september 2018

J.nr.6254-0011

/IBU, CEB

Høringsnotat

Finanstilsynet sendte udkast til vejledning om lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven) i høring i perioden 13. juli 2018 til 10. august 2018.

Høringssvar

Følgende organisationer har afgivet høringssvar uden bemærkninger:

Dansk Arbejdsgiverforening, Landbrug og Fødevarer FmbA, HORESTA, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, ATP Ejendomme.

Følgende virksomheder og organisationer har haft bemærkninger til vejledningen:

Foreningen Danske Revisorer, BiQ ApS, FSR – Danske Revisorer, Forbrugerrådet TÆNK, IT-Politisk Forening, MyBanker.dk A/S, Forsikring og Pension, Finans Danmark, Finans og Leasing, Dansk Ejendomsmæglerforening, Drivkraft Danmark, Fondsmæglerforeningen, Advokatsamfundet, Western Union.

Indledning

De væsentligste bemærkninger fra de hørte parter i vejledningen gennemgås og kommenteres nedenfor.

Herudover har visse høringssvar givet anledning til redaktionelle ændringer samt præciseringer i vejledningen. Disse høringssvar ikke ændrer substansen i det pågældende udkast til vejledning, og de er derfor ikke omtalt nærmere i dette notat.

Gennemgang af høringssvarene og kommentarer hertil

Foreningen Danske Revisorer

Foreningen Danske Revisorer bemærker: ”punkt 4.3.3 sidste afsnit forslår vi, at indehaveren udøver et passende antal stikprøver i forhold til kundetilgang og andre forhold, f.eks. ansættelse af nye medarbejdere. I virksomheder hvor

der ikke er de store ændringer i hverken kunder eller personale, er det i eksemplet en meget hyppig kontrol, som vi ikke kan se det store udbytte af.”

Foreningen Danske Revisorer bemærker endvidere, at ”vejledningens punkt 25.3 vedrørende undtagelse for underretningspligten skrives der, at godkendte revisorer og revisionsvirksomheder er undtaget i forhold til oplysninger, som de modtager fra eller indhenter om en kunde, når de repræsenterer kunden i Landsskatteretten. Vi mener, at også andre revisorer, der virker som partsrepræsentant for deres kunder bør undtages, ligesom det er vores opfattelse at undtagelsen også bør gælde klager til Skatteankestyrelsen.”

Derudover bemærker Foreningen Danske Revisorer, at af ”vejledningens punkt 28.3 fremgår, at screening skal foregå for at undgå at stille midler til rådighed for dem som fremgår af listen. Er screeningen kun et krav, hvis man stiller midler til rådighed? Og hvordan defineres ”midler” i denne sammenhæng? Dette bør præciseres.”

Kommentar:

Det fremgår af den første sætning i sidste afsnit under punkt 4.3.3, at virksomheden skal indrette deres interne kontrol efter virksomhedens størrelse og risici. Det efterfølgende eksempel er kun vejledende, det er derfor op til den enkelte virksomhed at vurdere, hvordan virksomheden indretter sine interne kontroller, herunder med hyppigere eller lavere intervaller.

Vedrørende punkt 25.3 er der ikke hjemmel i hvidvaskloven til at udvide undtagelsens anvendelsesområde til andet, end hvad der fremgår af vejledningen på nuværende tidspunkt.

I forhold til punkt 28.3 er den nærmere regulering af, hvad der ligger i begrebet midler er beskrevet i Erhvervsstyrelsens vejledning om indefrysning. Finanstilsynet har præciseret i vejledningen, at der skal ske screening af kunder for at sikre, at midler ikke stilles til rådighed hverken direkte eller indirekte.

BiQ ApS

BiQ ApS bemærker i deres høringssvar et ønske om: ”at udkastet til vejledningen eksplicit tager stilling til, samt eksplicit vejleder om, hvorvidt den dansk offentlige PEP liste er den endelige afgrænsning af PEP-begrebet og dermed er udtømmende. Samt om procedurer, der beror på en screening af denne, er tilstrækkelig for alle danske virksomheders forpligtigelser til fastlæggelse af ’politikker, procedure og interne kontroller’ i henhold til HVL §§ 17 og 18.”

Kommentar:

Det fremgår af betænkning af 30. maj 2017 til hvidvaskloven, at der er tale om en entydig liste. Det fremgår endvidere af selve vejledningen, at Finanstilsynet på vegne af erhvervsministeren fører en liste over indenlandske PEP’er, som bidrager til en entydig identifikation og afgrænsning af PEP’er.

Hvorfor Finanstilsynet ikke finder behov for yderligere uddybning af vejledningen.

I forhold til § 17 og § 18 vil en underlagt virksomhed ikke kunne opfylde disse bestemmelser ved alene at screene op mod Finanstilsynets liste, da denne kun indeholder oplysninger om indenlandske politiske eksponerede personer, men ikke udenlandske og heller ikke nærtstående og nære samarbejdspartnere til disse. Endvidere stiller § 18 også andre krav end procedurer, der afgør om en kunde mv. er en politisk eksponeret person.

Hvidvasklovens § 17 omhandler krav til skærpede kundekendskabsprocedurer, hvor virksomheder i den forbindelse skal være opmærksomme på, at selvom en person ikke er politisk eksponeret, kan vedkommende udgøre en øget risiko af andre årsager, hvorefter den underlagte virksomhed er forpligtet til at gennemføre skærpede kundekendskabsprocedurer.

Forbrugerrådet TÆNK

Forbrugerrådet TÆNK har ingen konkrete bemærkninger til vejledningen men bemærker, at Forbrugerrådet TÆNK med mellemrum får henvendelser fra borgere, der udtrykker bekymring for omfanget af oplysninger, som bankerne kræver. Forbrugerrådet TÆNK opfordrer Finanstilsynet til at overveje, om reglerne giver tilstrækkelig ensartethed praksis i bankerne, og om håndhævelsen i nogle tilfælde er mere vidtrækkende, end formålet tilsiger.

Kommentar:

Finanstilsynet tilsigter med vejledningen at give virksomhederne et bedre grundlag i overholdelsen af hvidvaskloven. Dette forventes også at kunne føre til en mere ensartet praksis. Endvidere er formålet med vejledningen at give borgere mere og bedre information om hvidvaskloven og de krav, som loven stiller de omfattede virksomheder.

IT-Politisk Forening

IT-Politisk Forening udtrykker en bekymring for vejledningens tilgang til frivillige foreninger, som de ser som en overregistrering. Foreningen bemærker, at der pålægges en betydelig arbejdsopgave for frivillige foreninger og for banker med kravet om registrering af bestyrelsen i frivillige foreninger, der intet mistænkeligt foretager. Kravet er ikke proportionalt, idet vejledningen bl.a. ikke sonder mellem store og små foreninger. IT-Politisk Forening anfører, at der er risiko for overimplementering i praksis hos bankerne, samt at der ikke forekommer dokumentation for, i hvilket omfang frivillige foreninger foretager hvidvask eller finansiering af terrorisme. Foreningen efterspørger i øvrigt mere vejledning på området, end det der fremgår af udkastet.

Kommentar:

Reglerne om kendskab til kunders herunder juridiske personers reelle ejere følger af hvidvasklovens § 11, stk. 1, nr. 3. Vejledningen beskriver, hvordan

reelle ejere i en frivillig forening kan identificeres, og tager udgangspunkt i fremgangsmåden for andre typer af foreninger, der er underlagt krav om registrering af reelle ejere i Erhvervsstyrelsens register over reelle ejere. Vejledningen beskriver, at foreninger dækker et bredt spektrum, herunder også i forhold til risikoen for hvidvask og finansiering af terrorisme, fordi foreningers konstruktioner, formål og medlemskreds mv. kan være mangeartede.

Ligesom for andre kundetyper, f.eks. private personer, kan foreninger udgøre såvel begrænset risiko som høj risiko. Bankerne og andre underlagte virksomheder skal foretage en konkret risikovurdering af foreningen, og det er derfor nødvendigt, at banken og andre underlagte virksomheder har kendskab til den eller de personer, der kontrollerer foreningen.

Finanstilsynet kan ikke fastslå en generel regel for identifikation af reelle ejere, da det er en konkret vurdering af den enkelte forenings forhold. Vejledningen beskriver, at det ofte vil være den daglige ledelse, der skal betragtes som reelle ejere, og i foreninger vil den daglige ledelse ofte være bestyrelsen.

Forsikring og Pension

Forsikring og Pension bemærker, at det i kundeforhold med begrænset risiko kan være tilstrækkeligt at kontrollere kundes identitetsoplysninger ved at sammenkøre oplysningerne med CPR. Der opstår i denne forbindelse en byrde i de tilfælde, hvor kunden er navne- og adressebeskyttet.

Forsikring og Pension bemærker endvidere, at vejledningen ikke bidrager til en effektiv løsning af, hvordan nærtstående og nære samarbejdspartnere til politisk eksponerede personer skal identificeres, og at der derfor opstår mange "false positives" i identifikationsprocessen.

Forsikring og Pension ønsker, at der kommer yderligere klarhed i forhold til samspillet mellem hvidvaskreguleringen og databeskyttelsesreguleringen.

Endeligt bemærker Forsikring og Pension, at vejledningen hovedsagligt behandler risikoen for hvidvask og terrorfinansiering sammen, og at der derfor mangler en klarere afspejling af forskellene.

Kommentar:

Indledningsvis vil Finanstilsynet bemærke, at CPR-loven er Økonomi- og Indenrigsministeriets ressortområde.

Det er muligt at kontrollere kunders identitetsoplysninger på anden vis, f.eks. ved kopi af kundens pas eller sundhedskort. Finanstilsynet har ikke fundet anledning til at ændre i teksten i vejledningen, da den oplister forskellige kilder til kontrol af kunders identitetsoplysninger end opslag i CPR.

Udkast til vejledning om hvidvaskloven opstiller nogle mulige eksempler på, hvordan en nærtstående eller nærsamarbejdspartner til en politisk eksponeret

person kan identificeres, f.eks. ved at spørge den politisk eksponerede person, hvis vedkommende også er kunde hos virksomheden eller ved at abonnere på private kommercielle udbydere af løsninger til lister over politisk eksponerede personer og disses nærtstående og nære samarbejdspartnere. Finanstilsynet vurderer, at eksemplerne giver tilstrækkelig vejledning på området.

Det er ikke muligt i vejledning om hvidvaskloven at vejlede om, hvordan de underlagte virksomheder indretter deres IT-systemer, så de undgår såkaldte "false positives".

Finanstilsynet har på baggrund af dialog med Datatilsynet uddybet beskrivelserne og henvisningerne til databeskyttelsesreglerne.

I udkast til vejledningen findes eksempler for henholdsvis hvidvask og finansiering af terrorisme, og herunder er det beskrevet, at forskellen f.eks. kan ligge i, at risiko for hvidvask ofte angår høje beløb, hvorimod risiko for terrorfinansiering kan være flere små beløb, jf. bl.a. vejledningens punkt 3.1. Vejledningen beskriver indledende, at den ikke kan udgøre det eneste bidrag til de underlagte virksomheders risikobaserede tilgang og henviser i den forbindelse virksomhederne til at inddrage bl.a. nationale risikovurderinger for hhv. hvidvask og finansiering af terrorisme.

Dansk Ejendomsmæglerforening

Dansk Ejendomsmæglerforening bemærker en uenighed i fortolkningen af, at en ejendomsmægleres kundes modpart bliver betragtet som kunde hos den nævnte ejendomsmægler.

Kommentar:

Siden 2008 har det været praksis, at ejendomsmæglerens kundes modpart (køber) også skal betragtes som ejendomsmæglerens kunde i hvidvasklovens forstand, medmindre køberen er repræsenteret af en anden ejendomsmægler, revisor, advokat eller andre som udbyder samme ydelser efter hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 17. Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne til hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 16, at: "Begrebet ejendomsmæglere omfatter enhver erhvervsmæssig formidling af køb og salg af fast ejendom". Finanstilsynet har på denne baggrund valgt i enighed med Erhvervsstyrelsen at fastholde denne praksis, herunder henset til at en ejendomsmægler i ovenstående tilfælde udfører opgaver for såvel sælger som køber.

Drivkraft Danmark

Drivkraft Danmark bemærker, at det vil være hensigtsmæssigt: "at det præciseres i vejledningen, at alene virksomheder som udsteder elektroniske penge eller udbyder betalingstjenester, og som er underlagt krav om fuld eller begrænset tilladelse til at udbyde betalingstjenester eller udstede elektroniske

penge i medfør af henholdsvis §§ 8-9 eller §§ 50-51 i lov om betalinger, er omfattet af hvidvaskloven.”

Kommentar:

Finanstilsynet har i vejledningens afsnit 1. indsat en præcisering, der knytter sig til hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 6.

Fondsmæglerforeningen

Fondsmæglerforeningen foreslår i deres høringssvar til vejledningens afsnit 29., at sætningen: *”for så vidt angår alternative investeringsfonde”* bliver slettet. Krav om whistleblowerordning fremgår for alternative investeringsfonde af FAIF-loven og for investeringsforeninger af lov om investeringsforeninger.”

Fondsmæglerforeningen bemærker, at det bør præciseres, at screening af kunder også omfatter en kundes reelle ejere, når kunden er en juridisk person.

Kommentar:

Bestemmelsen om whistleblowerordningen i hvidvaskloven omfatter alene de virksomheder, der ikke er underlagt krav om en whistleblowerordning efter anden lovgivning.

Det følger af FAIF-loven, at forvaltere af alternative investeringsfonde skal have en whistleblowerordning (ordning om indberetning), men den alternative investeringsfond er ikke omfattet af dette krav i FAIF-lovens § 27 a, stk. 1. Alternative investeringsfonde er derfor omfattet af hvidvasklovens krav herom.

*Finanstilsynet har på baggrund af Fondsmæglerforeningens bemærkninger indsat et nyt afsnit 28.5 i vejledningen, der beskriver indirekte tilrådgivningsstil-
lelse og hvordan virksomhederne kan få yderligere vejledning om, hvordan forebyggelse af indirekte rådgivningsstil-
lelse af midler skal håndteres.*

Finans og Leasing

Finans og Leasing bemærker i deres høringssvar, at de ikke er enige i den fortolkning, der er anlagt i vejledningens afsnit 9.5 om brugen af NemID.

Finans og Leasing anfører konkluderende, at: *”Loven indeholder ikke hjemmel til at fastsætte i vejledningen at a) digitale signaturer/NemID adskiller sig fra andre kontrolkilder, og den indeholder heller ikke hjemmel til at b) at digitale signaturer/NemID kun kan anvendes som eneste kontrolkilde i begrænset risiko.”*

Finans og Leasing anfører et ønske om, at det skildres i vejledningen, at NemID kan anvendes som eneste kontrolkilde af identitetsoplysninger i tilfælde, som ikke er høj risiko.

Kommentar:

Finanstilsynet har særskilt beskrevet brugen af NemID, da tilsynet i 2013 har udgivet en fortolkning af brugen af NemID på Finanstilsynets hjemmeside. Brugen af NemID har igennem tiden været taget op til drøftelse og Finanstilsynet har derfor fundet behov for, at tilsynets vurdering af brugen af NemID som kontrolkilde i forhold til kravene i hvidvaskloven bliver beskrevet i vejledningen.

Finanstilsynets vurdering af brugen af NemID og herunder, at NemID kun kan udgøre den tilstrækkelige kontrol i kundekendskabsproceduren ved begrænset risiko har bl.a. grundlag i, at NemID ofte benyttes som kontrolkilde ved kunder, der ikke er fysisk til stede. Det er Finanstilsynets vurdering, at kunder, der ikke er fysisk til stede, udgør en potentielt øget risiko. Denne vurdering bliver også understøttet af European Banking Authority (EBA) og Financial Action Task Force (FATF). Finanstilsynet kan henvise til: European Banking Authority (EBA), Retningslinjer for risikofaktorer, pkt. 32 og Financial Action Task Force (FATF), Interpretive note til anbefaling nr. 10 om customer due dilligence, pkt. 15.

Finanstilsynet behandler ikke NemID anderledes end andre kilder, men forskellige kontrolkilder kan have forskellige egenskaber, f.eks. indeholder et sundhedskort både oplysninger om en kundes navn, cpr-nr. samt adresse, mens et kørekort ikke indeholder oplysninger om en kundes adresse, men derimod et billede af den pågældende kunde, hvilket i nogle tilfælde kan give en højere sikkerhed for at kunden er den, som kunden udgiver sig for at være. Ligesom NemID som udgangspunkt skal suppleres af andre kontrolkilder eller mitigerende tiltag, vil det samme gøre sig gældende ved brug af en anden kontrolkilde, som f.eks. pas, i forbindelse med kundekendskabsprocedurer.

Finanstilsynet ser kundekendskabsproceduren som et helhedsbillede. Et bredere kendskab til kunden, herunder f.eks. oplysninger om kundens formue og formål med at være kunde hos den pågældende virksomhed, er nødvendig. Oplysninger om kundens formål og kilder der dokumenterer dette, vil derfor suppleret med den kontrol, der er foretaget af kundens navn og cpr-nr. med NemID sikre, at det overordnede kendskab og den overordnede kontrol af kunden er højere.

Western Union

Western Union bemærker, at det er en overimplementering af 4. hvidvaskdirektiv, at agenter af betalingsinstitutter er omfattet af hvidvaskloven.

Kommentar:

Det er en videreførelse af gældende ret, at agenter af omfattet af hvidvaskloven, da de også var det i den tidligere gældende hvidvasklov. Baggrunden for, at agenterne selvstændigt er omfattet af hvidvaskloven, er, at Finanstilsynet ellers ikke ville kunne føre tilsyn med agenterne. Ligeledes ville agenterne

heller ikke kunne straffes for manglende overholdelse af hvidvasklovgivningen. Da det er lovbestemt, er det ikke muligt at ændre retsstillingen i en vejledning.

Advokatsamfundet

Advokatsamfundet bemærker i deres høringssvar, at det af vejledningen bør fremgå, at advokaters klienter alene skal legitimeres over for advokaten i forhold til advokaters klientkonti.

Kommentar:

Det fremgår af lovbemærkninger til hvidvasklovens § 11 stk. 1, nr. 3, 1. pkt., "at der skal indhentes identitetsoplysninger på reelle ejere af juridiske personer, og at der skal indhentes identitetsoplysninger i andre tilfælde som f.eks. i forbindelse med samlekonti, herunder advokaters klientkonti. Klienterne er i den forbindelse de reelle ejere af klientkontoen, jf. § 2, nr. 9."

Den tidligere lovs eksplicitte undtagelse er ikke længere gældende. Der pågår i øjeblikket drøftelser af, hvordan kravet skal iagttages. Finanstilsynet finder af den grund det ikke muligt at inkludere et tekstafsnit herom i vejledningen på nuværende tidspunkt.

Finans Danmark

Finans Danmark bemærker, at overholdelse af opbevaringspligten i § 30 kan være meget ressourcekrævende og ikke er proportional med den nytteværdi, som oplysningerne vil have flere årtier senere.

Finans Danmark bemærker derudover, at der i vejledningen bør anlægges en mere praktisk orienteret vinkel i relation til identifikation af reelle ejere i foreninger henset til det risikospænd foreninger dækker og ministerens udtalelse i ministersvar til spørgsmål 8 i forbindelse med vedtagelsen af hvidvaskloven (L41) om, at det skal være let at være forening i Danmark.

Finans Danmark anfører herudover et behov for yderligere vejledning om, hvordan reelle ejere i udenlandske virksomheder skal håndteres.

Finans Danmark bemærker endvidere, at der er behov for mere systematisk gennemgang af de forskellige former for kontrolkilder, der kan anvendes i kundekendskabsprocedurer i forhold til f.eks. udlændinge.

Finans Danmark anfører, at der er behov for yderligere vejledning og klarhed i forhold til, i hvilket omfang NemID kan anvendes som led i kundekendskabsproceduren.

Finans Danmark foreslår til vejledningens afsnit 29, at sætningen: "for så vidt angår alternative investeringsfonde" bliver slettet. Krav om whistleblowerordning fremgår for alternative investeringsfonde af FAIF-loven og for investeringsforeninger af lov om investeringsforeninger m.v.

Kommentar:

Reglerne om opbevaringspligten og herunder kravet om, at oplysningerne skal gemmes i hele kundeforholdet og i mindst 5 år efter dets ophør, er lovbestemt, og det er derfor ikke muligt at ændre retstillingen i vejledningen. Finanstilsynet vil i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at det ikke er alle dokumenter eller registreringer, som skal opbevares, men alene oplysninger, der har en vis betydning. Det er dog afgørende, at virksomheden kan identificere den enkelte transaktion, og at virksomheden kan opfylde dette for alle kundens transaktioner.

I forhold til foreningers reelle ejere, fastsætter Finanstilsynets vejledning ikke en fast definition for identifikation af reelle ejere i foreninger, men giver vejledning i, at virksomhederne foretager en konkret vurdering af den enkelte forening. Finanstilsynet kan i øvrigt henvise til tilsynets kommentar til IT-Politisk Forenings høringssvar om samme emne.

Vedrørende vejledning til identifikation af reelle ejere i udenlandske virksomheder, er det Finanstilsynet opfattelse, at hvis en virksomhed har kunder, der er juridiske personer i udlandet, kan det være nødvendigt at orientere sig i vejledninger fra den pågældende lands myndighed, da Finanstilsynet ikke kan vejlede om ejer- og kontrolstrukturer i andre jurisdiktioner.

I forhold til ønsket om en systematisk gennemgang af forskellige former for kontrolkilder har Finanstilsynet i forbindelse med udarbejdelse af vejledningen indbudt den arbejdsgruppe, som tilsynet har haft med branchen, til at komme med eksempler på kontrolkilder, hvor der er ønske om, at disse bliver behandlet i vejledningen. Finanstilsynet har ikke modtaget sådanne eksempler, men vil gerne i forbindelse med opdatering af vejledningen arbejde med dette fremadrettet, hvis tilsynet modtager input til dette.

Finanstilsynet kan på nuværende tidspunkt ikke uddybe brugen af NemID yderligere end det fremgår af vejledning og herunder afsnit 9.5.

Der kan henvises til kommentaren til samme bemærkning fra Fondsmæglerforeningen, hvoraf det følger at bestemmelsen om whistleblowerordningen i hvidvaskloven omfatter alene de virksomheder, der ikke er underlagt krav om en whistleblowerordning efter anden lovgivning.

Det følger af FAIF-loven, at forvaltere af alternative investeringsfonde skal have en whistleblowerordning (ordning om indberetning), men den alternative investeringsfond er ikke omfattet af dette krav i FAIF-lovens § 27 a, stk. 1.

Alternative investeringsfonde er derfor omfattet af hvidvasklovens krav herom.

FSR – Danske Revisorer

FSR – Danske Revisorer bemærker, at vejledningens afsnit 28.2, der bl.a. vedrører indefrysning er kryptisk og tung.

FSR – Danske Revisorer bemærker endvidere i forhold til afsnit 4.3.3, at der er et meget højt forventningsniveau om egenkontrol i enkeltmandsvirksomhed.

Kommentar:

Finanstilsynet har i samarbejde med Erhvervsstyrelsen præciseret afsnittet.

Det fremgår af den første sætning i sidste afsnit under punkt 4.3.3, at virksomheden skal indrette deres interne kontrol efter virksomhedens størrelse og risici. Det efterfølgende eksempel er kun vejledende, det er derfor op til den enkelte virksomhed at vurdere, hvordan virksomheden indretter sine interne kontroller, herunder med hyppigere eller lavere intervaller.

MyBanker.dk

MyBanker.dk bemærker i deres høringssvar til vejledningens afsnit 1.1: "der [bør] ske en tilpasning af det pågældende afsnit i udkastet til den nye vejledning, således at det ikke fejlagtigt fremgår direkte eller indirekte af vejledningen, at hvidvasklovens bilag 1 er sammenfaldende med bilag 1 om pengeinstituttvirksomhed i lov om finansiel virksomhed, og ej heller fejlagtigt fremgår direkte eller indirekte af vejledningen, at hvidvasklovens bilag 1 i alle henseende skal fortolkes i overensstemmelse med bilag 1 i lov om finansiel virksomhed."

Kommentar:

Finanstilsynet har præciseret afsnittet, så det tydeligt fremstår, at kreditoplysningsvirksomheder samt øvrig virksomhed i forbindelse med omsætning af penge og kreditmidler ikke er omfattet af hvidvasklovens bilag 1.