



FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Risikovurdering 2023

Hvitvasking og terrorfinansiering

10. mai 2023

Innhold

1	INNLEDNING	4
2	OPPSUMMERING	5
3	OVERORDNET RISIKOBILDE KNYTTET TIL HVITVASKING I NORGE.....	9
3.1	BRANSJESPESIFIKK RISIKO I NORSK ØKONOMI.....	9
3.2	UTBYTTEGENERERENDE KRIMINALITET	10
3.3	AKTØRER SOM BIDRAR I HVITVASKING	11
4	BANKER	12
4.1	BANKER SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE.....	12
4.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	12
4.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	20
4.4	RESTRISIKO	21
5	KREDITTFORETAK.....	22
5.1	KREDITTFORETAK SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE.....	22
5.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	22
5.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	23
5.4	RESTRISIKO	24
6	FINANSIERINGSFORETAK	24
6.1	FINANSIERINGSFORETAK SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE	24
6.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	24
6.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	25
6.4	RESTRISIKO	25
7	BETALINGSFORETAK OG AGENTER FOR UTENLANDSKE BETALINGSFORETAK.....	26
7.1	BETALINGSFORETAK OG AGENTER FOR UTENLANDSKE BETALINGSFORETAK SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE.....	26
7.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	27
7.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	29
7.4	RESTRISIKO	30
8	E-PENGEFORETAK	30
8.1	E-PENGEFORETAK SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE	30
8.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	32
8.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	34
8.4	RESTRISIKO	35
9	FORSIKRINGSFORETAK OG FORSIKRINGSFORMIDLINGSFORETAK.....	35
9.1	FORSIKRINGSFORETAK OG FORSIKRINGSFORMIDLINGSFORETAK SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE	35
9.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	36
9.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	39
9.4	RESTRISIKO	40
10	VERDIPAPIR- OG FONDSSEKTOREN.....	41
10.1	VERDIPAPIR- OG FONDSSEKTOREN SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE	41
10.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	41
10.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	46
10.4	RESTRISIKO	47
11	REVISORER OG REGNSKAPSFØRERE.....	47
11.1	REVISORER OG REGNSKAPSFØRERE SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE	47
11.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	48

11.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	49
11.4	RESTRISIKO	50
12	EIENDOMSMEGLING	51
12.1	EIENDOMSMEGLINGSVIRKSOMHETER SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE.....	51
12.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	52
12.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	58
12.4	RESTRISIKO	58
13	VIRTUELL VALUTA	59
13.1	TILBYDERE AV VEKSLINGS- OG OPPBEVARINGSTJENESTER FOR VIRTUELL VALUTA	59
13.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	60
13.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	62
13.4	RESTRISIKO	63
14	LÅNEFORMIDLING	63
14.1	LÅNEFORMIDLERE SOM RAPPORTERINGSPLIKTIGE.....	63
14.2	IBOENDE RISIKO FOR HVITVASKING	64
14.3	SÅRBARHET FOR HVITVASKING	66
14.4	RESTRISIKO	66
15	TERRORFINANSIERING	66
15.1	DEFINISJON AV TERRORFINANSIERING OG BAKGRUNN	66
15.2	OVERORDNET TRUSSELBILDE KNYTTET TIL TERRORFINANSIERING I NORGE	67
15.3	RISIKO FOR AT BANKER MISBRUKES TIL TERRORFINANSIERING	68
15.4	TERRORFINANSIERING GJENNOM ØVRIGE RAPPORTERINGSPLIKTIGE	70

1 Innledning

Hvitvaskingslovens formål er å forebygge og avdekke transaksjoner med mulig tilknytning til utbytte av straffbare handlinger, eller med mulig tilknytning til terrorhandlinger. Banker og andre foretak under tilsyn har plikt til å gjennomføre kundetiltak, undersøke mistenkelige forhold tilknyttet sine kunder og transaksjoner, og rapportere til Økokrim der undersøkelsene ikke avkrefter mistanken. Ettersom store deler av kriminaliteten som begås i Norge er profittmotivert, og terrorfinansiering utgjør en alvorlig trussel for samfunnet, er det et prioritert kriminalpolitisk mål å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering, siden dette vil redusere kriminelles muligheter til å nyte godt av utbytte av ulovlige handlinger eller begå terrorhandlinger. Etterlevelse av hvitvaskingsloven er også viktig for den alminnelige tilliten til finansnæringen.

Det følger av finanstilsynsloven at Finanstilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på betryggende måte i samsvar med lov og forskrifter samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonenes opprettelse, formål og vedtekter. Det følger av hvitvaskingsloven at Finanstilsynet skal føre tilsyn med at rapporteringspliktige¹ overholder bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Finanstilsynets tilsynsvirksomhet er risikobasert. Risikovurderingen er et viktig grunnlag for risikoklassifisering av rapporteringspliktige under tilsyn og danner grunnlaget for utvelgelse og prioritering av tilsynsobjekter på området.

Risikovurderingen gir uttrykk for Finanstilsynets vurdering av risikoen for hvitvasking i de ulike sektorene basert på den iboende risikoen knyttet til sektoren, sammenholdt med hvor sårbar Finanstilsynet anser sektoren å være for å bli utnyttet til hvitvasking.² Vurderingen av sektorens sårbarhet tar utgangspunkt i foretakenes etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Videre tar risikovurderingen for seg enkelte sektorer, samt produkter og tjenester der risikoen for terrorfinansiering anses betydelig eller høy.

Vurderingene bygger på objektive risikofaktorer knyttet til risikobildet som er beskrevet av norske og utenlandske kilder, eksempelvis fra Nasjonal risikovurdering av hvitvasking og terrorfinansiering, EU-kommisjonens overnasjonale risikovurdering av hvitvasking og terrorfinansiering (SNRA)³, den europeiske banktilsynsmyndighetens (EBA) uttalelse om risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering,⁴ EBAs "ML/TF Risk Factors Guidelines"⁵ og Økokrims trusselvurdering. Videre baserer den seg på erfaringer fra tilsynsvirksomheten og Finanstilsynets data om de ulike sektorene.

¹ Finanstilsynets tilsynsansvar er begrenset til rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven § 4 første ledd bokstav a til c, e til o og annet ledd bokstav a, b, c nr. 1 og d til f. Lotteritilsynet og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet skal føre tilsyn med øvrige rapporteringspliktige.

² Iboende risiko ("Inherent risk") viser til risikonivået før risikoreduserende tiltak er iverksatt. Restrisiko ("Residual risk") er risikonivået som gjenstår etter at antihvitvaskingssystemer og -kontroller er iverksatt for å adressere iboende risiko (EBA, The Risk-Based Supervision Guidelines, 2021)

³ Report from the Commission to The European Parliament and The Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities (2022).

⁴ Opinion of the European Banking Authority on the risk of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector (2021).

⁵ Guidelines on money laundering and terror financing risk factors ("The ML/TF Risk Factors Guidelines") (2021).

2 Oppsummering

Risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering varierer betydelig mellom tilsynsområdene, men anses som særlig høy i blant annet banker, betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak, enkelte finansieringsforetak og hos tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester av virtuell valuta.

Hvitvasking

Bankene anses å ha **høy** risiko for å bli misbrukt til hvitvasking. Vurderingen følger av tjeneste- og produkttilbudet, antallet kunder, tilgjengelighet, eksponeringen mot risikobrancher, kriminalitetsformer og hvitvaskingsmodus. Banker er attraktive å bruke i både plasserings-, tildekkings- og integreringsfasene av en hvitvaskingsprosess. Banker med eksempelvis internasjonal tilstedeværelse, eller som tilbyr internasjonal betalingsformidling og/eller "private banking"-tjenester, og som har stor eksponering mot utsatte sektorer og bransjer, vurderes å være særlig utsatt for hvitvasking.

Finanstilsynet anser at det er **lav risiko** for at boligkredittforetak misbrukes til hvitvasking, selv om disse leverer produkter som er utbredt, og det potensielt er sårbarheter knyttet til foretakenes etterlevelse. Boligkredittforetakene tilbyr i all hovedsak lite sammensatte produkter, kundene har generelt normal risiko, og foretakene har svært lav geografisk eksponering. De øvrige kredittforetakene anses å ha **moderat risiko**, da de er eksponert mot faktorer med høyere hvitvaskingsrisiko, som for eksempel næringseiendom.

Finansieringsforetakene med konsesjon fra Finanstilsynet har en rekke ulike forretningsmodeller, følgelig har de også ulike risikoer og sårbarheter knyttet til hvitvasking. Finanstilsynet anser at risikoen for hvitvasking er **høy** blant foretakene som driver valutavirksomhet. Risikoen forbundet med andre tjenester som tilbys av finansieringsforetak, anses å være **moderat**.

Risikoen for at enkelte typer betalingsforetak misbrukes til hvitvaskingsformål, anses å være **høy**. Risikoen anses å være vesentlig høyere for foretak og agenter som driver pengeoverføringstjenester, enn for betalingsforetak som driver andre tjenester.

Internasjonalt anses det å være høy hvitvaskingsrisiko forbundet med anonyme forhåndsbetalte kort. Ettersom slike kort ikke tilbys av norske e-pengeforetak, og de øvrige e-pengeproduktene som tilbys av norske aktører anses å ha en lavere risiko, anser Finanstilsynet risikoen for hvitvasking i norske e-pengeforetak å være **moderat**.

Risikoen for hvitvasking på forsikringsområdet vurderes generelt som **moderat**. Individuelle livsforsikringer med spare-/investeringselement og eventuelt også mulighet for å innbetale høye beløp, vurderes imidlertid å ha moderat til høy risiko. For små forsikringer i privatmarkedet, for eksempel innboforsikring, anses risikoen som lav, da beløpene som er involvert, er lave.

Finanstilsynets vurdering er at de regulerte aktørene i verdipapirmarkedet har **moderat** risiko for hvitvasking. Verdipapirmarkedet er sammensatt og har ulik risikospredning på produkt- og tjenestespekteret. En fellesnevner er den geografiske risikoen og bruk av forvalterregistrering ("nominee") mv. Det foreligger relativt høy grad av kontroll etter

sektorregelverket, som kan ha positive effekter også for å forhindre hvitvasking, men manglende bevissthet knyttet til hvitvaskingsrisikoen hos foretakene utgjør en stor sårbarhet.

Fokuset på og erfaringene med profesjonelle tilretteleggere har økt de senere årene. Regnskapsførere antas å ha høyere risiko for å bli benyttet til hvitvasking enn revisorer, selv om begge sektorer er utsatt fordi de kan gi kriminelle virksomheter spor av legitimitet. Finanstilsynet vurderer at det er en **moderat** risiko for revisorer, og **betydelig** risiko for at regnskapsførere blir utnyttet som ledd i hvitvasking.

Finanstilsynets vurdering er at eiendomsmevlingsvirksomheter innebærer betydelig risiko for å misbrukes i forbindelse med hvitvasking. Risikoen for hvitvasking knyttet til ordinære salgsmeglingsoppdrag for bolig- og fritidseiendom anses å være lavere. Der virksomheten er å forestå oppgjør, vil risikoen være høyere. Ved megling av rehabiliteringsprosjekter, nyboligprosjekter samt næringseiendommer, vurderes risikoen som høyere. Der eiendomsmevlingsvirksomheten drives av advokater, anses risikoen å være høyere, da disse ikke er underlagt forskrift om risikostyring og internkontroll, og normalt heller ikke benytter meglersystemer hvor antihvitvaskingstiltak er implementert i saksbehandlingsrutinene. Samlet sett vurderes hvitvaskingsrisikoen i eiendomsmevlingsvirksomheter å være **betydelig**.

Risikoen knyttet til vekslings- og oppbevaringstjenester av virtuelle valutaer anses som **høy**, både på bakgrunn av tjenestenes høye iboende risiko og erfaringer Finanstilsynet har opparbeidet seg om svakheter i etterlevelsen i sektoren.

Det antas at den generelle risikoen for hvitvasking gjennom låneformidlingsvirksomhet er **betydelig**. Det vurderes å være særskilt risiko knyttet til formidling av lån til eiendomsutvikling og til kjøp av fast eiendom.

Terrorfinansiering

I Norges nasjonale risikovurdering (NRA) understrekes det at alle trusselvurderinger knyttet til terror og terrorfinansiering er beheftet med usikkerhet, og at trusselbildet påvirkes av flere faktorer. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til at de største terrorfinansieringstruslene i dag knyttes til høyreekstrem og islamistisk terrorisme. De mer velkjente modusene for finansiering av islamistisk terrorisme er ikke lenger like relevante. Nyere modus for islamistisk terrorisme og høyreekstrem terrorisme er mindre kjent og kan i større grad fremstå som legitime ved at transaksjonene er mindre, og gjennomføres mellom land som ikke anses som høyrisikoland.

Finanstilsynet anser at det er høy risiko for at banker misbrukes til terrorfinansiering. I EUs overnasjonale risikovurdering (SNRA) anses, i tillegg til banker, blant annet betalingsforetak og agenter av utenlandske betalingsforetak, foretak som driver med valutaveksling, tjenestetilbydere for virtuell valuta, eiendomsmevlere og revisorer og regnskapsførere å inneha høy eller betydelig risiko for å misbrukes til terrorfinansiering. Analyse av rapporter over mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) med terrorfinansieringsmistanke i Danmark viser at det er brukt et stort antall ulike modus for å finansiere terror, med pengeoverføring som den vanligste.

Terrorfinansiering på nasjonalt nivå er et klart mindre kriminalitetsområde enn hvitvasking, både hva angår antall etterforskninger, straffesaker, domfellelser og aktuelle pengesummer. Konsekvensen av terrorfinansieringshandlinger er imidlertid ofte større enn ved

hvitvaskingshandlinger, særlig også når det gjelder den uoprettelige skaden som kan følge av finansiering av terrorhandlinger.

Tabell 1: Oppsummering av risiko for hvitvasking

Oppsummering av risiko for hvitvasking	
Banker	Høy
Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak	Høy
Tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta	Høy
Finansieringsforetak – valutavekslere	Høy
Låneformidlere	Betydelig
Eiendomsめglere	Betydelig
Regnskapsførere	Betydelig
Verdipapirforetak, forvaltere av alternative investeringsfond (AIF) og forvaltningsselskaper for verdipapirfond	Moderat
Revisorer	Moderat
Forsikringsforetak og forsikringsformidlere	Moderat
E-pengeforetak	Moderat
Finansieringsforetak – øvrige	Moderat
Kredittforetak – øvrige	Moderat
Kredittforetak – boliglånsportefølje	Lav

Tabell 2: Antall tilsynsenheter på hvert område per 1.1.2023

Antall tilsynsenheter på hvert område	
Banker	110
Filialer av utenlandske banker	35
Betalingsforetak	29
Agenter av utenlandske betalingsforetak	263 ⁶
Tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta	9
Finansieringsforetak	28
Låneformidlere	18
Eiendomsmeglingsforetak	529
Advokater som har stilt sikkerhet for å drive eiendomsmeglingsvirksomhet	783
Verdipapirforetak	100
Forvaltningsselskaper for verdipapirfond	29
AIF-forvaltere	246
Revisjonsselskaper	458
Statsautoriserte revisorer	8 710
Regnskapsselskaper	2 699
Regnskapsførere	12 320
Tilbydere av virksomhetstjenester	5
Forsikringsforetak	62
Forsikringsformidlingsforetak	2 275
E-pengeforetak	5
Kredittforetak	30

⁶ Ikke antall unike agenter, flere agenter er registrert for mer enn ett foretak.

3 Overordnet risikobilde knyttet til hvitvasking i Norge

Nasjonal risikovurdering av hvitvasking og terrorfinansiering (NRA 2022) peker på overordnede kjennetegn ved norsk økonomi som kan påvirke hvitvaskingsrisikoen,⁷ herunder at

- Norge har en åpen økonomi som baserer seg på handel og deltakelse i den internasjonale økonomien. Norsk økonomi er preget av store internasjonale bedrifter, mange med virksomhet i utviklingsland og land med strukturelle korrupsjonsproblemer. Dette øker risikoen for alvorlig økonomisk kriminalitet som korrupsjon og skatte- og avgiftsunndragelser.
- Norge er et land med høy levestandard og relativt høy grad av økonomisk og politisk stabilitet. Dette gjør Norge til et attraktivt land å plassere verdier i, inkludert midler av ulovlig opprinnelse. Det forholdsvis høye inntektsnivået i Norge øker samtidig risikoen for arbeidslivskriminalitet og bedrageri av privatpersoner.
- Norsk økonomi er relativt sett mer digitalisert enn mange andre økonomier internasjonalt. Digitalisering og teknologisk utvikling har økt handlingsrommet til kriminelle aktører både hva gjelder primærkriminalitet og hvitvasking.

3.1 Bransjespesifikk risiko i norsk økonomi

NRA 2022 peker blant annet på olje- og gasssektoren, den fornybare energisektoren, fiskeri- og havbruksnæringen og eiendomsutvikling, bygg og anleggsbransjen som særlig viktige økonomiske sektorer for norsk økonomi:

- Olje- og gasssektoren kjennetegnes av streng regulering, noe som tilsier at oppdagelsesrisikoen for økonomisk kriminalitet er høy. NRA peker likevel på sider ved bransjen som kan utnyttes for å oppnå fordeler og økonomisk vinning på ulovlig vis, herunder overtredelser i forbindelse med innleie av arbeidskraft, kontraktsinngåelser som bidrar til å skjule mistenkelige transaksjoner og korrupsjon, og skjult eierskap gjennom komplekse eierstrukturer.
- Den fornybare energisektoren er raskt voksende, og offentlige støtte- og incentivordninger brukes for å fremskynde det grønne skiftet. Slike ordninger kan utnyttes av kriminelle aktører. Kombinasjonen av omstilling i høyt tempo, kapitalintensive investeringer og anbuds konkurranser kan skape et mulighetsrom og øke risikoen for korrupsjon.
- Eksport av sjømat har hatt en sterk vekst de senere årene, og havbruksnæringen er i dag Norges nest største eksportnæring. Den økende eksportverdien på norsk sjømat kan gjøre fiskeri- og havbruksnæringen attraktiv for aktører med vilje og evne til å

⁷ NRA 2022, s. 12 flg.

utøve kriminalitet i forlengelse av næringsdriften. Overfiske andre steder bidrar også til å presse opp priser og gjør norske fiskeressurser attraktive for utenlandske aktører.

NRA peker på sider ved fiskerinæringen som gjør den utsatt for økonomisk kriminalitet, som at den er globalisert, består av komplekse produksjons- og verdikjeder og at aktørene i bransjen er svært forskjellige – fra små aktører til globale konsern som kontrollerer flere ledd. Det internasjonale aspektet og de uoversiktlige verdikjedene på tvers av jurisdiksjoner gjør også næringen sårbar for andre typer kriminalitet, som for eksempel hvitvasking av utbytte fra ulovlig fiske. Det er også eksempler på at det begås arbeidslivskriminalitet i næringen, blant annet ved utnyttelse av sårbare arbeidstakere fra utlandet.

- Eiendomsutvikling, bygg- og anleggsbransjen er utsatt for manipulasjon av eiendomspriser og korrupsjonsrisiko i forbindelse med offentlige anbudsprosesser. Priskonkurransen gjør bygg- og anleggsbransjen sårbar for arbeidslivskriminalitet. Verdistingning og god avkastning over mange år har gjort eiendomssektoren til et attraktivt sted å plassere både norsk og utenlandsk kapital. Det gjør at store beløp som har opphav fra kriminalitet kan investeres i fast eiendom, og deretter reinvesteres og integreres i den legale økonomien. NRA viser til Transparency Internationals rapport om hvitvaskingsrisiko i eiendomsmarkedet, som fant klare indikatorer på at det kan finnes aktører som har interesse av å skjule og hvitvaske ulovlig opptjente verdier blant eierne i attraktive eiendomsområder i Oslo. De viktigste indikatorene knyttet seg særlig til et betydelig innslag av eierskap i skatteparadis, et visst innslag av fysiske og juridiske personer som var registrert i land med moderat til høyt korrupsjonsnivå, og forekomst av skjult eierskap og stråmenn som gjør identifisering av reelle rettighetshavere vanskelig.

NRA fra 2020 peker også på karakteristika ved norsk finanssektor som fortsatt er relevante og kan gjøre Norge sårbart for hvitvasking, eksempelvis at Oslo Børs er verdens nest største innenfor shipping.⁸ Norske banker nyter også stor tillit internasjonalt. Dette er strukturer som kan utnyttes til alvorlig kriminalitet, som overføring av bestikkelsespenger, finansiering av terror, hvitvasking av utbytte fra alvorlig kriminalitet samt tradisjonell verdipapirkriminalitet.

3.2 Utbyttegenererende kriminalitet

NRA trekker blant annet frem digital kriminalitet og kriminalitet i og via foretak som særlig utbyttegenererende, som digitale bedragerier, arbeidslivskriminalitet, konkurstriminalitet, bedrageri av det offentlige og grensekryssende merverdiavgiftssvindler.⁹

Arbeidslivskriminalitet (a-krim) har vært særlig utbredt i arbeidsintensive bransjer med lave kvalifikasjonskrav og hvor det er utstrakt bruk av underleverandører. Økokrim mottar mest informasjon om a-krim innen bygg og anlegg, varetransport, bilpleiebransjen og bilverksted og servering.

⁸ NRA 2020, s. 10

⁹ NRA 2022, s. 16 flg.

Under koronapandemien økte internetthandelen og etterspørselen etter hjemlevering av varer. Varetransportbransjen er lite regulert, har lave oppstartskostnader, og det er avdekket utstrakt bruk av underleverandører, bevisst bruk av enkeltpersonforetak for å unndra seg arbeidsgiveransvar, svart avlønning og annen skatte- og avgiftsunndragelse i bransjen. Etter koronapandemien har man også sett en økning i bruk av ulovlig arbeidskraft i bygg- og anleggsbransjen, samt i andre bransjer med stor andel utenlandske arbeidstakere.

I flere sektorer skjer det en sammenblanding av lovlig og ulovlig virksomhet som gjør det mer utfordrende å avdekke ulovligheter. NTAES' situasjonsbeskrivelse av arbeidslivskriminalitet (2020) skriver:

Tilgang til en virksomhet forenkler hvitvasking. Kapital, kreditt og kunder er tre årsaker til at organiserte kriminelle benytter virksomheter i kriminalitetsutøvelsen. Det flyter større mengder kapital gjennom en virksomhet enn hva det gjør i en privatøkonomi og en virksomhet kan skaffe seg høyere kreditt av finansinstitusjoner og leverandører enn hva en privatperson har mulighet til. Kreditt kan øke virksomhetens kapital og evne til reinvestering. Kunder representerer inntekter og medfører at virksomheten integreres i den legale økonomien. Å ha kapasitet til å benytte seg av legale strukturer gjør det kriminelle nettverket mer fleksibelt.¹⁰

I SNRA trekkes det frem at covid 19-pandemien førte til at foretak som slet økonomisk, ble kjøpt opp av kriminelle aktører, og at dette moduset synes å ha fortsatt også etter gjenåpningen av samfunnet. Dette kan føre til at foretak som tidligere hadde en kjent og legal merkevare, kan få kriminelle reelle rettighetshavere og en sammenblanding av lovlig og ulovlig virksomhet.

3.3 Aktører som bidrar i hvitvasking

NRA viser til at "crime-as-a-service" ifølge Europol har fått økt utbredelse blant kriminelle nettverk.¹¹ Tilbydere av hvitvaskingstjenester har ofte en kritisk rolle i forbindelse med gjennomføringen av flere typer kriminalitet. Selve hvitvaskingen kan foregå gjennom kompliserte selskapsstrukturer, kryptovaluta, investeringer i eiendom eller bruk av skatteparadis. For å gjennomføre hvitvaskingen samarbeider hvitvaskingsaktørene ofte med "profesjonelle tilretteleggere", som revisorer og advokater. Det vil si personer som i kraft av sitt yrke og fagkunnskap benyttes til å tilrettelegge for hvitvasking av utbytte fra kriminalitet. Aktørene har gjerne også tilgang på flere stråpersoner, identiteter og pengemuldyr, samt stråselskaper som benyttes som tilslørende ledd i transaksjoner.

¹⁰ Situasjonsbeskrivelse av arbeidslivskriminalitet i 2020, NTAES, s. 11.

¹¹ NRA 2022, s. 33 flg.

4 Banker

4.1 Banker som rapporteringspliktige

Per 1. januar 2023 var det i Finanstilsynets virksomhetsregister 110 banker og 35 filialer av utenlandske banker som hadde tillatelse til å drive banktjenester i Norge. Disse varierer i størrelse, forretningsmodell, tjenestetilbud og følgelig også eksponering for hvitvaskingsrisiko.

Banker anses å ha høy iboende risiko for å bli misbrukt til hvitvasking. Vurderingen følger av tjeneste- og produkttilbudet, kundeomfanget, tilgjengeligheten, eksponeringen mot risikobrancher, kriminalitetsformer og hvitvaskingsmoduser. Banker er attraktive å bruke i plasserings-, tildekkings- og integreringsfasene av en hvitvaskingsprosess. Det store volumet av kundeforhold og transaksjoner i bankene er i seg selv en faktor som gjør det utfordrende å identifisere indikasjoner på mulig hvitvasking. Banker med internasjonal tilstedeværelse, eller som tilbyr eksempelvis internasjonal betalingsformidling og/eller "private banking"-tjenester, og som har stor eksponering mot utsatte sektorer og bransjer, vurderes å være særlig utsatt for hvitvasking.

4.2 Iboende risiko for hvitvasking

Den norske banksektoren anses å ha en høy iboende risiko for hvitvasking. Samtidig er det svært mange banker i Norge i forhold til befolkningstallet. Av disse er det et relativt sett lite antall norske banker og filialer av utenlandske foretak (heretter samlet omtalt som "banker") som er av en størrelsesorden og med et produktspekter og kundesegment som kan sammenlignes med den europeiske banksektoren for øvrig. Dette utelukker imidlertid ikke at mindre banker benyttes til hvitvasking, da utfordringer med kompetanse og ressurser gjør at disse også kan være utsatt, om enn i noe mindre skala enn de største bankene.

Både plassering og flytting av midler i banker, samt innbetaling på lån, kan være relatert til hvitvasking.¹² Hvor avansert hvitvaskingsmodus de kriminelle bruker, vil variere med beløpsstørrelsen, egenskaper og kontrolltiltak knyttet til produktene eller tjenestene som benyttes.

4.2.1 Produkt- og tjenesterisiko

Alle banker tilbyr produkter som kan benyttes for hvitvasking. Innskudd og betalingsformidling er vanlige produkter som benyttes i plasserings-, integrerings- og tilsløringsfasen i forbindelse med de fleste hvitvaskingshandlinger. Nedbetaling av lån til bolig og dyre gjenstander vil også være attraktivt for hvitvasking.

Økokrims trusselvurdering¹³ viser til at globalisering og integrering av økonomier medfører utfordringer med grenseoverskridende kriminalitet og grensekryssende aktører, og at myndighetene vet lite om hva de store summene som årlig føres ut av Norge, benyttes til. Det pekes også på at profesjonelle hvitvaskere som jobber internasjonalt, som kan være individer, løsere nettverk og godt organiserte organisasjoner, tilbyr ekspertise for å hvitvaske penger og

¹² NRA 2022, s. 42

¹³ Økokrims trusselvurdering 2022, s. 53

utnytte smutthull i regelverk. Produkter og tjenester med internasjonalt tilsnitt er derfor særlig sårbare for hvitvasking, herunder såkalte "trade finance"-produkter og internasjonal betalingsformidling. Produktenes og tjenestenes risiko må ses i sammenheng med annen risiko, herunder den iboende geografiske risikoen de representerer, og hvilke kundegrupper som benytter tjenestene.

I tillegg er tjenestetilbud til særlig velstående kunder, eksempelvis gjennom produkter tilknyttet investeringstjenester ("wealth management", "private banking" og "asset management") sårbare for hvitvasking. I disse tjenestene kan det inngå en blanding av eksempelvis investeringsråd, skatteplanlegging og forsikringskjøp, og generelt for tjenestene er at det er stor grad av tilpasning for den enkelte kunde. Banken vil på denne måten ha gode forutsetninger for å kjenne kunden, og avdekke mistenkelige forhold, noe som kan virke avskrekkende for kriminelle som skulle vurdere å bruke slike tjenester. SNRA viser imidlertid til at det er store beløp som kan hvitvaskes i forbindelse med slike tjenester, at det er svært lav rapportering av mistenkelige forhold fra "private banking"-aktører i Europa, og at risikoforståelsen knyttet til området i bransjen er mangelfull.¹⁴

Tretten større banker har i rapportering til Finanstilsynet¹⁵ oppgitt at de tilbyr slike tjenester. Finanstilsynet anser imidlertid at det som tilbys som "private banking"-produkter i norske banker, i mange tilfeller har et noe annet preg enn i øvrige europeiske land, blant annet ved at terskelen for å bli tilbudt slike tjenester tilsynelatende er noe lavere, og tilbys kunder med relativt sett færre midler enn i sammenlignbare land. Det antas derfor at hvitvaskingsrisikoen er noe lavere enn for tilsvarende produkter i andre land. Mange av kundene i "private banking"-segmentet vil ha kundeforhold i samme bank som ett eller flere foretak de eier, eller har roller i. Finanstilsynet anser at det er en potensiell sårbarhet i at kundetiltak og transaksjonsovervåking ofte gjennomføres og begrenses til å omfatte et avgrenset forretningsområde, og at det er en utfordring for bankene å se hele kundeforholdene i sammenheng på tvers av forretningsområder. Dette gjelder også der samme personer opptrer som representanter eller rettighetshavere hos flere kunder.

SNRA peker på at den iboende risikoen for hvitvasking er høyere for tjenester rettet mot bedriftsmarkedet enn personmarkedet, fordi både transaksjoner og forhold knyttet til reell rettighetshaver kan være komplekst. Gjennom tilsynsvirksomheten ser Finanstilsynet at banker generelt har utfordringer knyttet til kartlegging av reelle rettighetshavere, noe som ytterligere kompliseres hvis kundene er utenlandske juridiske personer. Finanstilsynet erfarer også en generell underrapportering av mistenkelige forhold innen bedriftsmarkedet. Dette har trolig sammenheng med at mange bankers risikoklassifiseringsmodell har mangler som leder til at for få bedrifter blir underlagt forsterkede kundetiltak, og at forsterkede kundetiltak ofte ikke gjennomføres tilstrekkelig eller i det hele tatt, selv for kunder klassifisert med høy risiko. Det erfarer også at mange banker finner det utfordrende å sette treffsikre og effektive regler i transaksjonsovervåkingssystemene.

For mange banker er kontantbruk fortsatt en risiko. Risikoen varierer, blant annet avhengig av bankenes løsninger for håndtering av kontanter og bruk av beløpsgrenser. Kontantinnskudd og -uttak gjennom tjenesten "kontant i butikk" anses også som en mulig risiko for hvitvasking, ved at tilgjengeligheten til å gjøre innskudd og uttak øker.

¹⁴ Vedlegg til SNRA 2022, s. 50 flg.

¹⁵ Kartlegging av risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, tall per 31.12.2021

Rapportering til Finanstilsynet viser at 49 av bankene tilbyr bankbokser, og at det ved rapporteringstidspunktet var 22 164 kunder som leide en bankboks. Bankbokser kan benyttes til oppbevaring av verdifulle gjenstander eller kontanter, men bankene har ikke hatt for vane å spørre kundene om hva som oppbevares der, og kan følgelig ikke heller ha oversikt over hva som oppbevares.

4.2.2 Kunde-, bransje- og transaksjonsrisiko

Finanstilsynet legger til grunn at blant annet følgende kunde-, bransje- og transaksjonsrisikoer som er beskrevet i NRA, er spesielt relevante for bankene:

- Hvitvasking gjennom foretak¹⁶
 - Trusselen for at kriminalitet i og via foretak genererer utbytte som hvitvaskes, vurderes av Økokrim som høy. Både ved eksempelvis arbeidslivskriminalitet og ved fiskerikriminalitet er det i hovedsak gjennom næringsdriften at det genereres utbytte fra ellers lovlig vare eller tjeneste som omsettes. Økokrim trekker også frem konkurstriminalitet, korrupsjon, bedrageri av det offentlige og grensekryssende merverdiavgiftssvindel som kriminalitetstyper som utføres gjennom foretak. Relevante modus er hvitvasking gjennom foretakenes selskapsstrukturer, gjennom handelsbasert hvitvasking og hvitvasking gjennom eiendomsmarkedet. Enkelte av disse er nærmere beskrevet nedenfor.

Kriminalitet i og via foretak er stabil hva gjelder omfang, men genererer like fullt stort utbytte, og foretak kan også benyttes til hvitvasking. Økonomisk nedgangstid kan føre til økt konkurstriminalitet og at flere begår arbeidslivskriminalitet. Økokrim trekker også frem en trend ved at profesjonelle tilretteleggere innen bank og finans benyttes til å gi lån på uriktig grunnlag mot vederlag på grunnlag av forfalsket dokumentasjon. Våren 2022 ble flere bankansatte i to banker siktet for grov korrupsjon og grovt bedrageri for å ha tilrettelagt for uriktig innvilgelse av lån mot vederlag. Finanstilsynet antar at rapporteringspliktige som regnskapsførere, revisorer og advokater vil ha bedre forutsetninger enn bankene til å avdekke hvitvasking gjennom foretak. Uansett må det legges til grunn at selskapenes transaksjoner hovedsakelig vil gå gjennom banker, som gjennom korrekt risikoklassifisering, utførte kundetiltak og transaksjonsovervåking vil kunne avdekke transaksjoner som avviker fra det kunden eksempelvis har oppgitt til banken om form, omfang og hyppighet ved kundeforholdet.

- Hvitvasking gjennom eiendomsmarkedet¹⁷
 - Eiendomsmarkedet er kapitalintensivt, med hyppige og store transaksjoner, og det har vært en sterk generell verdiøkning knyttet til både boliger og næringsseiendom i de senere årene. NRA beskriver at eiendomsmarkedet benyttes av aktører innen svart arbeid, narkotikakriminalitet og bedrageri, samt at stråpersoner og stråelskaper tilslører midlenes opprinnelse. Banker og kredittforetak står ofte for finansiering av deler av eiendomskjøp, og vil dessuten ha forutsetninger for å kunne oppdage mistenkelige forhold, eksempelvis gjennom påfallende rask nedbetaling av lån, større kontantuttak

¹⁶ NRA 2022 s. 23

¹⁷ NRA 2022 s. 27

som er påtenkt betaling til svart arbeidskraft, og betalinger til utenlandske selskaper.

- Hvitvasking gjennom fiskerinæringen¹⁸
 - Økokrim trekker frem at fiskeri- og havbruksnæringen er Norges nest største eksportnæring etter olje og gass, og som er utsatt for ulike former økonomisk motivert kriminalitet. Norske banker har et stort antall kunder i bransjen og er derfor eksponert mot risikofaktorene som følger av at dette er en globalisert næring som er kompleks, både når det gjelder aktørene og produksjons- og verdikjedene. Bankene har mulighet til å avdekke mistenkelige forhold ved foretak og transaksjoner, eksempelvis om transaksjonene ikke står i forhold til kvotene som tillates fisket, eller om internasjonale betalinger ikke sendes til eller mottas fra rett destinasjon i henhold til avtalen.
- Hvitvasking gjennom eiendomsutvikling, bygg og anlegg¹⁹
 - Norske banker har stor eksponering mot eiendomsutvikling, bygg og anlegg. Av Økokrim er det påpekt at bransjene er sårbare for økonomisk kriminalitet, eksempelvis ved korrupsjon i anbudsprosser, manipulasjon av eiendomspriser og i arbeidslivskriminalitet.
- Hvitvasking gjennom sjøfart og shipping
 - Norske banker har stor eksponering mot sjøfart og shipping. Selv om bransjen ikke er trukket frem i NRA, har den mange av de generelle høyrisikofaktorene, som at det er en globalisert næring, ofte med etablering i høyrisikojurisdiksjoner eller skatteparadis, med komplekse og lite gjennomsiktede eierstrukturer. Finanstilsynet anser derfor sjøfart og shipping som en høyrisikobransje for norske banker.
- Norge brukes som transittland i hvitvaskingsoperasjoner og plassering av utbytte i utlandet²⁰
 - Norske finansforetak brukes av utenlandske aktører til å gjennomføre transaksjoner, og kan slik brukes til å legitimere og tilsløre midler som har opphav i primærforbrytelser begått i utlandet. Utbytte fra norske lovbrudd kan også plasseres i utlandet. Selv om dette kan gjøres via andre metoder enn banktransaksjoner, eksempelvis gjennom smugling av kontanter og/eller ved bruk av betalingsforetak, må det legges til grunn at flyttingen av midler i all hovedsak skjer gjennom banker. Å benytte advokaters klientkonto ved transaksjoner gir høy legitimitet. Transaksjoner og opplysninger om hvem midlene tilhører, er også til dels beskyttet av advokatenes taushetsplikt, og hindrer utenforstående innsyn. Advokaters klientkonto er derfor særlig egnet for å skjule og tilsløre midlers opprinnelse og eierskap.
- Hvitvaskingsmodus knyttet til digital kriminalitet²¹
 - Økokrim trekker frem at bruk av kryptovalutavekslere og mikserer særlig benyttes i forbindelse med bedragerier, narkotika og løsepengevirus.

¹⁸ NRA 2022, s. 14

¹⁹ NRA 2022, s. 15

²⁰ NRA 2022, s. 32

²¹ NRA 2022, s. 19

Utenlandske vekslingstjenester og hvitvasking gjennom NFT-er er en økende trend.

- Neobanker²², utenlandske spillselskaper og bruk av forhåndsbetalte kort fremheves også som modus for hvitvasking.
- Finanstilsynet understreker at anonymitet og/eller uklarhet om midlers opprinnelse, mottaker eller avsender er fremtredende ved slike tjenester. Kartlegging av midlers opprinnelse eller mottaker, eller formålet med en utgående transaksjon til slike tjenesteytere, vil kunne kreve manuell kundeoppfølging.
- Hvitvasking gjennom grensekryssende varehandel²³
 - Handelsbasert hvitvasking foregår ved å underslå eller overrapportere pris, kvantitet eller kvalitet ved import eller eksport, eksempelvis ved å oppgi for lav kilopris ved tolldeklarasjon av sjømat. Økokrim trekker frem at attraktive varer som benyttes til handelsbasert hvitvasking, er det som er vanskelig å vurdere verdien av, som eksempelvis gullvarer, smykker, kunst og samlegjenstander, men at også fisk og byggevarer er benyttet. Handelsbasert hvitvasking forutsetter ofte et samarbeid mellom eksportør og importør. Eksportvirksomheter kan også benyttes for å kjøpe lovlige varer med utbytte fra kriminalitet. Økokrim eksemplifiserer med at utbytte fra bedrageri mot nordmenn, benyttes til å kjøpe tørrfisk og fiskehoder, som deretter eksporteres til afrikanske land. Utbytte fra bedrageri er også benyttet til å kjøpe bruktbiler i Norge som eksporteres til afrikanske land. Finanstilsynet påpeker at gjennom korrekt risikoklassifisering, kundetiltak og transaksjonsovervåking vil banker kunne avdekke avvikende transaksjoner som kan tyde på handelsbasert hvitvasking. Forflyttingen av varer og tjenester til slike formål går ikke nødvendigvis mellom de samme landene som betalingstransaksjonene, noe som vil gjøre slik hvitvasking ytterligere komplisert å avdekke for bankene.
- Utførsel av kontanter²⁴
 - NRA beskriver at kriminelle nettverk frakter kontanter ut av Norge. Tolletaten forventer at 7–8 milliarder kroner i kontanter vil bli smuglet ut av Norge i 2023, mesteparten av dette vil være i norsk valuta. Tidligere har de vurdert at opp mot en tredjedel av det som smugles ut, er penger som stammer fra kriminalitet. Ettersom kontanthåndtering fortsatt er en del av de fleste bankers tjenestetilbud, vil nødvendigvis bankene være eksponert for denne risikoen.
- Kjøp og salg av verdigjenstander²⁵
 - Som bankforbindelse for forhandlere av verdigjenstander, vil banken ha forutsetninger for å gjøre vurderinger av transaksjoner, eksempelvis om det mottas stor grad av kontanter, betalinger fra utlandet eller med utenlandske betalingskort.

²² Økokrim definerer neobanker som aktører som tilbyr banklignende tjenester kun digitalt, via en app eller en nettside. Disse har som regel konsesjon som bank eller e-pengeforetak. NRA 2022, s. 21.

²³ NRA 2022, s. 26

²⁴ NRA 2022, s. 31 flg.

²⁵ NRA 2022, s. 30

- Bruk av såkalte pengemuldyr²⁶
 - Pengemuldyr omtales som en økende utfordring. De bistår kriminelle ved at de mottar penger på egne konti som er ulovlig ervervet, for deretter å flytte disse videre. Ofte overføres pengene fra muldyrenes bankkonti til norske og utenlandske bankkonti som disponeres av kriminelle aktører, men det er også flere eksempler på at pengemuldyr kjøper gavekort eller dyre klokker. I noen tilfeller overføres pengene til ulike kryptovalutabørser for kjøp av kryptovaluta. Det er også eksempler hvor muldyrs identiteter benyttes for å opprette konto hos utenlandske betalingstjenester hvor pengene deretter overføres. Overføringer til betalingstjenestene vanskeliggjør sporingen av utbyttet i enda større grad. Økokrim trekker frem som en økende trend at unge personer rekrutteres til å utføre transaksjoner i bytte mot penger eller dyre formuesgoder. Enslige, i mange tilfelle eldre, trekkes også frem, i tillegg til kriminelle nettverk som har tilgang på andres identiteter.
- Bruk av profesjonelle hvitvaskere og tilretteleggere for hvitvasking²⁷
 - "Crime-as-a-service" har fått utbredelse blant kriminelle nettverk og tilbydere av hvitvaskingstjenester trekkes frem som kritiske i forbindelse med gjennomføringen av flere typer kriminalitet.
 - Profesjonelle tilretteleggere er personer som i kraft av sitt yrke og fagkunnskap benyttes til blant annet å tilrettelegge for hvitvasking av utbytte fra kriminalitet. Økokrim trekker særlig frem advokater og i større eller mindre grad eiendomsmeglere og regnskapsførere, med og uten konsesjon.

I tillegg til ovennevnte risikomoduser vil eksempelvis NRA og andre nasjonale og internasjonale kilder være relevante for å vurdere bankenes egen risiko, herunder bransjerisiko og risikoen tilknyttet egne produkter og tjenester.

4.2.3 Geografisk risiko

Geografisk plassering og kjerneområde for banken, tjenestetilbud, produkter og kunders geografiske tilhørighet og internasjonale eksponering vil nødvendigvis påvirke de norske bankenes geografiske sårbarhet. Faktorer som påvirker den konkrete risikoen bankene eksponeres mot, omfatter blant annet kunders eller reelle rettighetshaveres hjemstat, hvor deres forretninger drives, hvilke eventuelle tredjeland disse driver forretninger med, og de landene transaksjoner går til og fra.

SNRA peker på at grensekryssende aktivitet og transaksjoner er forbundet med en forhøyet risiko for hvitvasking. Risikoen anses særlig forhøyet opp mot transaksjoner til og fra finanssentre, ikke-bosatte kunder fra høyrisikoland og selskaper registrert i skatteparadiser.

Bankoverføringer til utlandet kan anvendes for alt utbytte fra kriminalitet som allerede er plassert i finanssystemet. Overføringer til utlandet er en vanlig måte å sikre utbytte på fordi det tilslører midlenes opprinnelse og gjør sporbarheten mindre. Norske banker kan misbrukes til å overføre utbytte generert innenlands, eksempelvis er det observert at betydelige summer overføres direkte fra arbeidslivskriminelle i Norge til kontoer i land i Øst-Europa.²⁸ Norske banker kan også brukes som transittland for overføringer av utbytte som er generert i utlandet

²⁶ NRA 2022, s. 34

²⁷ NRA 2022 s. 33-34

²⁸ Situasjonsbeskrivelse av a-krim 2017, NTAES, s. 15.

og skal flyttes til et tredjeland. Det antas at norsk finanssektors stabilitet, og at Norge vanligvis ikke anses som et høyrisikoland, vil kunne gi inntrykk av at midlene er legitime, og slik sett vil være mindre påfallende i forbindelse med kundetiltak, noe som vil være attraktivt for personer og foretak med ønske om å hvitvaske et utbytte fra utlandet.

Geografisk risiko i bankene

På bakgrunn av rapportering og tilsynserfaringer anser Finanstilsynet at de nasjonale bankene og filialene av utenlandske banker, som i utgangspunktet har den høyeste iboende risikoen for hvitvasking, også vil ha de største geografiske risikoene fordi de gjerne vil ha større selskaper med omfattende utenlandsvirksomhet som kunder. Regionbanker med bedriftskunder med internasjonal eksponering og utenlandske bedriftskunder, vil forventningsvis ha moderat geografisk eksponering, mens lokalbanker som i all hovedsak tilbyr et relativt begrenset antall og lite komplekse tjeneste- og produkttilbud mot personkunder og små- og mellomstore bedriftskunder i et definert kjerneområde, forventningsvis vil ha den laveste geografiske risikoen blant bankene.

Det er også regionale variasjoner i kriminalitetsbildet i Norge, som til en viss grad vil påvirke risikoen for at banker misbrukes til hvitvasking. Man vil eksempelvis se at høyrisikonæringer, eksempelvis fiskeindustri, er lokalisert i områder med relativt sett lave kriminalitetstall på nasjonalt nivå. Finanstilsynet anser imidlertid at risiko knyttet til geografisk plassering av norske banker i Norge er av mindre betydning for bankens samlede risiko, særlig sett i forhold til andre iboende risikofaktorer knyttet til produkt- og tjenestetilbud, kunder og kundegrupper, og i hvilken grad bankenes etterlevelse er adekvat.

Korrespondentbankrelasjoner

Korrespondenttjenester som er grensekryssende, er internasjonalt vurdert å ha høy iboende risiko for hvitvasking. Som korrespondentforbindelse skal den rapporteringspliktige overvåke respondentbankens transaksjoner, og blant annet vurdere om dens risikoprofil endres, om den har endret hvilke risikoreduserende tiltak den gjennomfører, om respondentens aktiviteter eller transaksjoner er uvanlige, eller om det er avvik fra den avtalen som er inngått om korrespondentbankforholdet. Dersom slike forhold avdekkes, skal korrespondentbanken følge det opp overfor respondentbanken.

Rapporteringen til Finanstilsynet viser at et lite mindretall av de største norske bankene og filialene har et tresifret antall korrespondentbankrelasjoner med banker i og utenfor EØS, mens regionbanker og de mindre landsdekkende bankene og filialene har noen færre.

Det store flertallet av mindre banker tilbyr betalinger til utlandet, men har ikke egne korrespondentavtaler med utenlandske banker. For disse blir utenlandsbetalingene i all hovedsak utført via et fåtall banker. Større regionbanker har i enkelte tilfeller en felles korrespondentbank per verdensdel.

Kundeforhold med utenlandske juridiske personer

Rapportering til Finanstilsynet viser at bankene til sammen har 8520 kundeforhold²⁹ med juridiske personer registrert utenfor EØS, og tilsvarende 11 408 kundeforhold³⁰ med utenlandske juridiske personer registrert innenfor EØS (f.eks. Norge).³¹ Rapporteringen viser

²⁹ Fordelt på 29 banker

³⁰ Fordelt på 37 banker

³¹ Kartlegging av risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, tall per 31.12.2021

at risikoen knyttet til kundeforhold med utenlandske juridiske personer i stor grad er konsentrert til et fåtall større banker, som i utgangspunktet har innrettet seg for å kunne betjene slike kunder gjennom blant annet korrespondentavtaler.

NRA viser som nevnt til korrupsjonsrisiko knyttet til olje- og gassdrift i utlandet. Risikoen forbundet med hvitvasking av utbytte fra grenseoverskridende korrupsjon er ikke sjeldent undervurdert, eller i mindre grad forstått hos banker, og det er rom for å utvikle bedre verktøy (herunder i transaksjonsovervåkingen) for å identifisere indikasjoner på slike moduser.

Kundeforhold utenlandske politisk eksponerte personer – PEP

Rapportering til Finanstilsynet viser at risikoen knyttet til utenlandske EØS-PEP er konsentrert til et lite mindretall banker og filialer, og at et enda mindre mindretall har et stort antall utenlandske PEP fra utenfor EØS (globale PEP). Det må legges til grunn at den samlede risikoen knyttet til kundeforhold PEP per bank, er proporsjonal med antallet og sammensetningen av PEP-kundemassen. Over halvparten av norske banker og filialer rapporterte at de ikke hadde kundeforhold med utenlandske PEP. Bankene med høyt antall PEP har også relativt sett høy eksponering mot risikofaktorer som geografisk risiko, for eksempel gjennom antall korrespondentavtaler, kundeforhold med utenlandske og transaksjonsvolum til og fra bankene. Finanstilsynet legger også til grunn at bankene med relativt få EØS-PEP, bør ha forutsetninger for å håndtere risikoen knyttet til disse kundene fordi det i utgangspunktet skal være god tilgang til informasjon om verv og reelt eierskap i disse landene.

4.2.4 Omfang og utvikling

Av de rapporteringspliktige formidler bankene det klart høyeste antallet meldinger om mistenkelige forhold (MT-rapporter). I 2021 ble det formidlet 11 045 MT-rapporter til Økokrim,³² mens i 2022 var tallet 13 703, hvilket er omtrent en dobling over de siste fem årene. Den største andelen av MT-rapportene kommer fra de store bankene, mens mindre banker med færre kunder sender færre MT-rapporter, noe som trolig har sammenheng med antall kunder og risikoen knyttet til bankenes produkter og tjenester.

Anmeldelsestallene for profittmotivert kriminalitet viser en svakt synkende tendens de siste årene.³³ Mye tilsier imidlertid at kriminalitet gjennomført på nett, eksempelvis bedragerier og løsepengevirus, har økt i omfang. En rapport fra Riksrevisjonen viser at bekjempelse av slik kriminalitet i liten grad har blitt prioritert og etterforsket av norsk politi.³⁴ Egenskapene ved datakriminalitet, eksempelvis at det kreves en viss kompetanse for å forstå hva som har foranlediget lovbruddet, at det ofte utføres fra utlandet med tilhørende internasjonale transaksjoner, samt at det av fornærmede kan oppleves som for personlig eller lite hensiktsmessig å anmelde, vil kunne medføre at slik kriminalitet i liten grad anmeldes. Gjennom kundetiltak og transaksjonsovervåking vil bankene ha forutsetninger for å rapportere mistenkelige transaksjoner knyttet til slike lovbrudd, enten gjennom uvanlige banktransaksjoner eller ved at de ser at kundene flytter midler til tjenester som veksler til kryptovalutaer, som er en kjent modus.

³² NRA 2022, s. 42

³³ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/anmeldte-lovbrudd-og-ofre> [lesedato 5. september 2021]

³⁴ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2020-2021/undersokelse-av-politiets-innsats-mot-kriminalitet-ved-bruk-av-ikt/> [lesedato 5. september 2021]

Finanstilsynet utelukker heller ikke at mistanker om misbruk av ulike offentlige kompensasjonsordninger i forbindelse med pandemien kan ha bidratt noe til det økte antallet MT-rapporter. Ifølge SNRA har modusene fra pandemien vist seg også å gjøre seg gjeldende i 2022.³⁵

Selv om det er mørketall knyttet til profittmotivert kriminalitet, og mørketallet trolig blir enda større når lovbruddene i større grad utføres digitalt, antar Finanstilsynet at den sterke veksten i MT-rapportering hovedsakelig er et resultat av økt bevissthet, sterkere regeletterlevelse og økt ressursbruk på antihvitvasking i bankene. Finanstilsynet antar at den økte prioriteringen av etterlevelse på området må ses i sammenheng med ny hvitvaskingslov i 2018, herunder bruk av nye reaksjonsmidler og forsterket tilsyn. Stor medieoppmerksomhet knyttet til internasjonale hvitvaskingskandaler antas også å ha bidratt til økt bevissthet på området.

Det er grunn til å tro at den økte oppmerksomheten og ressursbruken nasjonalt og internasjonalt fører til at mer enkle og kjente moduser for hvitvasking i større grad avdekkes, at kunder i større grad også avvises eller avvikles av banker. Dette vil samtidig medføre utvikling av nye hvitvaskingsmodus. Det er stor grad av innovasjon i betalingstjenestemarkedet, og nye betalingsprodukter og tjenester, ofte grensekryssende og mer effektive å bruke enn tradisjonelle bankløsninger, er sårbare for misbruk til hvitvaskingsformål. En gjennomgående observasjon knyttet til slike nye tjenester er at de som står bak dem, ikke har like stor forståelse av hvitvaskingsrisiko og implementering av regulatoriske krav knyttet til dette. Ved bruk av stadig flere tjenester vil også kombinasjonsrisikoene øke, i og med at bruk av flere ikke-relaterte tjenester fra ulike tilbydere vil gjøre det utfordrende å identifisere et samlet transaksjonsbilde.

4.3 Sårbarhet for hvitvasking

4.3.1 Etterlevelse av hvitvaskingsregelverket

Tilsyn har avdekket at det fortsatt er svakheter i etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket, blant annet ved at

- risikovurderingene i mange banker ikke er tilstrekkelig tilpasset bankens egen virksomhet og lokale forhold, og at restrisikoen etter tiltak vurderes å være lavere enn det synes grunnlag for. De mindre bankene synes ofte å ha svakere risikoforståelse knyttet til hvitvaskingsrisiko enn de større foretakene. Det er utfordringer med å kartlegge reelle rettighetshavere, noe som kompliseres ytterligere hvis kundene er utenlandske juridiske personer.
- det er svakheter i risikoklassifiseringen av egne kunder, herunder vurdering av relevante høyrisikofaktorer, kombinasjonsrisikoer og vektning av disse.
- det er mangler i gjennomføringen av løpende og forsterkede kundetiltak, herunder også manglende kunnskap om hvitvaskingsmodus. Det er avdekket flere tilfeller der forsterkede kundetiltak ofte ikke gjennomføres tilstrekkelig eller i det hele tatt, selv for kunder klassifisert med høy risiko. I den løpende kundeoppfølgingen er det også for lite fokus på kundens atferd, for eksempel endrede transaksjonsmønstre.

³⁵ SNRA 2022, s. 2

- scenarioene ("regelsettingen") i transaksjonsovervåkingen ikke er treffsikre nok, og bankene har ikke gode nok rutiner og praksis for håndteringen av alarmer. Det er gjennomgående mangelfulle scenarioer for bedriftsmarkedskundene.
- det er mangler i undersøkelsen av mistenkelige forhold, både dokumentasjon av undersøkelsene, terskelen for når undersøkelsesplikten inntreffer og restanser for gjennomgang av indikasjoner på mistanke.
- opplæringen i foretakene ofte er mangelfull og gjenspeiles av mangler i gjennomføring av kundetiltak mv.

Finanstilsynet observerer også at svakheter i etterlevelsen av grunnleggende forpliktelser får følgefeil for den øvrige etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket.

4.3.2 IT-sårbarhet

Mangler ved bankenes IT-systemer påvirker etterlevelsen på hvitvaskingsområdet. Mange av systemene som brukes, er ikke integrert med hverandre, og informasjon om kunder som burde vært tilgjengelig på en samlet plattform, ligger på ulike steder, og det svekker forutsetningene for å se helheten i et kundeforhold og slik sett gi tilstrekkelig informasjon for gjennomføring av kundetiltak, risikoklassifisering og undersøkelser og rapportering av mistenkelige forhold til Økokrim. Denne sårbarheten finnes særlig i de større bankene med flere ulike forretningsområder.

Utviklingen av systemer til antihvitvaskingsformål skjer ikke alltid i samarbeid mellom utviklerne og fagpersoner på hvitvaskingsområdet, noe som innebærer risiko for at systemene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynene de er laget for.

Flere banker har videre en for lav bevissthet om begrensningene og sårbarhetene i systemene de anskaffer, og i flere tilfeller erfarer Finanstilsynet at små og mellomstore banker unnlater å tilpasse systemene ved å bruke tilvalg og endre parametere slik at systemene er tilpasset egen virksomhet. Det gjelder særlig for systemer som anvendes for å risikoklassifisere kunder og systemene for den elektroniske transaksjonsovervåkingen.

Finanstilsynet merker seg for øvrig at mange banker benytter et fåtall leverandører av IT-tjenester for etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, noe som gjør at IKT-hendelser ofte rammer et større antall banker samtidig.

4.4 Restrisiko

Bankene er den gruppen rapporteringspliktige med størst antall kunder og transaksjonsvolum, og vil også ha andre rapporteringspliktige som kunder. Tjenestene bankene tilbyr, både innenlands og utenlands, til både personkunder og bedriftskunder, er enkelt tilgjengelige og gjør dem attraktive for dem som ønsker å hvitvaske utbytte av kriminalitet. De mest vanlige produktene innen personmarkedet og bedriftsmarkedet antas å være mest utsatt for hvitvasking på grunn av antallet kunder med tilgang til tjenesten, og at de er enkle å bruke. Enkeltinnskudd av kontanter anses fremdeles å ha høy risiko for hvitvasking, men volumet av transaksjoner er ikke lenger så stort. Mer avanserte bankprodukter i bedriftsmarkedet kan anvendes i tilsløringsfasen hvis kriminelle først får tilgang til dem gjennom for eksempel stråmenn eller selskapsstrukturer. Finanstilsynet anser også at det er særlig høy risiko for

hvitvasking knyttet til "private banking"-tjenester, "trade finance"-produkter og kontanttransaksjoner.

Når banker betjener nesten alle norske foretak, utenlandske foretak og nesten alle myndige personer, vil de nødvendigvis være utsatt for et bredt spekter av både enkle og avanserte hvitvaskingsmoduser knyttet til utbytte fra de fleste typer profittmotivert kriminalitet. Den iboende risikoen for hvitvasking i bankene varierer ut fra blant annet hvilke kunder og kundegrupper de har, og de tjenestene og produktene som tilbys. Bankene med bredest tjenestespekter og høyest geografisk eksponering har høyest iboende risiko.

Finanstilsynet har gjennom tilsynsvirksomheten avdekket vesentlige mangler i flere bankers etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, blant annet knyttet til risikovurderinger, risikoklassifisering av kundemassen, transaksjonsovervåking, gjennomføring av kundetiltak og manglende undersøkelser og rapportering av mistenkelige transaksjoner. Slike mangler vil svekke bankenes forutsetninger for å forstå risikoer knyttet til hvitvasking, samt hvordan de skal innrette seg for effektivt å avdekke at de misbrukes til slike formål.

Kombinasjonen av høy iboende risiko knyttet til tjenester og produkter og mangelfull etterlevelse gjør at Finanstilsynet anser at det er **høy risiko** for at banker misbrukes til hvitvasking.

5 Kredittforetak

5.1 Kredittforetak som rapporteringspliktige

Kredittforetakene kan ta imot finansiering fra allmennheten (ikke innskudd) og yte kreditt og stille garantier for egen regning. Hovedandelen av de 30 selskapene som per 1. januar 2023 hadde kredittforetakskonsesjon, er såkalte boligkredittforetak, hvor bankene har flyttet hele eller deler av sin boliglånsvirksomhet til egne selskaper. De øvrige tilbyr henholdsvis statsstøttede og markedsbaserte eksportkreditter, lån til kjøretøy og maskiner, usikrede forbrukslån, lån til kommunesektoren, mellomlange og langsiktige lån til sparebanker, og næringslån til næringsbygg og -eiendom.

Boligkredittforetakene er opprettet av banker, primært for å sikre gunstige betingelser på innlån til sin boliglånsvirksomhet, noe som oppnås på grunn av den høye sikkerheten knyttet til boligfinansiering. I all hovedsak er det lavrisikolån som flyttes over til boligkredittforetakene, noe som også kan påvirke hvitvaskingsrisikoen. Kunder i et boligkredittforetak vil ofte inngå et kundeforhold knyttet til et boliglån med morbanken, før lånet eventuelt flyttes fra banken til boligkredittforetaket. Det kan også være at boliglån blir etablert direkte i boligkredittforetaket, men ofte slik at en rekke oppgaver, herunder kundekontakt, da utkontrakteres til banken.

5.2 Iboende risiko for hvitvasking

Risikoen for hvitvasking gjennom kredittforetak vil variere ut fra forretningsmodell og kundegruppe. Kredittforetak kan brukes til å hvitvaske midler gjennom nedbetaling av lån med bruk av utbytte fra straffbare forhold.

Både NRA, SNRA og EBAs ML/TF Risk Factor Guidelines viser til at det er hvitvaskingsmoduser knyttet til låneopptak og nedbetaling av lån, eksempelvis rask nedbetaling eller innfrielse, og låneopptak på bakgrunn av falske dokumenter. Modus knyttet til rask nedbetaling og innfrielse er normalt godt kjent for bankene, og Finanstilsynet har gjennom tilsynsvirksomheten sett at slike nedbetalingsscenarioer som regel er en del av bankenes transaksjonsovervåkingsregler, som boligkredittforetakene har utkontraktert transaksjonsovervåkingen til.

Risikoene knyttet til hvitvasking gjennom boligkredittforetak og kredittforetak som tilbyr finansiering av næringseiendom, vil sammenfalle med modus knyttet til hvitvasking gjennom låneopptak til kjøp av bolig og næringseiendom. Modus knyttet til eiendomsmarkedet er beskrevet i eiendomsmeglingskapitlet.

Boligkredittforetakene har en enkel produktsammensetning med svært lav geografisk eksponering.

5.2.1 Omfang og utvikling

Finanstilsynet har ikke holdepunkter for å anta at hvitvasking gjennom kredittforetak øker eller minker i omfang. For boligkredittforetakene vises det imidlertid til beskrivelser av risikoer og sårbarheter knyttet til låneopptak og eiendomsmarkedet, som er beskrevet i kapitlene om henholdsvis bank og eiendomsmegling.

5.3 Sårbarhet for hvitvasking

Ettersom boligkredittforetakene i all hovedsak er datterselskaper i bankkonsern, og som utkontrakterer gjennomføring av kundetiltakene til morbankene, legger Finanstilsynet til grunn at sårbarheter knyttet til den faktiske etterlevelsen i stor grad vil være overlappende mellom kredittforetaket og morbanken. Kredittforetakene er i likhet med andre rapporteringspliktige også pliktige til å tilpasse etterlevelsen etter risikovurdering av egen virksomhet. Dersom etterlevelsen i morbanken er mangelfull, vil dette høyst sannsynlig gjenspeile seg i etterlevelsen til kredittforetaket.

Finanstilsynet noterer en sårbarhet for hvitvasking i forbindelse med at boligkredittselskapene med bakgrunn i omfattende utkontraktering av oppgaver knyttet til antihvitvasking ikke får tilstrekkelig tilpasset etterlevelse på bakgrunn av konkret risiko. Administrasjonen av disse selskapene er ofte svært begrenset på grunn av den tette knytningen til morbanken. Kredittforetaket skal både før avtaleinngåelse og løpende kontrollere at den det utkontrakteres til, har tilstrekkelig evne og kapasitet til å gjennomføre kundetiltakene.

Sårbarheten knyttet til foretakene som ikke er del av en bank, og som tilbyr lån blant annet til næringseiendom, vil trolig likevel være større, siden de ikke er del av større konsernstrukturer med eksempelvis tilhørende risikovurderinger, rutiner og transaksjonsovervåking og da i større grad må utforme tiltak og ordninger på egenhånd.

5.4 Restrisiko

Risikoen knyttet til kredittforetak vil variere på bakgrunn av produktspekter og kundegrupper, men i all hovedsak retter denne foretaksgruppen seg (med noen få unntak) mot personkunder som anses å ha lavere iboende risiko enn bedriftskunder, og som har et begrenset antall lite komplekse produkter, med kjente hvitvaskingsmodus og svært lav geografisk risiko.

Det er variasjon i hvitvaskingsrisikoen til kredittforetakene, avhengig av hvilken forretningsmodell de har.

Finanstilsynet anser at det er **lav risiko** for at boligkredittforetakene misbrukes til hvitvasking. Boligkredittforetakene tilbyr lite sammensatte produkter, kundene generelt har normal risiko, hvitvaskingsmodusene er kjente, og selskapene har svært lav geografisk eksponering.

De øvrige kredittforetakene anses å ha **moderat** risiko, ettersom de er eksponert mot større risikofaktorer, som for eksempel næringseiendom.

6 Finansieringsforetak

6.1 Finansieringsforetak som rapporteringspliktige

Finansieringsforetakene med konsesjon fra Finanstilsynet har ulike forretningsmodeller, følgelig har de også ulike risikoer og sårbarheter knyttet til hvitvasking. Tillatelse til å drive virksomhet som finansieringsforetak kan omfatte blant annet ordinær utlånsvirksomhet, leasing, factoring, valutavirksomhet og annen finansieringsvirksomhet.

Per 1. januar 2023 var det 28 finansieringsforetak i Finanstilsynets virksomhetsregister. Finansieringsforetakene klasseres etter tjenestene som tilbys, men et foretak kan også være registrert i flere klasser. 25 av foretakene er klassert innen "leasing, factoring og annen finansieringsvirksomhet", tre er klassert innen "omsetning av valuta eller andre særlige tjenester", og to er klassert innen "forretninger på foretakets eller kunders regning". Finanstilsynet anser at risikoen for hvitvasking er høy blant foretakene som driver valutavirksomhet. Risikoen forbundet med andre tjenester som tilbys av finansieringsforetak, anses å være lavere.

6.2 Iboende risiko for hvitvasking

Valutavirksomhet

Finanstilsynet antar at mistenkelige kjøp av utenlandsk valuta i all hovedsak vil være utbytte fra kontantgenererende kriminalitet som narkotikaomsetning, hallikvirksomhet, skatteunndragelser og annen arbeidslivskriminalitet.

Det er i utgangspunktet høy risiko for hvitvasking knyttet til kontanttransaksjoner, og det er en risiko for ytterligere tilsløring av midlers opprinnelse når de konverteres til en annen valuta. Risikoen for hvitvasking blir ytterligere forhøyet når det gjøres store enkeltkjøp eller brukes sedler med høy valør. Kjøp av valuta kan også være en forberedelse på fysisk transport

og plassering av utbyttet i utlandet, og kan skje enten via konvertering fra norske kontanter eller ved kortkjøp for midler tilsynelatende tilegnet legitimt. Det er også stor grad av midlertidig utenlandsk arbeidskraft i a-krim-utsatte bransjer i Norge, og utenlandsk valuta kan også brukes til å avlønne disse svart.

SNRA peker på at det er tilfeller i Europa av at kriminelle har infiltrert og/eller overtatt vekslingskontorer, for slik å bruke disse til også å hvitvaske på egne eller andres vegne.³⁶ Trusselen er kjent også i Norge.

Leasing

Leasing-forpliktelse kan også betales med utbytte fra kriminalitet. Både person- og varebiler, samt anleggsmaskiner kan leases, og kan slik også betales med utbytte fra kriminalitet. Det kan dermed ikke utelukkes at kriminelle aktører vil kunne tenkes å lease eksempelvis anleggsmaskiner eller varebiler med utbytte fra kriminalitet. Finanstilsynet kjenner imidlertid ikke til noen straffesaker av denne typen, eller annen informasjon om hvilket omfang dette eventuelt har.

6.2.1 Omfang og utvikling

Ettersom kontantbruk i det norske samfunnet stadig krymper blant forbrukere, vil bruk og anskaffelse av større mengder kontanter fremstå mer påfallende, særlig ettersom dette er en mer tungvint, kostbar og risikabel måte å gjennomføre betalinger på. NRA 2020 beskriver at kriminelle nettverk frakter kontanter utenlands, gjerne ved bruk av pengekurér.³⁷ Den samme indikasjonen følger av diskrepansen mellom deklarete kontanter ut og inn i landet.

6.3 Sårbarhet for hvitvasking

Valutaomsetning innebærer ofte at foretakene har sporadiske kunder som de i liten grad kjenner. Dette forutsetter at foretakene har effektive innledende kundetiltak, som også kan ligge til grunn for eventuelle undersøkelser og rapportering. Finanstilsynet anser at risikoer knyttet til omsetning av valuta er oversiktlige, og hvor risikoen forventes å være godt kjent blant foretakene. Finanstilsynet har imidlertid erfart mangelfull etterlevelse av hvitvaskingsregelverket blant valutaaktører gjennom tilsyn.

6.4 Restrisiko

Både høy iboende risiko, og norske og utenlandske myndigheters erfaringer med mangelfull etterlevelse av hvitvaskingsregelverket blant valutaaktører, tilsier at det er **høy** restrisiko for at norske finansieringsforetak som driver valutaveksling, misbrukes til hvitvasking. Risikoen knyttet til finansieringsforetak med andre forretningsmodeller anses **moderat**.

³⁶ Vedlegg til SNRA 2022, s. 60

³⁷ NRA 2020, s. 28.

7 Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak

7.1 Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak som rapporteringspliktige

Per 1. januar 2023 var det 29 foretak med konsesjon som betalingsforetak (herav fem med begrenset tillatelse), åtte utenlandske betalingsforetak med agenter i Norge og til sammen 263³⁸ agenter for utenlandske betalingsforetak registrert i Finanstilsynets virksomhetsregister.

Norske betalingsforetak med ordinær og begrenset tillatelse

Betalingsforetak med ordinær tillatelse kan tilby betalingstjenester som er nærmere spesifisert i finansavtaleloven. De vanligste betalingstjenestene som tilbys, er gjennomføring av betalingstransaksjoner, pengeoverføringer samt betalingsfullmakt- og kontoinformasjons-tjenester. Betalingsforetak kan få tillatelse til å utføre én eller flere betalingstjenester. I tillegg kan betalingsforetak ha en begrenset tillatelse som kun kan omfatte tjenesten pengeoverføringer, som også har andre begrensninger, som for eksempel totalbeløp for hvor mye de kan overføre per måned. Disse har ikke mulighet for å ha agenter.

Betalingsforetak er en sammensatt gruppe rapporteringspliktige med svært ulike forretningsmodeller og varierende risiko for hvitvasking. Noen betalingsforetak er etablert for å understøtte andre tjenester, som for eksempel låneformidling (crowdfunding), noen håndterer fakturabetaling, mens andre søker å gi forbrukere oversikt over konto og låneforhold i andre finansforetak.

En annen gruppe betalingsforetak tilbyr pengeoverføringer³⁹ til land med svak eller ingen bankinfrastruktur, som gjerne også er å anse som høyrisikoland. Mens denne type betalingsforetak utgjorde en stor andel av betalingsforetakene frem til utgangen av 2018, ser Finanstilsynet at denne typen aktører utgjør en betydelig mindre andel av betalingsforetak med norsk konsesjon. Mens flertallet av betalingsforetak i dag fremdeles retter seg mot privatmarkedet, ser man en økning i betalingsforetak som i tillegg, eller utelukkende, retter seg mot bedriftsmarkedet.

Utenlandske betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak

På samme måte som for andre finansforetak, kan betalingsforetak med hovedsete i en annen EØS-stat melde om grensekryssende virksomhet til Norge.⁴⁰ Dette kan gjøres grensekryssende uten fysisk etablering i Norge, gjennom opprettelse av filial eller gjennom tilknytning av agent. I den videre omtalen av utenlandske betalingsforetak vil risikovurderingen i all hovedsak ta for seg foretak som har tilstedeværelse i Norge gjennom filial eller agent, og som yter betalingstjenesten pengeoverføringer.

Det er etablert seks filialer i Norge, hvorav ett utelukkende yter betalingstjenesten pengeoverføringer. Det er åtte betalingsforetak som har meldt om bruk av agent i Norge, hvorav fire av disse har etablert nettverk av agenter. De to største foretakene har også de

³⁸ Tallet er ikke unike agenter, flere agenter er registrert for mer enn ett nettverk.

³⁹ "Money remittance"

⁴⁰ Denne retten gjelder ikke for betalingsforetak med begrenset tillatelse.

største nettverkene med til sammen 231 av 263⁴¹ registrerte agentforhold. Agentene er som regel mindre foretak slik som kiosker, dagligvarebutikker og reisebyrå. Agenter for utenlandske betalingsforetak opererer i Norge på grunnlag av betalingsforetakets konsesjon i hjemlandet. Agentene i Norge er imidlertid underlagt store deler av det norske hvitvaskingsregelverket.⁴² Finanstilsynet fører tilsyn med deres etterlevelse og kan gi pålegg om retting og tvangsmulkt etter hvitvaskingsloven § 47, eventuelt pålegg om midlertidig stans av virksomhet i Norge.

Betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak sendte 2127 MT-rapporter til Økokrim i 2022, mot 2566 MT-rapporter i 2021.⁴³

7.2 Iboende risiko for hvitvasking

Risikoen knyttet til misbruk av betalingsforetak til hvitvaskingsformål vil variere både ut fra hvilken forretningsmodell betalingsforetaket har, og hvilken type betalingstjeneste foretaket tilbyr. Finanstilsynet vurderer på bakgrunn av erfaringer fra tilsyn, straffe- og forvaltningssaker, og øvrige risikovurderinger, at det for norske betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak, er høyest risiko for hvitvasking knyttet til tjenesten pengeoverføring.

Finanstilsynet vurderer at det er flere sammenfallende risikomomenter for de norske betalingsforetakene og agentene for utenlandske betalingsforetak som tilbyr grensekryssende pengeoverføringer. Blant disse er

- raske overføringer til utlandet
- høy kontantandel i tjenesten
- leilighetskunder – foretakene kjenner kunden i begrenset grad
- tjenester som ofte er enkle å bruke, og det krever lite kunnskap for å benytte dem
- at agentene og foretakene er mindre enheter, hvor økonomiske insentiver til å gjennomføre mistenkelige transaksjoner og kontrollplikter er tydelig i strid med hverandre

Det er imidlertid betydelig flere agenter av utenlandske betalingsforetak enn norske betalingsforetak som overfører penger til utlandet. Agentene er ofte konsentrert geografisk, og en agent kan også være agent for flere nettverk samtidig. Det er derfor enkelt å bruke ulike agenter for å gjøre overføringer av kriminelt utbytte som er mindre iøynefallende for nettverket. Det oppstår også en kombinasjonsrisiko fordi kriminelle kan bruke flere nettverk til overføringer av utbytte til samme mottaker.

Agenter av utenlandske betalingsforetak benyttes ofte for å overføre utbytte av kriminalitet til høyrisikoland. Erfaringer fra straffesaker tilsier at det særlig er utbytte fra kontantgenererende kriminalitet som narkotikaomsetning, hallikvirksomhet og svart arbeid som formidles gjennom betalingsforetak og agenter av utenlandske betalingsforetak, som tilbyr pengeoverføringer. Agenter benyttes også i stor grad i forbindelse med bedragerier utført via sosiale medier, og hvor såkalte pengemuldyr, som gjerne er rekruttert via sosiale medier,

⁴¹ Tall per 13.02.2023

⁴² Jf. hvitvaskingsforskriften § 1-2

⁴³ <https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.549327.no.html>

typisk mottar utbytte på egen bankkonto, tar ut dette i kontanter og formidler midler videre til en mottaker i utlandet på instruksjon, via en agent for et utenlandsk betalingsforetak. Det er også eksempler fra straffesaker på at internasjonale betalingsnettverk er misbrukt i forbindelse med betaling for direkteoverførte overgrep på nett.

Finanstilsynet er også kjent med at misbruk av identiteter til intetanende kunder har forekommet hos flere foretak og agenter, enten som følge av utro tjenere i foretaket, eller ved at foretaket grovt uaktsomt eller forsettlig har tilrettelagt for overføringer ved misbruk av identiteter. I andre tilfeller har det forekommet overføringer av beløp for fiktive personer. Hensikten i slike saker er klart å overføre midler uten at disse kan knyttes til korrekt person, hvilket er en tydelig indikator på at midlene har et ulovlig opphav, eller ulovlig tilsiktet bruk. Finanstilsynet har i noen tilfeller anmodet hjemlandsmyndigheten om å avregistrere agenter grunnet mistanker om befatning med kriminalitet, og i ett tilfelle ble det vedtatt stans av virksomhet for et helt nettverk av agenter tilknyttet et utenlandsk betalingsforetak grunnet mistanke om omfattende hvitvasking av utbytte fra organisert kriminalitet.

Finanstilsynet er videre kjent med at det har skjedd en endring i aktørenes distribusjonskanaler. Betalingsforetak og agenter av utenlandske betalingsforetak som tilbyr pengeoverføringer til utlandet, gjennomfører transaksjoner til utlandet hovedsakelig i såkalte bulktransaksjoner.⁴⁴ Bulktransaksjonen går normalt i etterkant av selve pengeoverføringen, og mottaker er foretakets utenlandske samarbeidspartner, som på forhånd har betalt ut til endelig mottaker av pengeoverføringen. Tidligere ble disse bulktransaksjonene foretatt gjennom banksystemet, men etter at banker har lagt begrensninger på bulktransaksjoner, har betalingsforetakene begynt å transportere pengene fysisk til sine samarbeidspartnere. Flytting av pengestrømmer fra banksystemet til kontantkurærer gir mindre gjennomsiktighet og øker risikoen for hvitvasking.

Straksbetalinger som tilbys av betalingsforetak, kan også benyttes til hvitvaskingshandlinger. Hastigheten på transaksjonene og brukervennligheten vil trolig være attraktiv for kriminelle. På den annen side vil disse transaksjonene være knyttet til kontoer og telefonnummer, slik at både rapporteringspliktige og myndigheter i utgangspunktet har gode forutsetninger for å spore transaksjonene.

Betalingsforetak som tilbyr tjenester som kobles opp mot andre tekniske løsninger, eller mot andre finansforetak, kan imidlertid gjøre at informasjon knyttet til transaksjonen, ende til ende, ikke blir synlig for den enkelte rapporteringspliktige. Denne risikoen antas også å øke dersom betalingsforetaket er etablert i et annet EØS-land og eksempelvis har et annet utenlandsk finansforetak som motpart for transaksjonen. Selv om denne type betalingsforetak er teknologisk avansert og i så måte skulle tilsi høy grad av sporbarhet, kan det likevel være vanskeligere for den enkelte rapporteringspliktige å få oversikt over alle parter som er involvert i en transaksjon når den går via slike foretak. Dette kan være med på å gjøre denne type tjeneste mer attraktiv å bruke for kriminelle i en tilsløringsfase.

7.2.1 Omfang og utvikling

Det foregår stor grad av innovasjon innen betalingstjenesteområdet, både innenfor det som regnes som fintech-bransjen, og innenfor bransjen som driver med pengeoverføring til utlandet. Dette er med på å bidra til at det skjer en forskyvning i markedet for

⁴⁴ Omtalt som "samleoverføring" i norsk oversettelse av pengeoverføringsforordningen, jf. hvitvaskingsforskriften § 10-1.

betalingstjenester som tidligere var forbeholdt banker. Mange av foretakene tilbyr nye betalingsløsninger, eller kobler seg på prosessen i en betalingstransaksjon. For betalingsforetak som driver med grensekryssende pengeoverføringer, ser Finanstilsynet at det meldes om færre agenter, og at løsningene også for denne typen virksomhet blir mer og mer nettbaserte.

7.3 Sårbarhet for hvitvasking

Betalingsforetak og agenter som tilbyr grensekryssende pengeoverføringer

Finanstilsynet har ved tilsyn funnet at betalingsforetakenes etterlevelse av hvitvaskingsregelverket er mangelfull. Dette gjør seg særlig gjeldende for betalingsforetak og agenter av utenlandske betalingsforetak som yter betalingstjenesten pengeoverføringer til utlandet. Foretakenes rutiner er tidvis utdaterte og/eller innholdsmessig svake, og de har ikke gjennomført foretaksspesifikke risikovurderinger. Finanstilsynet erfarer også at det er mangelfull opplæring i pliktene etter hvitvaskingsloven av ansatte og agenter, samt at foretakenes interne kontrollrutiner ikke overholdes i praksis.

Agentnettverkene baserer seg i stor grad på bruken av transaksjonsovervåkingssystemer for å oppdage mistenkelige transaksjoner. Tilsynserfaringer viser imidlertid at treff i disse systemene sjelden kombineres med manuelle kundetiltak utført av agentene. Agentnettverkene kjenner i liten grad kravene til gjennomføring av kundetiltak etter hvitvaskingsloven, og gjennomføring av forsterkede kundetiltak er generelt mangelfull.

Både agenter og betalingsforetak som driver pengeoverføring, er i all hovedsak mindre foretak, hvor det i liten grad er uavhengige roller knyttet til foretakenes kommersielle side og kontrolloppgaver. Foretakene og agentene er slik sett potensielt mer sårbare for misbruk til hvitvaskingsformål.

Kravene for å bli registrert som agent er lavere enn terskelen for å få konsesjon som betalingsforetak, eksempelvis kravet til vandelsattester. Finanstilsynet observerer at kriminelle er forsøkt blitt, eller er blitt, registrert som agent.

Raske betalinger og nye tekniske løsninger

Felles for betalinger gjennom både agenter, betalingsforetak og såkalte straksbetalinger er at de skjer så raskt at det reelt sett kan bli utfordrende å stanse, undersøke og rapportere mistenkelige transaksjoner i henhold til regelverket. I de fleste tilfeller vil midlene kunne spores, men det vil være langt vanskeligere å konfiskere eller inndra disse, særlig hvis de er ført ut av landet. Hvis et utbytte sendes gjennom flere ledd på kort tid, vil springen forvanskes ytterligere.

Foretak som tilbyr nye teknologiske løsninger innen betalingstjenester, har ofte et sterkt fokus på produktutvikling. Ikke alle foretakene gjennomfører nødvendige risikovurderinger av produktet som de ønsker å tilby, før det rulles ut i markedet. Årsaken til dette kan være både manglende oppmerksomhet på etterlevelse av hvitvaskingsregelverket og manglende erfaringsgrunnlag til å gjøre en grundig analyse av hvilke potensial for hvitvasking som ligger i produktet. Dette kan føre til at det kommer nye produkter på markedet hvor sårbarheten for hvitvasking ikke er tilstrekkelig vurdert, som igjen kan føre til at kriminelle tar i bruk de nye løsningene, da kontrollen med disse tjenestene anses å være mindre. Tilsyn i slike foretak har også avdekket mangler i opplæringen, herunder at den generelle opplæringen er for

overordnet, at opplæringen av nøkkelpersoner ikke er tilstrekkelig formalisert og dokumentert, og at det ikke foreligger opplæring tilpasset styret.

Tilsynserfaringer viser at betalingsforetakene generelt utviser manglende evne til å identifisere og håndtere hvitvaskingsrisiko. Basert på rapporter fra Finanstilsynet mottar fra foretakene, er det også identifisert svakheter i etterlevelsen av undersøkelsesplikten og rapporteringsplikten i hvitvaskingsloven §§ 25 og 26. For 2021 rapporterte 17 av 27⁴⁵ betalingsforetak at de for perioden hadde gjennomført undersøkelser etter § 25, og kun åtte foretak oppga å ha rapportert mistenkelige transaksjoner til Økokrim.

7.4 Restrisiko

Betalingsforetakene er en sammensatt gruppe, og risikoen for hvitvasking vil variere med forretningsmodellen og tjenesten som ytes.

Risikoen knyttet til de betalingsforetakene og agenter som gjennomfører pengeoverføringer til utlandet, anses som meget høy, både på grunn av iboende egenskaper, eksempelvis at midlene overføres raskt, ofte til høyrisikoland, og at transaksjonene i stor grad betales kontant. Erfaring fra tilsyn har også vist at etterlevelsen på området i mange tilfeller er svært mangelfull. Enkelte foretak og agenter har tilrettelagt for gjennomføring av mistenkelige transaksjoner.

Terskelen for å bli registrert som agent for utenlandsk betalingsforetak anses å være lav sammenholdt med risikoen for hvitvasking. Det oppstår dessuten kombinasjonsrisiko fordi flere nettverk kan brukes simultant, og at tjenestene er enkle å bruke. Betalingsforetakene og agentene vil imidlertid i stor grad ha personkunder, som anses å ha lavere risiko for hvitvasking enn bedriftskunder. Betalingsforetak og agenter vil i liten grad brukes til hvitvasking av større enkeltbeløp, men erfaringer fra tilsyn og straffesaker viser at enkeltkunder like fullt kan ha flyttet betydelige utbytter ved hjelp av slike tjenester.

Iboende risiko og gjennomgående svak etterlevelse bidrar til at risikoen for at slike foretak misbrukes til hvitvaskingsformål anses å være **høy**.

8 E-pengeforetak

8.1 E-pengeforetak som rapporteringspliktige

Med elektroniske penger (e-penger) menes en elektronisk lagret pengeverdi representert ved en fordring på utstederen, som er utstedt etter mottak av midler for å utføre betalingstransaksjoner, og som er anerkjent som betalingsmiddel av andre foretak enn utstederen, jf. finansforetaksloven § 2-4 annet ledd.

Utstedelse av e-penger er i utgangspunktet konsesjonspliktig og kan kun utføres av banker, kredittforetak og e-pengeforetak, samt av utenlandske kredittinstitusjoner og e-pengeforetak som har adgang til å drive slik virksomhet i Norge, jf. finansforetaksloven § 2-4 første ledd.

⁴⁵ Enkelte av disse hadde ikke startet opp virksomheten i 2021.

E-pengeforetak kan drive e-pengevirksomhet, samt betalingstjenestevirksomhet dersom de innehar slik tillatelse. E-pengeforetak kan ha distributører som innløser og distribuerer e-penger på vegne av foretaket.

E-pengeinstrumenter kan i hovedsak deles i følgende kategorier:

- Forhåndsbetalte kort: Kortet kan være personlig (identifisert kortholder) eller upersonlig (anonym kortholder). Upersonlige kort tillates utstedt etter hvitvaskingsregelverket dersom det er knyttet beløpsgrenser til kortene, jf. hvitvaskingsforskriften § 4-2 bokstav b. Upersonlige forhåndsbetalte kort selges ofte gjennom distributører som ikke har salg av e-penger som sin hovedvirksomhet, eksempelvis i kiosker. Det er per i dag ingen norske e-pengeforetak som utsteder upersonlige forhåndsbetalte kort, men kort utstedt av utenlandske foretak selges hos norske distributører.
- Vouchers: Vouchers ligner på forhåndsbetalte kort, men fordi voucheren ofte er en kode lagret på et elektronisk medium, er disse enklere å sende til personer over hele verden.
- E-wallets: En E-wallet er en digital e-pengekonto som det knyttes ett eller flere betalingsinstrument til, eller som det kan utføres betalingstransaksjoner fra uten bruk av betalingsinstrument. Kunden vil som regel kunne sette midler inn på sin E-wallet til enhver tid.

I tillegg kan det bemerkes at elektronisk lagret pengeverdi som benyttes til å gjennomføre betalingstransaksjoner innenfor nettverk som nevnt i finansforetaksforskriften § 1-7 bokstav k eller l, er unntatt konsesjonsplikt selv om definisjonen av e-penger er oppfylt, jf. finansforetaksloven § 2-4 tredje ledd.

E-penger kan benyttes i den utstrekning brukerstedet aksepterer det. Flere e-pengeutstedere har inngått avtaler med kortselskaper som Visa og Mastercard for å sikre aksept av brukersteder.

Gjennomføring av betalingstransaksjoner med e-penger vil være underlagt de samme reglene og vil ha samme sporbarhet som betalingstransaksjoner for øvrig, bortsett fra at det i hvitvaskingsloven er gjort unntak fra krav om kundetiltak ved etablering av kundeforhold og bruk av e-penger under visse vilkår.⁴⁶

E-pengeforetakene med norsk konsesjon har en rekke ulike forretningsmodeller, blant annet betaling av regninger for personkunder gjennom telefonregning, betalingsløsninger til større arrangementer og betalingsløsninger for helseforetak. Forretningsmodellen vil i stor grad være bestemmende for risikoen knyttet til hvitvasking. Per 1. januar 2023 var det fem e-pengeforetak med norsk konsesjon, og samtlige har én eller flere betalingstjenester.

E-pengeforetakene sendte 13 MT-rapporter til Økokrim i 2022 og 14 i 2021.⁴⁷

⁴⁶ Vilkår følger av hvitvaskingsforskriften § 4-2 første ledd bokstav b

⁴⁷ <https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.475337.no.html>

8.2 Iboende risiko for hvitvasking

E-pengeinstrument er velegnet til å utføre anonyme betalinger og uttak, samt flytte penger anonymt over landegrenser, blant annet fordi 1) e-pengeinstrumenter på nærmere vilkår kan utstedes og brukes uten krav til kundetiltak, 2) e-pengeforetak kan benytte seg av distributører som kan selge forhåndsoppfylte e-pengeinstrumenter, innløse e-penger og foreta etterfylling av utstedte e-pengeinstrumenter uten at distributøren selv er rapporteringspliktig eller omfattet av hvitvaskingsregelverket, og 3) e-pengeinstrumenter kan utstedes i såkalte begrensede nettverk, eller for et begrenset utvalg av varer og tjenester uten at utsteder blir rapporteringspliktig. Dette innebærer at e-pengeinstrumenter vil være velegnet til å hvitvaske midler. Risikoen påvirkes av e-pengeinstrumentets anvendelsesområde.

Distribusjonsrisikoen kan anses høy fordi distributørene ikke er underlagt selvstendige rapporteringskrav, og fordi de må antas å ofte være fysiske og juridiske personer som har liten eller ingen kjennskap til antihvitvaskingsarbeid. Typisk vil distributører være utsalgssteder eller nettstedet som ikke har distribusjon som hovedvirksomhet. Risikoen påvirkes av om distributøren etterfyller kunders e-pengeinstrument, bruksområdet til e-pengeinstrumentet og om e-pengeinstrumentet kan benyttes til uttak av kontanter.

FATF har pekt på følgende typologier knyttet til misbruk av e-pengeprodukter:

Bruk av mellommann

I likhet med debet- og kredittkort generelt så er det utfordrende å sikre at brukeren av et e-pengeinstrument er den samme som e-pengeinstrumentet ble utstedt til. Det vil si at e-pengene kan utstedes til A, men i realiteten brukes av B uten at dette oppdages av utsteder eller brukersted. For individer som befinner seg på sanksjonslister eller PEP-lister, vil det derfor være mulig å anskaffe e-penger ved å gjøre bruk av en mellommann. Internasjonalt finnes det eksempler på at denne modusen er benyttet i forbindelse med hvitvasking.⁴⁸

Bruk av andres identitet

E-penger utstedes ofte gjennom digitale kanaler uten at kunden møter opp personlig. Internasjonalt finnes det eksempler på at kriminelle har benyttet denne svakheten til å få utstedt e-penger til seg selv gjennom bruk av andres identitet eller falsk identitet. Det finnes også eksempler på at kriminelle ved hjelp av hacking har overført midler fra selskaper og personer til utsteder, for å så få tilsendt e-pengekort til seg selv.⁴⁹

Aktiv medvirkning fra e-pengeforetaket

Internasjonalt finnes det eksempler på at e-pengeforetak bevisst har unnlatt å utføre kundetiltak, og utstedt e-penger og gjennomført betalingstransaksjoner i den hensikt å medvirke til hvitvasking. Det finnes også eksempler på at dette er gjennomført ved bevisst å bruke ukvalifisert personell i transaksjonsovervåking.⁵⁰

Også i NRA vurderes e-pengeforetak å inneha betydelig risiko for hvitvasking. Dette knyttes særlig til bruk av upersonlige forhåndsbetalte kort og såkalte neobank, som tilbyr banklignende tjenester via en app eller en nettside.⁵¹

⁴⁸ FATF, Money Laundering Using New Payment Methods, October 2018, s. 37–38

⁴⁹ Ibid., s. 41–42

⁵⁰ Ibid., s. 44–45.

⁵¹ NRA 2022, s. 49

8.2.1 Produkt- og tjenesterisiko

Anonyme e-pengeinstrument, det vil si e-pengeinstrument som kan anskaffes med kontanter eller andre anonyme betalingsmidler, eller som er unntatt kundetiltak, anses å ha en høy risiko for hvitvasking. Internasjonalt finnes det også kjente eksempler på at slike instrumenter er brukt av personer på sanksjonslister for å flytte midler grensekryssende. Ifølge NRA knytter risikoen for hvitvasking via e-pengeforetak seg særlig til bruk av upersonlige forhåndsbetalte kort utstedt av utenlandske foretak som selges hos norske distributører.⁵²

Øvrige e-pengeinstrumenter som ikke er unntatt krav om, eller som kun kan lades opp ved banktransaksjoner fra kunders bankkontoer, vil ikke fremme anonymitet, og kan antas å ha en tilsvarende risiko som øvrige betalingstjenester. Risikoen vil i likhet med betalingstjenester for øvrig differensiere avhengig av betalingsstrømmenes destinasjon og muligheten for uttak eller innløsning i kontanter.

Foretak som utsteder e-pengeinstrumenter i et begrenset nettverk eller kun for kjøp av bestemte varer og tjenester,⁵³ er unntatt både konsesjonsplikt og rapporteringsplikt i sin helhet. Fraværet av myndighetskontroll og plikter etter hvitvaskingsregelverket kan i utgangspunktet gjøre foretakene sårbare for misbruk av kriminelle nettverk til hvitvasking. Det antas likevel at disse e-pengeinstrumentene er av mindre interesse for kriminelle grunnet e-pengeinstrumentenes begrensede anvendelsesområde.

SNRA anser risikoen knyttet til e-pengeprodukter å være betydelig.⁵⁴ Produktene anses å være attraktive for kriminelle, blant annet på grunn av muligheten for å flytte store pengestrømmer, spesielt ved bruk av forhåndsbetalte kort eller vouchers som drar nytte av unntak fra kundetiltak, at de kan benyttes både online og offline, og kan kjøpes med kontanter. Kriminelle kan benytte enten anonyme e-pengeprodukter, det vil si uten kundetiltak, eller misbruke ikke-anonyme produkter, for eksempel ved å omgå verifiseringstiltak ved bruk av falske eller stjålne identiteter, bruke stråmenn mv.⁵⁵

Ifølge NTAES' trusselvurdering (2017) utgjør anonyme forhåndsbetalte kort og vouchers høy risiko for hvitvasking. Produktene kan kjøpes anonymt med kontanter, men er begrenset til relativt små beløp per kjøp. Produktene kan benyttes ved et stort antall brukersteder i Norge og utlandet. Et utvalg straffesaker som er gjennomgått, viser at anonyme forhåndsbetalte kort benyttes til å hvitvaske utbytte, skjule spor og overføre anonymt i innland og utland.⁵⁶

I norske butikker selges vouchers med begrensning på inntil 1000 kroner. For å kunne unndra større beløp, må man kjøpe flere vouchers. Utenlandske tilbydere selger vouchers med vesentlig høyere beløp. Én tjeneste selger enkeltvouchers til 50 000 kroner, uten antallsbegrensning. Høye beløpsgrenser uten begrensninger i antall kjøp, kombinert med potensialet for å være anonym, medfører at tjenesten utgjør en høy trussel for etatens bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Straffesaksdokumenter viser at vouchers hovedsakelig benyttes til å gjøre innskudd på brukerkonto hos utenlandske spillskaper. Betalingskort kan også benyttes for uttak.⁵⁷

⁵² NRA 2022, s. 49

⁵³ Jf. PSD 2 artikkel 3 k (i) og (ii)

⁵⁴ Vedlegg til SNRA 2022, s. 69

⁵⁵ Vedlegg til SNRA 2022, s. 67

⁵⁶ NTAES, Nyere betalingstjenester trusselvurdering, s. 8

⁵⁷ NTAES, Nyere betalingstjenester trusselvurdering, s. 10

E-wallets, samt ikke-anonyme forhåndsbetalte kort, utgjør en moderat risiko ifølge NTAES' rapport. NTAES peker på at e-wallets-tjenester ved flere tilfeller er benyttet i forbindelse med økonomisk kriminalitet. E-wallets er enkelt tilgjengelige på nett, lett å bruke og kan benyttes i et stort utvalg av norske og utenlandske nettbutikker. Tjenestene tilbys over hele verden. Dette gjør tjenesten egnet til å flytte utbytte av økonomisk kriminalitet ut av landet med begrenset sporbarhet. Tilbydere av E-wallets er utenlandske, men de fleste av dem har driftskonto i norsk bank. Dette innebærer at når norske kunder gjør innskudd på E-wallet, fremkommer ikke dette av Valutaregisteret. E-wallets er i tillegg mulig å kombinere med flere av de anonyme betalingstjenestene, blant annet forhåndsbetalte kort og vouchers, for å sette inn og for å ta ut midler fra E-walleten.⁵⁸

8.2.2 Geografisk risiko

Grunnet digitaliseringen innen e-pengemarkedet anses ikke geografisk tilknytning som sentralt ved vurdering av risiko. Derimot vil jurisdiksjonen et e-engeinstrument faller inn under, ha betydning grunnet i) nasjonalt valg i EUs hvitvaskingsregelverk, som åpner for unntak fra krav om kundetiltak på nærmere vilkår, og ii) hjemstatsmyndighetenes oppfølging av tilsynssubjekter. Norge har inntatt unntak for kundetiltak i hvitvaskingsforskriften § 4-2, med vilkår tilknyttet beløpsgrense m.m. I Prop. 40 L (2017–2018) til hvitvaskingsloven, punkt 5.2.5 fremgår det at Electronic Money Association (EMA) *"viser til at ca. 93 prosent av e-penger utstedt under tredje hvitvaskingsdirektiv har vært unntatt krav om kundetiltak."* Anslaget synes å være svært høyt og kan indikere at unntakene for kundetiltak anvendes ukritisk, og/eller at det er flere foretak som yter konsesjonspliktig e-engevirksomhet uten tillatelse.

8.2.3 Omfang og utvikling

Det finnes kun et fåtall e-engeforetak i Norge i dag, og flere av dem har hovedsakelig produkter som i mindre grad anses attraktive for å hvitvaske penger eller finansiere terror, herunder produkter rettet mot konserter, festivaler, betaling av avgifter/regninger, eksempelvis parkering, lading av elbil, betaling for legebesøk etc. Undersøkelser knyttet til enkelte produkter viser at det i de seneste årene er utstedt elektroniske penger for relativt betydelige beløp.⁵⁹

Internasjonalt synes det å være en økning i antall nyetablerte utstedere av e-penger ettersom blant annet en rekke nyetablerte fintech-selskaper har tatt eller ønsker å ta i bruk e-engeinstrumenter i sin virksomhet. Finanstilsynet kan ikke utelukke, men kjenner heller ikke til eksempler på, at norske e-engeforetak og deres produkter er misbrukt i noe betydelig omfang i forbindelse med profittmotivert kriminalitet.

8.3 Sårbarhet for hvitvasking

Finanstilsynets kontakt med selskaper generelt som befinner seg i en nyetableringsfase, tilsier at selskapene ofte har mindre ressurser og kompetanse innen finansregulatorisk juss, samt at de i sin risikovurdering legger for stor vekt på at midlenes opprinnelse er kontrollert av foregående rapporteringspliktige i betalingskjeden. Dette kan medføre at foretakene legger mindre vekt på plikter etter hvitvaskingsregelverket, hvilket igjen øker deres sårbarhet for å bli misbrukt til hvitvasking.

⁵⁸ NTAES, Nyere betalingstjenester trusselvurdering, s. 11.

⁵⁹ Finanstilsynet, Risikovurdering hvitvasking og terrorfinansiering 2019, s. 6

8.4 Restrisiko

Internasjonalt anses det å være høy risiko forbundet med anonyme forhåndsbetalte kort. Etersom slike kort ikke tilbys av norske e-pengeforetak, og de øvrige e-pengeproduktene som tilbys av norske aktører anses å ha en lavere risiko, samt at det er et oversiktlig antall foretak med norsk e-pengekonsesjon, vurderer Finanstilsynet at risikoen for hvitvasking i norske e-pengeforetak er **moderat**.

9 Forsikringsforetak og forsikringsformidlingsforetak

9.1 Forsikringsforetak og forsikringsformidlingsforetak som rapporteringspliktige

De rapporteringspliktige foretakene innenfor forsikringsområdet er, jf. hvitvaskingsloven § 4 (1) bokstav

- j) forsikringsforetak,
- k) foretak som driver forsikringsformidling som ikke er gjenforsikringsmegling

Forsikringsforetak kan være livsforsikringsforetak, skadeforsikringsforetak eller kredittforsikringsforetak. Pensjonskasser er ikke omfattet av hvitvaskingsloven.

Forsikringsformidlingsforetak er en samlebetegnelse på forsikringsagentforetak og forsikringsmeglerforetak. En vesentlig forskjell mellom disse er at forsikringsagentforetak opererer på vegne av forsikringsforetaket, mens forsikringsmeglerforetak skal være uavhengige av forsikringsforetak og gi forsikringstaker råd om forsikringsløsninger.

Per 1. januar 2023 hadde 11 livsforsikringsforetak og 51 skadeforsikringsforetak tillatelse til å drive virksomhet i Norge. I tillegg var det åtte filialer av utenlandske livsforsikringsforetak og 24 filialer av utenlandske skadeforsikringsforetak i Norge. 2275 forsikringsformidlingsforetak var registrert i Finanstilsynets virksomhetsregister per 1. januar 2023.

Forsikringsforetak sendte 320 MT-rapporter til Økokrim i 2021, og 409 MT-rapporter i 2022.⁶⁰ Ingen forsikringsmeglerforetak og forsikringsagentforetak rapporterte i 2021 eller 2022 om mistenkelige forhold.⁶¹

Forsikringsforetak

Det norske markedet for livsforsikring domineres av fire større foretak. Rangert etter brutto forfalt premie står de fire største foretakene for om lag 3/4 av markedsandelen innenfor livsforsikring, mens tjue mindre foretak står for de resterende 1/4.⁶²

⁶⁰ <https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.565566.no.html>

⁶¹ Banker, forsikringsforetak eller foretak med andre konsesjonstyper som har sendt MT-rapporter, kan ved siden av hovedvirksomheten ha tillatelse til å drive forsikringsagentvirksomhet. Slike MT-rapporter kan dermed også omhandle forsikringsagentvirksomheten.

⁶² Finans Norges markeds- og regnskapsstatistikk pr. 30.09.2022

Det norske markedet for skadeforsikring er sammensatt. Et fåtall store forsikringsforetak har svært høy markedsandel innenfor privat- og næringslivsforsikring. Samtidig finnes det en rekke mindre skadeforsikringsforetak som enten har et geografisk avgrenset marked, som tilbyr produkter i én bransje eller i et fåtall bransjer, eller som tilbyr et bredt spekter av forsikringsprodukter. I tillegg finnes større skadeforsikringsforetak som opererer innenfor smale produktområder, som eksempelvis maritim og energi.

Forsikringsformidlingsforetak

En del forsikringsavtaler selges gjennom forsikringsformidlingsforetak, og mange av disse håndterer klientmidler gjennom premieinnkreving og/eller erstatningsutbetalinger på vegne av forsikringsforetaket. Finanstilsynet antar at hvitvaskingsrisikoen øker der det skjer transaksjoner gjennom flere ledd, men forsikringsformidlingsforetakene er også omfattet av hvitvaskingsregelverket slik at ytterligere ett ledd har mulighet til å avdekke hvitvaskingsrisiko. På den annen side kan det være at kontrollen ikke blir like god i hvert av leddene fordi det legges til grunn at andre aktører i kjeden har utført eller vil utføre disse kontrollene.

9.2 Iboende risiko for hvitvasking

Hvitvasking gjennom et forsikringsforetak eller forsikringsformidlingsforetak kan skje når kunder betaler forsikringspremie, og eventuelt ved innbetalinger til sparing/investering med illegale midler, og forsikringsforetaket utbetaler til kunden eller en tredjepart. Det regnes også som hvitvasking før utbetaling, der en forsikringskunde for eksempel har fått plassert illegale midler i en kapitalforsikring. Midlene er hvitvasket ved at de ser ut til å komme fra et forsikringsforetak.

Hvitvasking gjennom forsikringstjenester kan eksempelvis skje på følgende måter:

Betaler eller mottaker er en annen

Generelt vil sannsynligheten for at transaksjonen utgjør et ledd i hvitvasking øke der utbetalingen eller returpremien skal gå til en annen enn den som foretok innbetalingen. Det samme gjelder der innbetalingene til forsikringsforetak eller forsikringsformidlingsforetak er fra en annen enn forsikringstaker.

Oppsigelse av forsikringsavtale for å få utbetalt ristorno og feilinnbetaling

Hvis en kunde sier opp en forsikringsavtale, vil premien for gjenstående periode (ristorno) bli tilbakebetalt fra forsikringsforetaket. Kunden kan tegne en forsikring, innbetale premie, si opp forsikringen og få utbetalt restpremien. Midlene virker da å ha et legitimt opphav ved at de kommer til kunden fra et forsikringsforetak.

Et forhold beslektet med dette er at en kunde innbetaler for mye i premie ved en "feil", for eksempel ved å taste en null for mye i beløpet i nettbanken. En del av innbetalingen skal da betales tilbake, og dette kan være en betydelig sum.

Forsikringsprodukter med store forsikringssummer gir større risiko

Det antas at det er liten risiko for hvitvasking ved forsikringer med relativt små forsikringssummer. Kunden kan imidlertid tegne en rekke forsikringer, som hver for seg ikke er mistenkelige ut fra beløpenes størrelse, men som samlet sett utgjør en betydelig forsikringssum eller et betydelig ristornobeløp.

Inn-/utbetaling for avtaler med sparing/investering

I livsforsikring med spare-/investeringselement kan en kunde opprette en avtale og innbetale større beløp, gjerne i flere omganger, over tid. Det vil normalt være avtalt at utbetaling under avtalen skal løpe fra et bestemt tidspunkt frem i tid, enten som et engangsbeløp eller som jevnlig utbetalinger over en periode. I disse tilfellene vil et forsøk på hvitvasking være langsiktig ved at utbytte fra straffbar handling ikke kan benyttes før utbetaling skal skje.

Denne formen for hvitvasking vil normalt bare kunne skje ved individuelle avtaler fordi det i kollektive ordninger i liten grad er åpning for individuelle tilpasninger for det enkelte medlem, og premien normalt ikke betales av medlemmet selv, men av forsikringstaker (typisk arbeidsgiver).

Forsikringsobjektet anskaffet ved ulovlige midler

Når en kunde tegner en forsikring, kan objektet som forsikres, være skaffet til veie ved hjelp av midler som er utbytte fra en straffbar handling. Dette kan være dyre enkeltgjenstander som smykker og kunst, omfattende oppgradering av bolig eller kjøp av kostbare biler. Det er ikke tegning av forsikringen i seg selv som utgjør hvitvaskingen, men tidligere transaksjoner. Det foreligger i disse tilfellene ikke risiko for hvitvasking gjennom forsikringsforetaket, men foretaket kan oppdage at det har forekommet mistenkelige/ulovlige transaksjoner, eksempelvis hvis foretakets kunnskap om kunden tilsier at det er unormalt at denne kunden skulle skaffet seg en slik gjenstand. Det er ikke et krav om at transaksjonen skal være gjennomført hos den rapporteringspliktige for at undersøkelses- og rapporteringsplikten inntreffer. I hvitvaskingsloven er ikke rapporteringsplikten begrenset til en mistenkelig transaksjon, men til forhold som gir grunnlag for mistanke om hvitvasking.

Premiebetaling

Hvis midlene som innbetales er til sparing/investering, i praksis kun for enkelte livsforsikringsprodukter, vil dette være hvitvasking hvis pengene stammer fra utbytte av en straffbar handling.

Hvis en kunde ønsker å betale i kontanter, kan dette være en indikasjon på at midlene er skaffet på ulovlig vis. Dette skjer nå så sjelden at foretakene antas å være oppmerksomme på risikoen. Det antas videre at de fleste forsikringsforetakene ikke har mulighet til å ta imot eller administrere kontantinnbetalinger. Risikoen for hvitvasking gjennom kontantinnbetaling i forsikring anses å være ubetydelig.

Skadeoppgjør/svik

I skadeoppgjør kan en tenke seg tilfeller der hvitvasking er kombinert med svik, for eksempel ved at det tegnes en forsikring på en stjålet båt. Kunden senker/tenner på båten for så å kreve erstatning. Selve handlingen for å få erstatningsutbetaling er svik. Ved utbetaling av erstatningen er utbyttet fra tyveriet blitt hvitvasket gjennom forsikringsforetaket. Hvitvasking kan også forekomme uten at det foreligger svik, ved at det utbetales erstatning for et objekt som i utgangspunktet er stjålet eller kjøpt for utbyttet av en straffbar handling.

Andre eksempler på hvitvasking er et forsikret varelager hos en kunde som driver butikk/restaurant, inneholder smuglervarer, som sprit, kjøtt eller sigaretter. Utbetales det erstatning for et skadet varelager med smuglervarer, vil forsikringsforetaket ved utbetalingen bli benyttet til å hvitvaske utbytte fra smuglingen.

9.2.1 Produkt- og tjenesterisiko

Risikoen for hvitvasking vil variere avhengig av hva slags forsikringsprodukter som tegnes. Skadeforsikring er antatt å være mindre utsatt enn livsforsikring, slik at rene risikoforsikringer anses mindre utsatt enn forsikringsprodukter som inneholder elementer av sparing/investering.

9.2.1.1 Livsforsikring

Livsforsikringsprodukter kan forenklet kategoriseres som kombinerte spare- og risiko- produkter eller rene risikoprodukter. Spareforsikring omfatter pensjons- og kapitalforsikring, mens risikoforsikring omfatter livs-, syke- og ulykkesforsikring. Utbetalingen kan være engangsbeløp eller en periodisk utbetaling.

I livsforsikring er det i mange tilfeller ikke kun risikopremien som innbetales, men også innbetalinger til sparing/investering. Dette er midler som skal komme til utbetaling på et senere tidspunkt. I prinsippet kan kunden bestemme hvilket beløp som skal innbetales (produktavhengig), men i praksis er de fleste avtaler med sparing/investering kollektive avtaler. I disse typer avtaler er det liten fleksibilitet på innbetaling og uttak, og premien betales ofte av forsikringstaker, typisk arbeidsgiver.

Produkter som antas å være mest egnet for hvitvasking, er individuelle livsforsikringsavtaler med stort innslag av spare-/investeringselement og der gjenkjøpsverdien/innstående saldo relativt lett kan realiseres. Dette er typisk investeringsprodukter som har et lite forsikringselement og muligheter for betydelige investeringer. Pensjonsinnretningene benytter ulik benevnelse for slik individuell kapitalforsikring. Finans Norges markeds- og regnskapsstatistikk med foreløpige tall for 2022 viser at årlig brutto forfalt livsforsikringspremie utgjorde 134 mrd. kroner totalt, hvorav individuell kapitalforsikring utgjorde 14,4 mrd. kroner, slik at det utgjorde om lag 10 prosent av de samlede innbetalte premiene.

For livsforsikringsforetakene, med noen få unntak, er privat kollektiv pensjon det klart dominerende produktet. Kollektive forsikringer er lite egnet for hvitvasking. Forsikringstakeren (foretaket) kan imidlertid opprette en kollektiv avtale for å hvitvaske midler. Det antas at risikoen for dette vil være størst i mindre foretak som driver virksomhet i en bransje med betydelig kontantstrøm der det enklere kan forekomme svart omsetning. Eksempel på dette kan være mindre håndverkerbedrifter.

Livsforsikringsavtaler er normalt langsiktige og derfor ikke hensiktsmessige for personer som ønsker en relativt rask tilgang til hvitvaskede midler. I livsforsikring kan man pantsette en kapitalforsikring, jf. forsikringsavtaleloven (fal.) §§ 15-8 og 19-13 annet ledd, og dette kan gi relativt rask tilgang til pengene. Det er også mulig å pantsette ytelser i kollektive forsikringer, jf. fal. § 19-13 annet ledd. Finanstilsynets erfaring er imidlertid at pantsettelse er lite utbredt.

9.2.1.2 Skadeforsikring

Innenfor skadeforsikring antas det at risikoen for hvitvasking øker ved forsikringer av verdigjenstander, som eksempelvis klokker, smykker, våpen og optikk. Innenfor motorforsikring antas det at risikoen øker ved forsikring av enkelte biltyper som er populære i kriminelle miljøer. Dersom biler eller båter forsvinner helt ved en forsikringshendelse, vil hendelsesforløpet vanskelig la seg spore, og risikoen antas å øke. Andre eksempler kan være forsikring av veddeløpshester, eller fullverdiforsikring av eiendom som kjøpes eller pusses opp med illegale midler.

9.2.2 Transaksjonsrisiko

Ved feilinnbetaling av forsikringspremie kan det bli betydelige beløp kunden har krav på å få tilbake. Imidlertid antas det at foretakene gjennom sine rutiner kan fange opp de tilfellene der store beløp skal tilbakebetales. Generelt antas risikoen for hvitvasking å øke dersom foretaket betaler ut oppgjør etter en skadehendelse eller andre utbetalinger til andre enn kunden. Systemer for avstemming av at en konto faktisk tilhører kunden, antas å redusere denne risikoen.

9.2.3 Geografisk risiko

De fleste norske forsikringsforetak driver hovedsakelig virksomhet i Norge. Ett unntak fra dette er sjøforsikringsforetakene med utpreget internasjonal virksomhet. Her er det i det vesentlige store forsikringsrisikoer med en grundig tegningsprosess.

De norske livsforsikringsforetakene har i det alt vesentlige norske kunder. Det er ingen indikasjoner på at risikoen for hvitvasking varierer geografisk i Norge.

9.2.4 Omfang og utvikling

Rapportering av mistenkelige transaksjoner i forsikring utgjør en mindre andel av den totale rapporteringen. Videre er det få eksempler på straffesaker som omfatter tilfeller av hvitvasking gjennom forsikring. Det foreligger ikke tilgjengelig informasjon fra politiet om henlagte saker. Det er derfor vanskelig å vite i hvilken grad forsikringsforetak er utsatt for (forsøk på) hvitvasking.

Antall MT-rapporter i forsikring har økt hvert år i perioden 2018–2022, fra 108 i 2018 til 409 i 2022. Finanstilsynet antar at økningen skyldes økt oppmerksomhet og bedre etterlevelse av foretakene, snarere enn endringer i kriminalitetsbildet og truslene.

9.3 Sårbarhet for hvitvasking

Gjennom både dokumentbaserte og stedlige tilsyn har Finanstilsynet avdekket mangler ved etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket hos forsikringsforetak og forsikringsformidlingsforetak. I flere tilfeller har forsikringsforetakene, og i enda større grad forsikringsformidlingsforetakene, hatt mangelfulle risikovurderinger og rutiner, og utilstrekkelig opplæring. Rutinene er ofte lite konkrete, med for stort skjønnsrom for kunderådgivere, og de dekker ofte ikke tilstrekkelig håndtering av avviking og avvising av kundeforhold, rapportering til Økokrim, informasjonshåndtering og lagring av opplysninger. Videre observeres det at foretakene ikke skiller mellom rutiner for svik og for antihvitvasking. Dette underbygges av signaler fra bransjeorganisasjoner som tilsier at de fleste tilfeller av mistanke om hvitvasking, har kommet frem i forbindelse med foretakenes behandling av sviksaker. Svindelbekjempelse og antihvitvaskingsarbeid kan henge nøye sammen, men det er viktig at foretakene er bevisst skillete for å unngå at en overser hvitvasking.

Ettersom skadeforsikringsforetak hovedsakelig er unntatt plikten til å gjennomføre kundetiltak for kunder, vil dette øke risikoen for at foretakene fokuserer på å definere bort risiko, fremfor å håndtere den. Det er også eksempler på at risikovurderingen, risikoklassifiseringen og håndteringen med tiltak, mangler helhetlig logikk.

Forsikringsforetak med få kunder og omfattende tegnings- og skadeoppgjørprosesser, slik som sjøtrygdslagene (og de mindre sjøforsikringsforetakene), antas å ha god lokalkunnskap og kjennskap til kundene. For slike foretak kan det være en høyere terskel for å foreta kundetiltak og rapportere mistenkelige transaksjoner nettopp som følge av at foretaket kjenner kunden godt.

Der forsikringsforetak har utkontraktert virksomhet, er det avdekket mangelfull styring og kontroll med etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket hos oppdragstaker. Et typisk eksempel på det er der forsikringsforetak og bank er i samme konsern/gruppe, og forsikringsforetaket har lagt til grunn at banken som salgsledd oppfyller kravene etter regelverket, uten at dette er kontrollert eller forsøkt styrt i tilstrekkelig grad.

Det generelle inntrykket er likevel at forsikringsforetakene (og forsikringsformidlingsforetakene) i de siste årene har blitt mer bevisste på regelverket og risikoen for hvitvasking.

9.4 Restrisiko

Generelt er det lavere risiko for hvitvasking i skadeforsikring enn i livsforsikring, ved at det er lavere risiko ved rene risikoprodukter enn produkter som har spareelement i seg. Muligheter for hvitvasking som er felles for livs- og skadeforsikring, er tilbakebetaling til kunde etter "feilinnbetalinger" eller *ristorno*. Gjennom skadeforsikringer er det mulig å fingere skadetilfelle for å få utbetalt erstatning (svik). Forsikrede objekter kan være kjøpt med midler som stammer fra kriminell virksomhet. Selve hvitvaskingen er i slike tilfeller ikke gjennom forsikringsforetaket eller forsikringsformidlingsforetaket, men foretakene har undersøkelses- og rapporteringsplikt.

Forhold knyttet til størrelsen på forsikringsforetaket og/eller forsikringsformidlingsforetaket, antall kunder, størrelsen på dekningene og analysekapasiteten i foretaket, antas å påvirke risikoen. Mindre foretak med få, store deknninger og sterk lokal kjennskap til kunden, antas å ha lavere risiko. Samtidig antas det at større foretak kan redusere risikoen ved å anvende større datamengder og analysekapasitet til å identifisere og overvåke risiko for hvitvasking.

Det vurderes å være høyest risiko knyttet til individuelle livsforsikringer med spare-/ investeringselement, og ytterligere risiko der det er mulighet for å innbetale høye beløp. Disse forsikringene utgjør imidlertid en begrenset andel av premier og forpliktelser i livsforsikringsforetakene. For små forsikringer i privatmarkedet anses risikoen som minst, typisk innboforsikring, da beløpene som er involvert, er lave. Unntak fra dette er verdifulle gjenstander som biler, båter og verdisaksforsikringer, som kan være ervervet ulovlig. Basert på dette vurderes risikoen for hvitvasking på forsikringsområdet som **moderat**.

10 Verdipapir- og fondssektoren

10.1 Verdipapir- og fondssektoren som rapporteringspliktige

De rapporteringspliktige foretakstypene innenfor verdipapirområdet er, jf. hvitvaskingsloven § 4 (1) bokstav:

- h) verdipapirforetak,
- i) forvaltningsselskap for verdipapirfond,
- l) verdipapirsentraler, i tilfeller der verdipapirsentralen ikke benytter ekstern kontofører som er rapporteringspliktig. For kontohavere og utstedere som har ekstern kontofører som er rapporteringspliktig, er det kontoføreren som er rapporteringspliktig
- m) foretak som driver depotvirksomhet,
- n) forvalter av alternative investeringsfond.

Per 1. januar 2023 var det 100 verdipapirforetak, 246 forvaltere av alternative investeringsfond, og 29 forvaltningsselskaper for verdipapirfond i Finanstilsynets virksomhetsregister.

10.2 Iboende risiko for hvitvasking

Verdipapirmarkedet anses som lite egnet til å plassere ulovlige midler direkte, blant annet fordi det er liten aksept for bruk av kontanter, men det kan likevel være egnet til å tilsløre og integrere opphav til ulovlig opptjente penger. Verdipapirforetak, forvaltningsselskaper og AIF-forvaltere kan enten direkte eller indirekte være involvert i slik aktivitet, men det antas at personer som ønsker å hvitvaske midler, i stor grad vil ønske å unngå å bruke regulerte foretak i en tidlig fase.

FATF har i rapport av oktober 2018 "Guidance for a risk based approach for the securities sector" gjort en bred gjennomgang av hvordan verdipapirer kan benyttes til hvitvasking. Rapporten omfatter ikke bare risiko for foretakene, men hvordan verdipapirer generelt kan være involvert i plasserings-, tilslørings- og integreringsfasen, samt hvordan illegale midler kan oppstå i verdipapirmarkedet gjennom innsiddehandel, markedsmanipulasjon og verdipapirsvindel.

SNRA⁶³ og EBAs Risk Factors Guidelines identifiserer konkrete risikofaktorer for foretak i verdipapirsektoren. På fondsområdet vises det blant annet til at fond ofte distribueres uten personlig kontakt, at det er enkelt å investere i fond, at plassering kan gjøres på kort tid, og at fondsandeler kan overføres mellom ulike parter. Fond med et begrenset antall kunder, for eksempel "family offices" anses å ha høyere iboende risiko for hvitvasking, da investorene kan ha større mulighet til påvirkning. Det påpekes at følgende faktorer kan øke risikoen: Adgang til rask innløsning av andeler uten signifikante administrative kostnader, mulighet for omsetning av andeler i annenhåndsmarkedet uten at forvalter har informasjon om dette på

⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0344&from=EN>

omsetningstidspunktet, og innbetalinger i forbindelse med tegninger, som involverer tredjeparter og/eller flere jurisdiksjoner. Det vises også til risikoøkende faktorer knyttet til kundeatferd (avvikende, ulogisk og usammenhengende kundeatferd), distribusjonskanaler (dersom disse er uoversiktlige/ komplekse), og geografi (ved tilknytning til tredjeland/ jurisdiksjoner med høyere risiko for hvitvasking).

I NRA anses risikoen for hvitvasking gjennom verdipapirforetak, AIF-forvaltere og forvaltningsselskaper for verdipapirfond, i utgangspunktet å være moderat.⁶⁴

10.2.1 Produkt- og tjenesterisiko

Verdipapirforetak og verdipapirmarkedene

Verdipapirsektoren er attraktiv i tilslørings- og integreringsfasen. Verdipapirmarkedet regnes for å være lite egnet til hvitvasking direkte i plasseringsfasen. Hvitvasking på verdipapirområdet skjer som regel i en tildekkingsfase der utbyttet først har vært gjennom formelle strukturer og dermed er krevende å avdekke.

Verdipapirforetak som yter rådgivning kombinert med ordreforvaltning, kan være attraktive for å tilsløre og integrere hvitvaskede midler, særlig på grunn av hyppige transaksjoner, store transaksjonsvolumer, kompleksiteten i produkttilbudet og at det er et internasjonalisert marked. Disse foretakene vil bli eksponert for hvitvaskingsrisikoen i kundeetableringen og inn-/utbetalinger til kunder.

Verdipapirforetak som opptrer som motpart eller gjennomfører verdipapirhandel på vegne av kunder, kan bli utsatt for hvitvasking på flere måter, da de fungerer som direkte aktør eller som mellommenn i verdipapirhandelen. Verdipapirforetak som yter corporate-virksomhet kombinert med plassering av finansielle instrumenter, er deltakende i strukturering, prissetting og oppgjør av verdipapirer, i tillegg til kundeetablering og inn-/utbetalinger fra kunder.

Depotmottakere og andre som oppbevarer verdipapirer eller deltar i oppgjøret, kan være eksponert for hvitvaskingsrisiko. Aktører som fører klientkonti, kan bli eksponert for plassering, tilsløring og integrering av ulovlige opptjente midler.

Etterlevelsen av verdipapirregelverkets krav om og foretakets behov for kjennskap til kunden ved ytelse av investeringstjenester gjør at verdipapirforetak kan være mindre attraktive for personer som ønsker å tilsløre hvitvasking.

Forvaltningsselskaper for verdipapirfond og alternative investeringsfond

Verdipapirfond anses i utgangspunktet lite egnet til å plassere ulovlig ervervede midler. Verdipapirfond er transparente og dermed også lite egnet i tilsløringsfasen, men vil kunne være et mål for endelig integrering av ulovlige midler.

Verdipapirfondsandeler skal i utgangspunktet registreres på reell eier i fondets andelseierregister. Andelseier kan imidlertid nominee-registreres i andeleierregisteret, hvilket kan gi høyere risiko for at midlene tilsløres. Norske forvaltere av fond som markedsføres i utlandet, har også begrenset mulighet til å kontrollere opprinnelsen til de investerte midlene ved bruk av nominee-registrering i utlandet, og også dette kan øke risikoen for misbruk til hvitvaskingsformål. Nomineer fra EØS-området vil imidlertid ha tilsvarende plikter etter

⁶⁴ NRA 2022 s. 53

hvitvaskingsreglene, som norske forvaltningsselskaper. Tilsvarende vil andre distributører av verdipapirfond, herunder verdipapirforetak, være omfattet av hvitvaskingsreglene.

Også alternative investeringsfond anses i utgangspunktet lite egnet for hvitvaskingsformål, men strukturene kan være veldig, og på forskjellig vis likevel være utsatt i tilslørings- og integreringsfasen. Forvaltere av alternative investeringsfond kan ha begrenset mulighet til å kontrollere opprinnelsen til midlene som investeres i andelene der tegningen involverer konti eller tredjemenn i flere jurisdiksjoner. Alternative investeringsfond har ofte et begrenset antall kunder med større andel av fondet og dermed også større påvirkningsmulighet. Dette innebærer større risiko for misbruk til hvitvaskingsformål sammenlignet med verdipapirfond, ettersom det er større sannsynlighet for at investorene kan utøve kontroll over aktivaene. Verdsettelsen kan også være vanskeligere å etterprøve, noe som kan gi mulighet for overføring av formuesverdier. I den grad alternative investeringsfond også er unoterte aksjer er fondene til en viss grad utsatt for den samme risikoen for overføring av formue.

Verdipapirtyper

Både omsettelige verdipapirer, fondsandeler og derivater kan utnyttes i tilslørings- og integreringsfasen, men verdipapirer anses generelt som lite anvendelige for direkte plassering av illegale midler. Fysiske verdipapirer, for eksempel ihendehaverobligasjoner som ikke er innført i en verdipapirsentral⁶⁵, vil på samme måte som veksler og kontanter kunne anvendes, men aksepteres normalt ikke av norske verdipapirforetak/forvaltningsselskaper. Ulovlige midler kan også genereres gjennom verdipapirmarkedet, eksempelvis gjennom markedsmisbruk, innsidhandel eller bedrageri. Lavt prisede verdipapirer kan være særlig utsatt for markedsmisbruk og bedrageri.⁶⁶

Verdipapirer tatt opp til handel på regulert marked eller som handles på multilaterale handelsfasiliteter (MHF), og som handles direkte i markedsplassenes system, har stor grad av transparens i prisingen. Disse er mindre egnet for hvitvasking. Noterte obligasjoner og andre instrumenter som har en rapporteringsplikt i etterkant av gjennomført handel, er noe mer utsatt.

Unoterte verdipapirer, herunder mange alternative investeringsfond, og til en viss grad lavt prisede og mindre likvide noterte verdipapirer, kan være mer egnet for hvitvasking. Det henger sammen med at prisen kan manipuleres, særlig der det ikke foreligger noen tradisjonelle prisingsmekanismer eller kontroll med prisingen i handler. Ved avtale av transaksjoner basert på fiktive verdier, kan det overføres midler, og ved salg av verdipapirene gjøres utbytte av straffbare handlinger "hvit". Slik hvitvasking antas å forutsette at papirene ikke er registrert i verdipapirregister, men hos utsteder eller hos foretak som ikke er verdipapirsentral. Unoterte derivater kan konstrueres og prises med formål å overføre midler fra en part til en annen.

Forsikringsprodukter kan ligne på finansielle instrumenter etter verdipapirhandelloven, og kan inngå i produktene verdipapirforetak gir råd om. Selv om forsikring er regulert, kan det være mulighet for at et forsikringsprodukt settes opp for, eller handles slik at midler overføres fra en part til en annen. Et forsikringsprodukt er normalt ikke notert andre steder enn hos forsikringsforetaket.

⁶⁵ Norske ihendehaverobligasjoner må etter verdipapirsentralloven § 3-1 innføres i en verdipapirsentral.

⁶⁶ FATF Guidance for a risk-based approach for the securities sector 2018, s. 24.

Handelsplasser, handelsplattformer mv.

Regulerte markeder har krav om medlemskap, etterlevelse av medlemsvilkår og om markedsovervåking, og er ikke særlig egnet for hvitvasking.

Selv om noen OTC-markeder, for eksempel enkelte systematiske internaliserere,⁶⁷ fremstår som organiserte og har automatisert prisstilling, kan det i mindre grad være etablert krav til de finansielle instrumentene som er tatt opp til handel, og svakere kontroll med transaksjoner. Det samme kan i praksis gjelde multilaterale handelsfasiliteter (MHF) og organiserte handelsfasiliteter (OHF), som i motsetning til regulerte markeder ikke bare kan drives av en markedsoperatør, men også av et verdipapirforetak. På det nåværende tidspunktet er det kun Oslo Børs som driver en MHF i Norge (Euronext Growth), og det er ingen norske OHF-er.

Medlemmene til regulerte markeder og MHF-er er ofte verdipapirforetak, selv om dette ikke er et lovkrav. Det er vanligere at OHF-er har medlemmer som ikke selv er regulerte. Uregulerte handelsplattformer og handelsplattformer etablert i land med svak kontroll, herunder mange CFD- og binære opsjonsplattformer, er trolig mer utsatt for hvitvasking.

Betalingsmetoder for verdipapirtransaksjoner

Det er ikke vanlig at verdipapirforetak, forvaltningsselskaper eller AIF-forvaltere tar imot kontanter eller sjekker, men enkelte kan tillate dette, noe som øker risikoen for at midlene stammer fra kriminelt utbytte. Det normale er imidlertid at foretakene har rutine for at kjøp og salg av verdipapirer (på verdipapirkonto) skal betales fra/til bankkonti i kundens navn.

I forbindelse med oppkjøp/fusjoner kan det være at verdipapirer inngår som en del av oppgjøret ved for eksempel at det utstedes aksjer som oppgjør for overtakelse av andre aksjer. Dette kan struktureres for å overføre midler fra en part til en annen og tilsløre midlenes opprinnelse.

Overføringer konto til konto uten finansielt oppgjør som ikke er til/fra samme fysiske eller juridiske person, benyttes til korreksjoner og i enkelttilfeller som for eksempel ved arv eller gave. Denne typen transaksjoner er spesielt utsatt for flytting av formue og krever særskilte rutiner hos foretakene. Det bør i slike tilfeller kreves dokumentasjon for motytelse og gangen i overførselen av midler. Det samme gjelder tingsinnskudd.

Kunder og kontotyper

Lov om verdipapirsentraler og verdipapiroppgjør mv. (verdipapirsentralloven) av 15. mars 2019 legger til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering av finansielle instrumenter. Den transparensten og kontrollnivået det innebærer, gjør verdipapirer mindre attraktive for hvitvasking. Finansielle instrumenter som ikke er registrert i henhold til verdipapirsentralloven, innebærer derimot en høyere risiko.

Forvalterkonti (nominee), samlekonti, skallselskaper og strukturer for formuesmasser med begunstiget (trusts) kan benyttes i tilsløring og integrering. Det kan også være mulig å overføre verdipapirer igjennom veldedige stiftelser og andre ideelle organisasjoner i den hensikt å skjule hvitvasking.

⁶⁷ Verdipapirforetak som handler finansielle instrumenter for egen regning og oppfyller kravene i verdipapirhandeloven § 2-7 (10).

Kompliserte eierstrukturer er med på å anonymisere og kamuflere de reelle eierforholdene. Risikoen forsterkes ytterligere av at slike strukturer gjerne etableres i land med mye hemmelighold.

Uregulerte investeringsstrukturer og strukturer underlagt begrenset regulering kan være etablert (eller kontrollert) for hvitvaskingsformål. Det er en forhøyet risiko for at motpartene til slike strukturer ikke kjenner identiteten til de underliggende investorene.

Foretak som fører egen aksjeeierbok eller eget andelseierregister (herunder AIF-forvaltere) er utsatt for tilsvarende operasjonell risiko, som ved registrering i en verdipapirsentral med tanke på kontrolltiltak for å identifisere midlenes opprinnelse og investors identitet.

10.2.2 Geografisk risiko

Verdipapirmarkedet er i høyeste grad et internasjonalt marked. Verdipapirer omsettes i stor grad internasjonalt og på flere markeder. Eierskap til verdipapirene kan også være i strukturer som krysser grensene, og kunnskap om reelt eierskap er en kjerneproblemstilling når det gjelder tiltak mot hvitvasking på verdipapirirområdet.

Når det gjelder hvitvaskingsrisiko deles det internasjonale markedet gjerne inn i høyrisikoland og lavrisikoland. De typiske "skatteparadisene" med stor grad av sekreterie, utgjør høyere geografisk risiko. Disse landene tilbyr ingen eller svært lave skatter, samt et regelverk med sterke restriksjoner for innsyn, mulighet for tilslørende selskaps- og stiftelsesstrukturer, og manglende offentlige registre. Slike strukturer innbyr til kriminalitet i form av blant annet skatteunndragelse og hvitvasking av midler.

10.2.3 Omfang og utvikling

Det er få straffesaker som omhandler hvitvasking på verdipapirirområdet. Det er også svært få rapporter om mistenkelige transaksjoner knyttet til hvitvasking fra aktørene i verdipapirmarkedet, selv om statistikken fra Økokrim er ufullstendig ved at MT-rapporter fra bankenes verdipapirvirksomhet føres i kategorien "banker". Det som har blitt innrapportert, er forhold som "innbetaling til nomineekonto fra tredjepart", "konto til konto-transaksjoner", "transaksjoner som går ulogiske omveier" og rapporter på bakgrunn av nye opplysninger om kunde. Det har vært enkelte narkotika- og svindelsaker som også har omfattet tilsløring/integrering av hvitvasking gjennom verdipapirer. Manglende rapportering til Økokrim kan imidlertid også være tegn på underrapportering.

For øvrig er det lite relevant tallmateriale på omfanget av at verdipapirforetak, forvaltningsselskaper eller AIF-forvaltere har vært involvert i, eller vært benyttet i, forsøk på eller gjennomføring av hvitvasking.

Kriminelle kan raskt utvikle nye metoder for hvitvasking. Stadig tilbys det nye produkter på markedet. Avhengig av hvordan disse produktene er satt sammen, kan de innebære en økt hvitvaskingsrisiko. Økt bruk av og nye digitale løsninger innen finansmarkedet (fintech) kan også åpne for nye muligheter for å tilsløre og integrere hvitvasking. Nye finansieringsmetoder og virtuell valuta har også bidratt til å endre trusselbildet.

10.3 Sårbarhet for hvitvasking

Ved stedlige tilsyn avdekker Finanstilsynet ofte mangler og svakheter ved foretakenes etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, herunder svakheter ved skriftlige kontroll- og kommunikasjonsrutiner, risikovurderinger av både egen virksomhet og egne kunder, gjennomføring eller dokumentasjon av kundetiltak, rutiner for og bevissthet om undersøkelse og rapportering av mistenkelige transaksjoner samt opplæring. Det er observert en del mangler med kundedokumentasjonen, som mangelfull ID-kontroll, kontroll med reelle rettighetshavere, fullmakter og signaturer. Det ligger en klar risiko i at foretakene ikke fullt ut kjenner kunden. Identitetskontrollen hos de fleste foretakene som har hatt tilsyn, er blitt bedre som følge av at BankID er hyppigere brukt som identifikasjonsmetode.

For verdipapirforetak som er en del av et større konsern, eksempelvis en bank, er det også observert at kundetiltakene kan være basert på opprettelse av kundeforhold i en annen del av konsernet, eksempelvis ved opprettelse av bankkonto, uten at kundetiltakene er tilstrekkelig oppdatert for å reflektere det endrede risikobildet forbundet med at kunden også har en verdipapirkonto.

For enkelte typer alternative investeringsfond viser undersøkelser at registrerte forvaltere av alternative investeringsfond i mindre grad har gjennomført systematiske tiltak for å begrense risikoen for hvitvasking. Dette gjelder særlig de minste foretakene.

Finanstilsynet har også observert noen forhold knyttet til "kundes kunde"-problematikk, der kontoførere har opprettet en enkeltkonto i verdipapirsentralen, men mener at de ikke har et kundeforhold til kontoinnehaver. Finanstilsynet har klargjort at det vil foreligge et kundeforhold til kontoinnehaver for enkeltkontoen.⁶⁸

Tilsynsvirksomheten har også avdekket at risikovurderingene ofte er for generelle eller summariske, og ikke i tilstrekkelig grad knyttet til foretakets virksomhet. Risikovurderingene oppdateres heller ikke ofte nok til at de kan være det tiltenkte verktøyet for de rapporteringspliktige. Likeledes er det avdekket at rutineverket ikke alltid er utarbeidet på bakgrunn av foretakets risikovurderinger, slik loven stiller krav om. Det forekommer fortsatt kjøp av pakkeløsninger av risikovurderinger og/eller rutineverk som ikke er utarbeidet på bakgrunn av det aktuelle foretakets virksomhet. Foretakene er mer bevisste sine plikter med å følge opp tiltak mot hvitvasking, men prioriterer arbeidet ulikt. Finanstilsynet har observert at mindre foretak har dårligere etterlevelse enn større foretak. Dette er en sårbarhet som kan utnyttes.

Finanstilsynet har den senere tiden observert økt oppmerksomhet på og tydeligere bevissthet hos flere av foretakene på hvitvaskingsarbeidet. Dette er særlig synlig gjennom utarbeidelse og utvikling av interne rutiner og retningslinjer på hvitvaskingsområdet, samt økt bruk av egne opplærings- og kompetanseprogrammer for foretakenes ansatte. Innføring av MiFID II og ny hvitvaskingslov kan også ha vært en viktig bidragsyter til denne utviklingen. Ny lovgivning har forpliktet foretakene til en gjennomgang og oppdatering av internt regelverk for å sikre etterlevelse.

⁶⁸ Se Finanstilsynet, "Hvitvaskingskontroll knyttet til verdipapirkontoer – Undersøkelse ved likelydende brev til utvalgte kontoførere", 30. mars 2020, punkt 3.1.

10.4 Restrisiko

Basert på det overstående er det Finanstilsynets vurdering at de regulerte aktørene i verdipapirmarkedet har moderat iboende risiko for hvitvasking. Verdipapirmarkedet er godt regulert, og det foreligger relativt høy grad av kontroll etter sektorregelverket, som kan ha positive effekter også for å forhindre hvitvasking. Det er likevel nødvendig med en økt oppmerksomhet om etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Finanstilsynets vurdering er at manglende bevissthet knyttet til hvitvaskingsrisikoen hos foretakene er en stor sårbarhet. Dette materialiserer seg ofte i manglende/mangelfull risikovurdering og begrenset omfang av løpende, periodisk og nødvendige forsterkede tiltak. Finanstilsynet vurderer restrisikoen til verdipapirirområdet som **moderat**.

11 Revisorer og regnskapsførere

11.1 Revisorer og regnskapsførere som rapporteringspliktige

Dette kapittelet gjelder statsautoriserte revisorer, godkjente revisjonsforetak, godkjente statsautoriserte regnskapsførere og godkjente regnskapsforetak.

Per 1. januar 2023 var det 458 godkjente revisjonsforetak, og 8710 statsautoriserte revisorer i Finanstilsynets virksomhetsregister. Det var 2699 godkjente regnskapsforetak og 12 320 godkjente statsautoriserte regnskapsførere på samme tidspunkt.

I 2022 formidlet revisorer 74 MT-rapporter til Økokrim, mot 41 i 2021. Regnskapsførere sendte 119 MT-rapporter i 2022 mot 104 i 2021.⁶⁹

Revisjonsbransjen er dominert av de fem største revisjonsforetakene, som til sammen har en markedsandel på om lag 70 prosent målt etter revisjonshonorar. Disse fem inngår i internasjonale revisjonsnettverk. Regnskapsførerbransjen omfatter 10–20 større regnskapsforetak og grupperinger, mens hovedtyngden består av mindre regnskapsforetak med få ansatte. Det er også mange statsautoriserte regnskapsførere som driver sin virksomhet i enkeltpersonforetak. Om lag 90 prosent av regnskapsforetakene har færre enn ti ansatte.

Når rapporteringspliktige fysiske personer er ansatt i et revisjons- eller regnskapsforetak, er det foretaket som er underlagt reglene i hvitvaskingsloven om risikovurdering, rutiner, internkontroll og opplæring. Alle statsautoriserte revisorer og statsautoriserte regnskapsførere er underlagt de øvrige pliktene i hvitvaskingsregelverket.

Tjenester som tilbys av revisorer og regnskapsførere, er egnet til å forebygge og avdekke hvitvasking på grunn av deres inngående kjennskap til oppdragsgivers virksomhet. Regnskapsførere og revisorer har derfor en viktig rolle i å beskytte det finansielle systemet og samfunnet som helhet.

⁶⁹ <https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.565566.no.html>

11.2 Iboende risiko for hvitvasking

Revisorer og regnskapsførere, sammen med andre profesjonelle tjenestetilbydere, er de senere årene ansett å representere økt risiko. SNRA vurderer at revisorer og regnskapsførere er blant aktørene som er mest utsatt for å bli brukt av organiserte kriminelle til hvitvasking, og vurderer trusselnivået for visse tjenester som regnskapsfører og revisorer tilbyr, til betydelig for begge kategorier.⁷⁰ I NRA vurderes revisorer å ha moderat risiko for hvitvasking, mens regnskapsførere vurderes å ha betydelig risiko.

I motsetning til de fleste andre land i EU, der ekstern regnskapsføring kun er underlagt hvitvaskingsregler, er slik virksomhet konsesjonspliktig og underlagt tilsyn i Norge.

11.2.1 Produkt- og tjenesterisiko

I SNRA fremheves det at regnskapsføreres og revisorers tjenester og kompetanse gjør dem til utsatte mål for kriminelle for hvitvaskingsformål. Det trekkes frem at både rådgivningstjenester, håndtering av selskapsstrukturer til ulike formål, i tillegg til muligheten til å gi legitimitet til kundens virksomhet, er tjenester som særlig øker risikoen.

EU påpeker i risikovurderingen at selv om aktørene i sektoren i hovedsak benyttes til legitime formål, er det avdekket eksempler der aktørene har vært aktivt involvert i hvitvasking både basert på uaktsomhet eller forsett.⁷¹

Revisjons- og regnskapsforetak tilbyr normalt ikke tjenester som innebærer at det går betalingsstrømmer gjennom foretakene. Tjenestene anses som mest anvendelige i tilsløringsfasen av hvitvaskingshandlingen. Regnskapsførere som har fullmakt til å belaste oppdragsgivers konto for utføring av betaling, kan imidlertid bli misbrukt og benyttet direkte som ledd i hvitvasking.

11.2.2 Kunderisiko

Risikoen for at revisorer og regnskapsførere vil være utsatt for misbruk til hvitvasking, vil være gjennom foretakene de tilbyr tjenester til, det vil si via kriminalitet som skjer i og via foretak.⁷²

I NRA trekkes det eksempelvis frem fiktiv fakturering som en fremgangsmåte for hvitvasking, arbeidslivskriminalitet, korrupsjon i foretak og gjennom handelsbasert hvitvasking.

Avdekkede tilfeller av hvitvasking der fiktive fakturaer er brukt, har vist at fakturaene ikke tilfredsstillers lovens krav til spesifisering og underdokumentasjon. Forfalskede papirer knyttet til import og eksport av varer er også kjente moduser som benyttes av kriminelle.⁷³ Dette dreier seg eksempelvis om import og eksport av dyre gjenstander, som biler, elektronikk og luksusvarer, men inkluderer også i økende grad varer i store kvanta, som landbruksvarer.⁷⁴

⁷⁰ SNRA Annex 1, s. 188

⁷¹ SNRA 2022, s. 9

⁷² NRA 2022, s. 23

⁷³ NRA 2022, s. 26

⁷⁴ SNRA 2019, s. 178 og s. 140

Dersom etterspurt dokumentasjon ikke blir levert eller ikke kan fremskaffes, kan dette være indikasjoner på hvitvasking.⁷⁵

Oppdragsgivere som driver i høyrisikobrancher, utgjør en økt risiko for at regnskapsfører og revisor blir utnyttet som ledd i hvitvasking. Det samme gjelder oppdragsgivere og reelle rettighetshavere til oppdragsgiver, i eller med tilknytning til høyrisikoland.

11.2.3 Omfang og utvikling

Internasjonale kilder påpeker en trend med profesjonelle hvitvaskere eller tilretteleggere for hvitvasking. Dette kan være alt fra individer og uformelle nettverk til godt organiserte organisasjoner som tilbyr ekspertise for å hvitvaske penger og utnytte smutthull i regelverk, og som gjerne opererer på tvers av landegrenser. I NRA fremheves det at et mindre antall regnskapsforetak bistår kriminelle i arbeidet med å kamuflere misligheter i regnskapet, opprette fiktive dokumenter og bidra med regnskapskompetanse slik at dokumentasjonen tåler ettersyn av kontrollmyndigheter, og at hvitvasking ikke avdekkes. Dette kan være tilbydere av regnskapsførertjenester både med og uten konsesjon som bistår kriminelle på denne måten. Forsikringsbransjen ser også en økt trend ved at regnskapsførere bistår i hvitvasking gjennom forsikring.⁷⁶

Økt globalisering og integrering av økonomier har medført en økning av utfordringer knyttet til grensekryssende kriminalitet. Tatt i betraktning at hvitvasking ofte er tilknyttet handel på tvers av landegrenser, øker dette risikoen for at revisjons- og regnskapsforetakenes oppdragsgivere kan være innblandet i hvitvasking.⁷⁷

11.3 Sårbarhet for hvitvasking

Finanstilsynet gjennomførte et større tematisyn på hvitvaskingsområdet i 2020/2021 som avdekket til dels store mangler i etterlevelsen. Etter tematisynet er etterlevelsen bedret, men tilsynsvirkningen avdekker fortsatt manglende etterlevelse i enkeltforetak.

Finanstilsynet har avdekket mangler ved utarbeidelse av virksomhetsinnrettet risikovurdering i tilsynsenhetene samt mangler i fastsatte rutiner, som gjør foretakene sårbare for å bli utnyttet som ledd i hvitvasking. Gjennomgående har det vist seg at tilsynsenheter i for stor grad har basert hvitvaskingsrutinene på ferdigproduserte maler eller sjekklister i IT-verktøy som brukes i oppdragsutførelsen. Dette innebærer at rutinene ikke er tilpasset virksomheten, og at sjekklister i programvaren er mangelfulle. Erfaringer viser også mangler i internkontrollen.

Finanstilsynet erfarer at revisorer og regnskapsførere i liten grad tror at egne tjenester kan brukes som ledd i hvitvasking og at egne kunder kan være involvert. Kunnskap og kapasitet er ofte proporsjonalt med størrelsen på revisjons- eller regnskapsforetaket.

Tilsynsvirkningen har videre avdekket manglende kundetiltak utført overfor flere oppdragsgivere med internasjonal tilknytning. Eksempelvis har revisor påtatt seg oppdrag for utenlandske aktører uten å gjennomføre tilstrekkelige tiltak for å identifisere reelle rettighetshavere eller dokumentere identifikasjonen til personen som handlet på vegne av

⁷⁵ Indikatorer på mistenkelige transaksjoner – Regnskap og revisjon, pkt. 3.2 og 3.6

⁷⁶ NRA 2022, s. 55

⁷⁷ Økokrim, Trusselvurdering 2022, s. 53

oppdragsgiver. Videre er revisjons- og regnskapsforetak lite oppmerksomme på risikobransjer og hvorfor den enkelte bransjen utgjør en forhøyet risiko. Manglende oppmerksomhet rettet mot økt globalisering og en mulig økning av hvitvasking i enkelte bransjer innebærer økt sårbarhet.

Tilsynsenheter som driver virksomhet på mindre steder, har ofte en tettere kontakt med sine oppdragsgivere og kjenner disse godt, noe som kan medføre redusert oppmerksomhet mot at oppdragsgiver kan være involvert i hvitvasking. Tilsyn har avdekket at tilsynsenheter unnlater å utføre plikter etter hvitvaskingsloven, eksempelvis identifikasjon av politisk eksponerte personer, fordi de selv anser å ha god kjennskap til personene som handler på vegne av kunden. I områder der tilfang av oppdragsgivere er begrenset, kan det heller ikke utelukkes at frykten for å miste inntektsgrunnlag kan påvirke etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket.

11.4 Restrisiko

Revisjons- og regnskapsforetak kan først og fremst utnyttes ved deres utførelse av visse rådgivningstjenester, men også ved utførelsen av revisjons- og regnskapstjenester for å skape legitimitet utad for ulovlig virksomhet.

Revisjons- og regnskapsforetak har oppdragsgivere innen alle bransjer og er derfor generelt eksponert for risiko for å bli utnyttet som ledd i hvitvasking. Det foreligger særlig risiko der oppdragsgiver driver virksomhet innen utsatte næringer, og der oppdragsgivere har tilknytning til høyrisikoland.

Fiktiv fakturering, skatte- og avgiftsunndragelser, arbeidslivskriminalitet samt tilsløring av reelle rettighetshavere og midlenes opprinnelse gjennom kompliserte selskapsstrukturer er moduser som er mye brukt for hvitvasking. Erfaring viser mangelfull kunnskap og oppmerksomhet rundt hvordan ulike risikoer kan utgjøre en trussel for den rapporteringspliktige.

Manglende etterlevelse av hvitvaskingsregelverket utgjør en sårbarhet for revisjons- og regnskapsforetak. Særlig gjelder dette utarbeidelse av virksomhetsinnrettet risikovurdering, risikoklassifisering av kunder og gjennomføring av kundetiltak, samt manglende utarbeidelse av rutiner.

Basert på oppdaterte overnasjonale og nasjonale risikovurderinger vurderes revisjonsforetak å ha moderat iboende risiko for å bli utnyttet som ledd i hvitvasking. Regnskapsførerens iboende risiko anses som betydelig. Finanstilsynets erfaringer med foretakenes sårbarhet tilsier at restrisikoen for revisjonsforetak er **moderat**, og for regnskapsforetak er den **betydelig**.

12 Eiendomsmegling

12.1 Eiendomsmevlingsvirksomheter som rapporteringspliktige

Eiendomsmevlingsforetak og advokater som driver eiendomsmevling formidlet i 2021 rundt 195 000 eiendommer, til en verdi av i overkant av 844 mrd. kroner. I første halvår 2022 hadde eiendomsmevlingsforetakene 86 301 formidlinger, til en verdi av i overkant av 383 mrd. kroner. Per 1. januar 2023 var det 529 foretak (med totalt 570 avdelinger) med tillatelse til å drive eiendomsmevlingsvirksomhet. I tillegg har Finanstilsynet tilsynsansvar for 783 advokater som har stilt sikkerhet for å drive eiendomsmevlingsvirksomhet, to rettshjelpere som oppfyller vilkår for eiendomsmevlingsvirksomhet, samt 6784 eiendomsmevlere og jurister med tillatelse til å være ansvarlig megler hvor mevlingen skjer gjennom et eiendomsmevlingsforetak.

Eiendomsmarkedet er attraktivt for plassering av illegale midler. Fast eiendom skaper et inntrykk av respektabilitet og legitimitet – og fremstår som en normal, pålitelig og lønnsom investeringsstrategi.⁷⁸ Eiendomsverdien har i de siste ti årene økt betydelig, og det har vært relativt lav risiko for tap. Verdiøkningen kan benyttes til å oppnå ytterligere finansiering. Fast eiendom er kapitalintensiv, og hvitvasking av både store og små beløp kan gjennomføres i én operasjon. Eiendommen kan også brukes av den kriminelle eller av tilknyttede nettverk, eller den kan benyttes til å skape avkastning i form av leieinntekter eller gevinst ved senere salg. Avkastningen kan deretter reinvesteres og integreres i den legale økonomien.

Tjenestene til eiendomsmevlingsvirksomhetene kan benyttes til hvitvasking av illegale midler. Meglerne bistår selgere og kjøpere med eiendomsoverdragelser/-utleie og transaksjoner, som oppgjør av kjøpesummer og utbetaling av leieinntekter. De aller fleste bruktboligene omsettes gjennom eiendomsmevlingsvirksomheter.⁷⁹ Virksomhetene bistår også normalt i forbindelse med transaksjoner i tilknytning til salg av nybygg, næringseiendom og fritidsboliger, mens andelen som benytter megler i utleiemarkedet, øker. I tillegg til den ordinære formidlingsvirksomheten kan megler påta seg oppdrag med å anslå verdier på fast eiendom. Slik Finanstilsynet ser det, kan utferdigelse av slike verdivurderinger også være en tjeneste som benyttes til hvitvasking.

De illegale midlene som investeres i eiendomsmarkedet kan være utbytte fra ulike kriminelle handlinger. Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) legger til grunn at halvparten av nettverkene knyttet til arbeidslivskriminalitet i Norge, investerer kriminelt utbytte i boliger og næringseiendom, enten gjennom virksomhetene som aktørene i nettverket kontrollerer, eller privat.⁸⁰ Økokrim legger til grunn at utbyttet som investeres, kan komme fra skatte- og avgiftsunndragelse, ikke-oppgitte inntekter fra uregistrerte arbeidere eller svart omsetning,⁸¹ og at aktører som utfører hvitvasking via eiendomsmarkedet, i mange tilfeller også er involvert i narkotikakriminalitet og bedrageri.⁸²

⁷⁸ EU-parlamentet: "Briefing: Understanding money laundering through real estate transactions", 2019, s. 2

⁷⁹ Eiendom Norge: "Hva er bransjen", 2023: <https://eiendommnorge.no/hva-er-bransjen/category989.html>

⁸⁰ Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter: "Situasjonsbeskrivelse 2020 Arbeidslivskriminalitet", s. 12

⁸¹ Økokrim: "Trusselvurdering 2020", s. 22

⁸² Økokrim: "Nasjonal risikovurdering Hvitvasking og terrorfinansiering 2022" (NRA 2022), s. 56

Kapittelet bygger på nasjonale risikovurderinger,⁸³ situasjonsbeskrivelse fra NTAES,⁸⁴ retningslinjer fra FATF,⁸⁵ EU-kommisjonens supra-nasjonale risikovurdering,⁸⁶ publikasjoner fra EU-parlamentet,⁸⁷ Økokrims trusselvurdering⁸⁸ og temarapport,⁸⁹ vurderinger fra PST⁹⁰ og Etterretningstjenesten,⁹¹ rapport fra Transparency International Norge⁹² samt Finanstilsynets erfaringer fra stedlige tilsyn i eiendomsmeglingsvirksomheter.

12.2 Iboende risiko for hvitvasking

Internasjonale erfaringer viser at kjøp av fast eiendom er en av de mest benyttede metodene for å hvitvaske utbytte fra kriminalitet. I mange land er det ikke uvanlig med kontant betaling av kjøpesummer eller direkte utveksling av ytelsen uten bruk av mellommenn. Den norske eiendomsmeglingsbransjen skiller seg fra tilsvarende bransjer i andre land ved at norske meglere normalt forestår hele oppgjøret ved eiendomshandler. Normalt mottar norske eiendomsmeglingsvirksomheter oppgjøret via det finansielle systemet, hvor det også er etablert antihvitvaskingssystemer og -kontroller. Ettersom det ikke brukes kontanter ved oppgjør av eiendomshandler ved bruk av meglere, er eiendomsmeglingsbransjen etter Finanstilsynets oppfatning mindre egnet til *direkte* plassering av illegalt utbytte, med mindre det straffbare forholdet knytter seg til selve eiendomshandelen. Bransjen anses imidlertid egnet brukt til *tilsløring* og *integrering* av illegale midler.

Eiendomsmeglingsvirksomheter har en lovbestemt plikt til å oppbevare midler fra sine kunder på klientkontoer. Etter Finanstilsynets oppfatning foreligger det en særlig risiko for hvitvasking i tilknytning til bruk av klientkontoer, enten ved å motta illegale midler, overføre midler i transaksjoner som legitimerer midlene, eller ved mottak av kjøpesum fra eller utbetaling til andre enn partene i handelen. Virksomheter som ikke har utkontraktert oppgjøret til annet foretak, og som dermed benytter klientkonto i sin virksomhet, har dermed høyere risiko for å bli brukt til hvitvasking enn virksomheter som ikke gjennomfører oppgjør.

Etter Finanstilsynets vurdering har eiendomsmeglingsvirksomheter **betydelig risiko** for å misbrukes til hvitvasking.

Nedenfor omtales fremgangsmåtene Finanstilsynet ser som mest aktuelle i tilknytning til eiendomsmeglingsvirksomhet, utført av eiendomsmeglingsforetak og advokatmeglere.

Kontant betaling

Kontant betaling av fast eiendom er den mest åpenbare metoden for plassering av illegale midler.

⁸³ Økokrim: "Nasjonal risikovurdering Hvitvasking og terrorfinansiering 2020", "Nasjonal risikovurdering Hvitvasking og terrorfinansiering 2022"

⁸⁴ Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter: "Situasjonsbeskrivelse 2020 Arbeidslivskriminalitet"

⁸⁵ The Financial Action Task Force (FATF): "Guidance for a risk-based approach Real Estate Sector" (2022)

⁸⁶ "Report from the Commission to The European Parliament and The Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities" (2022)

⁸⁷ EU-parlamentet: "Briefing: Understanding money laundering through real estate transactions", 2019

⁸⁸ Økokrim: "Trusselvurdering 2020"

⁸⁹ Økokrim: "Temarapport Profesjonelle aktører", 2021

⁹⁰ Politiets sikkerhetstjeneste: "Nasjonal trusselvurdering 2023"

⁹¹ Etterretningstjenesten: "Fokus 2023"

⁹² Transparency International Norge: "Hvem eier Oslo? Hvitvaskingsrisiko i eiendomsmarkedet", 2021

Der oppgjør av eiendomshandelen gjennomføres av megler, er kontant betaling etter Finanstilsynets oppfatning ikke en særlig praktisk måte å hvitvaske på. Eiendomsmeglingsforetakene benytter meglersystemer som forutsetter overføring av kjøpesum fra finansinstitusjon. Finanstilsynet er ikke kjent med tilfeller av kontante innbetalinger de siste 15 årene, heller ikke ved bruk av bankremisser. Finanstilsynet har heller ikke grunnlag for å anta at bruk av kontant betaling eller bruk av bankremisser er særlig utbredt hos advokatmeglere, selv om disse ofte driver sin virksomhet uten bruk av meglersystemer.

Finanstilsynet er imidlertid kjent med tilfeller hvor oppjøret bare delvis gjennomføres av eiendomsmeglingsforetaket, samtidig som at partene gjør opp deler av kjøpesummen direkte seg i mellom. Dette direkteoppjøret kan gjennomføres med illegale midler.

Overføringer av illegale midler til klientkonto fra finansinstitusjon

Eiendomsmeglingsvirksomheter kan også motta overføringer av illegale midler (egenkapital) via det finansielle systemet. Midlene hvitvaskes ved at megler utbetaler kjøpesummen til selger.

Eiendelene som bankene etablerer sikkerhet i før utbetalinger av lån i tilknytning til fast eiendom, kan også ha sin opprinnelse i kriminelle handlinger. Sikkerheten kan være etablert i forbindelse med byggelån, depositum ved utstedelse av ulike byggegarantier eller ved ordinære lån til erverv av eiendom. Kriminelle kan også gjennom egne selskaper låne seg selv penger gjennom flere transaksjoner for å tildekke midlenes opprinnelse og blande illegale og legale midler, og gjennom det skape inntrykk av at midlene er legitime ved overføring til meglers klientkonto. Overføringer til klientkonto kan for eksempel skje fra bank i et land som har lavere oppmerksomhet knyttet til antihvitvaskingsarbeid, men illegale midler kan også overføres fra norske kontoer. Innbetalinger fra utlandet kan være en metode for å hente formue hjem fra utlandet og unngå formuesbeskatning av pengene.

Der innbetalingen skjer som et *kontant innskudd* til meglers klientbankkonto – fra kjøper eller andre – skal finansinstitusjonen registrere opplysninger om både betalingsmåte og betalers navn. Megler vil i slike situasjoner kunne avdekke at det er foretatt kontant innbetaling til klientkontoen, og om innbetalingen eventuelt er gjort av andre enn kjøper.

Der innbetalingen til klientbankkontoen skjer ved bruk av brevgiro – fra kjøper eller andre – vil det fremkomme av bankbilaget megler mottar, at betaling har skjedd ved bruk av giro. Betalerens navn fremkommer ikke, og megler har dermed ikke mulighet til å kontrollere om innbetalingen er gjort av andre enn kjøper.

Annen bruk av klientkonto

Hvitvasking kan skje ved at fiktive lån settes opp mellom to parter for å skape finansielle transaksjoner til/fra klientkontoer, noe som legitimerer overføringer av midler med ulovlig opprinnelse. Finanstilsynet har erfart tilfeller hvor advokaters klientkontoer er benyttet til et stort antall finansielle transaksjoner som er eiendomshandelen uvedkommende.

Finanstilsynet har videre erfart at klientkontoer videre kan misbrukes ved at det foretas *utbetalinger* fra klientkontoen til personer eller foretak som ikke er part i den aktuelle eiendomshandelen. Slik utbetaling til tredjepart kan skjules ved å slå sammen selgers reskonto sammen med en annens i regnskapet før utbetaling. Etter Finanstilsynets oppfatning medfører slike utbetalinger en mulighet for at selgers nettoproveny unndras fra beskatning eller kreditorforfølgelse.

Eiendomshandelen kan være et lovbrudd i seg selv, for eksempel der handelen har kommet i stand etter svik, bedrageri, korrupsjon eller ulovlig egenhandel, og i slike tilfeller gjennomføres hvitvasking ved utbetaling til eller på vegne av selger. Økokrim har også beskrevet at eiendom kan benyttes til å utføre bedragerier ved å starte et aksjeselskap som skal kjøpe og "drifte" den aktuelle eiendommen, rekruttere investorer til aksjeselskapet, for deretter å selge eiendommen til overpris til aksjeselskapet.⁹³ Befatning med utbyttet av bedrageriet mot aksjonærene og aksjeselskapet vil være hvitvasking.

Det er også mulig å hvitvaske gjennom leieforvaltning, en tjeneste som ofte tilbys av utleiemeglere. Det kan dreie seg om en fiktiv eiendom, eller reell eiendom med fiktiv kontrakt. Beløpet som hvitvaskes, kan økes ved å bruke flere utleiemeglere for å forvalte samme leie. Hvitvaskingen gjennomføres ved meglers utbetalinger til utleier.

Illegale midler inkorporeres i eiendommen

Illegale midler kan være tilført eiendommen før megler bistår med utleie eller salg av eiendommen, noe som hvitvasker og integrerer de illegale midlene i den legale økonomien. Eiendommen kan for eksempel være ervervet med legale midler, men pusset opp med illegale midler eller ved hjelp av svart arbeid. Økokrim legger til grunn at endringen i avhendingsloven som trådte i kraft 1. januar 2022, medfører strengere krav til dokumentasjon til utbedringer av eiendom, men at kravet kan omgås.⁹⁴ Slik Finanstilsynet ser det, kan det også være vanskelig for eiendomsmeglingsvirksomheten å fremskaffe etterrettelig dokumentasjon av *oppussingsmidlenes opprinnelse* (f.eks. oppspart lønn over lengre perioder, gevinst ved tidligere salg av eiendom, mottatte gaver etc.).

Illegale forhold under utbygging av eiendommen kan også hefte ved eiendommen, for eksempel kan arbeiderne på et byggeprosjekt være utsatt for sosial dumping eller tvangsarbeid, som ved å være underbetalt, få ulovlige trekk i lønn eller bli tvunget til å betale deler av lønnen tilbake, eller utbygger kan unnlate å betale ut lovfestede tillegg. Besparelsene utbygger oppnår ved slik arbeidslivskriminalitet, øker den økonomiske gevinsten i prosjektet. Meglere vil regelmessig ha oppdragsgivere eller medkontrahtenter til disse, som har tilknytning til bransjer som har høy risiko for arbeidslivskriminalitet. Selv om megler rutinemessig kontrollerer at foretakene er registrert i ulike offentlige registre, er dette ikke tilstrekkelig til å avdekke indikatorer på arbeidslivskriminalitet.

Der arbeidslivskriminaliteten er begått på kjøpersiden, legger Finanstilsynet til grunn at en risikobasert tilnærming til kjøpere fra høyrisikobransjer (som byggebransjen, restaurant/uteliv, bilpleie mv.) innebærer at megler skal iverksette tiltak for å avklare midlenes opprinnelse.

Manipulasjon av eiendommens verdi

Eiendommens verdi kan fastsettes under eller over reell markedsverdi, enten direkte ved at partene avtaler lav eller høy pris i forhold til reell markedsverdi, eller ved bruk av falske verddivurderinger, eventuelt indirekte ved bruk av falske leiekontrakter. Økokrim legger til grunn at kriminelle i samarbeid kan opptre som utleier og leietaker, hvor leietaker hvitvasker midler gjennom å betale en husleie langt over markedspris.⁹⁵ Ved omsetning av for eksempel

⁹³ Økokrim: "Trusselvurdering 2020", s. 45

⁹⁴ NRA 2022, s. 27

⁹⁵ NRA 2022, s. 28

nærings- eller landbrukseiendom kan det angis at deler av kjøpesummen utgjøres av inventar, løsøre, driftsutstyr, goodwill eller annet som det er vanskelig å fastsette pris på.

Der salgsverdien er satt for lavt, vil kjøper kunne videreselge eiendommen til markedsverdi med gevinst. Denne metoden kan benyttes for eksempel der selger skylder kjøper penger i tilknytning til et straffbart forhold, og kjøper får hvitvasket beløpet ved videresalg. Der salgsverdien er satt for høyt, kan merprisen være betaling for noe annet, for eksempel der kjøper skylder penger til selger i tilknytning til et straffbart forhold. Her vil en avtale om en høyere salgsverdi enn reell markedsverdi medføre hvitvasking av differansen direkte.

Finanstilsynet er kjent med tilfeller av manipulasjoner av eiendommens verdi, hvorav enkelte tilfeller skjer i kombinasjon med lånebedrageri omtalt nedenfor.

Lånebedrageri

Meglere kan misbrukes til hvitvasking ved lånebedrageri, gjennom å motta lånebeløpet til klientkonto og deretter utbetale nettopprovenyet til selger. Selve lånebedrageriet kan gjennomføres ved bruk av falske dokumenter som angir for høy takst, falske leiekontrakter eller lønns slipper mv.

Finanstilsynet har i tilsynsvirksomheten avdekket flere tilfeller hvor lånebedrageriet er gjennomført i forbindelse med såkalte svingdørssalg, altså hvor samme eiendom omsettes flere ganger med kortere eller lengre tid mellom hver omsetning – gjerne mellom samme parter – og hvor den angivelige verdiøkningen betydelig overstiger økningen i markedet for øvrig, og hvor det ikke er foretatt arbeider på eiendommen som kan begrunne verdiøkningen.

Etter Finanstilsynets oppfatning er særlig oppgjørsmeglere utsatt for å bli brukt til hvitvasking i tilknytning til lånebedrageri. Dette fordi megler ved oppgjørsoppdrag har lavere kjennskap til både parter i transaksjonen og til eiendommen som omsettes. Etter det Finanstilsynet er kjent med, har mange eiendomsmeglingsforetak innført rutine med krav om befarings av eiendommen før oppgjøret gjennomføres, slik at eventuell over- eller underprising kan avdekkes. Slik rutine er imidlertid ikke innført i alle foretak. Finanstilsynet er ikke kjent med i hvilken grad advokatmeglere har etablert slik rutine.

Salg av kontraktsposisjoner

Omsetning av kontrakter på kjøp i byggeprosjekter er egnet for hvitvasking. Når kontraktene selges med gevinst før prosjektet er ferdigstilt, muliggjør det skatteunndragelser fordi hverken omsetning eller verdiøkning fremkommer i offentlige registre. Gevinsten blir dermed ikke synlig for Skatteetaten, og unndras beskatning, med mindre den oppgis til beskatning av aktørene. Økokrim legger til grunn at det er sannsynlig at omsetning av kontraktsposisjoner brukes for å hvitvaske midler, samtidig som at skatt unndras.⁹⁶

Bruk av stråmenn, kompliserte selskapsstrukturer, utenlandske foretak, blanko-skjøter

Utbytte fra kriminelle handlinger kan plasseres i fast eiendom gjennom stråmenn eller lovlige selskaper. Selskapene kan ha kompliserte eierforhold, herunder også utenlandske selskaper, hvor det ikke lar seg gjøre å få innsyn i identiteten til de reelle eierne. Selskapsstrukturer og dekkelskaper kan etableres og benyttes for å tilsløre og skjule midlenes opprinnelse og reelle eiere. Finanstilsynet har avdekket en rekke tilfeller hvor stråmenn er benyttet ved meglers ulovlige egenhandel.

⁹⁶ Økokrim: "Trusselvurdering 2020", s. 22

Ifølge Økokrim har bransjen også opplyst at bud inngis med forbehold om senere utpeking av kjøper/hjemmelshaver.⁹⁷

Blanko-skjøte er et lovlig instrument som brukes for eksempel der eiendommen skal selges videre, og man ikke ønsker å betale kostnadene ved å etablere rettsvern i første overføring. Blanko-skjøter kan benyttes for å anonymisere og skjule bakmenn. Det er også et egnet verktøy for unndragelser fra gevinstbeskatning fordi gevinsten ved det første salget ikke fremkommer av noen offentlige registre, og dermed ikke er synlig for Skatteetaten med mindre den oppgis av partene. Ifølge Økokrim har antallet MT-rapporter som omhandler blanko-skjøter, økt de senere årene.⁹⁸

Megler som tilrettelegger

Ifølge Økokrim kan eiendomsmeglere benyttes som tilretteleggere for hvitvasking i forbindelse med urettmessige låneopptak og refinansiering, gjennom å gi en uforholdsmessig høy prisvurdering av en eiendom. Den høyere verdien medfører at eier kan få et høyere refinansiert boliglån, eventuelt en høyere boligkreditt.⁹⁹

12.2.1 Produkt- og tjenesterisiko

Når det gjelder risikoer forbundet med tjenester det enkelte eiendomsmeglingsforetaket yter, kan det skilles mellom produktene utleiemegling, salgsmegling (inklusive oppgjør) samt rene oppgjørsoppdrag. Finanstilsynet vurderer salg av fast eiendom å være mer attraktivt for hvitvasking enn utleiemegling. Dette på bakgrunn av muligheten for hvitvasking av høyere verdier og kortere tidsperspektiv før midlene er hvitvasket. Der oppdraget omfatter oppgjør, vil det være mulighet for hvitvasking ved gjennomføring av transaksjonen, og risikoen vil være høyere. Ved oppdrag som kun omfatter oppgjør, anses risikoen for hvitvasking å være høyest, ettersom megler da antas å ha noe lavere kjennskap til både partene i handelen og eiendommen. Etter det Finanstilsynet erfarer, utgjør oppgjørsoppdrag en stor andel av oppdragene hos advokatmeglerne. Disse har derfor en høyere risiko enn eiendomsmeglingsforetakene.

Eiendomsmeglingsvirksomhetene opererer i ulike markeder. Det viktigste skillet går mellom næringsmegling og boligmegling. Det antas å være en større risiko ved næringsmegling på bakgrunn av muligheten til å bruke kompliserte selskapsstrukturer og/eller utenlandske eiere som eiendomsmeglingsvirksomheten ikke kan identifisere. Videre antas det å være vanskeligere å vurdere om prisen på næringseiendom er markedsmessig eller ikke, og det foreligger en større mulighet til å manipulere eiendomsverdien ved bruk av for eksempel falske leiekontrakter. Risikoen vurderes videre å være noe lavere ved ordinær boligmegling, hvor flertallet av kundene er privatpersoner, og formålet er eget bruk. Der transaksjonen etter sitt formål inngår i "oppussingsmarkedet", altså ved kjøp av oppussingsobjekt som renoveres og siden selges for en høyere pris, antas imidlertid risikoen å være høy. Finanstilsynet anser også risikoen å være høyere ved den delen av boligmeglingen som omfatter boliger under oppføring, hvor det både kan forekomme arbeidslivskriminalitet, samt salg av kontraktsposisjoner før ferdigstillelse, som muliggjør unndragelse av gevinster fra beskatning.

⁹⁷ NRA 2022, s. 56

⁹⁸ NRA 2022, s. 56

⁹⁹ Økokrim: "Temarapport profesjonelle aktører", 2021, s. 12

12.2.2 Geografisk risiko

Etter Finanstilsynets erfaring kan eiendomsmeglingsvirksomheter være utsatt for risiko knyttet til geografi. Risikoen kan være knyttet til stedet virksomheten drives fra. Etter det Finanstilsynet erfarer, kan rapporteringspliktige som driver sin virksomhet på mindre steder ut fra personlig kjennskap til partene i handelen, unnlate å gjennomføre nødvendige kundetiltak, selv om meglers kjennskap ikke omfatter partenes forretningsmessige virksomhet.

Risikoen kan også være knyttet til stedet kunden kommer fra. Det norske eiendomsmarkedet anses fortsatt å være attraktivt for utenlandske investorer. Etter Finanstilsynets vurdering kan det etter omstendighetene være vanskelig for megler å avdekke om selskapsstrukturer benyttes for å tilsløre reelle eiere, eller om det benyttes stråmenn for å plassere illegal formue i norsk eiendom. Det kan også tenkes at eiendomsmeglingsvirksomheter har befatning med personer som kommer fra land som av EU eller FATF er vurdert som høyrisikoland. Det antas at utenlandske investorer investeringer i fast eiendom i større omfang skjer i sentrale områder, slik at problemstillingen antas å være mindre relevant for virksomheter som driver i mindre sentrale strøk.

Risikoen kan også være knyttet til stedet eiendommen ligger. Enkelte virksomheter formidler eiendommer i utlandet. Etter Finanstilsynets oppfatning kan det også her være vanskelig for megler å avdekke om eiendomsverdien er reell, om selskapsstrukturer benyttes for å tilsløre reelle eiere, eller om det benyttes illegale midler dersom oppgjøret ikke går gjennom virksomhetens klientkonto, men som foretas direkte av lokal enhet, som for eksempel notarius.

12.2.3 Omfang og utvikling

Finanstilsynet har ikke relevant tallmateriale knyttet til omfanget av forsøk på og gjennomførte tilfeller av bruk av eiendomsmeglingsvirksomheter til hvitvasking. Slike data fremkommer heller ikke av den nasjonale risikovurderingen eller Økokrims publikasjoner.

Transparency International Norge, som undersøkte hvitvaskingsrisiko i eiendomsmarkedet, fant klare indikatorer på at det kan finnes aktører som har interesse av å skjule og hvitvaske ulovlig opptjente verdier i attraktive eiendomsområder i Oslo.¹⁰⁰ De viktigste indikatorene knyttet seg særlig til et betydelig innslag av eierskap i selskaper hjemhørende i skatteparadis, et visst innslag av fysiske og juridiske personer som var registrert i land med moderat til høyt korrupsjonsnivå, og forekomst av skjult eierskap og stråmenn som gjør identifisering av reelle rettighetshavere vanskelig.

Antallet MT-rapporter fra eiendomsmeglingsvirksomheter har økt betydelig de siste årene.¹⁰¹ Økningen skyldes ikke nødvendigvis bare at eiendomsmeglingsvirksomheter benyttes til hvitvasking i større grad enn tidligere, men også at temaet har fått en økt oppmerksomhet i eiendomsmeglingsbransjen. Økokrim antar imidlertid at økningen også kan speile en reell utvikling, siden bransjen er attraktiv for investering av illegale midler.¹⁰²

¹⁰⁰ Transparency International Norge: "Hvem eier Oslo? Hvitvaskingsrisiko i eiendomsmarkedet", 2021

¹⁰¹ Økokrim: "Statistikk MT-rapporter", <https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.565566.no.html>, 2023. Finanstilsynet antar at reelt antall MT-rapporter fra eiendomsmeglingsvirksomheter kan være noe høyere, da det ikke skilles mellom MT-rapporter fra advokaters advokatvirksomhet og advokaters eiendomsmeglingsvirksomhet.

¹⁰² Økokrim: "Trusselvurdering 2020", s. 22

Økokrim legger til grunn at økonomien vil preges av krigen i Ukraina, globale forsyningskjedef problemer, svak etterspørsel og nedstengte havner i Kina, i tillegg til en global levrekostnadskrise.¹⁰³ Videre legger Økokrim til grunn at Norge fortsatt vil ha høy grad av økonomisk og politisk stabilitet, noe som medfører at Norge fortsatt er et attraktivt land å plassere verdier i for utenlandske aktører. Finanstilsynet legger dermed til grunn at også midler av ulovlig opprinnelse kan forventes å bli kanalisert til Norge.

12.3 Sårbarhet for hvitvasking

Etter Finanstilsynets vurdering er det en overordnet sårbarhet at enkelte grupper som arbeider i eiendomsmeglingsbransjen, ikke blir egnethetsvurdert. Dette gjelder for eksempel eiendomsmeglerfullmektiger og oppgjørsmedhjelpere. Personer med kriminell bakgrunn har dermed mulighet til å arbeide i bransjen, noe som øker sannsynligheten for utro tjenere som kan begå hvitvasking. Heller ikke advokatmeglere er underlagt konsesjonsplikt med tilhørende egnethetsvurdering, men kan drive eiendomsmeglingsvirksomhet direkte dersom det stilles sikkerhet for slik virksomhet. Dette innebærer at advokater som tidligere er dømt for eksempelvis hvitvasking eller underslag av klientmidler, etter få år vil kunne få tilbake sin advokatbevilling, og dermed vil kunne drive eiendomsmeglingsvirksomhet ved å stille sikkerhet. En tilsynsmessig oppfølging av dette forutsetter at Finanstilsynet blir gjort kjent med omstendighetene, for eksempel gjennom informasjon fra andre.

Tilsyn i eiendomsmeglingsvirksomhetene har avdekket svakheter i virksomhetenes etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, herunder at risikovurdering og rutiner ikke er tilpasset virksomheten, at risikoen for hvitvasking ikke er vurdert, og at rutinene har mangler knyttet til sentrale etterlevelsedområder og i tilknytning til internkontroll. I mange tilfeller mangler virksomhetene en adekvat opplæringsplan for ulike grupper ansatte, og den faktisk gjennomførte opplæringen omfatter ofte ikke sentrale temaer som virksomhetens risiko, ulike måter å hvitvaske på eller hva som kan indikere hvitvasking. Videre avdekkes det ofte feilvurderinger av risiko knyttet til kunde, medkontrahtent eller transaksjon – noe som fører til at megler ikke iverksetter nødvendige forsterkede tiltak.

12.4 Restrisiko

Samlet sett er det Finanstilsynets vurdering at risiko er særlig knyttet opp til virksomhetens klientkonto. Virksomheter som driver næringsmegling, anses å ha høyere risiko enn virksomheter som driver ordinær boligmegling. Et unntak fra dette er boliger som har blitt pusset opp eller renovert samt nyboligsegmentet, hvor risikoen anses å være høyere. Virksomheter som har rene oppgjørsoppdrag, anses også å ha høyere risiko.

Samtidig er det påpekt flere svakheter som kan utnyttes. Særlig gjelder dette advokatmeglere, som ofte har rene oppgjørsoppdrag – også for boliger under oppføring, som driver en begrenset virksomhet i et mindre foretak uten rammeverk i form av risikostyring og internkontroll eller innspill fra andre advokater. Det etablerte antihvitvaskingssystemet er i noen tilfeller ikke innrettet med tanke på eiendomsmeglingsvirksomheten. Finanstilsynet anser dermed advokatmeglere generelt å ha en noe høyere risiko for hvitvasking enn eiendomsmeglingsforetakene.

¹⁰³ NRA 2022, s. 13

Eiendomsmeglingsvirksomheter er forskjellige både i størrelse og tjenestetilbud. Når det gjelder *størrelse* vil virksomheter med høy markedsmessig betydning ha en høyere iboende risiko på grunn av antallet transaksjoner. På den andre siden har helt små virksomheter, etter det Finanstilsynet erfarer, generelt svakere rutiner og dårligere etterlevelse av regelverket, og de har dermed høyere iboende risiko for hvitvasking. Dette gjelder særlig advokatmeglere, som ikke er underlagt forskrift om risikostyring og internkontroll, og som normalt heller ikke benytter meglersystemer hvor antihvitvaskingstiltak er implementert i saksbehandlingsrutinene, og som dermed ikke har det samme grunnleggende rammeverket rundt virksomheten som eiendomsmeglingsforetakene har. Mindre virksomheter og advokatmeglere kan i tillegg ha oppdragsgivere som i praksis står for mesteparten av meglers omsetning, noe som øker risikoen for at megler kan bryte regelverket til fordel for en oppdragsgiver de er helt avhengige av.

Basert på punktene ovenfor er det Finanstilsynets vurdering at eiendomsmeglingsvirksomheter samlet sett har en betydelig risiko for å bli benyttet til hvitvasking. Risikoen for hvitvasking knyttet til ordinære salgsmeglingsoppdrag for bolig- og fritidseiendom anses å være lavere. Der virksomheten er å forestå oppgjør, vil risikoen være høyere. Ved megling av rehabiliteringsprosjekter, kontraktsposisjoner og nyboligprosjekter samt næringseiendommer, må imidlertid risikoen vurderes som høyere. Der eiendomsmeglingsvirksomheten drives av advokatmeglere, anses risikoen å være høyere. Samlet sett vurderes hvitvaskingsrisikoen i eiendomsmeglingsvirksomheter å være **betydelig**.

13 Virtuell valuta

13.1 Tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta

Tilbydere av vekslings- og/eller oppbevaringstjenester for virtuell valuta har vært underlagt registreringsplikt hos Finanstilsynet siden 15. oktober 2018. Per 1. januar 2023 har Finanstilsynet registrert ni foretak som utøver én eller begge disse tjenestene.

Finanstilsynet har erfart at antallet registreringsanmodninger falt i perioden 2020–2022, men at nåværende søknader karakteriseres av mer komplekse tjenester tilbudt av større aktører i markedet, herunder aktører som allerede har etablert virksomhet i utlandet.

Tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta omfattes av hvitvaskingsloven, jf. hvitvaskingsforskriften § 1-3. Tilbyderne er omfattet av regelverket i kraft av tjenesten de tilbyr, uavhengig av hvordan tjenesten er organisert, og slike tjenester kan bare drives etter å ha blitt registrert hos Finanstilsynet. For å bli registrert, kreves det blant annet redegjørelse for foretakets forretningsmodell, detaljert informasjon om tjenestene de ønsker å tilby, samt hvilke valutaer som skal omsettes eller oppbevares. Det stilles også krav om risikovurdering og rutiner i henhold til kravene i hvitvaskingsloven §§ 7 og 8, som må være tilpasset virksomhetens art og omfang. Videre er daglig leder, styremedlemmer, reelle rettighetshavere og eventuelt andre personer i den faktiske ledelsen av foretaket underlagt krav om egnethet, jf. hvitvaskingsforskriften § 1-3 fjerde ledd, som blant annet krever at det fremlegges politiattest.

Foretakene som registreres hos Finanstilsynet, har tillatelse til å veksle mellom ulike typer virtuelle valutaer, mellom ordinære valutaer og virtuelle valutaer, samt oppbevare virtuelle valutaer. Det er en forutsetning for registrering at foretakene ikke veksler eller oppbevarer såkalte *privacy coins*, som er virtuelle valutaer med mer anonymitet og mindre sporbarhet.

13.2 Iboende risiko for hvitvasking

Bruk av virtuelle valutaer er blitt identifisert i forbindelse med flere former for profittgenererende kriminalitet, men også som betalingsmiddel for ulovlige varer og tjenester. Finanstilsynet vurderer at hvitvaskingsrisikoene knyttet til bruk av virtuell valuta i stor grad er sammenfallende med risikoene for betalingsforetak og agenter for betalingsforetak, ved at det er et stort spenn av profittmotivert kriminalitet som eksempelvis bedragerier, narkotika-omsetning og hallikvirksomhet, hvor midler enkelt kan overføres på tvers av landegrenser.

I NRA 2020 fremkommer det at Økokrim hovedsakelig har observert tre ulike metoder der kriminelle benytter virtuell valuta i et forsøk på å hvitvaske illegalt utbytte:

- Den første metoden innebærer at kriminelle mottar en bankoverføring av ulovlig ervervede midler og ønsker å veksle den offisielle valutaen om til kryptovaluta, for deretter å sende utbyttet utenlands. Eventuelt veksles kryptovaluta som er utbytte fra en kriminell handling, om til en offisiell valuta eller tilsløres ytterligere via flere virtuelle valutavekslere, gjerne også i utlandet.
- Den andre metoden baserer seg på at et bedragerioffer veksler egen offisiell valuta til kryptovaluta, og sender dette til den kriminelle, eventuelt får veksleren til å gjøre dette.
- Den tredje metoden innebærer at kriminelle får kontroll over nettbanken til offeret og overfører penger derfra til seg selv via veksleren, ved å utgi seg for å være offeret.

Fellesnevneren er at det er vanskelig for veksleren å vite den offisielle valutaens opphav, eller om den som ønsker å veksle, er et bedragerioffer. En økning i digital kriminalitet vil sannsynligvis gi økt trussel for at krypterte virtuelle valutaer blir brukt til hvitvasking.

Ifølge NRA 2022 er disse metodene fortsatt relevante. SNRA peker også på at virtuelle valutaer brukes til anonymt å kjøpe ulovlige varer og tjenester, herunder narkotika. Det er blant annet også observert flere tilfeller hvor virtuell valuta blir brukt til å betale for overgrepsmateriale. Økokrim opplyser å ha sendt ni saker knyttet til overgrep og virtuell valuta til ulike politidistrikter i løpet av første halvår 2021.¹⁰⁴

Europol har blant annet uttalt at løsepengevirus er den største digitale trusselen på nett i Europa. I KRISINO-undersøkelsen fra 2021 oppga 9 prosent av norske bedrifter som besvarte undersøkelsen, at de har blitt utsatt for slike angrep.¹⁰⁵ Nasjonalt cybersikkerhetssenter uttalte i mai 2021 at antallet løsepengevirus har økt mot alle sektorer.¹⁰⁶ Det anslås at slik

¹⁰⁴ VG – Etterforsker kryptobetalning i overgrepssaker: – Dette er et kappløp <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/5618kK/etterforsker-kryptobetalning-i-overgrepssaker-dette-er-et-kapploep> [lesedato 20. oktober 2021]

¹⁰⁵ Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (KRISINO) 2021: <https://www.nsr-org.no/aktuelt/krisino-2021-er-offentliggjort-last-ned-og-les-om-arets-funn>

¹⁰⁶ TV2 Nyheter – Sterk økning i løsepengevirus under pandemien: Sykehus må skrive beskjeder på gule lapper <https://www.tv2.no/a/14022309/> [lesedato 20. oktober 2021]

kriminalitet kostet den globale økonomien mer enn 90 milliarder kroner.¹⁰⁷ Kriminelle som står bak slike angrep, vil hovedsakelig be om at løsepenger betales i virtuell valuta, på grunn av den begrensede sporbarheten til disse midlene.

Europol påpeker imidlertid at bruken av virtuell valuta ikke lenger primært begrenser seg til cyber-kriminalitet, men nå gjelder alle typer kriminalitet som krever overføringer av verdier.¹⁰⁸ Blant annet benyttes virtuelle valutaer eller øvrige virtuelle eiendeler i økende grad til å betale korruperte tjenestemenn og til hvitvaskingsformål.¹⁰⁹

13.2.1 Produkt- og tjenesterisiko

Det er en iboende risiko at virtuell valuta er et digitalt og grensekryssende produkt, hvor vekslinger går raskt, kan være anonyme eller kun delvis identifiserbare. Muligheten for å mikse ulike virtuelle valutaer kan ytterligere vanskeliggjøre sporbarheten på blokkjeden. Europol har blant annet observert dannelsen av flere nettverk av profesjonelle aktører, som har spesialisert seg på storskala hvitvasking, og som tilbyr sine tjenester til andre kriminelle. Disse benytter også allerede etablert infrastruktur som en rekke bankkontoer, samt at de har inngående kunnskap om det tradisjonelle banksystemet og bruk av fintech.

En risiko ved virtuelle valutatjenester er transaksjonenes omfang på bakgrunn av relativt kompliserte transaksjonsmønstre og sporing. Økt bruk av såkalt "chain hopping" og "chain peeling", samt veksling mellom tradisjonelle og virtuelle eiendeler, vanskeliggjør sporbarheten ytterligere, og dermed også mulighetene til rapporteringspliktige å avdekke mistenkelige transaksjoner. Dette kan også skje i kombinasjon med raske og forholdvis enkle grensekryssende transaksjoner som involverer utenlandske og uregulerte aktører. En særlig utfordring er sporbarheten og tilgangen på informasjon om transaksjoner som har gått via utenlandske tjenestetilbydere, slik som tredjeparts vekslingsplattformer og såkalte "pooled/commingled accounts". Undersøkelser av midlers opprinnelse vanskeliggjøres ut fra manglende sporbarhet rundt transaksjoner knyttet til egen kunde, og det eksisterer ikke særskilte regler for utveksling av informasjon med slike tjenestetilbydere.

13.2.2 Omfang og utvikling

Økokrim mottok i 2021 135 MT-rapporter fra vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta, men har ikke oppgitt konkrete tall for sektoren for 2022. Skatteetaten har identifisert 70 000 nordmenn som eier virtuelle valutaer, men det antas at det faktiske antallet er betydelig høyere. Analysefirmaet Arcane Research har i samarbeid med konsultentselskapet EY anslått at 300 000 nordmenn eier virtuelle valutaer, og at dette vil øke ytterligere.¹¹⁰ Årsaken til økningen forklares med forbedringer i infrastruktur og markedsplasser i sektoren. Hovedsakelig er dette yngre investorer (18–39 år). Omfanget av tilbydere som driver mot/i det norske markedet uten å være registrert, antas å være betydelig, og mange nordmenn driver

¹⁰⁷ Norsis: <https://norsis.no/losepengevirus-europas-storste-digitale-trussel/> [lesedato 20. oktober 2021]

¹⁰⁸ Europol (2021): "Cryptocurrencies - Tracing the evolution of criminal finances", Europol Spotlight Report series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁰⁹ Europol (2021): European Union serious and organised crime threat assessment: "A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime", Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹¹⁰ "Kryptovaluta – konsekvenser for det finansielle systemet", foredrag av finanstillsynsdirektør Morten Baltzersen for Statsøkonomisk Forening, 18. oktober 2021: <https://www.finanstillsynet.no/kalender/2021/finanstillsynsdirektor-morten-baltzersen-holder-foredrag-i-statsokonomisk-forening-tema-kryptovaluta/>

også vekslings med virtuelle valutaer med via utenlandske tjenestetilbydere som ikke er registrert.

Bruken av virtuell valuta er blitt mer utbredt og brukervennlig, og det er økt kunnskap om slike valutaer i et bredere lag av befolkningen. Den norske befolkningen anses også generelt å være teknologioptimistiske, noe som senker terskelen for å drive med virtuell valuta. Finanstilsynet antar imidlertid at kriminelles bruk av virtuell valuta også har økt, ettersom det sannsynlig også er økt kunnskap om virtuelle valutaer blant kriminelle. Finanstilsynet utelukker imidlertid ikke at det vil være risiko for at kriminelle gjør større bruk av virtuelle valutaer med mindre sporbarhet, ettersom myndighetenes kapasitet til å spore de mest utbredte virtuelle valutaene, slik som bitcoin, er blitt større.

13.3 Sårbarhet for hvitvasking

Gjennom mottatte søknader om registrering er det avdekket svært sprikende kompetanse hos aktørene som ønsker å tilby vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta i Norge. Aktørene er i stor grad teknologidrevet, med hovedvekt av ekspertise innenfor teknologi og utvikling av IT-tjenester. De har ofte mindre erfaring med hvitvaskingsregelverket, aktuelle risikoindikatorer, modus og generelt etterlevelsesarbeid. Hovedvekten av søknader mottatt av Finanstilsynet i perioden 2018–2022 har i den første runden ikke tilfredsstilt kravene til registrering. Blant de identifiserte svakhetene som er avdekket, peker Finanstilsynet på

- manglende forståelse av relevant norsk regelverk og juridisk kompetanse
- manglende forståelse av generelle indikatorer på hvitvasking, herunder knyttet til virtuelle valutatjenester
- manglende forståelse av risikoer for hvitvasking i egen virksomhet, herunder til tjenestene som tilbys
- manglende forståelse og bevissthet rundt grensedragningen mellom svindel og hvitvasking. Oppmerksomhet på svindel utgjør risiko for at indikasjoner på hvitvasking overses.
- evnen til å identifisere risiko, risikoklassifisere kunder og utøve risikobaserte kundetiltak
- kravene til kundetiltak utover innhenting av gyldig legitimasjon
- kravene til løpende oppfølging, herunder transaksjonsovervåking
- utstrakt bruk av innkjøpte eller egenutviklede støtteverktøy, uten at disse tilpasses for å sikre etterlevelse av hvitvaskingsregelverket

Finanstilsynet erfarer videre at aktørene har en betydelig eksponering mot virtuelle valutatransaksjoner til/fra utlandet, som også involverer utenlandske tjenestetilbydere i land med svak eller ingen regulering. Finanstilsynet anser at aktørenes manglende forståelse av risiko for hvitvasking knyttet til transaksjoner og i egen virksomhet, og dermed manglende tilpasning av tiltak på bakgrunn av identifisert risiko, gjør foretakene sårbare for misbruk til hvitvasking.

Det er også en sårbarhet at regelverket knyttet til vekslere og oppbevaringstjenester for virtuelle valutaaktører er relativt nytt, og ikke er harmonisert eller gjennomført på en helhetlig måte, hverken i EØS eller i resten av verden. Dette innebærer blant annet at kriminelle enkelt kan flytte sine midler til utenlandske vekslings- eller oppbevaringstjenester med svakere eller ingen etterlevelse, dersom norske virtuelle valuta-aktørers kundetiltak oppfattes som

bryssomme. Det er observert av både Europol og Økokrim at kriminelle i økende grad nå benytter ulisensierte tilbydere i land med svak eller ingen regulering av slik virksomhet for å hvitvaske midler som stammer fra kriminelle handlinger.

13.4 Restrisiko

Risikoen knyttet til vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuelle valutaer anses av Finanstilsynet å være **høy**, basert på vekslings- og oppbevaringstjenestenes iboende risiko, erfaringene Finanstilsynet har opparbeidet seg om etterlevelsen i sektoren gjennom blant annet registreringsprosess og tilsyn, sammenholdt med kjente sårbarheter knyttet til manglende harmonisering og gjennomføring av regelverk i andre land. Finanstilsynets vurdering bygger blant annet på risikoene tilbyderne utsettes for i forbindelse med transaksjoner i virtuell valuta, blant annet den vesentlige eksponeringen slike tilbydere har mot virtuelle valutatransaksjoner fra utlandet, utenlandske kunder og utenlandske aktører.

Finanstilsynet har også merket seg et betydelig antall rapporterte saker til Økokrim i tilknytning til bruk av virtuelle valutaer, noe som etter Finanstilsynets syn belyser den høye risikoen for at rapporteringspliktige foretak, herunder tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester, utnyttes av sine kunder til hvitvasking.

14 Låneformidling

14.1 Låneformidlere som rapporteringspliktige

Låneformidlere har rollen som uavhengige mellomledd som formidler lån mellom långiver og låntaker. Låneformidlere må være registrert hos Finanstilsynet før de starter virksomhet, jf. finansforetaksloven § 2-18.¹¹¹

Låneformidlere er rapporteringspliktige foretak etter hvitvaskingsloven § 4 første ledd bokstav o).¹¹² Låneformidlere som har konsesjon som betalingsforetak og verdipapirforetak, er dessuten rapporteringspliktige foretak etter hvitvaskingsloven § 4 første ledd bokstav g) og h).

Låneformidlingsvirksomhet kan være organisert på ulike måter. Det kan for eksempel være ulikheter i måten formidleren henvender seg til potensielle kunder på, hvilke låntakere og långivere formidlingen retter seg mot, og hva lånene som formidles, skal finansiere.

Per 1. januar 2023 var det 18 registrerte låneformidlere. Det er ti registrerte låneformidlingsforetak som har opplyst til Finanstilsynet at de driver en lånebasert folkefinansieringsplattform. Fire av disse låneformidlingsforetakene har også konsesjon som betalingsforetak, og tre av låneformidlingsforetakene har avtale med et e-pengeforetak om å

¹¹¹ Lov om låneformidling ble vedtatt av Stortinget i desember 2022. Det er forventet at loven vil tre i kraft 1. juli 2023. Med ny lov om låneformidling må låneformidlingsforetak som driver virksomhet rettet mot forbrukere, ha tillatelse fra Finanstilsynet. Andre som formidler lån til næringsdrivende, samt aksessoriske låneformidlere som formidler andre lån enn boliglån, vil være omfattet av kravet om registrering.

¹¹² Fra 1. juli 2023 vil ordlyden endres til finansmeglerforetak. Finansmeglerforetak er definert i låneformidlingsloven § 1-2 bokstav d.

forestå oppgjøret mellom långivere og låntakere. Ett foretak har avtale med et betalingsforetak, ett baserer seg på direkte oppgjør mellom låntaker og långiver, og ett foretak har avtale med et advokatfirma. Seks av de registrerte låneformidlingsforetakene er verdipapirforetak.

Låneformidling gjennom lånebaserte folkefinansieringsplattformer ("crowdfunding-plattformer") har økt i omfang de siste årene. Flere av de lånebaserte folkefinansieringsplattformene har konsesjon som betalingsforetak, siden foretakene også forestår oppgjørene mellom långivere og låntakere. De lånebaserte folkefinansieringsplattformene som ikke har konsesjon som betalingsforetak, har avtaler med aktører som har tillatelse til å forestå betalingsoppgjør, enten betalingsforetak eller e-pengeforetak.

Et felles trekk ved lånebasert folkefinansiering er at det er tre aktører: långivere, låntakere og foretaket som administrerer finansieringen gjennom en elektronisk plattform. Gjennom låneplattformen kan foretaket henvende seg til forbrukere og til næringsdrivende både på utlåns- og innlånsiden. Formidling av finansiering gjennom en plattform kan organiseres på ulike måter. Om foretaket som eier plattformen vil anses å drive konsesjonspliktig virksomhet, vil avhenge av hvordan virksomheten er organisert.¹¹³

14.2 Iboende risiko for hvitvasking

Låneformidlingsforetak kan gjennom sin låneformidlingsvirksomhet bidra til å skjule utbytte fra straffbare handlinger.

Det er ulike metoder låneformidlingstjenester kan utnyttes til i hvitvasking. Det kan eksempelvis tenkes at långiver og låntaker kjenner hverandre, og lånet settes opp som en hvitvaskingsoperasjon hvor låneformidlingstjenesten gir et skinn av legitimitet. Det kan også være tilfeller hvor långiver og låntaker har samme reelle rettighetshavere, slik at lånet ytes og mottas fra reelt sett samme personer. Det kan også tenkes at långiver yter et lån, eller at låntaker tilbakebetaler et lån, ved bruk av midler som stammer fra straffbare handlinger.

Dersom långiver eller låntaker initierer eller er villig til å inngå et lån med uvanlig dårlige vilkår, kan dette være et modus for å hvitvaske midler. Dette vil imidlertid være en mer aktuell problemstilling ved formidling av lån fra en låntaker til en långiver, og ikke ved formidling av lån fra mange långivere gjennom en lånebasert folkefinansieringsplattform.

Mange av de lånebaserte folkefinansieringsplattformene formidler lån til eiendomsutvikling eller eiendomskjøp. Det vises til kapittelet om betalingsforetak, som omhandler oppgjør mellom låntakere og långivere, der midlene skal gå til finansiering av fast eiendom. Hvitvaskingsrisikoen gjennom eiendomsmarkedet er omhandlet i kapittelet om eiendomsmeglere og advokater som driver eiendomsmeglingstjenester.

Det er få norske kilder som omhandler hvitvaskingsrisiko knyttet til låneformidling spesifikt. Folkefinansiering er imidlertid omtalt i NRA 2018,¹¹⁴ herunder lånebasert folkefinansiering, hvor risikoen for hvitvasking gjennom låneformidlingsvirksomhet vurderes å være middels

¹¹³ Finanstilsynets rundskriv 10/2017: <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2017/laebasert-folkefinansiering-crowdfunding--en-veiledning-om-laneformidling/>

¹¹⁴ NRA 2018, s. 70 flg.

høy.¹¹⁵ Lånebasert folkefinansiering er ikke omtalt i nasjonal risikovurdering fra 2020 og 2022, eller i Økokrims trusselvurdering 2022. Nevnte kilder inneholder imidlertid risikovurderinger for digitale betalingsløsninger, og disse risikovurderingene vil være relevante for betalingsforetak som understøtter låneformidlingstjenestene ved å foreta oppgjøret, herunder betalingsforetak som også er registrert som låneformidlingsforetak.

Det er flere internasjonale kilder som omtaler risikovurdering for folkefinansieringstjenester, herunder lånebaserte folkefinansieringstjenester,^{116 117} som understøtter Finanstilsynets vurdering om at den iboende risikoen gjennom låneformidlingsforetak er betydelig.

I EU er det vedtatt en forordning om crowdfunding,¹¹⁸ med ikrafttredelse 10. november 2021, som gjelder formidling av lån og finansielle instrumenter. Forordningen innfører et konsesjonskrav med muligheter til å drive grensekryssende virksomhet. Forordningen regulerer ikke formidling av lån til forbrukere. Verdipapirlovutvalget har utredet gjennomføringen av forordningen i norsk rett.¹¹⁹ Forslag til ny lov har vært på høring og er til behandling i Finansdepartementet.

14.2.1 Produkt- og tjenesterisiko

Låneformidlere som har oppgjørsfunksjon og derfor konsesjon som betalingsforetak, antas å være særlig utsatt. Ifølge NRA 2022 er det særskilt risiko for blant annet hvitvasking knyttet til eiendomsutvikling og bygg- og anleggsbransjen, og til omsetning av fast eiendom.¹²⁰ Denne risikoen knytter seg også til formidling av lån til eiendomsutvikling og til kjøp av fast eiendom.

14.2.2 Geografisk risiko

Låneformidlere har ikke anledning til å drive grensekryssende virksomhet, men formidlere av lån til næringsdrivende vil få slik anledning når forordningen om crowdfunding gjennomføres i norsk rett, og formidlere av lån til forbrukere kan drive grensekryssende når låneformidlingsloven trer i kraft. I dag er det et dansk betalingsforetak som tilbyr lånebaserte folkefinansieringstjenester, der Finanstilsynet har registrert filialen i tilsynets register over låneformidlingsforetak.

På generelt grunnlag knytter det seg risiko til internettbaserte tjenester, hvor det ikke er begrensninger på hvor kundene er etablert. Låneformidlere som tilbyr internettbaserte låneformidlingstjenester, slik alle folkefinansieringsplattformene gjør, må ha tilstrekkelige kontrollmekanismer for å redusere denne risikoen.

14.2.3 Omfang og utvikling

Finanstilsynet er ikke kjent med straffesaker særskilt tilknyttet misbruk av låneformidlingstjenester. Antallet registrerte låneformidlere er imidlertid lavt, og hittil har det

¹¹⁵ NRA 2018, s. 72

¹¹⁶ "Report from the Commission to The European Parliament and The Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities", COM/2019/370 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52019DC0370>

¹¹⁷ Guidelines on money laundering and terror financing risk factors ("The ML/TF Risk Factors Guidelines")

¹¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1503>

¹¹⁹ Forslaget hadde høringsfrist 17. april 2022: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2021-10-ny-lov-om-folkefinansiering-av-naringsvirksomhet2/id2895792/>

¹²⁰ NRA 2022, s. 15

hovedsakelig vært begrensede lånevolum som formidles gjennom disse foretakene, men utlånsvolumene er økende.

Låneformidling gjennom lånebaserte folkefinansieringsplattformer har økt i omfang den senere tiden. Det er antatt at det vil komme flere lånebaserte folkefinansieringstilbydere, særlig når EU-forordningen om crowdfunding gjennomføres i norsk rett. Det er også flere tilbydere som har tilknyttet seg andre profesjonelle aktører, for eksempel ved at foretaket eies direkte eller indirekte av banker eller verdipapirforetak.

14.3 Sårbarhet for hvitvasking

Forut for registrering, kontrolleres det at foretakene har rutiner for etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Finanstilsynet har så langt ikke gjennomført stedlige tilsyn hos registrerte låneformidlere, og kan dermed ikke si noe om hvordan rutinene etterlevs i praksis.

14.4 Restrisiko

Finanstilsynet vurderer at risikoen for hvitvasking gjennom låneformidlingsvirksomhet er **betydelig**. Låneformidlere som har oppgjørsfunksjon, og dermed har konsesjon som betalingsforetak, antas å være særlig utsatt. Økningen i omfanget av slik låneformidling den senere tiden tilsier økt oppmerksomhet fremover.

15 Terrorfinansiering

15.1 Definisjon av terrorfinansiering og bakgrunn

Terrorhandlinger har som mål å skade mennesker og forårsake materielle skader, men også å skape frykt og utrygghet i befolkningen. Terrorfinansieringens formål er å fasilitere slike handlinger. Finansiell eller materiell støtte til terror er etter norsk rett et selvstendig lovbrudd og defineres som en terrorrelatert handling. Straffebudene rammer ulike former for finansiering og støtte av terrorvirksomhet i og utenfor Norge, som finansiering av konkrete terrorhandlinger og støtte til terrororganisasjoner eller enkeltterrorister. Terroraktivitet er en særlig alvorlig form for kriminalitet, fordi den truer borgernes grunnleggende trygghet og frihet. Det er derfor av stor betydning å ha tiltak som rammer både potensielle terrorister og deres støttespillere og aktive sympatisører. Klarer man å forebygge og forhindre tilførselen av midler til terroraktivitet, kan man også hindre terrorangrep med formål å skade, ødelegge og skremme eller spre frykt.

I foregående nasjonale risikovurderinger av terrorfinansiering har finansiering av ekstrem islamisme blitt ansett som den største terrorfinansieringstrusselen. I NRA 2022 vektlegger imidlertid PST at terrortrusselen er like sannsynlig fra høyreekstremistiske miljøer som fra ekstreme islamistiske miljøer,¹²¹ og det samlede terrortrusselnivået vurderes som moderat.¹²² Selv om terrortrusselen fra ekstreme islamistiske og høyreekstremistiske miljøer vurderes som

¹²¹ NRA 2022, s. 69

¹²² NRA 2022, s. 70

like stor i Norge, vil potensiell finansiering ha ulik modus, og faren for og konsekvensene av terrorfinansiering er ulik i de ulike miljøene. Terrorfinansiering tar ulike former, eksempelvis gjennom donasjoner til terrororganisasjoner, finansiering av enkeltstående terrororganisasjoner og finansiering av fremmedkrigere. Transaksjonens art gjenspeiles i hvilke produkter og tjenester som benyttes.

Finanstilsynet understreker at terrorfinansiering på nasjonalt nivå er et klart mindre kriminalitetsområde enn hvitvasking, både hva angår antall etterforskninger, straffesaker, domfellelser og aktuelle pengesummer. Konsekvensen knyttet til enkeltstående terrorfinansieringshandlinger vil imidlertid ofte være langt høyere enn ved enkeltstående hvitvaskingshandlinger.

Analyse av MT-rapporter med terrorfinansieringsmistanke i Danmark viser at det er brukt et stort antall ulike modus for å finansiere terror. Med unntak av bruk av pengeoverføringer er det imidlertid ikke noen enkeltmodus som utpeker seg. MT-rapportene viser at flere ulike modus er brukt i samme sak, men at digital overføring av penger, enten via bank eller betalingsforetak, inngår i over halvparten av sakene.¹²³ Finanstilsynet legger til grunn at dette har overføringsverdi til norske forhold, ettersom Norge og Danmark er sammenlignbare land.

Ifølge FN og FATF er organisert kriminalitet en viktig finansieringskilde for terror-, milits- og opprørsgrupper som truer regional og internasjonal sikkerhet. Eksempelvis har IS finansiert terroraktiviteter gjennom ulovlig salg av olje og kulturskatter, kidnapping for løsepenger, skattlegging, smugling og plyndring. Når det gjelder fremmedkrigere som har reist fra Norge til IS-kontrollerte områder, erfarer PST at de i stor grad har vært selvfinansierte. De har brukt egne midler, eksempelvis lønnsinntekt og velferdsytelser, eller midler generert gjennom salg av eiendeler til å betale reise, klær og utstyr i forkant av utreisen. Det har i tillegg forekommet misbruk av kredittkort, lån og stipender for å finansiere reise og opphold.¹²⁴ Danmarks sikkerhetstjeneste PET trekker i sin terrorfinansierings-NRA frem at kriminelle er fleksible med tanke på hvordan utbytte genereres og forflyttes, eksempelvis på bakgrunn av hvor myndigheter innretter kontroll og strafferettslig forfølgelse, og at risikobildet knyttet til terrorfinansiering derfor ikke er statisk.¹²⁵

I Norges NRA understrekes det at alle trusselvurderinger er beheftet med usikkerhet, og at trusselbildet påvirkes av flere faktorer. Uforutsigbarhet og usikkerhet knyttet til potensielle enkelthendelser og mer langsiktige utviklingstrekk i Vesten og i konfliktsoner gjør at det kan skje raske endringer. Terrorfinansieringstrusselen må imidlertid ses i sammenheng med den generelle terrortrusselen.

15.2 Overordnet trusselbilde knyttet til terrorfinansiering i Norge

Det overordnede terrortrusselnivået i Norge anses å være moderat.¹²⁶ NRA 2022 peker i denne forbindelse blant annet på trusselen fra høyreekstremisme og ekstrem islamisme.

¹²³ Dansk TF-NRA 2019, s. 6.

¹²⁴ NRA 2022, s. 69

¹²⁵ Danmarks TF-NRA 2019, s. 21

¹²⁶ NRA 2022, s. 71

15.2.1 Høyreekstrem terror

Høyreekstremisme er en vedvarende trussel i Vesten, selv om antall høyreekstremer terrorangrep har gått ned. PST påpeker at de høyreekstremer miljøene i Europa er store og uoversiktlige. Miljøene har de senere årene blir mer transnasjonale og styrkes gjennom internasjonal nettverksbygging og forenes om antiliberal og antidemokratisk tankegods.¹²⁷ I Norge anser PST akselerasjonistene¹²⁸ å utgjøre den største trusselen blant de høyreekstremer, og det forventes at flere vil radikaliseres av slikt tankegods. Digitale plattformer, som sosiale medier og annen elektronisk kommunikasjon, er de viktigste arenaene for radikalisering.¹²⁹ Det vises til at høyreekstremer terrorangrep i hovedsak gjennomføres av selvfinansierte enkeltpersoner. Høyreekstremer grupperinger benytter seg av mange ulike finansieringsmetoder, herunder crowdfunding-plattformer, som tillater betaling i virtuell valuta, private donasjoner og inntekter fra konserter, festivaler og andre arrangementer.¹³⁰

15.2.2 Islamistisk terror

I NRA påpekes det at kontakten mellom norske ekstremister og terrorgrupper i utlandet vedvarer som en bekymring, og at både digital og fysisk kontakt mellom disse kan bidra til å øke terrorfaren. Terrorfaren kan også øke ved løslatelse av domfelte terrorister. Samtidig påpekes det at ekstremister kan få økt handlingsrom på grunn av nedprioriteringen av kontraterrorarbeid i Norge og Europa.¹³¹ Selv om IS kontrollerer et mindre geografisk område, og inntektene fra disse områdene er sterkt redusert, er utgifter til våpen, ammunisjon, lønn og støtte til familier som har mistet medlemmer i krigen, ifølge NRA fortsatt vesentlige. IS, Al-Qaeda mv. er avhengige av økonomisk støtte fra sine internasjonale nettverk. PSTs og FATFs analyser viser at betalingsforetak og aktører som yter betalingstjenester ulovlig uten konsesjon, fortsatt er de viktigste aktørene for disse transaksjonene.¹³² Indikatorene for terrorfinansiering har endret seg ettersom færre fremmedkrigere reiser. PST påpeker at indikatorene fortsatt har aktualitet i dag, men at de kan være mer differensierte. Finansiering av terror gjennomføres ofte av enkeltindivider, som vanskeliggjør faste mønstre eller klare indikatorer.

15.3 Risiko for at banker misbrukes til terrorfinansiering

15.3.1 Bankers iboende risiko for terrorfinansiering

SNRA og erfaring fra norske etterforskninger av mistanker om terrorfinansiering viser til at innskudd, innenlandsbetalinger, kontantuttak, utenlandsbetalinger og forbrukslån/kredittkort er utsatte produkter for terrorfinansiering.

I NRA oppgis det at antall MT-rapporter fra banker med avkrysning for terrorfinansieringsmistanke, er om lag 3 prosent. Det har vært en nedgang i slike rapporteringer de siste årene, som muligens kan forklares med at krigføringen i Syria og Irak knyttet til IS hovedsakelig er over, og at det ikke lenger rettes like mye oppmerksomhet mot finansiering av fremmedkrigere. Gitt endringen i trusselbildet og at indikatorene er mer differensierte, kan det være at andre type modus ikke fanges opp av foretakene i like stor

¹²⁷ NRA 2022, s. 70–71

¹²⁸ Retning innen høyreekstremisme, hvor ideen om at rasekrig er nært forestående, står sentralt.

¹²⁹ NRA 2022, s. 74

¹³⁰ NRA 2022, s. 72

¹³¹ NRA 2022, s. 72

¹³² NRA 2022, s. 72

grad, eksempelvis modus tilknyttet selvfinansiering. Det kan heller ikke utelukkes at foretakene ikke i like stor grad er kjent med finansieringsformene for høyreekstreme. Utviklingen av andre grensekryssende betalingstjenester, eksempelvis kryptovaluta og gjennom betalingsforetak, som er raskere og billigere å bruke, og enten tilbyr større grad av anonymitet for bruker eller hvor gjennomføring av kundetiltak er svakere, kan i større grad foretrekkes til slike formål, særlig i forbindelse med betalinger til konfliktområder.¹³³ For terrorfinansieringsformål vil egenskaper som minimerer oppdagelsesrisiko, trolig være viktige.

Flere av bank-modusene, som maksimering av kreditt etterfulgt av kontantuttak, store kontantuttak i Norge og kontantuttak i konfliktområder, transaksjoner til konfliktområder eller områder som ligger nær konfliktområder, og valutaveksling, er godt kjent for bankene og er ofte omfattet av regler i transaksjonsovervåkingen. I en terrorfinansieringssak som gikk for Oslo tingrett våren 2021, kom det frem at tiltalte hadde overført ca. 430 000 kroner til en person i Tyskland gjennom tre transaksjoner. PST hadde blitt varslet om disse transaksjonene fra Økokrim, på bakgrunn av MT-rapportering.¹³⁴ Det ble også funnet ca. 400 000 kroner i kontanter på tiltaltes bopel.

Bankene kan også misbrukes gjennom at konti som tilsynelatende er opprettet for innsamling til humanitære formål i et konfliktområde, men faktisk benyttes til finansiering av terrorisme. I den grad disse midlene ikke sendes direkte til det berørte området, vil de overføres til land i nærheten for videreformidling der, eller heves i kontanter og fraktes ut av Norge fysisk.

15.3.2 Bankers sårbarhet for terrorfinansiering

Endringene i trusselbildet knyttet til terrorfinansiering, eksempelvis gjennom transaksjoner mellom land som vanligvis ikke anses å være høyrisikoland, gjør det ytterligere utfordrende å avdekke slike transaksjoner. Fordi mindre transaksjoner isolert sett oftere fremstår som legale, vil de i mindre grad fanges opp i transaksjonsovervåkingen. Likevel er det noe rettspraksis tilknyttet saker med små beløp. For å fange opp disse transaksjonene kreves det ofte en kjennskap til kunden som bare politiet besitter. SNRA peker også på denne sårbarheten, ettersom rapporteringspliktige ikke nødvendigvis besitter den kunnskapen terrorbekjempende myndigheter har om den samme kunden, og at det på nasjonalt og overnasjonalt nivå gjøres forsøk med å dele informasjon om personer av interesse for myndighetene med rapporteringspliktige, slik at de kan gjøre transaksjonsovervåkingen mer målrettet.¹³⁵

Et annet viktig tiltak mot terrorfinansiering er rapporteringspliktiges rutiner for å sikre at sanksjons- og tiltaksforskrifter følges. Tre personer med tilknytning til Norge har vært listeført på FNs terrorliste, og slik sett er risikoen for reelle treff lav, men den iboende risikoen knyttet til slike transaksjoner er imidlertid høy. Bankene har systemer for screening mot såkalte sanksjonslister. SNRA 2020 peker på at sanksjonsscreening kun fanger opp kjente individer og grupper, mens risikoen for terrorfinansiering ofte springer ut fra personer som ikke er fanget opp av sanksjonsregimet.

Finanstilsynet har gjennom tilsyn observert at enkelte mindre og mellomstore banker ikke i tilstrekkelig grad inntar risikoen for terrorfinansiering i sin etterlevelse av hvitvaskingsloven. De større bankene etterlever kravet om at terrorfinansiering skal risikovurderes, men

¹³³ SNRA 2022, s. 39

¹³⁴ NRA 2022, s. 73

¹³⁵ SNRA 2022, s. 39

etterlevelsen utover dette varierer. Når rapporteringspliktige har liten bevissthet knyttet til problematikken på overordnet plan, få eller ingen terrorfinansieringsscenarioer i transaksjonsovervåkingen, og heller ikke har rutiner for å håndtere slike tilfeller, vil forutsetningene for å avdekke konkrete terrorfinansieringsforhold være svake. Dette er blant annet viktig for foretak med stor eksponering mot risikoområder, og gjennom tilbud av produkter som "trade finance".

Flere av bankene har generelt adekvat bevissthet overfor risikoen knyttet til utenlandsbetalinger, særlig til høyrisikoland, og vil dermed ha grunnleggende forutsetninger for å avdekke slike i transaksjonsovervåkingen. PST og EFE veileder også rapporteringspliktige på terrorfinansieringsområdet gjennom foredragsvirksomhet og deling av indikatorlister om henholdsvis fremmedkrigere og generelt om terrorfinansiering. Det antas imidlertid at det vil være mer utfordrende for de rapporteringspliktige å knytte disse transaksjonene til terrorfinansiering. PST publiserte i 2018 en temarapport¹³⁶ om misbruk av frivillige organisasjoner til terrorfinansieringsformål, og Finanstilsynet har inntrykk av at enkelte av bankene har en grunnleggende forståelse av risikoen knyttet til dette.

15.3.3 Bankers restrisiko

Finanstilsynet anser at det er **høy risiko** for at banker misbrukes til terrorfinansieringsformål. Produktene er lett tilgjengelige. Endringer i trusselbildet, med mindre transaksjoner, gjerne til land som ikke anses som høyrisiko i forbindelse med terrorfinansiering, og skiftende metoder for generering av midlene, gjør forutsetningene for å ha oversikt over trusselbildet dårligere, og dermed også bankene ekstra sårbare. Mange av transaksjonene gjennomføres dessuten av kunder som ikke er listeført, med legitime midler, og som bankene dermed har svake forutsetninger for å kjenne risikoen til. Finanstilsynet har også sett at bevisstheten om og forståelsen for problematikken er mangelfull i mange banker. Enkelte terrorfinansieringsmodus, som opptak av forbrukslån etterfulgt av kontantuttak, ordinære kontantuttak og overførslar til høyrisikoland er godt kjent for bankene. Det kan imidlertid være utfordrende for bankene å knytte mistanker til slike transaksjoner opp mot terrorfinansiering eller fange opp modus for høyreekstrem terrorisme. Finanstilsynet utelukker heller ikke at kombinasjonen av bankenes kundetiltak, tjenestenes pris og at banktransaksjoner går saktere enn andre overføringstjenester har gjort dem noe mindre attraktive for terrorfinansiering.

15.4 Terrorfinansiering gjennom øvrige rapporteringspliktige

Foruten banker peker SNRA ut følgende produkter og tjenester å ha betydelig eller høy risiko for å misbrukes til terrorfinansieringsformål:

Valutaveksling – det vises til tilfeller av at terrorgrupper har brukt valutavekslingstjenester for å gjennomføre terrorhandlinger eller opprettholde aktiviteten. Bruk av valutaveksling krever liten grad av planlegging eller ekspertise, og det anses derfor å ha et **betydelig** trusselnivå i SNRA. Finanstilsynet er ikke kjent med konkrete saker i Norge.

E-penger – Forhåndsbetalte kort er attraktive for terrorgrupper fordi de er en enkel og diskret måte å finansiere aktiviteter på, og anses derfor å ha et **betydelig** trusselnivå i SNRA. Det er imidlertid ingen norske e-pengeforetak som utsteder forhåndsbetalte kort.

¹³⁶ <https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/temarapport---risiko-for-at-frivillig-sektor-kan-finansiere-terrorisme.pdf> [lesedato 13.9.2021]

Pengeoverføring via betalingsforetak og agenter for utenlandske betalingsforetak – Tjenestene anvendes oftere til å finansiere terroraktiviteter, og bruk av dem krever ikke ekspertise eller planlegging. Trusselnivået knyttet til disse tjenestene anses derfor som **høyt**.

Betalingstjenester (som ikke utføres gjennom banker eller pengeoverføringstilbydere) – Terrorgrupper bruker ifølge SNRA slike tjenester for å finansiere terroraktiviteter, men det påpekes imidlertid at volumet knyttet til terrorfinansiering via slike tjenester er begrenset. Likevel anses trusselnivået som **betydelig**.

Fast eiendom er ansett å ha **høy risiko** for terrorfinansiering i SNRA. Fast eiendom kan benyttes i de ulike fasene av terrorfinansiering. Inntekter fra salg eller utleie av fast eiendom kan benyttes i innsamlingsfasen, innsamlede midler kan plasseres i fast eiendom som et transittsted, eller man kan benytte overføring av eiendomsrett til fast eiendom som et middel for å flytte verdier. Eiendommen kan være stedet terrorhandlingen begås, eller den kan benyttes i en logistikkfunksjon til terrorhandlinger, for eksempel som et lager eller produksjonssted, eller som oppholdssted for terrorister og/eller deres familier. Det er dermed en mulighet for at eiendomsmeglingsvirksomheter misbrukes i forbindelse med terrorfinansiering.

Forsikring – I SNRA er forsikringsforetak ansett å ha **medium** risiko for å bli benyttet til terrorfinansiering. Finanstilsynet påpeker imidlertid de kjente forholdene til norsk forsikringsbransje tilknyttet terrorfinansiering. I forarbeidene til hvitvaskingsloven nevnes bruk av forsikring til terrorfinansiering. Også NRA 2018¹³⁷ pekte på at forsikringsprodukter kan misbrukes ved at erstatningsutbetalinger blir benyttet til å finansiere terrorhandlinger, eller ved at den forsikrede gjenstanden sendes ut av landet, meldes stjålet og gjenstanden og/eller forsikringsutbetalingen går til et kriminelt formål. I enkelte straffesaker de siste årene er det avdekket mistanke om at skadeforsikringsforetak benyttes som ledd i terrorfinansiering. Personer med opphold i Norge med tilknytning til internasjonale organiserte kriminelle miljøer, fullfinansierer og forsikrer dyre biler, sender dem til Midtøsten, melder dem stjålet, for deretter å få utbetalt erstatning. Pengesporene viser at erstatningen sendes ut av Norge.

Virtuell valuta – Europeisk politi har informasjon om at terrorgrupper bruker virtuelle valutaer til å finansiere terroraktiviteter. Trusselnivået anses derfor som **høyt** i SNRA. Finanstilsynet har ikke kjennskap til omfanget av bruk av disse tjenestene i forbindelse med norske straffesaker knyttet til terrorfinansiering.

Revisorer og regnskapsførere – I SNRA er revisorer og regnskapsførere vurdert til å ha **betydelig** risiko for terrorfinansiering. Det vises til vurderingen av hvitvaskingsrisikoen for disse rapporteringspliktige, som samsvarende for terrorfinansieringsrisikoen.

SNRA angir også flere produkter som anses å ha både lavere trusselnivå og lavere sårbarhet i terrorfinansieringssammenheng.

¹³⁷ NRA 2018, s. 51

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]