



14. marts 2022

Notat om hvidvaskreglerne og foreninger

Der har de senere år været fokus på at styrke indsatsen mod hvidvask og terrorfinansiering, både på EU-plan og nationalt, for at sikre, at der er effektive værn mod denne alvorlige form for kriminalitet. Den danske hvidvasklov har direktivnært implementeret EU's 4. og 5. hvidvaskdirektiv.

Pengeinstitutter og andre virksomheder omfattet af hvidvaskloven udgør "første forsvarslinje" i indsatsen og skal sikre sig, at de ikke misbruges af deres kunder til hvidvask eller finansiering af terrorisme. Det følger således af EU's hvidvaskdirektiv, at pengeinstitutter og andre forpligtede virksomheder skal kende alle deres kunder, herunder kundernes reelle ejere. Derfor er pengeinstitutterne mv. forpligtet efter reglerne til at foretage såkaldte kundekendskabsprocedurer i forhold til hver enkelt kunde.

Kundekendskabsprocedurerne skal gennemføres ved etablering af et nyt kundeforhold og med løbende mellemrum igennem kundeforholdet. Virksomhederne skal samtidig overvåge kunderne på baggrund af en risikovurdering af det enkelte kundeforhold i forhold til risikoen for hvidvask og terrorfinansiering.

Nærværende notat redegør for hvidvaskreglerne i forhold til kundekendskabsprocedurer, når en forening skal være kunde i et pengeinstitut.

Undtagelse af foreninger fra kravene om kundekendskabsprocedurer

I forbindelse med implementeringen af 4. hvidvaskdirektiv i 2015 blev det fra dansk side undersøgt, om det er muligt at undtage foreninger fra kravene om kundekendskabsprocedurer. EU-Kommissionen oplyste, at det vil være i strid med hensigten bag både hvidvaskdirektivet og anbefalinger fra Financial Action Task Force (FATF)¹ at gøre undtagelser fra kundekendskabsforpligtelsen for foreninger, herunder foreninger med velgørende formål.

¹ FATF blev etableret i 1989 og er et mellemstatsligt internationalt samarbejde om bl.a. bekæmpelse af hvidvask. Danmark har været fast medlem af FATF siden 1991. Herudover er Kommissionen og 14 andre EU-lande medlemmer.

I december 2021 blev der fra dansk side på ny rettet henvendelse til EU-Kommissionen om spørgsmålet. Kommissionen har den 27. januar 2022 besvaret den danske henvendelse og oplyst, at hverken hvidvaskdirektivet eller den kommende hvidvaskforordning giver mulighed for generelle undtagelser fra at gennemføre kundekendskabsprocedurer².

Det er således ikke muligt inden for rammen af hvidvaskdirektivet at undtage foreninger fra kravene om kundekendskabsprocedurer. Det betyder også, at det ikke er muligt at fastsætte en bagatelgrænse for, hvornår et pengeinstitut kan undlade at gennemføre kundekendskabsprocedurer for bestemte grupper af foreninger eller på anden vis udpege visse typer af foreninger, hvor der ikke skal gennemføres kundekendskabsprocedurer.

Pengeinstitutterne og øvrige forpligtede enheder kan dog indrette kundekendskabsproceduren efter den risiko, som er forbundet med den enkelte forening.

Risikovurdering af foreninger

Reglerne om kundekendskab indebærer, at et pengeinstitut, som har en forening som kunde, skal kende foreningen samt identificere foreningens reelle ejere.

Det indebærer, at pengeinstituttet skal *indhente* identitetsoplysninger, som sikrer et kendskab til den eller de reelle ejere, samt *kontrollere* oplysningerne. Det beror på en konkret vurdering, hvordan og hvilke oplysninger pengeinstituttet skal indhente om kundens reelle ejere, men vurderingen kan aldrig føre til, at der ikke indhentes nogle identitetsoplysninger. Kontrollen af de indhentede identitetsoplysninger skal foretages ud fra en risikovurdering af, hvad der er rimelige foranstaltninger i forhold til den konkrete kunde.

De danske foreninger er af meget forskellig størrelse og oprettet med mange forskellige formål. Der kan ligeledes være stor forskel på, hvor mange midler foreningerne råder over. En lang række foreninger i Danmark er f.eks. sportsforeninger og små foreninger, der støtter lokale formål inden for sundhed, natur, kultur mv. En stor del af disse vil forventeligt kunne vurderes at være i lav risiko for at blive brugt til hvidvask eller terrorfinansiering. Disse foreninger skal dog også risikovurderes af pengeinstituttet, da det f.eks. kan have en betydning for foreningens risiko, hvem der sidder i bestyrelsen, og om foreningens aktiviteter og størrelsen af dens midler stemmer overens med dens formål mv.

² Henvendelsen til EU-Kommissionen samt EU-Kommissionens svar er oversendt til Kulturudvalget og Erhvervsudvalget den 1. februar 2022.

Pengeinstitutterne skal også være opmærksomme på, at ikke alle små foreninger nødvendigvis er, hvem de udgiver sig for at være. Pengeinstitutterne kan derfor ikke ud fra en generel betragtning alene, f.eks. foreningens navn, størrelse eller formål, kategorisere en forening som lavrisikokunde.

Det er således afgørende, at et pengeinstituts risikovurdering tager konkret stilling til den enkelte kunde, og at pengeinstituttet fastsætter sine kundekendingsprocedurer og overvågning af kunden ud fra dette.

Vejledning om risikoklassificering af foreninger

For at vejlede pengeinstitutterne i, hvordan risikovurderingen af foreninger bør ske, er Finanstilsynet, Politiets Efterretningstjeneste og Hvidvasksekretariatet i gang med at udarbejde en vejledning til pengeinstitutterne med en model for risikoklassificering af foreninger. Formålet med vejledningen er at give pengeinstitutterne et værktøj, som de kan basere deres risikovurdering af foreninger på, og at foreninger med lav risiko vil opleve, at de skal bruge færre ressourcer på dokumentation, når de klassificeres som lavrisiko.

Udarbejdelsen af en risikomodel flugter med EU-Kommissionens svar af 27. januar 2022. Kommissionen opfordrer i sit svar Finanstilsynet til at vejlede pengeinstitutterne i forståelsen af risici forbundet med foreninger. En styrket vejledning skal understøtte pengeinstitutternes risikovurdering af foreninger, så pengeinstitutter kan gennemføre en kundekendingsprocedure, der passer til foreningens risikoprofil, og dermed undgå at indhente flere oplysninger end nødvendigt.

Det er vurderingen, at risikomodellen bør udarbejdes i en vejledning fremfor i en ændring til hvidvaskloven. En vejledning vil være en mere hensigtsmæssig og smidig løsning end en lovændring, hvilket vil være til gavn for både pengeinstitutter og foreninger. Hvis det fastsættes i loven, hvilke oplysninger pengeinstitutter mv. vil skulle indhente i forbindelse med kundekendingsproceduren af en forening, vil listen over oplysninger blive meget lang, da den vil skulle dække alle tænkelige scenarier. Det vil medføre en risiko for, at pengeinstitutterne forpligtes til at indhente oplysninger om foreningerne, som de ellers ikke ville have indhentet.

Ved at udarbejde risikomodellen i en vejledning sikres det desuden, at modellen kan tilpasses fleksibelt og løbende. Det vil f.eks. være relevant, hvis risikobilledet for foreningsområdet ændrer sig, og der derfor er andre risikofaktorer, som ville skulle tages i betragtning i risikovurderingen. Det er også i foreningernes interesse.

Lempede kundekendingsprocedurer

Hvis et pengeinstitut vurderer, at en forening udgør lav risiko for hvidvask og terrorfinansiering, kan pengeinstituttet anvende lempede kundekendingsprocedurer. Lempede kundekendingsprocedurer betyder, at alle kundekendingskravene skal opfyldes, men at de kan opfyldes med et minimum af foranstaltninger.

Pengeinstituttet kan således indhente færre oplysninger og gennemføre mindre kontrol for en lavrisikokunde end for en kunde, der er forbundet med højere risiko.

De lempede kundekendingsprocedurer kan bl.a. bestå i, at pengeinstituttet indhenter identitetsoplysninger på den daglige ledelse (f.eks. bestyrelsen) hos foreningen, og derefter f.eks. kontrollere disse i forhold til Erhvervsstyrelsens register over reelle ejere. Lempede kundekendingsprocedurer kan ligeledes betyde, at pengeinstituttet opdaterer foreningens kundekendingsoplysninger sjældnere end for andre kunder, samt at pengeinstituttet alene overvåger foreningen i et mere begrænset omfang, end instituttet f.eks. overvåger kunder med en højere risikoprofil.

En forening, som vurderes at være lavrisiko, vil dermed kunne blive mødt med færre dokumentationskrav fra sit pengeinstitut og som følge heraf opleve færre byrder.

Nabohøring af andre EU-lande

Finanstilsynet foretog i 2020 en nabohøring for at undersøge, hvordan vores nabolande har implementeret hvidvaskdirektivets regler om reelle ejere og risikobaserede kundekendingsprocedurer. I 2021 foretog Finanstilsynet ligeledes en nabohøring for at undersøge andre EU-landes oplevelser og erfaringer med hvidvaskreglerne i forhold til foreningslivet.

Nabohøringen fra 2020 viser, at de lande, der har svaret, generelt anvender EU's generelle definition af reelle ejere, som det er tilfældet i Danmark. En "reel ejer" er efter EU's definition den eller de fysiske personer, der i sidste ende ejer eller kontrollerer kunden. I praksis vil det typisk være foreningens bestyrelse eller daglige ledelse.

Nabohøringen viser også, at landene har implementeret reglerne om identifikation og kontrol af de reelle ejers identitet på en række forskellige måder. Der er således forskel på, om landene har fastsat i lovgivningen, hvilke oplysninger der, eventuelt som minimum, skal indhentes om de reelle ejere, og hvordan disse oplysninger skal kontrolleres, eller om det ikke er nærmere specificeret i lovgivningen, men fastlægges af virksomhederne selv på baggrund af deres konkrete risikovurdering af foreningen.

Resultaterne af nabohøringerne fremgår af svarene på henholdsvis spørgsmål 203 alm. del stillet af Erhvervsudvalget den 15. april 2020 og spørgsmål 207 alm. del stillet af Kulturudvalget den 2. marts 2021. Svarene vedlægges som bilag til dette notat.