



NORWEGIAN BLOCK EXCHANGE AS
Postboks 1057
1360 FORNEBU

VÅR REFERANSE
22/10047

DERES REFERANSE

UNNTATT OFFENTLIGHET
§ 13, jf. finanstill § 7, fvl. § 13,
og offl. § 12. Gjelder merkede
avsnitt

DATO
11.06.2024

Tilsynsrapport og vedtak om overtredelsesgebyr

Finanstilsynet gjennomførte stedlig tilsyn i Norwegian Block Exchange AS (heretter "NBX" eller "foretaket") den 26. – 27. oktober 2022. Formålet med tilsynet var å gjennomgå foretakets styring og kontroll av risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering, herunder etterlevelsen av hvitvaskingsloven med tilhørende forskrifter.

Foretaket har vært registrert som tilbyder av virtuelle valutatenester hos Finanstilsynet siden juni 2019, og yter både vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta. Basert på transaksjonsvolum og antall kunder, er NBX blant de største tilbyderne av virtuelle valutatenester i Norge. Foretaket tilbyr tjenester til kunder over hele verden, med unntak av land på sanksjonslister. Foretaket opererer i en bransje og tilbyr produkter som anses å innebære høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

Til grunn for denne tilsynsrapporten ligger Finanstilsynets foreløpige rapport av 7. juni 2023, samt foretakets kommentarer til rapporten i brev av 10. juli 2023.

I foreløpig tilsynsrapport ble det varslet illeggelse av overtredelsesgebyr på kroner 250 000 (to-hundre-og-femti-tusen kroner) basert på vurderinger av at foretaket hadde overtrådt §§ 7, 8, 9, 10, 11, 12(5), 13(5), 17, 24, 25, 30, 35 og 36 i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet varslet også pålegg om retting.

Finanstilsynet merker seg av tilsvaret til foreløpig rapport at foretaket beskriver flere tiltak og rettinger knyttet til etterlevelsen, som er utført i etterkant av tilsynet. Grunnlaget for overtredelsesgebyret er status på tilsynstidspunktet. Foretaket har i tilsvaret også inngitt kommentarer til innholdet i enkelte deler av rapporten. Finanstilsynet har etter en vurdering av disse kommet frem til at overtredelsesgebyret opprettholdes.

Finanstilsynet har følgende merknader etter det stedlige tilsynet:

1. Organisering og ansvarsforhold

1.1. Rettslig grunnlag

Styret og daglig leder har det overordnede ansvaret for at foretaket etterlever hvitvaskingsregelverket. Hvitvaskingsloven § 8 femte ledd stiller krav om at foretaket utpeker en person i ledelsen som

hvitvaskingsansvarlig. Vedkommende skal ha et særskilt ansvar for at rutinene gjennomføres og etterlevs i virksomheten, og for rapportering av mistenkelige forhold til Økokrim.

Arbeidsoppgavene til hvitvaskingsansvarlig kan delegeres til andre i foretaket, der dette er hensiktsmessig. Det skal foreligge tilstrekkelige instruksjoner og rutiner til å håndtere dette, og delegeringen må omfatte en eller flere navngitte personer eller navngitte stillinger. Foretaket må videre påse at den som det delegeres til, har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta oppgaven.

1.2. Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurderinger

I foreløpig rapport ble det pekt på at ansvarsforholdene i foretaket fremsto uklare. Finanstilsynet understreket viktigheten av at ansvar, beslutningsmyndighet og delegering gjennomgående er tydeliggjort i rutiner og stillingsinstruksjoner mv., slik at det ikke oppstår tvil om hvilken person eller stilling en oppgave er delegert til.

Foretaket hadde på tilsynstidspunktet organisert antihvitvasking- og terrorfinansieringsarbeidet i et "AML-team" lokalisert i Riga. Teamet besto av utpekt hvitvaskingsansvarlig og tre medarbeidere. Prioritering i anti- hvitvaskingsarbeidet og delegering av identifiserte oppgaver ble gjort daglig av hvitvaskingsansvarlig, og formidlet gjennom interne kommunikasjonskanaler til øvrige ansatte i teamet. Dersom hvitvaskingsansvarlig var fraværende, ble arbeidet ivarettatt av én av de tre medarbeiderne i teamet. Det fremkom videre at spesielt én av medarbeiderne også var tildelt andre spesifikke oppgaver, slik som vedlikehold av lister over høyrisikoland og liste over land foretaket hadde besluttet å blokkere, og at daglig leder (CEO) også gjennomfører flere oppgaver ved behov. Dette omfattet blant annet oppgaver knyttet til etablering og løpende oppfølging av kundeforhold, eller annen nødvendig bistand med vurderinger og beslutninger. Ansatte fra Financial Crime Teamet, som håndterer annen finansiell kriminalitet slik som for eksempel svindel, bisto regelmessig i kundekontakt. Etterlevelsesansvarlig bidro også i ulike saker og beslutninger. Ansvarsdelingen og delegering var imidlertid ikke reflektert i stillingsinstruksjoner eller øvrige dokumenter mottatt til tilsynet. Finanstilsynet bemerket at alle mottatte instruksjoner var blitt oppdatert rett i forkant av tilsynet.

Videre var det uklart for Finanstilsynet hvilken beslutningsmyndighet de ulike ansatte hadde innenfor hvert av områdene. Dette gjaldt særlig i tilknytning til undersøkelser og lukking av alarmer fra transaksjonsovervåkingen. Foretaket hadde ikke etablert et formelt rammeverk for beslutningsmandater eller eskaleringsprosesser som kreves etter hvitvaskingsregelverket, heller ikke fra hvitvaskingsansvarlig og opp til øverste ledelse. Under tilsynet redegjorde foretaket blant annet for at beslutninger om høyrisikokunder og oppsigelser av kundeforhold alltid skulle godkjennes av hvitvaskingsansvarlig. Daglig leder utførte denne oppgaven dersom hvitvaskingsansvarlig var fraværende. Dette var imidlertid ikke dokumentert.

Det var også opprettet en såkalt AML-komiteé, hvor endringer i prosesser som kan påvirke risikoeksponering eller prioritering skal drøftes. Komiteen besto av hvitvaskings- og etterlevelsesansvarlig, samt daglig leder. Det var imidlertid uklart for Finanstilsynet hvilken rolle eller mandat denne komiteen var gitt, samt hvem som utøvde den endelige beslutningsmyndigheten i saker som ble diskutert. Basert på det som ble opplyst under tilsynet, oppfattet Finanstilsynet at medlemmene i AML-komiteen også diskuterte andre problemstillinger som oppsto i det daglige arbeidet, herunder vurderinger i enkeltsaker. Finanstilsynet påpekte viktigheten av at det tydeliggjøres hvilken rolle og beslutningsmyndighet komiteen har, gitt det særskilte ansvaret som tilligger rollen som hvitvaskingsansvarlig og kontrollfunksjonen til etterlevelsesansvarlig. Det vises

for eksempel til at hvitvaskingsansvarlig skal ha tilstrekkelig myndighet til å kunne følge opp rutiner og oversendelser av opplysninger til Økokrim.

Finanstilsynet merker seg fra foretakets tilsvarende at det vil oppdatere instruksjoner og rutiner for å klargjøre hvitvaskingsansvarliges ansvar og delegering av oppgaver.

2. Internkontroll

2.1. Rettslig grunnlag

Hvitvaskingsloven § 35 pålegger rapporteringspliktige å gjennomføre en forsvarlig internkontroll for å påse at kravene etter hvitvaskingsloven overholdes. Internkontrollen skal gjøre foretaket i stand til å avdekke svakheter og identifisere forbedringspotensial ved eget arbeid med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Forsvarlig internkontroll er en forutsetning for at adekvate tiltak skal kunne iverksettes, og for at blant annet rutiner effektivt skal kunne oppdateres av foretakets ledelse. Hyppigheten og omfanget av internkontrollen vil bero på en vurdering av foretakets art og omfang. Dersom foretakets art og omfang tilsier det, skal foretaket også utnevne en etterlevelsesansvarlig, gjennomføre skikkethetsvurderinger av ansatte, samt vurdere opprettelsen av en uavhengig kontroll med at virksomhetens interne rutiner overholdes.

2.2. Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurderinger

Finanstilsynet pekte i foreløpig rapport på at foretakets internkontroll, slik den ble beskrevet i den innsendte hvitvaskingsrutinen, ikke ga en korrekt beskrivelse av hvordan internkontrollen var organisert og gjennomført. Finanstilsynet understreket viktigheten av riktige beskrivelser i rutiner ansatte benytter, om hvordan internkontrollen organiseres.

Foretaket hadde ikke operasjonelle rutiner som ga ansatte føringer for arbeidet med internkontrollen, herunder omfang og hyppighet av kontroller, hvilke vurderinger som må gjøres, eller hvordan identifiserte avvik følges opp. Under tilsynet redegjorde foretaket imidlertid for at førstelinjen gjennomførte månedlige kontroller, ved at de ansatte på AML-teamet utførte stikkprøvekontroller av hverandres arbeid for henholdsvis kundeetablering, løpende oppfølging og forsterkede kundetiltak. Finanstilsynet mottok en oversikt over gjennomførte kontroller i perioden mai til september 2022, hvor det fremgikk hvilke enkeltsaker som var kontrollert, hvilken saksbehandler som ble kontrollert, samt hvem som hadde utført kontrollen. Det fremgikk imidlertid ikke av oversikten hvilke kontroller som var gjennomført, og hva identifiserte avvik innebar.

Ifølge innsendt dokumentasjon, var formålet med kontrollen å oppdage eventuell manglende eller ikke-oppdatert dokumentasjon ved kundeforholdet og å adressere eventuelle avvik fra rutinen til hvitvaskingsansvarlig. Under tilsynet ble det opplyst at kontrollen også omfattet vurderingene som er gjort i den konkrete saken, uten at dette fremgår av rutinen, eller på annen måte er dokumentert. Det ble også opplyst at hvitvaskingsansvarlig vurderer eventuelle avvik og nødvendig oppfølging basert på de månedlige kontrollene, herunder behov for ytterligere opplæring. Oppfølgingen av avvik var imidlertid ikke systematisert eller skriftliggjort, og prosessen var heller ikke beskrevet i rutinen.

Finanstilsynet bemerker at mottatt oversikt kun viser to registrerte avvik av de 90 gjennomførte kontrollene i perioden. Foretaket har tidligere ikke gjennomført, og heller ikke etablert rutiner eller planer for testing av kontrollmiljøet i førstelinjen. Finanstilsynet pekte i foreløpig rapport på viktigheten av tilstrekkelige operasjonelle rutiner og opplæring av de som utfører kontrollene, også

for å forhindre at feil gjentas. Finanstilsynet understreket også viktigheten av at ansatte er bevisste på skillet mellom de to ulike rollene knyttet til gjennomføring og kontroll.

Sammenholdt med funnene som beskrives i denne rapporten, herunder i kapittelet om stikkprøver, er Finanstilsynets vurdering at foretakets førstelinjekontroller ikke er tilstrekkelige til å fange opp avvik i etterlevelsen.

Andrelinjekontrollen skal, ifølge foretakets rutine, minimum årlig gjennomgå de ovennevnte førstelinjekontrollene. Det var imidlertid uklart hvilke systematiske kontroller andrelinjen gjorde av dette arbeidet, ettersom det på tilsynstidspunktet ikke eksisterte en kontrollplan eller rutiner for andrelinjen. Finanstilsynet mottok en rapport fra en undersøkelse av etterlevelsen i 2021, gjennomført av en innleid konsulent som i perioden 2021-22 hadde fungert i andrelinjen. Undersøkelsen omfattet et begrenset område av virksomheten, men viser til flere avvik i etterlevelsen, herunder mangler i informasjon om formålet med kundeforhold. Under tilsynet ga foretaket uttrykk for at avvikene ble fulgt opp løpende, men foretaket kunne ikke vise til at det var dokumentert hvordan oppfølgingen skjer. Dette kom heller ikke til uttrykk i form av rutiner eller øvrig dokumentasjon mottatt til tilsynet. Finanstilsynet viser før øvrig til merknadene i rapportens punkt om kundetiltak og gjennomgang av stikkprøver. Finanstilsynet påpekte at det i løpet av 2021-2022 kun var gjennomført én kontroll i andrelinjen på hvitvaskingsområdet.

Finanstilsynet pekte videre i foreløpig rapport på at kontrolltiltakene i første- og andrelinje kun dekket et begrenset utvalg av forpliktelser i hvitvaskingsregelverket. En mer omfattende kontroll var planlagt, men den var ikke blitt gjennomført på tilsynstidspunktet. Finanstilsynet merker seg av foretakets tilsvarende, at det er planlagt og iverksatt en rekke tiltak på området i etterkant av tilsynsbesøket.

Basert på det ovennevnte, er Finanstilsynets vurdering at foretaket på tilsynstidspunktet ikke etterlevde hvitvaskingsloven § 35 om internkontroll. Finanstilsynet forutsetter at foretakets rutiner utbedres og oppdateres, slik at de gjøres til operasjonelle rutiner for internkontroll i første- og andrelinje. Videre forutsetter Finanstilsynet at foretaket har en internkontroll som er egnet til å avdekke om foretaket etterlever alle forpliktelser i regelverket

3. Risikovurdering

3.1. Rettslig grunnlag

Rapporteringspliktige må identifisere og forstå risikoen eget foretak er eksponert for. Alle rapporteringspliktige må ha en overordnet risikovurdering, jf. hvitvaskingsloven § 7, som identifiserer og vurderer risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til egen virksomhet. Risikovurderingen skal danne utgangspunktet for den rapporteringspliktiges utarbeidelse av rutiner, samt den øvrige gjennomføringen av hvitvaskingsregelverket. Som et minimum må alle rapporteringspliktige ha en risikovurdering som omfatter foretakets egen virksomhet, produkter, tjenester og kundeforhold, type kunder, kundegrupper og geografiske forhold. Terrorfinansieringsrisikoen skal alltid vurderes, også der konklusjonen er at risikoen er lav. Sentrale kilder i risikovurderingen vil være erfaringene den rapporteringspliktige gjør seg gjennom virksomheten, herunder kunnskap om egen kundemasse, samt fra undersøkelser og rapportering om mistenkelige forhold. Finanstilsynet forventer at alle rapporteringspliktige som et minimum benytter myndighetenes publiserte vurderinger, herunder Nasjonal risikovurdering av hvitvasking og terrorfinansiering, samt Finanstilsynets risikovurdering. Risikovurderingen skal holdes oppdatert.

3.2. Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurderinger

Foretakets risikovurdering bestod av et hoveddokument med ett vedlegg. Hoveddokumentet hadde blitt oppdatert rett i forkant av tilsynet. Risikovurderingen bygget på egne erfaringer, samt informasjon fra eksterne kilder, men oppgitt kildemateriale var hovedsakelig fra 2020 og tidligere. Vurderingen fremsto dermed å ikke ha vært gjenstand for en fullstendig gjennomgang, hverken i 2021 eller i 2022.

Finanstilsynet viste i foreløpig rapport til at foretaket opererer innenfor en bransje som kjennetegnes av rask utvikling og høy risiko. Finanstilsynet anser det derfor nødvendig at foretaket løpende holder seg oppdatert på risikobildet og identifiserer og vurderer relevante risikoer som belyses i eksterne kilder. Finanstilsynet viste blant annet til fremhevede risikoer i forbindelse med virtuell valuta etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022, samt i nyere publiseringer fra FATF og andre aktuelle nasjonale og internasjonale kilder. Foretaket påpekte også under tilsynet på erfaring med flere ulike risikoer, uten at dette var løftet frem i risikovurderingen.

Finanstilsynet pekte på at risikovurderingen var generell og lite virksomhetsinnrettet. Den fremhevet svært generelle risikoer som var aktuelle for tilbydere av virtuelle valutatenester, men uten at disse ble vurdert opp mot, og knyttet til foretakets egen virksomhet, kundemasse og faktiske eksponering. Videre var det lite sammenheng mellom vedlegget og hoveddokumentet. Forhold som ble identifisert i vedlegget å ha særskilt høy risiko, var ikke løftet frem i hoveddokumentet. Grad av risiko ble isteden omtalt ut fra et gjennomsnitt for det enkelte risikoområdet. Det var derfor vanskelig å utlede fra dokumentene hvilke forhold foretaket anså at det knyttet seg høyest risiko til, og hvilke vurderinger som ble gjort av disse. Finanstilsynet viste også til feilberegninger av gjennomsnitt og konklusjoner på risikonivå i flere deler av vedlegget, særlig knyttet til oppsummeringen for kunder.

Finanstilsynet vurderte også risikovurderingen som svært mangelfull på en rekke områder, blant annet ble følgende fremhevet:

- vurderingen omfattet ikke foretakets oppbevaringstjeneste eller tjenesten "OTC-trade".
- dokumentet listet hvilke virtuelle valutaer foretaket tilbyr veksling av, men omtalte ikke risiko, eller belyste variasjoner i risiko, knyttet til de ulike valutaene.
- kapittelet om kunder tok ikke for seg risiko tilknyttet egenskaper ved kundemassen utover statsborgerskap og bosted (for fysiske personer), næring (for juridiske personer), samt PEP. Foretaket skiller kun mellom nye og etablerte kundeforhold. Andre vurderinger av egenskaper ved kundemasser var imidlertid ikke gjort, herunder hvem som var i kjerneområdet av foretakets kundemasse basert på f.eks. kundenes alder, arbeidsforhold, inntektsnivå, eller andre opplysninger som foretaket hadde registrert om kunden.
- kapittelet om geografisk risiko identifiserte ikke hvilke geografiske risikoer foretaket var eksponert for, eller i hvilken grad foretaket var eksponert for geografisk risiko, hverken knyttet til kundeforhold eller transaksjoner. Det fremgår at foretaket vurderer risiko ved kunder tilknyttet land utenfor EØS, men det gis ikke en vurdering av risiko knyttet til disse kundene, eller en vurdering av variasjon i risiko knyttet til land innenfor EØS. Eksempelvis viser innsendt dokumentasjon at foretaket har kunder bosatt i hele verden, men risikoen knyttet til denne eksponeringen blir hverken belyst eller vurdert.
- terrorfinansiering omtales svært generelt, uten at foretakets potensielle eksponering i kundemasse og produktportefølje var vurdert.

Foretakets vurderinger av risiko syntes i stor grad å være bygget på foretakets kjente eksponering basert på innhentede tall fra foretakets innkjøpte støtteverktøy til transaksjonsovervåking, om den totale eksponeringen til de virtuelle valutaene inn og ut av tjenesten. Finanstilsynet bemerket i foreløpig rapport at det kan foreligge risikoer utover den allerede kjente eksponeringen som er identifisert basert på informasjon fra dette systemet. Vurderingen bør i større grad bygge på foretakets data og informasjon om egenskapene ved egen kundemasse, kunder tilknyttet høyrisikosektorer, eksponering mot utenlandstransaksjoner, motparter, vurderinger bygget på flagginger i transaksjonsovervåkingen, undersøkelser og rapporteringer til Økokrim, og erfaringer fra gjennomføring av forsterkede kundetiltak og fra internkontroller.

Finanstilsynet vurderte foretakets angivelse av risikoreduserende tiltak som svært generelle, og lite målrettet mot den konkrete risikoen som ble beskrevet. Eksempelvis var bruk av innkjøpt støtteverktøy til transaksjonsovervåking angitt som tiltak overfor risiko knyttet til ukjente lommebøker og eksponering mot ukjente tjenester. Det er Finanstilsynets vurdering at de risikoreduserende tiltakene bør være mer konkrete og egnet til å håndtere risikoen som er identifisert. Videre pekte Finanstilsynet på at foretaket gjennomgående vurderte at konsekvensen av risikoen ble mindre som følge av de risikoreduserende tiltakene. Eksempelvis ble risikoen for at terrorister kjøper våpen ved bruk av NBX vurdert å ha alvorlig konsekvens før tiltak. Ved bruk av "Customer Identification", "RDC screening" og "EDD for each merchant", vurderte foretaket imidlertid at konsekvensen var moderat.

Risikovurderingen viste også gjennomgående til indikatorer for mistanke, heller enn konkrete analyser av risikoen ved egen virksomhet, produkter, kundeforhold, type kunder, kundegrupper, og geografiske forhold. Eksempelvis inneholdt dokumentet en rekke typologier og indikatorer ("common red flags"), samt en beskrivelse av foretakets erfaring med, eller kjent eksponering for, den enkelte typologien. Foretakets risiko i lys av disse er imidlertid ikke vurdert. Finanstilsynet understreker forskjellen mellom den overordnede virksomhetsinnrettede risikovurderingen jf. hvitvaskingsloven § 7, og vurderingen som skal gjøres av kunders iboende risiko, som skal føre til iverksettelse av ulike risikobaserte kundetiltak, jf. § 9.

Finanstilsynet vurderte også i foreløpig rapport at foretakets metode for risikovurdering i større grad måtte tydeliggjøres, da det ikke var samsvar mellom metoden og innholdet i risikovurderingen. Det ble også stilt spørsmål ved om metoden var egnet til å etterleve kravene til en virksomhetsinnrettet risikovurdering, jf. § 7.

Basert på det ovennevnte vurderte Finanstilsynet at foretaket på tilsynstidspunktet ikke etterlevde kravene i hvitvaskingsloven § 7.

Foretaket redegjør i tilsvaret for pågående arbeid for å imøtekomme Finanstilsynets merknader. Finanstilsynet noterer seg foretakets kommentarer vedrørende selskapets begrensede anledning til å opparbeide tilstrekkelig kunnskap om egen kundemasse, undersøkelser og rapportering gitt at selskapet er nyetablert og har en begrenset kundemasse. Finanstilsynet understreker at foretaket har hatt vekst i kundemassen siden 2020, og at vurderinger av risikoer ved egen virksomhet uansett skal foretas, uavhengig av virksomhetens størrelse og antallet kundeforhold. Dette gjelder også om virksomheten historisk har vært lav og preget av få kundeforhold. Finanstilsynet fastholder derfor sine merknader fra foreløpig rapport om at foretakets risikovurdering ikke oppfyller kravene i hvitvaskingsloven § 7.

4. Rutiner

4.1. Rettslig grunnlag

Hvitvaskingsloven § 8 pålegger rapporteringspliktige foretak å ha oppdaterte rutiner for å sikre håndteringen av identifisert risiko og oppfyllelse av pliktene etter bestemmelser gitt i eller i medhold av hvitvaskingsloven. Dette innebærer at rutinene må være tilpasset virksomhetens art og omfang, og at det skal være en tydelig sammenheng mellom den rapporteringspliktiges risikovurdering og rutiner. Rutinene skal videre være operasjonelle, og beskrive hvordan foretaket i praksis skal etterleve kravene i hvitvaskingsregelverket. De skriftlige rutinene må dekke både plikter som skal sikre at foretaket har forsvarlig styring og kontroll med antihvitvaskingsarbeidet, og plikter som skal ivaretas av de ansatte i det daglige arbeidet. Rutinene må blant annet angi hva som skal gjøres, hvordan og når dette skal gjøres, og hvilke vurderinger som skal ligge til grunn. Rutinene skal videre holdes oppdatert, og det må gjøres en vurdering av om det er behov for justeringer ved et jevnt intervall, minimum årlig. Det vil generelt være nødvendig å revidere rutinene når risikovurderingen blir revidert, eller der det oppstår endringer i risikobildet.

4.2. Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurderinger

I foreløpig rapport pekte Finanstilsynet på at flere av dokumentene i det overordnede rammeverket var endret i lys av tilsynet, og at det derfor var vanskelig for Finanstilsynet å avgjøre hva som har vært praksis i foretaket. Dette gjaldt også om praksis var i tråd med foretakets egne rutiner, ettersom mange av dokumentene var overskrevet, og det ikke kunne fremlegges konkret informasjon om tidligere versjoner, dato for endring, etc. Det vises også til rapportens øvrige kommentarer om uoverensstemmelser mellom nedfelte rutiner og foretakets praksis. Finanstilsynet understreket plikten i hvitvaskingsloven § 8 om oppdaterte rutiner, og påpekte viktigheten av at endringer i rammeverket dokumenteres, også for at det ikke skal være tvil blant foretakets ansatte om hva som til enhver tid er gjeldende.

Foretakets rutiner hadde vært gjenstand for jevnlig revisjoner siden de ble utarbeidet, siste gang i september 2021. På spørsmål fra Finanstilsynet om grunnlaget for manglende oppdatering i senere tid, tross endringer i foretakets risikovurdering, ble det opplyst at en vurdering hadde blitt foretatt i forbindelse med Russlands innovasjon av Ukraina, men at det ikke ble ansett nødvendig med en revisjon og at dette ikke var blitt dokumentert. Finanstilsynet stilte spørsmål ved foretakets manglende revidering gitt utviklingen i risikobildet og foretakets egen virksomhet i perioden, hvorpå foretaket opplyste at en større revisjon var planlagt i løpet av fjerde kvartal 2022.

Finanstilsynet påpekte videre at foretaket manglet rutiner for etterlevelse av enkelte sentrale plikter i regelverket, og at stikkprøvene også illustrerte et klart forbedringspotensial i etterlevelsesarbeidet på samme områder. Blant annet manglet det tilstrekkelige operasjonelle rutiner for etablering av kundeforhold, løpende oppfølging, undersøkelse og rapportering, samt avvikling av kundeforhold. Eksempelvis var det beskrevet hvilken informasjon som skulle registreres, blant annet om midlers opprinnelse, men ikke hva denne informasjonen skulle brukes til og hvilke vurderinger som måtte gjøres. Foretaket opplyste at de vurderte informasjonen, og enkelte ganger valgte å ikke etablere kundeforhold, uten at dette kom til uttrykk i skriftlige rutiner. Finanstilsynet vurderte at rutinene heller ikke hadde en klar sammenheng med risikoene i foretakets risikovurdering, eller de risikoer foretaket selv løftet frem under tilsynet.

Rutinene skilte heller ikke tilstrekkelig på forskjellen mellom plikten til å gjennomføre forsterkede kundetiltak etter hvitvaskingsloven §§ 17 og 18 og plikten til å foreta nærmere undersøkelser etter hvitvaskingsloven § 25 i tilfeller hvor det avdekkes indikasjoner på mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering. Foretaket hadde heller ikke rutiner som ga veiledning om vurderinger som måtte gjøres ved flagging av transaksjoner, herunder skillet mellom såkalte "falske positive" og reelle alarmer som utløser undersøkelsesplikt etter hvitvaskingsloven § 25. Videre manglet foretaket operasjonelle rutiner for å hjelpe ansatte å overholde avsløringsforbudet. Rutinenes kapittel om avsløringsforbudet bar preg av å være en gjengivelse av plikter som følger av hvitvaskingsregelverket, heller enn et verktøy ansatte kunne benytte i det praktiske arbeid med å etterleve forpliktelsen. Finanstilsynet vurderte også at foretaket manglet rutiner for stans og håndtering av mistenkelige transaksjoner etter hvitvaskingsloven § 27.

Videre anså Finanstilsynet at rutinenes innhold på enkelte områder var mangelfulle. Det gjaldt eksempelvis rutiner for risikoklassifiseringer, og det vises til tilsynsrapportens omtale av dette under. Rutinene reflekterte på enkelte områder ikke riktig regelverksetterlevelse. Flere steder var det også avvik mellom rutinene og det foretaket opplyste var praksis. Blant annet påpekte Finanstilsynet at rutinene anga en indikatorliste for identifisering av reelle rettighetshavere i juridiske personer, men at de deretter stadfestet at det kun er de med eierskap over 25 prosent som anses som reelle rettighetshavere. Under tilsynet forklarte foretaket at ordlyden i rutinen ikke representerte foretakets praksis på dette punktet, men at samtlige former for kontroll, som spesifisert i hvitvaskingsloven § 14, ble hensyntatt i vurderingen om det eksisterte reelle rettighetshavere.

Finanstilsynet noterer foretakets tilsvarende med redegjørelse for planlagt gjennomgang og endringer av rutiner. Basert på det ovennevnte mener Finanstilsynet at foretaket ikke etterlever hvitvaskingsloven § 8 på tilsynstidspunktet.

5. Risikoklassifisering

5.1. Rettslig grunnlag

For å gjennomføre korrekte kundetiltak, må alle kunder risikoklassifiseres, jf. hvitvaskingsloven § 9. Risikoklassifiseringen skal bygge på virksomhetens risikovurdering, i tillegg til konkrete forhold tilknyttet den enkelte kunde. Blant annet skal risikoen vurderes ut fra kundeforholdets formål og tilsiktede art, mengden kundemidler som skal inngå i kundeforholdet, transaksjoners størrelse og regelmessighet samt varigheten på kundeforholdet.

Det er anledning til å anvende standardiserte risikoprofiler for kundemassen, men disse må tilpasses virksomhetens konkrete risikoer. Foretaket må ha et system som dokumenterer hvorfor en kunde er klassifisert i en bestemt risikokategori. Rapporteringspliktige må påse at kundenes risikoprofiler er oppdaterte, slik at kundene endrer risikokategori ved endringer som tilsier det. Foretaket må jevnlig vurdere behovet for endringer i risikoklassifiseringssystemet, blant annet i forbindelse med justeringer i risikovurderingen. Foretaket må også ha rutiner, herunder for hvordan risikoklassifiseringen skal skje, samt for bruk og håndtering av eventuelle automatiske støtteverktøy.

5.2. Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurderinger

Av innsendte rutiner fremgår det at foretaket hadde identifisert en rekke risikofaktorer som skulle legges til grunn i risikoklassifiseringen av kunder. Basert på informasjonen som ble innhent og forelå om kunden, ble det generert ulike flagg/triggere og en foreslått risikoklasse gjennom et elektronisk

system. Dersom en kunde fikk utslag på en risikofaktor, ville kunden merkes med høy risiko. Kunder som ikke hadde noen av risikofaktorene, ble merket med normal risiko. Alle kunder ble manuelt vurdert for samme formål etter at systemet hadde satt en score, og hvor eventuelle utløste flagg/triggere ble undersøkt nærmere. Etter den manuelle gjennomgangen ble kunden tildelt et endelig risikonivå.

Finanstilsynet viste i foreløpig rapport til at det var avvik mellom det som ble beskrevet at skulle hensyntas i foretakets rutiner, og det som skjedde i praksis når en kunde ble risikoklassifisert. Finanstilsynet kunne ikke se at alle faktorer som særskilt var nevnt i foretakets rutine, faktisk ble hensyntatt og trigget et høyere risikonivå hos kunden. Videre vurderte Finanstilsynet at de definerte risikofaktorene var for generelle og i liten grad tilpasset foretakets egen virksomhet og risiko, samt at det ikke var en klar sammenheng mellom risikoklassifiseringen og risikoene som påpekt i foretakets risikovurdering. Finanstilsynet viste til at flere risikoer ikke hensyntas i den faktiske klassifiseringen av kunden, slik som oppgitt formål og tilsiktede art, forventede transaksjoner og transaksjoners størrelse, regelmessighet og varigheten på kundeforholdet. Etter Finanstilsynets vurdering var gjengivelsen av høyrisikofaktorer som skulle hensyntas også for begrenset ut fra de risikoer som er aktuelle for foretaket, herunder knyttet til virtuell valuta som påpekt i nasjonale og internasjonale kilder. Alle de nevnte risikofaktorene ble også vurdert enkeltvis, og kombinasjonsrisiko ble derfor ikke plukket opp.

For personkunder, som utgjorde 99,3 prosent av foretakets kundemasse på tilsynstidspunktet, var det i realiteten kun geografisk risiko, handel på vegne av tredjepart, PEP-status og sanksjoner som utløste høy risiko ved etablering. På tross av valgalternativer som ofte er påpekt å innebære en høyere risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, også i foretakets egen risikovurdering, var det kun kunder med [REDACTED] som ble undersøkt nærmere og kvalifiserte til et høyere risikonivå. Foretaket hadde videre ikke etablert rutiner for den manuelle delen av risikoklassifiseringen, og det var derfor uklart for Finanstilsynet hvordan dette ble gjennomført i praksis. Blant annet hvordan informasjon om høyrisikofaktorer skal vektas og hvilken betydning disse reelt sett har, hvilke vurderinger som skal legges til grunn, og hva som konkret skal anses å utgjøre en høyere risiko (også i kombinasjon), slik at kunder underlegges forsterkede kundetiltak.

Den manuelle delen av risikoklassifiseringen besto av en gjennomgang av kundeinformasjon jf. §§ 12 og 13, samt PEP, sanksjons- og mediascreening, for å avkrefte at noen av de forhåndsdefinerte høyrisikofaktorene var til stede. Det var videre uklart om øvrige risikoer som ikke eksplisitt var nevnt, men som ble omtalt i foretakets risikovurdering, faktisk ble hensyntatt av de ansatte i risikoklassifiseringen. Blant annet viste Finanstilsynet til at det for flere juridiske kunder i stikkprøvene var identifisert høyrisikofaktorer, slik som virksomhet innenfor høyrisikobransjer, men hvor kunden til slutt ble underlagt normal risiko basert på fraværet av de øvrige definerte faktorene og at risikoer anses av foretaket som "akseptable". Finanstilsynet understreket at kundetiltakene skal ta utgangspunkt i en konkret og samlet vurdering av den enkelte kundes risiko, og ikke fraværet av enkeltfaktorer. Vurderingen må som minimum ta utgangspunkt i foretakets informasjon om kundens formål og tilsiktede art, mengden kundemidler som skal inngå i kundeforholdet, transaksjoners størrelse, og regelmessigheten og varigheten på kundeforholdet, jf. hvitvaskingsloven § 9.

I lys av stikkprøvene stilte Finanstilsynet også spørsmål ved foretakets praksis knyttet til enkelte triggere og nedjusteringer til normal risiko som ble gjort etter manuell gjennomgang. Finanstilsynet

påpekte at et kundeforhold som, etter en vurdering og vektning av ulike risikofaktorer foretaket selv har valgt, anses å innebære høy risiko, ikke nødvendigvis kan nedklassifiseres som normal eller lav risiko selv om kundetiltak er tilfredsstillende gjennomført, eksempelvis ved etablering eller gjennomført løpende oppfølging. Høyrisikokunder skal underlegges forsterket løpende oppfølging så lenge kundens risiko, hensyntatt kombinasjonsrisiko, gjør at kundeforholdet innebærer høy risiko for hvitvasking/terrorfinansiering.

Finanstilsynet påpekte også en rekke svakheter i skjemaene som ble benyttet til innhenting av kundeinformasjon. Blant annet innhentet foretaket informasjon om forventede innskudd og uttak, men tersklene og intervallene fremsto ulogiske, og i tilfeller svært høye, sett i sammenheng med foretakets virksomhet og kunder. Sammenholdt med svakhetene ved foretakets løpende oppfølging og transaksjonsovervåking, bemerket Finanstilsynet i foreløpig rapport at bruk av slike terskler og intervaller utgjør en risiko for at kunder som ønsker å bruke foretaket til hvitvasking eller terrorfinansiering, tilpasser sin atferd i lys av dette.

Foretaket hadde også frem til nylig lagt til grunn at formålet med alle kundeforhold var kjøp og salg av virtuell valuta, og hadde derfor ikke etterspurt slik informasjon fra flere av kundene. Finanstilsynet viste imidlertid til at formål kan variere, og kan omfatte investering, sparing, trading, overføre for handling på andre plattformer, etc. Slik informasjon ble heller ikke hensyntatt i klassifiseringen av kunden. Finanstilsynet påpekte at slik informasjon alltid skal legges til grunn i vurderingen av kundens risiko, jf. § 9. Etter Finanstilsynets vurdering påvirket dette også mulighetene for å gjennomføre tilstrekkelig løpende oppfølging, herunder transaksjonsovervåking.

Finanstilsynet understreket viktigheten av at foretakets verktøy og metode for risikoklassifisering er innrettet slik at de kundene som faktisk utgjør høyere risiko for å utnytte foretaket til hvitvasking eller terrorfinansiering fanges opp, både ved kundeetablering og løpende. Som minimum må det i avgjørelsen om kundens risikoklasse tas hensyn til kundeforholdets formål og tilsiktede art, mengden kundemidler som skal inngå i kundeforholdet, transaksjoners størrelse, regelmessigheten og varigheten på kundeforholdet.

Basert på det ovennevnte vurderer Finanstilsynet at foretaket på tilsynstidspunktet ikke etterlevde hvitvaskingsloven § 9.

Finanstilsynet merker seg foretakets redegjørelse om gjennomgang av systemet, og planlagte endringer i risikoklassifiseringen.

6. Løpende oppfølging og transaksjonsovervåking

6.1. Rettslig grunnlag

Hvitvaskingsloven § 24 stiller krav til løpende oppfølging av kundeforholdet. Dette innebærer blant annet å løpende overvåke at transaksjoner utført i kundeforholdet er i samsvar med innhentede opplysninger om kunden, herunder kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art. Rapporteringspliktige skal også jevnlig gjennomføre kundetiltak som ledd i løpende oppfølging. Kundetiltak skal uansett gjennomføres når det er tvil om tidligere innhentede opplysninger er korrekte eller tilstrekkelige. Dette innebærer å oppdatere kundeopplysninger og annen relevant dokumentasjon, samt reklassifisere kundeforholdet dersom nye forhold tilsier dette.

6.2. Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet avdekket under tilsynet at det hverken ble gjennomført periodisk eller hendelsesbasert løpende oppfølging, utover ved treff i foretakets elektroniske overvåkingssystemer. NBX benyttet et elektronisk støtteverktøy til å overvåke kunders transaksjoner på blokkjeden, hvor reglene i transaksjonsovervåkingen var valgt av foretaket selv. Videre hadde foretaket også utviklet egne regler, integrert i samme system, for overvåking av størrelse og antall innskudd og uttak i offisiell og virtuell valuta på plattformen. Finanstilsynets forståelse var at første transaksjon fra ny kunde ble stoppet og gjennomgått manuelt, men at det ellers ikke ble gjennomført analyser av kundetransaksjoner, med mindre de ble flagget i systemene. Det ble heller ikke gjennomført andre manuelle periodiske analyser som del av den løpende oppfølgingen for å avdekke avvikende transaksjonsmønstre, herunder på kunders avsender- eller uttaksadresse for virtuell valuta. Finanstilsynet påpekte i foreløpig rapport at en slik elektronisk overvåking av transaksjoner ikke kan erstatte periodisk oppdatering av kundeinformasjon, eller gjennomføring av transaksjonsanalyser for å påse at transaksjonene (også sett i sammenheng) er i tråd med foretakets kjennskap til kundeforholdet.

Videre påpekte Finanstilsynet at terskelnivåene i overvåkingssystemene ikke var logiske i lys av foretakets egen kundemasse og de konkrete egenskapene ved denne. Flere terskler fremsto svært høye, på tross av at foretaket selv oppga at aktive kunder ofte var personer med alminnelig gjennomsnittsinntekt, studenter, yngre menn og enkelte uføretrygdede eller pensjonister. Flere av terskelnivåene var også definert likt for alle kunder, selv om reglene i utgangspunktet var kundespesifikke og overvåket alle kunder individuelt. Finanstilsynet kunne heller ikke se at reglene for høyrisikokunder skilte seg fra reglene for kunder underlagt alminnelige kundetiltak, utover én regel om lavere beløpsgrense for innskudd. Reglene i det innkjøpte overvåkingssystemet var også merket med alvorlighetsgrad "severe", "high" og "medium", uten at det forelå en klar metodikk bak den videre fordelingen av alarmene i eget varslingssystem, eller rutiner for prioritering og håndtering av disse. Enkelte hadde også samme terskelverdi, både for indirekte og direkte eksponering, samt for eksponering knyttet til både sending og mottak av midler, selv om risikoen i flere tilfeller kunne være ulik. Finanstilsynet merket seg for øvrig at foretaket syntes å akseptere en *direkte* eksponering mot blant annet det mørke nett, illegitime organisasjoner og stjålne midler, før transaksjoner flagges og undersøkes manuelt.

Under tilsynet etterspurte Finanstilsynet informasjon om begrunnelsen for de aktuelle reglene i de elektroniske overvåkingssystemene, men foretaket kunne ikke vise til at det forelå særskilte analyser bak valget av regler eller terskelnivå. Det var heller ikke blitt gjennomført testing eller øvrige analyser av eksempelvis kundegruppen over og under de definerte nivåene, for å vurdere den faktiske kvaliteten og treffsikkerheten av reglene. Finanstilsynet ble forut for tilsynet forelagt et dokument med en overordnet sammenligning av funksjonene til tre ulike støtteverktøy, som ble benyttet i avgjørelsen om innkjøp. Det var imidlertid ikke gjennomført noen egne vurderinger av konkrete svakheter i det valgte systemet, og det eksisterte heller ikke dokumenterte evalueringer av systemets funksjonalitet.

Regelsettet var heller ikke dekkende for å imøtekomme aktuelle risikoer ved virksomheten som drives, herunder som påpekt i egen risikovurdering. Finanstilsynet vurderte videre at foretakets ensartede fokus på de virtuelle valutatransaksjonenes totale eksponering etter de definerte reglene i innkjøpt system, samt på svindel, utgjorde en risiko for at eventuelle andre og mer tradisjonelle indikasjoner på mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering ble oversett. Slike indikasjoner kan

eksempelvis være at kunder har unormalt mye midler og lav inntekt, hyppige transaksjoner i små beløp, lav indirekte eksponering på grunn av transaksjoner via tredjeparter som benyttes som ledd i å skjule midlers opprinnelse, etc. Finanstilsynet bemerket også at flere av de egendefinerte reglene som søker å identifisere slike transaksjoner omfatter offisiell valuta, og ikke transaksjoner i virtuell valuta.

NBX er ikke underlagt krav til å ha elektroniske overvåkingssystemer for transaksjoner etter hvitvaskingsloven, men når det er verktøyet foretaket bruker for løpende oppfølging, må foretaket påse at bruken av dette, sammen med nødvendige manuelle tiltak, oppfyller lovens krav til transaksjonsovervåking som ledd i den løpende oppfølging av kundeforholdet, jf. § 24. Gitt de ovennevnte begrensninger og svakheter ved regelsettingen, stiller Finanstilsynet seg kritisk til at foretaket tilsynelatende i all hovedsak baserer seg på resultater fra systemet, uten å foreta egne undersøkelser og analyser av transaksjoner og mønstre på blokkjeden, med mindre det går en alarm. Blant annet peker Finanstilsynet på at alarmer fra det innkjøpte systemet begrenser seg til informasjon som allerede eksisterer hos leverandøren. Selv om denne informasjonen er omfattende, påpekes det at systemet blant annet ikke hensyntar den spesifikke kundeinformasjonen foretaket har om kundene, herunder om hvordan de kan tenkes å handle innenfor rammen av kundeforholdet.

Finanstilsynet påpekte, basert på innsendt informasjon om undersøkelser og rapportering til Økokrim, at foretaket syntes å ha en vesentlig eksponering mot mistenkelige transaksjoner, hvor flere kunder var rapportert til Økokrim basert på analyser av historiske transaksjoner gjennomført i etterkant av alarmer fra systemene. Etter Finanstilsynets forståelse påvirket også svakhetene i innhentet kundeinformasjon, som påpekt tidligere i rapporten, ytterligere evnen til å gjennomføre en effektiv løpende oppfølging. Finanstilsynet viste eksempelvis til mangler i informasjon om formål, og muligheten for å avdekke risiko ved transaksjoner i virtuell valuta ut av tjenesten, herunder mulighetene for å avdekke avvikende transaksjonsmønstre i de tilfeller hvor oppgitt formål er sparing eller handel på tredjeparts handelsplass, mens faktiske transaksjoner viser seg hyppige eller å gå til ulike private lommebøker. Etter Finanstilsynets syn forringes også kvaliteten på reglene for innskudd og uttak som er høyere enn det kunden har oppgitt i kunderegistreringsskjema, gitt de øvrige reglenes høye terskelnivå, og sammenholdt med svakhetene i informasjonen foretaket innhenter om forventede transaksjoner. Finanstilsynet vurderte at det var mulig for kunder å ha unormale innskudd og uttak i mindre beløp over lengre perioder, som avviker fra kjennskapet til kunden, uten at dette ble fanget opp.

Finanstilsynet understreket i foreløpig rapport at den løpende oppfølgingen skal samsvare med foretakets risikovurdering og være tilpasset foretakets virksomhet, både i den periodiske og hendelsesbaserte løpende oppfølgingen. Det forventes at foretaket dokumenterer vurderinger rundt regelsettet i transaksjonsovervåkingen, og validerer at reglene enten er relevante, at de må tilpasses, slettes eller suppleres, eller at det må gjennomføres tilstrekkelige manuelle tiltak for å avbøte på systemets mangler. Finanstilsynet vurderte at fraværet av flere og mer spesifiserte regler påvirker antallet flagginger og muligheten til å oppdage flere transaksjoner som utløste undersøkelsesplikt, særlig når foretaket kun baserte seg på elektronisk transaksjonsovervåking. Finanstilsynet viste videre til at foretakets kjennskap til kundene er sentral for å kunne oppdage eventuelle avvikende transaksjonsmønstre. Det er dermed ikke tilstrekkelig å kun basere seg på et elektronisk transaksjonsovervåkingssystem som bygger på generelle regler for å oppdage mistenkelige transaksjoner og kundeforførelse. Som definert i hvitvaskingsloven § 24, skal den løpende oppfølgingen blant annet omfatte og overvåke at transaksjoner som utføres i kundeforholdet er i samsvar med den

rapporteringspliktiges innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art.

Tilstrekkelig kundeinformasjon, som også er egnet til å si noe om hvordan kunden kan forventes å handle innenfor rammen av kundeforholdet, er videre en forutsetning for en risikobasert løpende oppfølging som etterlever hvitvaskingsloven § 24. Svakheter ved denne, herunder som påpekt tidligere i rapporten, vil nødvendigvis påvirke evnen til å følge opp kunder løpende, og således ha en negativ innvirkning på, samt vanskeliggjøre, foretakets evne til å avdekke forhold som utløser undersøkelsesplikt, jf. § 25. Dersom kundenes individuelle egenskaper ikke hensyntas i regelsettingen, er det heller ikke mulig å tilstrekkelig identifisere avvik i kundens transaksjonsmønstre.

Basert på den ovennevnte var Finanstilsynet vurdering i foreløpig rapport at foretakets løpende oppfølging og transaksjonsovervåking ikke etterlevde kravene i kravene i hvitvaskingsloven § 24.

Finanstilsynet merker seg foretakets tilsvarende hva gjelder Finanstilsynets merknader om løpende oppfølging, men kan ikke se at tiltakene som beskrives omhandler periodisk løpende oppfølging, herunder gjennomgang av kundeforhold ved faste intervall, og gjennomføring av øvrige tiltak utover i de tilfellene hvor det varsles fra de elektroniske overvåkingssystemene. Finanstilsynet noterer seg at NBX løpende følger opp og analyserer bedriftskunder ut fra endringer i ledelse, styre, konkurser og negativ medieomtale, men kan ikke se ut fra mottatt dokumentasjon at det er holdepunkter for at dette regelmessig blir gjennomført på kundeforhold, utover ved etablering, og i de tilfeller hvor det er gått alarm i de elektroniske systemene. Finanstilsynet påpeker også at bedriftskunder utgjør mindre enn en prosent av foretakets kundemasse.

Finanstilsynet merker seg videre foretakets henvisning til at også lavere terskelnivåer benyttes for transaksjoner, i tillegg til de Finanstilsynet nevner som er ment å varsle transaksjoner som er "uvanlig store eller komplekse". Finanstilsynet fastholder imidlertid sin konklusjon i foreløpig rapport, på tross av disse tilleggstersklene, ettersom også disse anses svært høye med tanke på de konkrete egenskapene ved foretakets kundemasse.

Hva gjelder kommentarene knyttet til eksponering mot blant annet det mørke nett, illegitime organisasjoner og stjålne midler, merker Finanstilsynet seg foretakets kommentarer om reglene i det egenutviklede systemet som screener adresser, samt manglende beskrivelser av dette i innsendt dokumentasjon til tilsynet. Finanstilsynet påpeker imidlertid at beskrivelsen avhenger av at adressene allerede er identifisert, samt at det av dokumentasjonen om regelsettingen i det innkjøpte systemet fremkommer en terskel for når det skal gå alarm. Etter Finanstilsynets vurdering burde denne terskelverdien vært definert til 0, da utløst alarm er en forutsetning for at transaksjonen flagges og undersøkes nærmere.

Finanstilsynet kan ikke se at informasjonen og redegjørelsene som gis i tilsvaret har betydning for vurderingen hva gjelder foretakets faktiske etterlevelse som avdekket ved tilsynet. Finanstilsynet fastholder derfor vurderingene fra foreløpig rapport, om at foretaket ikke hadde en løpende oppfølging som etterlever hvitvaskingsloven § 24.

7. Kundetiltak – Stikkprøver av etterlevelsen

7.1. Rettslig grunnlag

Foretaket plikter å gjennomføre kundetiltak etter hvitvaskingsloven kapittel 4 på grunnlag av en vurdering av risikoen for at foretaket blir utnyttet som ledd i hvitvasking og terrorfinansiering. Foretaket skal innhente, dokumentere og vurdere informasjon om kunden for å gjøre seg kjent med denne, samt kundeforholdets formål og tilsiktede art. På bakgrunn av informasjonen skal foretaket identifisere og vurdere risikoen for at kunden er involvert i hvitvasking eller terrorfinansiering og klassifisere denne i henhold til risikoen, jf. hvitvaskingsloven § 9. Formålet er å tilpasse kundetiltakene til hvitvaskings- eller terrorfinansieringsrisikoen kunden representerer. For kundeforhold som innebærer høy risiko for slik utnyttelse, skal det gjennomføres forsterkede kundetiltak, jf. hvitvaskingsloven § 17. Foretaket plikter også å løpende gjennomføre kundetiltak, jf. § 24. Gjennomførte kundetiltak skal dokumenteres og lagres, jf. hvitvaskingsloven § 30.

7.2. Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurderinger

Som en del av det stedlige tilsynet gjennomførte Finanstilsynet stikkprøvekontroller for å undersøke foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Etter Finanstilsynets vurdering underbygger stikkprøvene de svakhetene som er identifisert ellers i denne rapporten. Nedenfor følger et sammendrag av hovedfunnene. Finanstilsynet understreker at følgende ikke er uttømmende, men kun eksempler på mangler som ble avdekket i flere av stikkprøvene. Det vises også til den nærmere omtalen av stikkprøvene i den foreløpige tilsynsrapporten.

7.2.1. Mangler i innhenting av kundeinformasjon

Stikkprøvene viste mangler i innhenting av informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art ved etablering av kundeforhold. Foretaket opplyste under tilsynet at de på bakgrunn av en intern undersøkelse¹ ble oppmerksomme på at det ikke var innhentet informasjon om formålet med kundeforhold opprettet før oktober 2021. Foretaket hadde identifisert kundene dette gjaldt, og noen uker før det stedlige tilsynet etterspurt informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art. Finanstilsynet noterte imidlertid at dette skjedde i etterkant av varsel om tilsyn, hvor informasjon om antall som manglet slik informasjon ble forespurt. For kundene som fremdeles ikke hadde slik informasjon, opplyste foretaket at kontoene var blokkert for aktivitet, men dette skjedde imidlertid ikke før 26. oktober 2022.

Finanstilsynet understreket i foreløpig rapport at tilstrekkelig kundeinformasjon er en forutsetning for å kunne gjennomføre kundetiltak og løpende oppfølging. Mangler i denne, herunder om kundeforholdets formål og tilsiktede art, påvirker foretakets evne til å bedømme hva som kan anses som kundenes normaladferd og naturlig for kundeforholdet.

Finanstilsynet vurderte at foretaket ikke hadde etterlevd hvitvaskingsloven §§ 12 femte ledd og 13 femte ledd ved at kunder fikk opprette kundeforhold uten at det ble innhentet og vurdert opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art. Finanstilsynet fant det også kritikkverdig at kundeforhold som manglet lovpålagte opplysninger om formål og tilsiktet art ikke ble blokkert tidligere, men først i forbindelse med det stedlige tilsynet.

7.2.2. Etablering av kundeforhold og risikoklassifisering av kunder

Av flere stikkprøver fremgikk det at foretaket ikke foretok vurderinger av informasjonen kunden oppgir i kunderegistreringsskjemaet ved etablering av kundeforholdet, med mindre opplysningene medførte at kunden fikk utslag på forhåndsdefinerte høyrisikofaktorer. Etter Finanstilsynets

¹ Rapporten fra undersøkelsen er nærmere omtalt i tilsynsrapportens del om internkontroll.

vurdering forelå det for flere kunder informasjon i registreringsskjemaet som det var grunn til å reagere på, og som kan tilsi at kunden burde vært gjenstand for ytterligere kundetiltak eller underlagt forsterkede tiltak. Kunder hadde eksempelvis oppgitt svært høye estimater for årlige innskudd og uttak av midler, samt at midlenes opprinnelse var lønnsinntekt. Samtidig fremgikk det av kunderegistreringsskjemaet at kundens årlige lønnsinntekt lå på et langt lavere nivå, eller at kunden hadde yrkesstatus som pensjonert eller student. Foretaket gjennomførte ingen vurdering av opplysningene oppgitt i kunderegistreringsskjemaet ved kundeetableringen, herunder sammenheng med alder og pensjoniststatus, sammenheng med lønnsinntekt og midler som vil inngå i kundeforholdet, eller risiko ved bransjen kunden opererer i. Kombinasjonsrisiko i kundeforhold ble heller ikke hensyntatt. Videre viste stikkprøvene at kunder kunne angi vage opplysninger om kilder for midlenes opprinnelse, eksempelvis "OTHER" og "existing funds", uten at foretaket undersøkte dette nærmere ved etablering. Finanstilsynet stilte seg kritisk til dette, ettersom foretaket selv fremhevet midlenes opprinnelse som en fremtredende risikofaktor i egen risikovurdering. Det forelå heller ikke dokumenterte risikovurderinger av kunders tilknytning til land utenfor EU/EØS.

Der kunder fikk utslag på høyrisikofaktorer ved kundeetableringen, viste stikkprøvene at foretaket heller ikke foretok dokumenterte vurderinger av opplysningene i kunderegistreringsskjemaet. Blant annet viste Finanstilsynet til en stikkprøve hvor midlenes opprinnelse ble opplyst å være gave, som ga utslag. Foretaket kontaktet kunden for nærmere opplysninger, men kunden besvarte ikke forespørselen. Isteden endret kunden opplysningene i kunderegistreringsskjemaet fra gave til arv. Dette ble ikke undersøkt nærmere, heller ikke ansett å utgjøre høyere risiko, og kundeforholdet ble klassifisert med normal risiko uten at det fremgår hvordan foretaket kom frem til konklusjonen. Under tilsynet forklarte foretaket at gave ikke blir ansett som en klar og dokumenterbar opprinnelse til midler, men at det er mulig å bevise midlenes opprinnelse ved arv. Det ble imidlertid ikke innhentet noe ytterligere dokumentasjon på midlenes opprinnelse i etterkant av at kunden endret informasjonen i kunderegistreringsskjemaet.

Finanstilsynet understreket også viktigheten av å *dokumentere* risikovurderingene som gjennomføres, for at andre ansatte enkelt skal kunne forstå hvilke vurderinger som tidligere er lagt til grunn og utløser det bestemte risikonivået, jf. hvitvaskingsloven § 30.

Stikkprøver hvor kunder hadde fått utslag på høyrisikofaktorer ved kundeetableringen viste også at foretaket i flere tilfeller kun baserte seg på funn i åpne kildesøk og egne antakelser, i stedet for å eksempelvis be om ytterligere dokumentasjon som underbygget opplysninger gitt i kundeskjema, der disse var uklare eller ubesvarte. Det ble i foreløpig rapport vist til flere konkrete eksempler. Foretaket forklarte under tilsynet at mange kunder ikke foretok seg noe etter etablering av kundeforhold, og at det derfor ikke hadde ansett det proporsjonalt å bruke mye ressurser på verifisering og vurdering av opplysninger på etableringstidspunktet. I tilsynet fremkom det at flere kundetiltak og vurderinger av opplysninger som kunden innga, herunder om midlers opprinnelse, formål og tilsiktede art, først ble gjennomført på et senere tidspunkt i etterkant av etablering, som del av den løpende oppfølgingen av kundeforholdet gjennom transaksjonsovervåkingen. Dette innebar også vurdering av informasjonens kompletthet og troverdighet, eller om ytterligere tiltak basert på den innhentede informasjonen var nødvendig. Foretaket valgte således bevisst å ikke gjennomføre tilstrekkelige kundetiltak ved etablering av kundeforhold, men først i etterkant av gjennomført transaksjon.

Finanstilsynet understreket at foretaket har en plikt til å kjenne til kundens risiko og gjennomføre risikobaserte kundetiltak *før* etablering. Dette er også for å kunne iverksette egnede tiltak løpende,

for å imøtekomme den aktuelle risikoen kunden representerer, jf. hvitvaskingsloven §§ 9, 10 og 11. Fravær av identifisering av risiko, og iverksetting av egnede tiltak ved etablering og løpende oppfølging, vil igjen øke risikoen for at foretaket utnyttes til hvitvasking/terrorfinansiering.

Finanstilsynet fant under tilsynet at foretaket har et høyt antall reelle treff i transaksjonsovervåkingen, og avdekker et høyt antall mistenkelige transaksjoner umiddelbart etter etablering, som må rapporteres til Økokrim. Under tilsynet fremkom det også at foretaket har måttet avvikle flere kundeforhold rett i etterkant av de første gjennomførte transaksjonene, da kunden viste seg å ha utført mistenkelige transaksjoner.

Finanstilsynet oppfattet at foretaket i stedet for å avvikle kundeforhold i etterkant av etablering, ville hatt grunnlag for å *avvise* kundeforholdet ved etableringen, dersom foretaket hadde overholdt plikten til å gjennomføre tilstrekkelige risikobaserte kundetiltak på dette tidspunktet. Finanstilsynet oppfatter videre at foretakets avvikling av kundeforhold i enkelte tilfeller ikke synes å være gjort på korrekt grunnlag, ettersom avviklingen besluttet med bakgrunn i mistenkelig atferd og ikke på bakgrunn av at kundetiltak ikke kan gjennomføres.

Finanstilsynet vurderte at foretaket ikke etterlevde kravene i hvitvaskingsloven §§ 9, 10, 11 og 30.

7.2.3. Løpende oppfølging og re-klassifisering av kunder

Stikkprøvene avdekket mangler i den *periodiske* løpende oppfølgingen av kundene. Blant annet ble ikke Finanstilsynet presentert dokumentasjon som viste at periodiske løpende kundetiltak ble utført, herunder innhenting av nye opplysninger fra kunder. Kunder ble kun bedt om å oppdatere kundeerklæringsskjema i etterkant av alarmer, som ledd i den hendelsesbaserte oppfølgingen. Finanstilsynet fant at det eksempelvis ikke gjennomføres periodiske transaksjonsanalyser, men at det kun var kunder med alarmer i transaksjonsovervåkningssystemet som ble gjenstand for slike.

Videre avdekket stikkprøvene mangler i foretakets løpende oppfølging der det har skjedd interne endringer i foretakets risikovurdering eller rutiner som tilsier at etablerte kundeforhold bør følges opp og oppdateres. Stikkprøver avdekket eksempelvis at kunder med tilknytning til land som foretaket i sin risikovurdering hadde vurdert som høyrisikoland, likevel var klassifisert som standard risiko. Under tilsynet opplyste foretaket at listen nylig var blitt oppdatert, men Finanstilsynet kunne ikke se at endringene var fulgt opp for den etablerte kundemassen. Videre opplyste foretaket at det tidligere benyttet et verktøy for å legitimere og verifisere alle fysiske personer som ikke var norske, som de nå ville gå bort fra ettersom godkjennelsesandelen av falske ID-er ble ansett som uakseptabel høy. For nye kundeforhold opplyste foretaket at de gjennomførte tilleggskontroller for å verifisere kunden, eksempelvis ved å ringe kunden. Foretaket hadde imidlertid ikke fulgt opp kundeforhold som allerede var etablert via verktøyet, og gjennomført tilsvarende tiltak for disse kundene. Foretaket viste til at eventuell svindel ville oppdages (i etterkant) gjennom transaksjonsovervåkningssystemet.

Finanstilsynet fant videre grunn til å stille spørsmål ved vurderingene av informasjon og dokumentasjon som innhentes gjennom den løpende *hendelsesbaserte* oppfølgingen av kundeforholdet, herunder om kunder burde fått endret risikoklassifisering. Det ble som eksempel vist til en kunde som opprinnelig ble klassifisert som normal risiko ved etablering, hvor det ikke lenge etter oppsto flaggede transaksjoner, og kunden kontaktet flere ganger for informasjon om formålet med transaksjonen. Basert på informasjonen konkluderte foretaket gjentatte ganger med at kunden ble utsatt for svindel, og gjorde kunden oppmerksom på dette. Kundeforholdet fortsatte på tross av

dette som standard risiko. Finanstilsynet stilte spørsmål til foretakets vurderinger av potensiell svindel opp mot risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, særlig som følge av at nevnte kunde ikke endret adferd til tross for tidligere advarsel om mulig svindel. Etter nok en flagget transaksjon åpnet foretaket sak, og kundeforholdet ble endret til høy risiko basert på historiske alarmer og at kunden ikke hadde endret adferd til tross for gjentatte advarsler. Foretaket rapporterte også forholdet til Økokrim.

I ettertid ble nok en transaksjon flagget, og først på dette tidspunktet fremgår det at foretaket anså midlenes opprinnelse uklar, og kunden ble bedt om å dokumentere opprinnelse til midlene. Basert på opplysningene fremkom det at kunden mottok uføretrygd og hadde lav inntekt. I løpet av kundeforholdet, som på det tidspunktet hadde vart rundt fem måneder, hadde kunden imidlertid satt inn et svært høyt beløp på sin konto hos foretaket, sammenholdt med kundens inntekt. Foretaket anså imidlertid innsendte opplysninger som tilstrekkelig dokumentasjon av midlenes opprinnelse og at beløpene "matches the income level the customer recieved last year". Det fremgår ikke vurderinger av hvordan inntektene også skulle dekke nødvendige utgifter til livsopphold. Foretakets vurdering var at det ikke forelå noen hvitvaskingsrisiko knyttet til den aktuelle kunden.

Kort tid senere mottok foretaket en melding fra en annen bank om at kunden var utsatt for investeringsbedrageri. Foretaket sendte ny rapport til Økokrim og avvirket kundeforholdet. Det fremgår av rapporten til Økokrim at [REDACTED] og at kunden flere ganger hadde kontaktet kundesupport hos foretaket for å få fortløp i transaksjoner. Finanstilsynet stiller seg kritisk til at foretaket ikke på eget initiativ gjennomførte nærmere undersøkelser av kundeforholdet i løpet av høsten 2021, jf. hvitvaskingsloven § 25, særlig hensyntatt at kunden var blitt oppgradert til høyrisiko og dermed skulle vært underlagt forsterkede kundetiltak, samt at kunden tidligere var blitt rapportert til Økokrim.

Videre viste Finanstilsynet til et kundeforhold etablert med normal risiko i august 2021. I januar 2022 ble kunden flagget fordi de oppgitte tersklene i kundeskjemaet var overskredet. Foretaket ba kunden, under henvisning til antihvitvaskingsforpliktelser, om dokumentasjon på midlenes opprinnelse. Videre ble kunden bedt om å oppdatere kunderegistreringsskjemaet. Kunden besvarte ikke henvendelsen, og det ble sendt en purring fra foretaket i februar 2022. I etterkant av purring oversendte kunden dokumentasjon på midlenes opprinnelse, men foretaket sendte ny påminnelse om oppdatering av opplysningene i kundeskjemaet. [REDACTED]

[REDACTED] Foretaket anså midlenes opprinnelse som klar og lovlig på bakgrunn av den fremlagte dokumentasjonen. Finanstilsynet påpekte imidlertid at kunden var student, og at skattemeldingen angir en beskjedne inntekt. Fra bankutskriften fremgår det videre at kunden mottar en rekke Vipps-transaksjoner. Dokumentasjonen inneholdt ikke informasjon om formuens og midlenes opprinnelse.

I mai 2022 kontaktet foretaket kunden på ny, på bakgrunn av en ny flagging som følge av at kunden igjen gikk over de estimerte beløpene angitt i kundeskjemaet. Kunden ble igjen bedt om å oppdatere informasjonen. I august 2022 sendte foretaket nok en påminnelse. Finanstilsynet stiller seg kritisk til at foretaket ikke vurderte flaggingene basert på den informasjonen de allerede hadde om kunden og kundeforholdet på dette tidspunkt, jf. hvitvaskingsloven § 24.

Ved flere andre stikkprøver finner også Finanstilsynet grunn til å stille spørsmål til vurderinger av dokumentasjon på midlenes opprinnelse. Det ble blant annet vist til en stikkprøve der kunden hadde opplyst å motta arbeidsavklaringspenger fra NAV, og at midlenes opprinnelse var "Existing funds". Kunden har på forespørsel oversendt en skattemelding som dokumentasjon på midlenes opprinnelse, hvor nettoformuen til kunden ikke synes naturlig sammenholdt med transaksjonsvolumet. Det fremgår imidlertid at foretaket anså midlenes opprinnelse som klar, og kundeforholdet fortsatte som normal risiko. Videre ble det vist til et kundeforhold hvor *utkast* til skattemelding ble vurdert som tilstrekkelig dokumentasjon på midlenes opprinnelse, som her var gevinst ved salg av eiendom. En annen stikkprøve viste en skjermdump av overføring fra annen bank, hvor dette ble ansett som tilstrekkelig dokumentasjon på midlenes opprinnelse, som ved dette kundeforholdet ble opplyst å være oppsparte midler. Begge kundeforhold fortsatte som normal risiko.

På et kundeforhold hadde foretaket også lagt til grunn at kunden tjente en betydelig sum i forbindelse med et eiendomssalg. Som dokumentasjon på midlenes opprinnelse hadde kunden oversendt en oppgjørsoppstilling fra eiendomssalget. Det fremgår imidlertid av oppgjørsoppstillingen at kunden hadde en betydelig lavere gevinst ved eiendomssalget.

Basert på det ovennevnte vurderte Finanstilsynet at foretaket ikke etterlevde hvitvaskingsloven § 24 om løpende oppfølging av kundeforhold, og videre § 25 om plikten til å undersøke mistenkelige forhold.

7.2.4. Forsterkede kundetiltak

Basert på funn i stikkprøvene vurderte Finanstilsynet at kunder klassifisert som høyrisiko, ikke ble underlagt forsterkede kundetiltak. Det ble ikke gjort ytterligere risikobaserte tiltak som skilte seg fra kunder med normale tiltak, og som var tilpasset den enkelte kundes risiko. Finanstilsynet understreket at forsterkede kundetiltak ikke kun kan være regelmessig innhenting av nytt egenerklæringsskjema og merking av kunden som høyrisiko i foretakets transaksjonsovervåkningssystem, men bør ha en innretning som er egnet til å adressere de konkrete risikoene kunden representerer. Finanstilsynet viste i den sammenheng til at det skal iverksettes ytterligere nødvendige tiltak for å sikre kjennskap om kunden, reelle rettighetshavere og kundeforholdets formål og tilsiktede art. Finanstilsynet viste også til merknadene for øvrig i denne rapporten, om skillet mellom forsterkede kundetiltak og undersøkelser.

Basert på dette var Finanstilsynets vurdering at foretaket ikke etterlevde hvitvaskingsloven § 17.

Finanstilsynet merker seg foretakets tilsvarende svar og kommentarer til merknadene over, særlig om manglende gjennomføring av kundetiltak ved etablering og foretakets løpende oppfølging. Foretaket angir blant annet at det ikke har tillatt kunder å etablere kundeforhold uten at de har gjennomgått fulle kundetiltak etter regelverket, for så å slutføre kundetiltakene etter gjennomført transaksjon. Det angis også at foretaket gjennomfører forsterkede tiltak, hvor det henvises til rutinen, samt at det eksisterte egne regler for kunder under forsterkede tiltak i transaksjonsovervåkingen.

Finanstilsynet understreker at kundetiltak til enhver tid skal være risikobaserte, og at tiltak alltid skal være tilpasset den aktuelle kundes risiko. Dette innebærer også å avklare en kundes risiko ved å gjennomføre ytterligere tiltak i tilfeller der slike er nødvendige, samt å verifisere, vurdere troverdigheten, og underbygge informasjon som gis fra kunden, i de tilfeller hvor opplysningene er uklare eller ubesvarte. Finanstilsynet viser videre til funnene som ellers omtalt i denne rapporten,

samt til de spesifikke stikkprøvene som ble nevnt i foreløpig rapport, som heller ikke påviser at foretaket gjennomfører tilstrekkelige kundetiltak i henhold til regelverket, hverken ved etablering eller løpende.

Finanstilsynet kan ikke se at det oppstilles momenter som gir grunnlag til å endre Finanstilsynets vurderinger, og fastholder derfor merknadene i foreløpig rapport. Finanstilsynet mener videre at foretakets redegjørelser i tilsvaret underbygger Finanstilsynets merknader i senere kapittel om manglende kunnskap knyttet til bestemmelsene i det norske hvitvaskingsregelverket, herunder om hva som må anses å utgjøre tilstrekkelige kundetiltak og løpende oppfølging.

8. Undersøkelser og rapportering

8.1. Rettslig grunnlag

Hvitvaskingsloven § 24 stiller krav til løpende oppfølging, som blant annet innebærer å påse at transaksjoner som utføres i kundeforholdet er i samsvar med den rapporteringspliktiges innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art. Forhold som indikerer mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering skal undersøkes, jf. hvitvaskingsloven § 25. Dersom nærmere undersøkelser ikke avkrefter mistanken skal forholdet rapporteres til Økokrim, jf. hvitvaskingsloven § 26. Rapporteringspliktige skal ikke gjøre kunden eller tredjepersoner kjent med undersøkelser, oversendelse av opplysninger til Økokrim eller etterforskning, jf. hvitvaskingsloven § 28.

8.2. Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurderinger

8.2.1. Undersøkelsesplikten

Foretaket skilte ikke mellom forsterkede kundetiltak etter hvitvaskingsloven §§ 17 og 18, og undersøkelser etter § 25. Dette fremgikk av rutiner og innsendt dokumentasjon, og ble bekreftet av foretaket under tilsynet. Stikkprøvene viste også at alle undersøkelser knyttet til mistenkelige forhold ble betegnet av foretaket som forsterkede kundetiltak. Finanstilsynet vurderte at foretaket ved flere tilfeller var i en undersøkessituasjon når kunder ble kontaktet vedrørende transaksjoners formål og innhenting av ytterligere dokumentasjon og informasjon om kundeforholdet. Stikkprøvene viste også at kunder som overgikk sine oppgitte estimater fra kundeskjemaet, ble bedt om å oppdatere opplysningene. Finanstilsynet understreket at foretaket må vurdere om kundeatferd som avviker fra opplysningene foretaket allerede besitter om kunden utløser undersøkelsesplikt, jf. hvitvaskingsloven § 25. Foretaket kan ikke avskrive avvikende kundeatferd ved å få kunden til å oppdatere opplysningene om kundeforholdet.

Det fremgikk ikke av foretakets rutiner hvilken informasjon som kan være relevant å innhente fra kunden eller andre kilder i undersøkelsesfasen. Stikkprøvene viste at foretakets undersøkelser ofte innebar innhenting av dokumentasjon om midlenes opprinnelse, i mange tilfeller skattemeldinger eller dokumentasjon på salg av fast eiendom. Slik dokumentasjon ble ofte lagt til grunn, uten at dette fullt ut besvarte forholdet det ble stilt spørsmål ved. Til dette bemerket Finanstilsynet at det i hver enkelt sak må vurderes hvilke konkrete handlinger som er nødvendige og egnede for å belyse og oppklare mistankegrunnlaget. Undersøkelsene må med andre ord være innrettet etter mistankegrunnlaget. Eksempler på hva som er egnede tiltak i undersøkelsesfasen bør fremgå av foretakets rutiner. Stikkprøvene viser videre at foretaket i enkelte tilfeller går langt i sine undersøkelser av mistenkelige forhold, og bruker mye ressurser på å søke å bekrefte sine mistanker, men uten at undersøkelsene er egnet til å avkrefte mistankegrunnlaget.

Videre fremgikk det ikke av foretakets rutiner hvilke tidsfrister det hadde for gjennomføring av undersøkelser. Under tilsynet oppfattet Finanstilsynet at dette var uklart, også internt i foretaket. Det fremgikk av rutinen at frist for å avvente svar fra kunden ved innhenting av opplysninger var 21 dager. Dersom kunden ikke svarte innen 21 dager skulle kundeforholdet avvises eller avvikles. Foretaket hadde imidlertid ikke frister for å avslutte saker tilknyttet undersøkelsesplikt, og anså dermed heller ikke å ha etterslep ("backlog") av slike saker. I etterkant av tilsynet opplyste foretaket at det per 3. oktober 2022 hadde 49 åpne saker, hvorav den nyeste var åpnet to dager tidligere, og den eldste var åpnet 62 dager tidligere. Basert på erfaringer fra tilsynet om foretakets gjennomføring av undersøkelser, forsto Finanstilsynet dette som undersøkessaker, jf. pliktene i § 25. Ifølge foretaket var samtlige av disse analysert og adressert med nødvendige tiltak, men 15 av sakene var ikke redegjort for i mottatt besvarelse. Det ble videre ikke opplyst hvorfor sakene fortsatt var åpne. Finanstilsynet viste også til sak i stikkprøvene, hvor sak ble åpnet 28. januar 2022, og først lukket 16. mai 2022.

Basert på det ovennevnte vurderte Finanstilsynet i foreløpig rapport at foretaket ikke etterlevde hvitvaskingsloven § 25.

8.2.2. Avsløringsforbudet

Foretaket hadde ikke operasjonelle rutiner som omhandlet avsløringsforbudet og håndteringen av kundekontakt ved undersøkelse eller rapportering. Under tilsynet opplyste foretaket at de viser til hvitvaskingsregelverket når det må be kunder om dokumentasjon, for å unngå protester som erfaringsmessig kommer dersom forespørselen ikke begrunnes. Foretaket understreket at de ved slike henvendelser ikke avslører interne prosesser eller rutiner i antihvitvaskings- og terrorfinansieringsarbeidet.

Ettersom foretaket ikke hadde et klart skille mellom gjennomføring av kundetiltak og undersøkelser av mistenkelige forhold, pekte Finanstilsynet på en betydelig risiko for at avsløringsforbudet brytes i forbindelse med gjennomføring av kundetiltak. Det fremgikk av stikkprøvene at foretaket, i kommunikasjon med kunder i undersøkelsesfasen, ga ulike tilbakemeldinger, hvor enkelte etter Finanstilsynets vurdering grenset mot overtredelse av avsløringsforbudet. Det ble i forbindelse med dette vist til konkrete tilfeller og standardfraser benyttet av foretaket.

Videre viste Finanstilsynet til en stikkprøve der kunden ble kontaktet som følge av mistanke om svindel. Kunden ville imidlertid ikke gi opplysninger om destinasjonen for transaksjonen. Foretaket har notert at de i telefonsamtale med kunden meddelte at de respekterte kundens rett til privatliv, men understreket at dersom de hadde kontaktet kunden under henvisning til hvitvaskingsregelverket, ville ikke foretaket kunne gjennomføre transaksjonen uten å kjenne destinasjonen. Til dette vil Finanstilsynet bemerke at foretaket, basert på transaksjonene som var gjennomført, ikke på dette tidspunktet kunne utelukke at kunden var delaktig i hvitvasking, og at de etter Finanstilsynets vurdering må anses å ha vært i en undersøkessituasjon etter hvitvaskingsloven.

Finanstilsynet ble under tilsynet også forevist en e-postkorrespondanse i forbindelse med en såkalt "EDD Ongoing" overfor en kunde. Finanstilsynet har på forespørsel blitt forelagt korrespondansen som viser at kunden gjentatte ganger er blitt kontaktet i etterkant av alarm på transaksjoner. I én e-post henvises det til spesifikke transaksjoner, [REDACTED]

█ og at NBX i denne sammenheng har spørsmål knyttet til konkrete forbindelser. Videre vises det til at NBX opererer under hvitvaskingsregelverket, og derfor er pålagt å etterspørre informasjon i slike saker. Finanstilsynet vil også påpeke at foretaket på dette tidspunktet ikke kan vite om kunden selv er involvert i hvitvasking og terrorfinansiering.

Finanstilsynet mener, basert på innholdet i e-postkorrespondansen, at foretaket har brutt avsløringsforbudet i § 28. Foretakets gjentatte purringer er etter Finanstilsynets vurdering av et slikt omfang, at kunden må forstå at det gjennomføres undersøkelser. Finanstilsynet forventer at foretaket etablerer tilstrekkelige rutiner for kundekontakt som klargjør grenser og påser at det gjennomføres tilstrekkelige vurderinger knyttet til avsløringsforbudet.

8.2.3. Rapporteringer til Økokrim

Foretaket har sendt en rekke MT-meldinger til Økokrim. Foretakets innsendte oversikt over MT-rapporter fordelt på type forhold, viser at en stor andel av disse gjelder mistanke om andre straffbare forhold enn hvitvasking eller terrorfinansiering, som for eksempel pyramidespill, bedrageri, svindel mv. Det er dermed en svært lav andel av foretakets MT-meldinger som gjelder mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering.

I foreløpig rapport stilte Finanstilsynet spørsmål ved om den lave andelen MT-rapporter knyttet til mistanke om hvitvasking var et resultat av foretakets manglende forståelse av hvitvaskingsrisikoen ved virksomheten, svakheter i rutineverket knyttet til undersøkelser, samt en konsekvens av manglende opplæring av Financial Crime-teamet om grensedragning mellom hvitvasking/terrorfinansiering og svindel. Det vises også til omtale tidligere i rapporten.

Finanstilsynet stilte også spørsmål ved det høye antallet MT-rapporter foretaket sender inn, sett i lys av det relativt lave antallet aktive kunder og transaksjoner. Finanstilsynet ser dette i sammenheng med foretakets praksis med å ikke gjennomføre fullstendige kundetiltak ved opprettelse av kundeforholdet, men heller utsetter deler av tiltakene til første aktivitet på konto, som omtalt tidligere i rapporten. Finanstilsynet viser også her også til en av stikkprøvene, hvor det ble observert tegn til ID-tyveri ved opprettelse av kundeforholdet. I stedet for å gjennomføre forsterkede kundetiltak, ble kunden klassifisert som normal risiko, og hvitvaskingsansvarlig ba om at svindelsak skulle åpnes ved første uttak. Da det siden ble bekreftet at kunden var utsatt for ID-tyveri, ble kundeforholdet avvirket, og rapport sendt til Økokrim. Personen som var utsatt for ID-tyveri ble likevel ilagt gebyr for transaksjonen som var blitt gjennomført. Finanstilsynet understreket i denne sammenheng foretakets plikt til å utføre kundetiltak og bekrefte identitet i hvitvaskingsloven §§ 11 og 12 før opprettelsen av kundeforholdet.

Foretaket hadde heller ikke uttrykkelige frister for rapportering til Økokrim. I forkant av tilsynet ba Finanstilsynet blant annet om stikkprøver fra de tre siste MT-meldingene foretaket hadde sendt Økokrim. Stikkprøvene som ble mottatt var alle rapportert samme dato. På Finanstilsynets spørsmål om hvordan rapportering skjer, svarte foretaket at de rapporterte puljevis ("batches"). Meldingen ble først utarbeidet på engelsk av personer i AML-teamet, hvorpå de ble oversatt til norsk i etterkant av en intern ressurs i Norge. Rapporten ble deretter sendt til Økokrim. Det var også uklart hvem som konkret utarbeidet og oversatte MT-rapporter, og Finanstilsynet viser her til merknadene i kapittelet om organisering. Det tok etter Finanstilsynets vurdering unødvendig lang tid fra det ble klart at forholdet burde rapporteres, til det ble rapportert. Det ble vist til samme stikkprøve som over, hvor ID-tyveriet ble bekreftet 25. august, og forholdet rapportert til Økokrim 1. september.

Foretaket hadde videre ikke rutiner som reflekterte hvitvaskingsloven § 27, vedrørende gjennomføring av mistenkelige transaksjoner, eller et system som kunne ivareta eventuell stans av transaksjon etter Økokrims beslutning.

Finanstilsynet mener, basert på det ovennevnte, at foretakets manglende gjennomføring av tilstrekkelige kundetiltak, samt manglende undersøkelser av mistenkelige forhold, fører til at mistenkelige forhold ikke rettidig rapporteres til Økokrim. Finanstilsynet mener også at det går for lang tid fra den mistenkelige transaksjonen gjennomføres, til MT-rapport blir sendt i de tilfeller foretaket har rapportert til Økokrim.

Finanstilsynet merker seg foretakets tilsvarende, herunder kommentarer om innsendte rapporter til Økokrim, tilbakemeldinger fra Økokrim og henvisninger til risikovurderingen av de norske tjenestetilbydere i Nasjonal risikovurdering. Finanstilsynet understreker imidlertid at Økokrims tilbakemeldinger nødvendigvis kun baserer seg på informasjonen Økokrim er forelagt, og ikke på om foretaket har et riktig nivå av rapportering, basert på korrekt etterlevelse av undersøkelses- og rapporteringsplikten etter hvitvaskingsregelverket. Samme informasjon ligger også til grunn for omtalen av de norske virtuelle valutatjenestetilbydere i NRA. Finanstilsynet viser videre til omtale av risikoen knyttet til etterlevelsen i Finanstilsynets risikovurdering. Basert på funnene i denne rapporten er det Finanstilsynets vurdering at manglene som er påpekt knyttet til foretakets oppfølging av kundeforhold øker risikoen for at mistenkelig forhold ikke avdekkes, undersøkes og rapporteres til Økokrim. På tross av foretakets tilsvarende er det fortsatt uklart for Finanstilsynet om foretaket har praktisert et riktig nivå på rapporteringen, eller om flere forhold burde vært rapportert. Det vises til pålegget i rapportens siste kapittel.

9. Opplæring

9.1. Rettslig grunnlag

Hvitvaskingsloven § 36 stiller krav til opplæring av foretakets ansatte. Ansatte skal blant annet være kjent med virksomhetens risikoeksponering og forpliktelser etter lov, samt være i stand til å gjenkjenne forhold som kan indikere hvitvasking og terrorfinansiering. De ansatte må også få spesifikk opplæring som er tilpasset arbeidsoppgavene. Foretakets styre og ledelse må også gis opplæring som reflekterer deres rolle og ansvar for foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Kunnskap skal jevnlig vedlikeholdes og oppdateres. Omfang og intensitet må tilpasses den ansattes ansvar og arbeidsoppgaver, og oppgaver i nær relasjon til disse.

9.2. Foretakets etterlevelse og Finanstilsynets vurderinger

Foretakets hvitvaskingsrutine henviste til at det skal utføres regelmessig opplæring av ansatte. Rutinen var imidlertid overordnet ved at den kun fastslo at opplæring skulle gjennomføres, og spesifiserte ikke hvem som var ansvarlig for opplæringen, hvor ofte den skulle gjennomføres, eller hva som ble forventet av de ulike rollene ut fra oppgavene de var tildelt. Finanstilsynet påpekte også at rutinen enkelte steder ikke syntes å være i tråd med foretakets nåværende praksis på området, blant annet hva gjaldt omtale av ulike opplæringsnivå.

Finanstilsynet fikk i forbindelse med tilsynet forelagt tidligere års opplæringsplaner, som blant annet oppga at teoretisk og case-basert opplæring, og software-trening skulle utføres, eksempelvis ved modultrening, selvstudium, presentasjoner, kurs og workshops. Det var imidlertid ikke spesifisert

hvilke områder og emner det faktisk skulle gis opplæring i. De reelle opplæringstiltakene hadde frem til tilsynstidspunktet blitt bestemt løpende, ut fra hva foretakets ansatte selv anså nødvendig. Det var ikke etablert andre formaliserte systemer for opplæringsaktiviteter eller rutiner for hvordan opplæring skulle gjennomføres, kunnskap vedlikeholdes, eller konkrete opplæringsbehov identifiseres.

I mottatt dokumentasjon ble det redegjort for at AML-teamet hadde gjennomført flere opplæringstiltak de siste årene, for å heve kompetansen på hvitvaskingsområdet. Finanstilsynet vurderte imidlertid denne opplæringen som generell og lite tilpasset egen virksomhet, risikoeksponering og erfaringer, ved at kursene var internasjonalt rettet, basert på internasjonalt regelverk, og i liten grad omhandlet opplæring i bruk av foretakets systemer og støtteverktøy. Senere års opplæring var heller ikke dekkende for alle vesentlige områder. Under det stedlige tilsynet ble det opplyst at hvitvaskingsansvarlig og medarbeiderne i stor grad var selv lærte hva gjaldt pliktene i det norske regelverket, og i aktuelle norske kriminalitetstrender, indikatorer og modus innenfor hvitvaskingsområdet. Det var ikke gjennomført annen særskilt opplæring i pliktene som følger av norsk lov eller forskrift.

Gjennomført opplæring var også etter Finanstilsynets syn i liten grad tilpasset de ansattes roller, ansvar og arbeidsoppgaver. Blant annet var formell opplæring av medarbeidere som fulgte opp alarmer i transaksjonsovervåkingen, herunder i virksomhetsspesifikke indikatorer, gjennomføring av undersøkelser og grenser opp mot avsløringsforbudet, ikke systematisert. Ansatte i Financial Crime Teamet, som i hovedsak jobber med oppgaver knyttet til svindel, men som bistøtte AML-teamet med kundekontakt, hadde heller ikke fått særskilt opplæring i grensedragningen mellom svindel og hvitvasking. Foretaket hadde heller ikke operasjonelle rutiner som omhandlet dette. Videre skilte ikke opplæringen av hvitvaskingsansvarlig seg nevneverdig fra øvrige ansatte i AML-teamet. Daglig leder, som også utfører ulike oppgaver ved behov, har de siste årene ikke gjennomgått annen formell opplæring enn et grunnleggende innføringskurs, likt for alle ansatte i foretaket, og en presentasjon holdt av en medarbeider i AML-teamet om risikoeksponering. Styret hadde gjennomgått det samme grunnleggende kurset som øvrige ansatte i 2021, men utover dette ikke mottatt noen annen opplæring enn en presentasjon i forbindelse med behandlingen av foretakets risikovurdering og rutiner på hvitvaskingsområdet. Finanstilsynet understreket viktigheten av at foretakets øverste ledelse har tilstrekkelig kunnskap til å gjøre kvalifiserte vurderinger og beslutninger på hvitvaskingsområdet, ettersom kunnskap på området må ligge til grunn for behandling av saker og i vurderinger om tiltak som iverksettes på området er tilstrekkelige og effektive. Kunnskap skal også jevnlig vedlikeholdes og holdes oppdatert.

Foretakets nåværende etterlevelsesansvarlig ble ansatt i februar 2022, og hadde ingen tidligere erfaring med hvitvaskingsregelverket. På tilsynstidspunktet hadde vedkommende ikke utført annen opplæring enn det generelle kurset for nyansatte, samt deltatt i møter og diskusjoner med AML-teamet og CEO. Finanstilsynet understreket at etterlevelsesansvarlig blant annet skal gjennomføre uavhengige kontroller og vurderinger for å påse at virksomheten overholder hvitvaskingsregelverket og at tiltakene som iverksettes for å avhjelpe eventuelle mangler er effektive. Etterlevelsesansvarlig må derfor ha tilstrekkelig kunnskap om virksomhetens eksponering mot risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, samt ha tilstrekkelig erfaring og kompetanse til å ivareta oppgavene som følger av rollen, på en betryggende måte.

Under tilsynet viste foretaket til at opplæring også regelmessig ble gitt i ulike møter og samlinger ved behov, eller dersom det oppstår erfaringer som anses relevante i opplæringsøyemed, men dette var på

tilsynstidspunktet ikke systematisert. Finanstilsynet anser dette som relevant informasjonsdeling, men kan vanskelig se at opplæringstiltakene som beskrives gjennomført og dokumentert er tilstrekkelige til å sikre at foretakets ansatte er kjent med, og etterlever pliktene i hvitvaskingsregelverket. Det vises særlig til at innholdet ikke dekker alle sentrale forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket og at ikke alle ansatte deltar i slike møter.

Finanstilsynet understreket at foretaket er ansvarlig for å sikre at ansatte gis tilstrekkelig opplæring, herunder i forhold som kan indikere hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet påpekte viktigheten av at opplæring systematiseres, at behovet for opplæring kontinuerlig identifiseres, og at tiltak fokuseres der behovet er størst. Opplæring som sikrer tilstrekkelig forståelse av det norske regelverket og retningslinjer fra norske myndigheter er særlig viktig i de tilfeller hvor selve gjennomføringen av arbeidet plasseres utenfor landegrensene. Finanstilsynet viste også til at funn i stikkprøvene synes å underbygge manglende opplæring knyttet til det norske hvitvaskingsregelverket, da manglene i etterlevelsen ofte kan knyttes til lovens bestemmelser som innebærer mer komplekse vurderinger, er vurderingsstyrt heller enn regelstyrt, og særbestemmelser i norsk rett.

Finanstilsynet noterer seg av foretakets tilsvarende, henvisningen til at dokumentasjon oversendt til tilsynet kun omhandlet opplæring spesifikt rettet mot anti-hvitvaskingsarbeidet, men at det også er gjennomført annen opplæring i foretakets systemer. Finanstilsynet kan imidlertid ikke se at dette gir grunnlag til å endre vurderingene i rapporten. Finanstilsynet fastholder derfor at foretaket ikke etterlever kravene til opplæring i hvitvaskingsloven § 36.

Basert på det ovennevnte, og sett i sammenheng med funnene som påpekt i denne rapporten, er Finanstilsynets vurdering at foretaket ikke etterlever kravene i hvitvaskingsloven § 36.

10. Ileggelse av overtredelsesgebyr

Den manglende etterlevelsen av hvitvaskingsverket som påpekt i rapporten, er av en art og et omfang som etter Finanstilsynets vurdering gir grunnlag for å ilegge foretaket overtredelsesgebyr, jf. hvitvaskingsloven § 49. Det vises til begrunnelsen nedenfor.

10.1. Rettslig utgangspunkt

Finanstilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. hvitvaskingsloven § 49. Vilkåret er at den rapporteringspliktige, eller noen som har handlet på vegne av det rapporteringspliktige foretaket, har overtrådt en eller flere av paragrafene som er omfattet av bestemmelsen, samt forskriftsbestemmelser gitt i medhold av disse. Overtredelsesgebyr kan ilegges rapporteringspliktige foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.

Finanstilsynet skal i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr blant annet ta hensyn til vurderingsmomentene angitt i hvitvaskingsloven § 50. Vurderingsmomentene i § 50 er preseptoriske, men ikke uttømmende. Forvaltningsloven § 46 oppstiller en rekke momenter som kan hensyntas i saker om administrative sanksjoner.

Foretak som tilbyr vekslingsplattformer og oppbevaringstjenester for virtuell valuta kan ilegges overtredelsesgebyr etter én av to utmålingsprinsipper, jf. § 49 fjerde ledd. Gebyret kan ilegges enten med i) inntil 9 millioner kroner, eller ii) et beløp som er inntil det dobbelte av vinningen oppnådd ved overtredelsen, dersom denne kan beregnes.

10.2. Finanstilsynets vurderinger av overtredelsene i foreløpig rapport

Norwegian Block Exchange AS har etter Finanstilsynets vurdering gjennomgripende mangler i etterlevelsen av grunnleggende krav i hvitvaskingsregelverket. Finanstilsynet anser lovovertridelsene som alvorlige, da konsekvensen er at foretaket har begrenset evne til å både forebygge og avdekke mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering.

Finanstilsynet vurderer at foretaket har overtrådt hvitvaskingsloven § 7. Fraværet av en virksomhetsinnrettet risikovurdering som i tilstrekkelig grad identifiserer og vurderer risiko påvirker etterlevelsen av kravene til risikobaserte kundetiltak, forsterkede kundetiltak og løpende oppfølging, jf. loven §§ 9, 17 og 24. Foretakets risikovurdering er generell og det gjøres i liten grad vurderinger av risikoene knyttet til foretakets egen virksomhet, kundemasse og faktiske eksponering. Risikovurderingen er i tillegg svært mangelfull på en rekke områder, og synes ikke å ha vært gjenstand for en helhetlig gjennomgang i 2021 eller i 2022. Dette er til tross for at foretaket opererer innenfor en bransje som kjennetegnes av rask utvikling og høy risiko. Videre er det liten sammenheng mellom innholdet i risikovurderingen og risikovurderingens vedlegg, noe som gjør det uklart hvilke tilfeller som til sist anses å utgjøre en høyere risiko for hvitvasking og terrorfinansiering i foretaket. Finanstilsynet understreker at det er nødvendig å identifisere forhold forbundet med høyere risiko innenfor egen virksomhet for å kunne iverksette riktige tiltak, samt allokere ressursene til de områdene hvor hvitvaskings- og terrorfinansieringsrisikoen er størst. Når foretakets reelle hvitvaskingsrisiko ikke gjenspeiles tilfredsstillende i risikovurderingen, eller i vurderingen av relevante høyrisikofaktorer, får dette konsekvenser for den videre etterlevelsen av kravene i hvitvaskingsregelverket.

Risikobaserte, operasjonelle og oppdaterte rutiner, jf. hvitvaskingsloven § 8, er en forutsetning for at foretaket og dets ansatte skal kunne være i stand til å identifisere, vurdere og håndtere risiko, samt oppfylle plikter etter bestemmelsene gitt i eller i medhold av hvitvaskingsloven. Det må også være tilstrekkelig sammenheng mellom risikovurderingen og rutinene, så foretaket kan påvise at tiltakene er tilpasset virksomhetens risiko. Foretaket mangler rutiner for flere sentrale forpliktelser etter hvitvaskingsregelverket. Flere av de eksisterende rutinene er mangelfulle, lite operasjonelle og gjenspeiler ikke de risikoene som er påpekt i foretakets egen risikovurdering. Finanstilsynet anser det alvorlig at det på flere områder er uoverensstemmelser mellom rutinene og det som foretaket opplyser er praksis. Finanstilsynet mener at foretaket har overtrådt hvitvaskingsloven § 8. Sammen med de påpekte manglene ved foretakets opplæring, påvirker manglende og mangelfulle rutiner de ansattes mulighet til å gjøre vurderinger og iverksette nødvendige tiltak. Etter Finanstilsynets vurdering må funnene i stikkprøvekontrollen ses i sammenheng med fraværet av oppdaterte rutiner, og manglene i tilknytning til risikovurderingen som påpekt over.

Finanstilsynet mener at foretaket ikke har etablert en risikoklassifisering av kundemassen i henhold til kravene i hvitvaskingsloven § 9, som er nødvendig for å identifisere kunder forbundet med høyere risiko og som skal underlegges forsterkede kundetiltak. Funn i stikkprøvene viser at foretaket i stor grad synes å legge til grunn fravær av enkeltfaktorer i sine vurderinger, og i liten eller ingen grad hensyntar kombinasjonsrisiko eller gjør øvrige vurderinger basert på minimumsmomentene i § 9 første ledd. Når kundenes iboende risiko ikke identifiseres og ikke hensyntas i utførelsen av kundetiltak, innebærer dette at foretaket også har et mangelfullt utgangspunkt for å gjøre hensiktsmessige undersøkelser av mistenkelige forhold. Det vil heller ikke være mulig å påvise at omfanget av utførte tiltak er tilpasset aktuell risiko, jf. hvitvaskingsloven § 9 tredje ledd.

Finanstilsynet viser også til at de innledende kundetiltakene som gjennomføres er begrenset, noe som umuliggjør en korrekt risikoklassifisering. Under tilsynet fremkom det at foretaket ikke gjennomfører komplette kundetiltak og vurderinger av opplysninger gitt i kundeerklærings skjemaet ved etableringen av kundeforhold, med mindre opplysningene medfører at kunden får utslag på forhåndsdefinerte høyrisikofaktorer. Øvrige vurderinger og kundetiltak blir først gjennomført på et senere tidspunkt, som del av den hendelsesbaserte løpende oppfølgingen av kundeforholdet gjennom transaksjonsovervåkingen. Dette innebærer at foretaket ved etableringsstadiet ikke nødvendigvis fanger opp forhold som tilsier at kunden burde vært gjenstand for ytterligere kundetiltak eller klassifisert som høy risiko og underlagt forsterkede tiltak. Finanstilsynet anser det som alvorlig at foretaket bevisst velger å ikke gjennomføre tilstrekkelige risikobaserte kundetiltak og vurderinger av kundeinformasjon ved etablering av kundeforhold. Det vises til at foretaket har en plikt til å kjenne kundens risiko og gjennomføre risikobaserte kundetiltak før etablering. Dette er også viktig for å kunne iverksette egnede tiltak løpende med sikte på å håndtere den aktuelle risikoen kunden representerer, jf. hvitvaskingsloven §§ 9, 10 og 11. Fravær av identifisering av risiko, og iverksetting av egnede tiltak ved etablering, vil igjen øke risikoen for at foretaket utnyttes til hvitvasking eller terrorfinansiering.

Finanstilsynets oppfatning er at tilstrekkelig risikoklassifisering ikke er gjennomført for en betydelig del av kundemassen, som følge av manglene i foretakets risikovurdering, risikoklassifiseringsmetodikk og manglende kundetiltak ved etablering.

Finanstilsynet mener at foretaket ikke har etterlevd hvitvaskingsloven §§ 12 femte ledd og 13 femte ledd ved at det ikke ble innhentet opplysninger om formål og tilsiktede art for kundeforhold etablert før oktober 2021. Det anses alvorlig at foretaket ble klar over dette i forbindelse med den interne undersøkelsen av etterlevelsen i 2021, men likevel ikke fulgte dette opp før varsel om stedlig tilsyn ble sendt. Finanstilsynet finner det skjerpene at kundene som fremdeles ikke har gitt opplysninger om formål og tilsiktede art, først ble sperret samme dag som tilsynet ble gjennomført.

Der foretaket, tross nevnte mangler, identifiserte kunder med høy risiko, er ikke forsterkede kundetiltak gjennomført, jf. hvitvaskingsloven § 17 og § 24 første ledd. Finanstilsynet presiserer at forsterkede kundetiltak ikke kun kan være regelmessig innhenting av nytt egenerklærings skjema og merking av kunden som høyrisiko i foretakets transaksjonsovervåkingssystem, men må ha en innretning som er tilpasset de konkrete risikoene som utløser klassifiseringen høy. Finanstilsynet vurderer fraværet av innledende og løpende forsterkede kundetiltak som alvorlig, da det øker risikoen for at foretaket utnyttes til hvitvasking og terrorfinansiering.

Foretaket har for øvrig en mangelfull løpende oppfølging av kundemassen som helhet, jf. hvitvaskingsloven § 24. Foretaket utfører ikke annen periodisk løpende oppfølging av kundemassen utover de elektroniske overvåkingssystemene. Videre avhenger eventuell hendelsesbasert løpende oppfølgingen av treff i foretakets transaksjonsovervåkingssystemer. Finanstilsynet vurderer reglene i transaksjonsovervåkingssystemene som svært generelle, til dels ulogiske med tanke på foretakets kundemasse, og utilstrekkelige for å imøtekomme aktuelle risikoer ved virksomheten, herunder risikoer påpekt i foretakets egen risikovurdering. Stikkprøvene viste også mangler i foretakets løpende oppfølging der det har skjedd interne endringer i foretakets risikovurdering eller rutiner som tilsier at etablerte kundeforhold bør følges opp og oppdateres. Etter Finanstilsynets vurdering øker

manglene som påpekt i foretakets løpende oppfølging av kundeforholdene risikoen for at mistenkelig forhold ikke avdekkes, undersøkes og rapporteres til Økokrim.

Finanstilsynet vurderer også at foretaket ikke etterlever hvitvaskingslovens krav om undersøkelser, jf. § 25. Stikkprøvene viser at alle undersøkelser knyttet til mistenkelige forhold betegnes som forsterkede kundetiltak av foretaket, til tross for at Finanstilsynets vurdering er at foretaket i flere tilfeller er i en undersøkelsessituasjon. Stikkprøvene viser videre at undersøkelsene som gjøres i mange tilfeller ikke er egnede til å opplyse mistankegrunlaget. Mangelfulle undersøkelser kan medføre at mistenkelig adferd ikke identifiseres. Videre kan den mistenkelige atferden vedvare over tid ettersom den ikke undersøkes tilstrekkelig. Foretakets manglende etterlevelse av undersøkelsesplikten anses som alvorlig, og gjør foretaket sårbart for misbruk til hvitvasking og terrorfinansiering. Det anses skjerpene at det heller ikke gjennomføres tilpassede forsterkede tiltak for kunder med mistenkelige transaksjonsmønstre eller for kunder som har blitt rapportert til Økokrim. Finanstilsynet bemerker at den manglende etterlevelsen av hvitvaskingsloven § 25 må ses i sammenheng med manglene som påpekt om foretakets rutiner og opplæring.

I tillegg til ovennevnte vurderer Finanstilsynet at foretaket ikke etterlever plikten til å dokumentere kundetiltak og undersøkelser, jf. hvitvaskingsloven § 30. Finanstilsynet viser til omtalen over. Dette svekker foretakets mulighet til å få oversikt over det totale risikobildet, samt påse at kravene i hvitvaskingsregelverket til enhver tid blir etterlevd, herunder at risikobaserte kundetiltak gjennomføres i tråd med hvitvaskingsregelverket.

Det er videre Finanstilsynets vurdering at foretaket ikke etterlever kravene til internkontroll og opplæring jf. §§ 35 og 36. Det er ikke gjennomført systematiske og tilstrekkelige kontroller av foretakets arbeid på hvitvaskingsområdet, og heller ikke er gitt tilstrekkelig opplæring for å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse til å utføre sine oppgaver i tråd med gjeldende regelverk. Herunder pekes det særlig på foretakets mangelfulle opplæring av etterlevelsesansvarlig, hvitvaskingsansvarlig og foretakets øverste ledelse, samt manglende opplæring som sikrer forståelse av det norske regelverket som er særlig viktig når foretaket plasserer selve gjennomføringen av arbeidet utenfor landegrensene. Finanstilsynet understreker at god internkontroll og opplæring er grunnleggende for å sikre foretakets etterlevelse og gjennomføring av effektive tiltak for å motvirke at foretaket utnyttes til hvitvasking og terrorfinansiering. Foretakets manglende etterlevelse av §§ 35 og 36 må etter Finanstilsynets vurdering også ses i sammenheng med de øvrige funnene fra det stedlige tilsynet.

Finanstilsynet viser til at hvitvaskingsregelverket skal bidra til at rapporteringspliktige forebygger og avdekker hvitvasking og terrorfinansiering, og at foretaket har en mangelfull etterlevelse på flere områder som samlet sett utgjør en vesentlig svekkelse av muligheten til å etterleve regelverkets krav og formål.

10.3. Vurdering av om overtredelsesgebyr bør ilegges

Ovennevnte omhandler overtredelse av bestemmelsene hvitvaskingsloven §§ 7, 8, 9, 10, 11, 12(5), 13(5), 17, 24, 25, 30, 35 og 36. Med hjemmel i hvitvaskingsloven § 49 kan overtredelse av disse bestemmelsene medføre overtredelsesgebyr. I vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og ved utmålingen av denne, skal det, jf. hvitvaskingsloven § 50, blant annet tas hensyn til:

- a) overtredelsens grovhet og varighet
- b) overtrederens grad av skyld

- c) overtrederens økonomiske evne
- d) den rapporteringspliktiges risikovurderinger etter § 7 og rutiner etter § 8
- e) fordeler som er oppnådd eller kunne ha vært oppnådd ved overtredelsen
- f) om tredjeparter er påført tap
- g) graden av samarbeid med myndighetene
- h) eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsloven eller forskrifter med hjemmel i loven

Hvitvaskingsregelverket skal bidra til at rapporteringspliktige forebygger og avdekker hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet anser overtredelsene av loven som grove og alvorlige. Foretaket har en mangelfull etterlevelse på flere sentrale områder, som samlet sett utgjør en betydelig svekkelse av muligheten til å avdekke mistanke. Dette understrekes etter Finanstilsynets vurdering av funnene i stikkprøvene. Lovovertredelsene som er påpekt, anses også alvorlige i lys av virksomhetens karakter, med høy iboende risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Finanstilsynet finner særlig å peke på fraværet av en virksomhetsinnrettet risikovurdering og fravær av operasjonelle rutiner, jf. hvitvaskingsloven §§ 7 og 8. Det vises til omtale i punkt 12.2 ovenfor.

Etter Finanstilsynets vurdering skyldes lovovertredelsene klart klanderverdig adferd fra foretaket, da den manglende etterlevelsen av loven synes å være et resultat av gjennomgående mangler i tilstrekkelig kompetanse og til dels bevisste prioriteringer. Foretaket har selv vært klar over enkelte mangler i etterlevelsen som beskrevet i denne rapporten uten å iverksette tilstrekkelige tiltak i tide.

Vurderingsmomentene i hvitvaskingsloven § 50 er obligatoriske, men ikke uttømmende. Forvaltningsloven § 46 oppstiller en rekke momenter som kan hensyntas i saker om administrative sanksjoner. Bestemmelsens bokstav a) gjelder vurderingen av sanksjonens preventive virkning. Etter Finanstilsynets vurdering er overtredelsene av en slik art og av et slikt omfang at det taler for sanksjonering, både av allmennpreventive og individualpreventive hensyn. Den manglende etterlevelsen følger etter Finanstilsynets vurdering av at foretaket ikke har forstått hvitvaskingsrisikoen ved egen virksomhet og at styret og ledelsen ikke har iverksatt nødvendige tiltak selv når de visste, eller burde ha visst, at etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket var utilstrekkelig.

På bakgrunn av rettspraksis legger Finanstilsynet til grunn at det ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak stilles krav om at den eller de som har opptrådt på vegne av foretaket, har utvist skyld i form av minimum alminnelig uaktsomhet. Skyldkravet kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil. Etter Finanstilsynets vurdering skyldes uaktsomheten styrets og ledelsens manglende oppfølging av hvitvaskingslovens krav. Finanstilsynets vurdering er at dette har ledet til svikt på flere nivåer i foretaket, og at overtredelsene kunne vært unngått dersom foretaket hadde viet etterlevelsen av regelverket tilstrekkelig oppmerksomhet.

10.4. Vurdering av utmåling

Forholdene som har betydning for om overtredelsesgebyr bør ilegges, som redegjort for ovenfor, har også betydning for utmålingen av gebyret. Som omtalt over vektlegges det at lovovertredelsene anses som grove og at foretaket har opptrådt klanderverdig. Nedenfor fremheves noen ytterligere utmålingsspesifikke vurderinger.

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr skal det etter § 50 første ledd bokstav e) vurderes hvorvidt fordeler er oppnådd gjennom overtredelsen. "Fordeler" tolkes videre enn kun at lovovertredelsen har gitt inntekter, og omfatter også andre fordeler, herunder besparelser. Finanstilsynet vurderer at

foretaket har oppnådd fordeler både i form av inntjening og besparelser i forbindelse med den mangelfulle etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket. Antall ressurser knyttet til arbeidet med hvitvasking og terrorfinansiering anses ikke som knappe med tanke på foretakets virksomhet og kundemasse. Manglene i etterlevelsen vurderes av Finanstilsynet hovedsakelig å være et resultat av foretakets manglende kunnskap og opplæring på området, samt valgte prioriteringer. Foretaket har ikke sikret tilstrekkelig opplæring av de ansatte, og må antas å ha hatt besparelser i form av reduserte kostnader til dette. I tillegg har foretaket spart ressurser ved å bevisst ikke gjennomføre kundetiltak for de kunder som ikke får utslag på forhåndsdefinerte høyrisikofaktorer ved etablering. Videre oppfatter Finanstilsynet at foretakets kunder betaler et gebyr ved hver gjennomført transaksjon. Det at foretaket ikke gjennomfører tilstrekkelige kundetiltak ved etableringstidspunktet, men venter til kunden gjennomfører en transaksjon, medfører at foretaket får gebyrinntekter det ikke ville fått dersom tilstrekkelige kundetiltak ble gjennomført på etableringstidspunktet. Dersom foretaket hadde etterlevd hvitvaskingsregelverket, ville foretaket avvist de kunder det ikke var mulig å gjennomføre kundetiltak på allerede før etablering, og det ville følgelig aldri hatt inntjening på disse kundeforholdene.

Ved utmålingen av overtredelsesgebyret skal det videre tas hensyn til overtrederens økonomiske evne, jf. § 50 bokstav c). Etter en vurdering av overtredelsene, i lys av blant annet foretakets økonomiske evne, varslet Finanstilsynet i brev av 7. juni 2023 at overtredelsesgebyret burde fastsettes til NOK 250 000 (to-hundre-og-femti-tusen kroner).

10.5. Foretakets tilsvaret og Finanstilsynets kommentarer til tilsvaret

I tilsvaret til varslet om overtredelsesgebyr gir foretaket blant annet uttrykk for at foretakets totale eksponering, hentet fra det innkjøpte overvåkingsverktøyet, mot adresser og tjenester som benyttes til hvitvasking og terrorfinansiering vil avdekke sviktende etterlevelse. Dette er begrunnet i at stadig flere adresser på blokkjeden blir knyttet til hvitvasking, terrorfinansiering og sanksjonsomgåelser. Foretaket viser også til andre kjente handelsplassers totale eksponering mot adresser og aktører som er identifisert forbundet med hvitvasking og terrorfinansiering.

Videre viser foretaket til Finanstilsynets utmåling av overtredelsesgebyret, og ber om at det tas hensyn til at selskapet går med betydelig underskudd, at underskuddet har økt det siste året, og til at selskapet i hovedsak er finansiert av innskutt kapital og gjeld. Foretaket fremhever også at det er benyttet en betydelig mengde arbeidstid og midler til opplæring, og at det derfor er vanskelig å hevde at foretaket har hatt reduserte kostnader knyttet til opplæringen.

Til det ovennevnte vil Finanstilsynet bemerke at den henviste totaleksponeringen til foretaket alene ikke vil være tilstrekkelig til å avgjøre om foretaket benyttes til hvitvasking og terrorfinansiering. Heller ikke til å avvise at foretaket gjennomfører mistenkelige transaksjoner. Finanstilsynet understreker at kunder som har overføringer til adresser som ikke er, eller enda ikke er forbundet med hvitvasking og terrorfinansiering, ikke nødvendigvis betyr at transaksjoner ikke har indikasjoner på mistanke ut fra de konkrete egenskapene ved det aktuelle kundeforholdet. I denne sammenhengen påpeker Finanstilsynet at anvist totaleksponering blant annet ikke hensyntar mistenkelige overføringer basert på informasjonen foretaket besitter om de individuelle kundeforholdene, ettersom systemet ikke hensyntar kundedata og reglene ikke er kundespesifikke. En kunde kan således ha mistenkelige transaksjoner til "legitime" adresser eller andre handelsplasser, slik som Crypto.com, Binance, Coinbase, etc., selv om disse handelsplassene og adressene i seg selv ikke er knyttet til mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering. Finanstilsynet påpeker også at transaksjoner ut av disse

handelsplassene igjen vil være utfordrende å spore, ettersom flere håndterer midlene i såkalte "pools", noe som dermed bidrar til å skape usikkerhet rundt den faktiske eksponeringen mot illegitime adresser og aktører.

Hva gjelder utmålingen av overtredelsesgebyret viser Finanstilsynet til at summen som ble varslet i overtredelsesgebyret allerede hensyntar et negativt årsresultat, samt foretakets økonomiske stilling. Hva gjelder anførslene om opplæring har Finanstilsynet hensyntatt at foretaket har benyttet ressurser på dette, men vurderer at ressursene som er benyttet ikke har vært av et tilstrekkelig omfang, samt fokusert på å oppfylle pliktene i hvitvaskingsloven § 36, herunder ved å sikre at ansatte er kjent med pliktene i det norske regelverket.

Tross overnevnte anførsler fra foretaket ser Finanstilsynet dermed ikke grunn til å endre gebyrets størrelse, og fastholder derfor summen som ble varslet i foreløpig rapport.

Finanstilsynet finner derfor å underrette Norwegian Block Exchange AS om følgende:

Vedtak om overtredelsesgebyr

Norwegian Block Exchange AS ilegges et overtredelsesgebyr på kroner 250 000 (to-hundre-og-femti-tusen kroner) for overtredelse av §§ 7, 8, 9, 10, 11, 12(5), 13(5), 17, 24, 25, 30, 35 og 36 i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsloven § 49, jf. § 50.

Dette vedtaket kan påklages innen tre uker etter at vedtaket er mottatt. Klage sendes Finanstilsynet. Klageinstans er Finansdepartementet. Forvaltningsloven §§ 18 og 19, om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, gjelder.

Overtredelsesgebyret innkreves av Statens innkrevingsssentral. I tilfeller der vedtaket ikke påklages, vil Statens innkrevingsssentral sende krav om betaling umiddelbart etter klagefristens utløp. I tilfeller der vedtaket påklages, sendes kravet etter at klagen er avgjort av Finansdepartementet. Statens innkrevingsssentrals frist for betaling er tre uker etter faktura er sendt.

11. Pålegg om retting

11.1. Rettslig grunnlag

Hvitvaskingsloven § 47 gir Finanstilsynet hjemmel til å vedta pålegg om at forhold i strid med loven eller forskrift gitt i medhold av loven skal opphøre. Finanstilsynet kan sette en frist for å etterkomme pålegget. Dersom pålegget ikke etterkommes innen den fastsatte fristen, kan Finanstilsynet ilegge tvangsmulkt til det ulovlige forholdet opphører, jf. hvitvaskingsloven § 47 annet ledd.

11.2. Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet fant i foreløpig rapport grunn til å varsle foretaket om pålegg om retting, jf. hvitvaskingsloven § 47. På bakgrunn av manglene som er avdekket og beskrevet i denne rapporten, er Finanstilsynets endelige vurdering at pålegg skal ilegges.

Finanstilsynet finner derfor å underrette Norwegian Block Exchange AS om følgende:

Vedtak om pålegg om retting

På bakgrunn av den manglende etterlevelsen som er beskrevet i tilsynsrapporten, finner Finanstilsynet grunn til å vedta pålegg om retting, jf. hvitvaskingsloven § 47. Pålegget omfatter følgende forhold:

- Foretaket må gjennomgå følgende stikkprøver på nytt, for å vurdere om sakene bør rapporteres til Økokrim: 4f3-2, 4e10-1, 4e4-1 og 4f1-9. Resultatet av gjennomgangen skal oversendes Finanstilsynet.

Frist for oppfyllelse av pålegget er **15. august 2024**. Foretaket må innen samme dato legge frem for Finanstilsynet en bekreftelse på at påleggene er oppfylt, samt dokumentasjon som underbygger dette.

Vedtaket om pålegg kan påklages innen tre uker etter at vedtaket er mottatt. Klage sendes Finanstilsynet. Klageinstans er Finansdepartementet. Forvaltningsloven §§ 18 og 19 om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, gjelder.

12. Foretakets handlingsplan

Finanstilsynet merker seg av foretakets innsendte handlingsplan at alle tiltak for å rette utestående mangler i etterlevelsen som er avdekket ved tilsynet skal være ferdigstilt.

Finanstilsynet ber foretaket innen **15. august 2024** bekrefte at tiltakene i handlingsplanen er gjennomførte. Finanstilsynet vil på bakgrunn av bekreftelsen vurdere å ettergå foretakets etterlevelse innenfor nevnte områder. Dersom foretaket ikke innen den angitte fristen bekrefter at tiltakene er gjennomførte, eller manglene ikke anses tilfredsstillende rettet, vil Finanstilsynet vurdere å vedta ytterligere pålegg om retting.

For Finanstilsynet

Brita Daae Hrenovica
seksjonssjef

Anne-Marte Hee Teigmo
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.