



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Risikovurdering

Hvitvasking og terrorfinansiering

Mai 2016

1 Innledning

Finanstilsynets hovedmål er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. For å kunne operasjonalisere hovedmålene, inneholder tilsynets strategi følgende fem delmål:

1. solide og likvide finansforetak
2. robust infrastruktur
3. investorbeskyttelse
4. forbrukervern
5. effektiv krisehåndtering

Det følger av finanstilsynsloven at tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på betryggende måte i samsvar med lov og forskrifter samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonenes opprettelse, dens formål og vedtekter.

Reguleringen av foretak under tilsyn er svært omfattende. Finanstilsynets tilsyn er risikobasert. I tilsynet med overholdelsen av finansreguleringen prioriteres ressursbruken ut fra hvilke regler som bygger opp under tilsynets hovedmål og delmål.

Pliktene etter lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) har begrenset direkte innvirkning på Finanstilsynets hovedmål. Forebygging av hvitvasking og terrorfinansiering er likevel et viktig samfunnsmessig mål, og etterlevelse av hvitvaskingsloven er derfor viktig for den alminnelige tilliten til finansnæringen.

Med unntak av inkassoforetak, regulerte markedsplasser og oppgjørssentraler, omfattes alle foretak under tilsyn av hvitvaskingsloven. Lovens formål er å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandling. Banker og andre foretak under tilsyn har plikt til å foreta kundekontroll, undersøke mistenkelige transaksjoner og å rapportere til Økokrim der undersøkelsene ikke avkrefter mistanken om at en transaksjon kan ha tilknytning til utbytte av en straffbar handling.

Finanstilsynet følger opp foretakenes overholdelse av de nevnte pliktene på stedlig tilsyn og gjennom tematisyn. Det legges også vekt på å gi generell veiledning om de pliktene som følger av regelverket. Tilsynet er basert på den risikovurdering som er beskrevet i punkt 2. I vurderingene er det sett hen til vurderinger foretatt av Financial Action Task Force (FATF) og Det internasjonale Valutafondet (IMF).

Risikovurderingen gjennomgås årlig og dekker aller tilsynsområder som er omfattet av hvitvaskingsloven. Finanstilsynet vil utarbeide veiledninger til etterlevelse av hvitvaskingsregelverket for det enkelte tilsynsområde, som også vil inneholde relevante risikovurderinger.

2 Risikovurdering

2.1 Generelt

Risikoen for hvitvasking varierer betydelig mellom tilsynsområdene, men anses som særlig høy i banker og betalingsforetak.

Kundekontroll og løpende oppfølging av kundeforholdet skal foretas på grunnlag av en vurdering av risiko for transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger, der risikoen vurderes ut fra type kunde, kundeforholdet, produkt eller transaksjon.

Foretak under tilsyn kan basere seg på kundekontroll foretatt av andre rapporteringspliktige. Dette gjelder også rapporteringspliktige som ikke er etablert i Norge. Det kan ikke utelukkes at kundekontroll foretatt av foretak etablert i utlandet, har en annen kvalitet enn den norske foretak baserer seg på. Kjenn din kunde-prinsippet er vanskeligere å praktisere der kundekontrollen er foretatt av et annet foretak, uavhengig av om dette er norsk eller utenlandsk. Dette er en generell problemstilling som gjelder for alle rapporteringspliktige og som er vanskelig å kvantifisere i en risikovurdering.

2.2 Banker, finansieringsforetak og kredittforetak

Gjennom betalingsformidlingen kan banker motta og kanalisere utbytte fra straffbare handlinger. Midlene kan overføres i form av kontanter, remisser/valutasjekker eller elektronisk. Mottatte midler kan overføres til investeringer eller betalinger for tjenester i inn og utland, og kan gjennom bankens overføringer fremstå som lovlig ervervede midler.

Mulighetene for å oppdage at banker blir brukt til hvitvasking av eksisterende kunder, er antakelig utfordrende, med mindre det er transaksjoner som åpenbart ikke står i forhold til kundens økonomi og transaksjonshistorikk. Det understreker betydningen av at foretaket gjennomfører effektiv kontroll av nye kunder og samarbeidspartnere.

Norske banker som samarbeider med en bank i et annet land (såkalt korrespondentbank), er avhengig av at den utenlandske samarbeidsbanken gjennomfører en tilfredsstillende kundekontroll av kunder som overfører penger til Norge. Uten tilfredsstillende kundekontroll, herunder kontroll av midlenes opprinnelse, kan en norsk bank motta ulovlig ervervede midler, som kan disponeres av mottager i Norge.

Banker og finansieringsselskapene i Norge tilbyr leasing, factoring, lån med salgspant og annen forbruksfinansiering. Finanstilsynet har erfart at tilbydere av objektsfinansiering (salgspantlån i kjøretøy/båt) ikke i tilstrekkelig grad vurderer låntagers betjeningsevne og midlers opprinnelse og at foretak har mangelfull dokumentasjon av låntagers inntekts- og formuessituasjon.

Finanstilsynet legger til grunn at banker, som totalleverandør av finansielle tjenester, er eksponert for høy risiko for å bli brukt til hvitvasking. Det gjelder særlig de største bankene. Finansieringsselskapene er også eksponert for misbruk dersom kontrollen med kundemidlenes

opprinnelse ikke er god nok. Kredittforetak er, på grunn av det begrensede produkttilbudet, i mindre grad utsatt og representerer en lavere risiko.

Hvitvasking omfatter ulovlig ervervede midler. Terrorfinansiering kan omfatte både ulovlige og lovlige ervervede midler. Bankene kan gjennom sin virksomhet bidra til finansiering av terrorisme. For bankene er det derfor viktig å følge opp frysforpliktelsene fastsatt av FN, EU og norske domstoler. Videre kan FATFs lister tilsi økt oppmerksomhet knyttet til transaksjoner med nærmere angitte land.

2.3 Betalingsforetak

Ved utgangen av mai 2016 var det 12 foretak med norsk konsesjon som betalingsforetak. I tillegg tilbød 14 filialer av utenlandske foretak og 590 agenter av utenlandske foretak betalingstjenester i Norge. Finanstilsynet antar at det også foretas overføring av penger fra Norge til andre land uten nødvendig konsesjon som betalingsforetak.

Opplysninger fra ØKOKRIM og banker gir klare indikasjoner på at betalingsforetakene og agenter av utenlandske betalingsforetak blir brukt til å hvitvaske utbytte av straffbare handlinger.

Det er utbredt bruk av kontanter ved overføringer gjennom betalingsforetak og agenter. Betalingsforetakene overfører i hovedsak penger på tvers av landegrensener. Penger overføres i stor grad til land uten velfungerende banksystemer eller betryggende tilsynsordninger.

Finanstilsynet legger til grunn at det er relativt høy risiko for at betalingsforetak, og særlig agenter av utenlandske foretak (som ikke er under tilsyn av Finanstilsynet), brukes til hvitvasking og terrorfinansiering.

2.4 E-pengeforetak

E-pengeforetak utsteder betalingsmidler i form av elektroniske penger (e-penger). Med elektroniske penger menes en pengeverdi representert ved en fordring på utstederen som er lagret på et elektronisk medium, er utstedt etter mottak av midler og som er anerkjent som betalingsmiddel av andre foretak enn utstederen.

Ved utgangen av mai 2016 hadde 5 norske foretak konsesjon som e-pengeforetak. I tillegg var det rundt 65 utenlandske e-pengeforetak som hadde meldt om grensekryssende virksomhet til Norge.

I Norge tilbys e-penger blant annet i form av forhåndsbetalte betalingskort og såkalte kodebilletter (voucher). Produktene kan kjøpes med kontanter, men begrenset til relativt små beløp pr kjøp. Det er ingen kundekontroll for denne type kjøp. Betalingskortet lastes opp med et visst beløp og kan brukes til kjøp ved et stort antall brukersteder i Norge og utlandet. Kodebillettene kan benyttes for kjøp av varer og tjenester på internett. Undersøkelser knyttet til enkelte produkter, viser at det de seneste år er utstedt elektroniske penger for relativt betydelige beløp.

I 2015 ble det i Norge lansert flere nye betalingstjenester for mobiltelefon som gjør bruk av forenklet kundekontroll for e-pengeforetak. Her er det imidlertid ikke åpning for bruk av kontanter. Risikoen for hvitvasking er derfor mindre enn for forhåndsbetalte kort og kodebilletter.

Finanstilsynet legger til grunn at risikoen for hvitvasking gjennom e-pengeforetak i hovedsak er knyttet til forhåndsbetalte betalingskort og kodebilletter. På grunn av beløpsbegrensningene per kort, krever det imidlertid en viss aktivitet for å kunne kanalisere store beløp gjennom systemene.

2.5 Skadeforsikringsforetak og forsikringsformidlere

Skadeforsikring representerer en lav risiko for hvitvasking og er derfor ikke omfattet av EUs hvitvaskingsdirektiv.

Forsikringspremien skal dekke skadetilfeller og utbetaling til kunden forutsetter et skadetilfelle. Skadeforsikringsforetak kan være utsatt for forsikringsbedrageri, men neppe vesentlig omfang av hvitvasking. Et mulig eksempel kan imidlertid være at det innbetales ett års premie for en forsikring og forsikringen sies opp etter kort tid, mot tilbakebetaling av premien.

2.6 Pensjon og livsforsikringsforetak samt pensjonskasser

I livsforsikring vil det i mange tilfeller innbetales midler til sparing/investering i tillegg til premien. Ved individuelle avtaler bestemmer kunden hvilket beløp som skal innbetales. Ved slike avtaler vil utbetaling til kunden løpe fra et bestemt tidspunkt frem i tid, enten som et engangsbeløp eller som delbetalinger i en nærmere bestemt periode. I disse tilfellene vil eventuell hvitvasking forutsette et langsiktig perspektiv fra kundens side. Imidlertid kan kunden, avhengig av produkt, si opp avtalen og få utbetalt innestående beløp. Dersom utbetalingen skal skje til en annen enn kunden, kan det være risiko for den som mottar utbetalingen har betalt premien gjennom en "stråmann" og har hvitvasket utbytte fra straffbare handlinger.

De fleste avtaler med sparing/investering i norske selskaper er imidlertid kollektive avtaler. For denne type avtaler er det liten fleksibilitet når det gjelder innbetaling og uttak. Premien betales som regel av arbeidsgiver. Følgelig er det i første rekke de individuelle livsforsikringsavtalene som kan representere en viss hvitvaskingsrisiko.

Pensjonskasser vil ha mange av de samme karakteristika som kollektive avtaler. Også her vurderes mulighetene for hvitvasking som svært begrenset.

Selv om det kan være mulig å hvitvaske midler gjennom tegning av individuelle livsforsikringsavtaler med et spareelement, mener Finanstilsynet at risikoen samlet sett er lav.

2.7 Eiendomsmeglingsforetak og advokater med tillatelse til å drive eiendomsmegling

Internasjonale erfaringer viser at kjøp av fast eiendom er en av de mest benyttede metoder for å hvitvaske utbytte fra kriminalitet. Finanstilsynet legger imidlertid til grunn at eiendomsmeglingsforetak i liten grad er egnet for hvitvasking. Dette fordi det ikke benyttes kontanter ved omsetning av fast eiendom gjennom eiendomsmeglingsforetak. Eiendomsmegleres plikt til å foreta kundekontroll og rapportere mistenkelige transaksjoner er imidlertid viktig for å forhindre at eiendomsmarkedet benyttes til hvitvasking.

Eiendomsmeglingsforetakene opererer i ulike markeder. Det viktigste skillet går mellom næringsmegling og boligmegling. Finanstilsynet antar at risikoen for hvitvasking i eiendomsmarkedet er størst ved næringsmegling, idet det i noen grad benyttes kompliserte selskapsstrukturer og /eller utenlandske eiere som eiendomsmeglingsforetaket ikke kan identifisere. Det kan også være vanskelig å vurdere om prisen på næringseiendom er markedsriktig.

Risikoen for hvitvasking gjennom megling av boligeiendom anses lavfordi flertallet av kundene er privatpersoner og formålet er egen bruk. Det kan imidlertid ikke utelukkes hvitvasking i forbindelse med kjøp av oppussingsobjekt som renoveres og siden selges for en høyere pris. Risikoen kan også være noe høyere ved salg av boliger under oppføring, hvor selger ofte er juridiske personer.

Finanstilsynets erfaringer tilsier at ansatte i eiendomsmeglerforetak ikke har tilstrekkelig kunnskap og evne til å fange opp indikasjoner på mistenkelige transaksjoner. For øvrig vil det i praksis være vanskelig for megler til å kartlegge opprinnelsen til oppkjøret for eiendomskjøp. Megler må kunne forholde seg til en overføring fra bank til meglers klientkonto. Meglers mulighet for å avdekke mistenkelige transaksjoner og rapportere disse er dermed begrenset.

2.8 Revisorer og revisjonsforetak

Det går ingen betalingsstrømmer gjennom revisjonsselskaper som gjør at disse direkte kan misbrukes til hvitvasking. I utførelsen av et revisjonsoppdrag er risikoen knyttet til at revisor ikke hindrer eller avdekker hvitvasking som oppdragsgiver er involvert i. Det er derfor viktig at revisorene følger opp sine plikter til å rapportere mistenkelige transaksjoner til Økokrim.

Enkelte revisorer har en stor andel av sin oppdragsportefølje innenfor en bransje. Hvis dette er en bransje der risikoen for hvitvasking vurderes som særlig høy, bør det stilles økte krav til revisors aktsomhet når det gjelder vurderingen av mistenkelige transaksjoner.

Erfaringer fra tilsyn viser at kvaliteten på retningslinjer og rutiner som skal bidra til å sikre etterlevelsen av hvitvaskingslovgivningen, er varierende. Store selskaper er normalt mer profesjonelt ledet og har bedre kapasitet og kompetanse også på hvitvaskingsområdet.

2.9 Regnskapsførere og regnskapsførerforetak

Heller ikke regnskapsførere og regnskapsførerforetak håndterer betalingsstrømmer som gjør at disse direkte kan misbrukes til hvitvasking. I utførelsen av et regnskapsføringsoppdrag er risikoen, på samme måte som for revisorer, knyttet til at regnskapsfører ikke hindrer eller avdekker hvitvasking som oppdragsgiver er involvert i. Det er derfor viktig at regnskapsførere følger opp sine plikter til å rapportere mistenkelige transaksjoner til Økokrim.

På samme måte som for revisorer kan det forekomme at regnskapsførerselskaper har en stor andel av sin oppdragsportefølje innenfor én bransje eller klientkategori. Dersom dette er en bransje der hvitvasking erfaringsmessig forekommer oftere enn i andre bransjer, bør det stilles økte krav til regnskapsførers aktsomhet når det gjelder vurderingen av mistenkelige transaksjoner.

Et utviklingstrekk som påvirker regnskapsføreres mulighet til å avdekke hvitvasking er økt bruk av informasjonsteknologi. Manuell bokføring av bilag overtas av maskinell behandling. Dette innebærer at grunnlaget for regnskapsførers konkrete vurdering av om en transaksjon er mistenkelig, blir svakere.

2.10 Verdipapirforetak og verdipapirmarkedene

Finanstilsynet legger til grunn at verdipapirmarkedet i hovedsak er lite egnet til å plassere ulovlig ervervede midler, blant annet fordi det er liten aksept for bruk av kontanter.

Selv om verdipapirmarkedet ikke er særlig egnet til direkte hvitvasking, kan det brukes til å tilsløre og "integrere" utbytte av straffbare handlinger.

Børsnoterte verdipapirer er etter Finanstilsynets mening lite egnet for hvitvasking. Unoterte aksjer kan være mer egnet. Det samme gjelder til en viss grad lavt prisede og mindre likvide noterte rentepapirer. I disse markedene kan det avtales transaksjoner basert på fiktive verdier, som kan gjøre utbytte av straffbare handlinger "hvitt" gjennom salg av papirene. Slik hvitvasking antas å forutsette at papirene ikke er registrert i verdipapirregister (VPS).

Verdipapirforetak som yter rådgivning kombinert med ordreformidling, kan være attraktive for å tilsløre og integrere hvitvaskede midler, særlig på grunn av de store verdiene og kompleksiteten i produkttilbudet.

Verdipapirregisteret er ikke egnet til hvitvasking.

Så langt Finanstilsynet kjenner til, er det svært få observasjoner av hvitvasking på verdipapirområdet. Det er også få rapporter til Økokrim om mistenkelige transaksjoner fra aktørene i verdipapirmarkedet. Rapporteringshyppigheten er svært varierende. Dette kan tyde på at bevisstheten og evnen til å avdekke hvitvasking varierer mellom foretakene, eller at foretakenes produkter er mer eller mindre egnet til hvitvasking.

2.11 Forvaltningsselskap for verdipapirfond og alternative investeringsfond

Verdipapirfond er i utgangspunktet lite egnet til å plassere ulovlig ervervede midler, etter som det i praksis ikke vil være mulig å kjøpe andeler med kontanter.

Verdipapirfondsandeler skal i utgangspunktet registreres på reell eier enten i VPS eller i forvaltningsselskapets eget register. Utenlandske andelseier kan imidlertid forvalterregistreres i andeleierregisteret. Norske forvaltere av fond som markedsføres i utlandet har begrenset mulighet for å kontrollere opprinnelsen til de investerte midlene i slike tilfeller. Forvaltere fra EØS-området vil imidlertid ha tilsvarende plikter etter hvitvaskingsreglene som det norske forvaltningsselskapet.

Heller ikke alternative investeringsfond anses egnet for hvitvaskingsformål. Forvaltere av slike fond, kan imidlertid ha begrenset mulighet til å kontrollere opprinnelsen til de midlene som investeres i andelene.

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted content]

[Redacted content]