# Sammanfattning av riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism hos tillhandahållare av virtuella valutor

26.11.2024

# Innehåll

**1 Syftet med den sektorspecifika riskbedömningen samt tillämpningsområde 4**

**2 Upprättande av riskbedömningen 5**

**3 Riskbedömning och motiveringarna i den 7**

3.1 Resultaten av den sektorspecifika riskbedömningen 7

3.2 Riskkategorier 8

3.3 Rikshanteringskategorier 9

**4 Inriktning av tillsynen 11**

# I korthet

Finansinspektionen har upprättat en sektorspecifik riskbedömning om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism hos företag under tillsyn som tillhandahåller virtuella valutor.

Enligt riskbedömningen är risken för både penningtvätt och finansiering av terrorism som helhet betydande inom sektorn, dvs. på näst högsta nivå på den fyrgradiga skalan.

Transaktioner i realtid och global rörlighet höjer risken relaterad till virtuella valutor både med tanke på penningtvätt och finansiering av terrorism. Således är också tillhandahållandet av tjänster i anslutning till virtuella valutor förknippad med risk för att det via tjänsterna globalt och snabbt överförs tillgångar som skaffats illegalt.

Utifrån de uppgifter som Finansinspektionen regelbundet samlar in och som den får via tillsynsåtgärderna har det även observerats brister i riskhanteringsmetoderna hos tillhandahållarna av virtuella valutor.

# 1 Syftet med den sektorspecifika riskbedömningen samt tillämpningsområde

Den sektorspecifika bedömningen av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism som gäller tillhandahållare av virtuella valutor utgörs av Finansinspektionens bedömning av de risker som tillhandahållare av virtuella valutor har på sektornivå för att bli föremål för penningtvätt och finansiering av terrorism. I Finansinspektionens bedömning av de inneboende riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism har de risker som hänför sig till olika sektorer granskats på övergripande nivå och endast med avseende på de produkter och tjänster som sektorerna vanligtvis tillhandahåller. För den sektorspecifika riskbedömningen satte sig Finansinspektionen djupare in i vilka produkter och tjänster, kunder, distributionskanaler samt geografiska täckning som gäller för registrerade tillhandahållare av virtuella valutor som avses i lagen om tillhandahållare av virtuella valutor (572/2019). Dessutom har riskhanteringsmetoderna beaktats. Bedömningen sammanställs emellertid på sektornivå, inte för enskilda företag under tillsyn.

Riskbedömningen styr Finansinspektionen att både inrikta tillsynsresurserna och att välja tillsynsåtgärderna riskbaserat. I enlighet med Europeiska bankmyndighetens (nedan EBA) riktlinjer om riskbaserad tillsyn ska Finansinspektionen fastställa och genomföra en tillsynsstrategi för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, där riskbedömningar av olika sektorer som står under dess tillsyn är en central del.

Regleringen om tillhandahållare av virtuella valutor har i betydande grad förändrats under 2024. Förordningen (EU) 2023/1114 om marknader för kryptotillgångar (eng. *markets in crypto-assets*, nedan *MiCA-förordningen*) gavs den 31 maj 2024. På grund av MiCA-förordningen stiftades en ny lag om leverantörer av kryptotillgångstjänster och om marknader för kryptotillgångar (402/2024), vilken trädde i kraft den 30 juni 2024 och upphävde lagen om tillhandahållare av virtuella valutor. Aktörer som finns upptagna i registret över tillhandahållare av virtuella valutor ska ansöka om auktorisation enligt MiCA-förordningen såvida de avser fortsätta att tillhandahålla tjänster.

Denna riskbedömning beskriver läget inom sektorn i regleringens brytningsskede, dvs. i augusti 2024, då det fanns 13 tillhandahållare av virtuella valutor upptagna i Finansinspektionens register och det ännu inte mottagits en enda ansökan om auktorisation enligt den nya regleringen. Av dem som finns upptagna i registret har sex registrerats redan i samband med att den nationella lagen trädde i kraft 2019 och resten senare.

Såsom det framgår av förordningarnas namn, kommer man i fortsättningen att i stället för virtuella valutor använda termen *kryptotillgångar* och i stället för tillhandahållare av virtuella valutor (eng. *Virtual Asset Service Providers, nedan VASP*) leverantörer av kryptotillgångstjänster (eng. *Crypto Asset Service Provider*, nedan *CASP*).

Eftersom det ännu är fråga om registreringar som beviljats enligt den gamla regleringen används i den här riskbedömningen termerna i den gamla regleringen, dvs. tillhandahållare av virtuella valutor (VASP) och virtuella valutor.

# 2 Upprättande av riskbedömningen

Finansinspektionen använder följande fyrgradiga skala vid bedömningen av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism, vilken motsvarar Europeiska bankmyndighetens bedömningsskala[1]. Det har fastställts ett riskpoäng som motsvarar varje risknivå.

| Risknivå | Riskpoäng som motsvarar risknivån |
|---|---|
| Synnerligen betydande | 4 |
| Betydande | 3 |
| Ganska betydande | 2 |
| Mindre betydande | 1 |

Den sektorspecifika riskbedömningen upprättas genom att bedöma risknivån i anslutning till följande risk- och riskhanteringskategorier:

- Riskkategorier:
  - Produkter och tjänster
  - Geografisk etablering
  - Kunder
  - Distributionskanaler
- Riskhanteringskategorier:
  - Riskbaserat förhållningssätt i verksamheten
  - Organisering av verksamheten
  - Kundkontroll
  - Övervakning

Såväl risk- som riskhanteringskategorier bedöms enligt hur stor risk som är förknippad med dem. Även i fråga om hanteringsmetoderna fäster man uppmärksamhet vid bristerna i hanteringsmetoderna och hur mycket dessa brister höjer risken.

Den totala risknivån är ett gemensamt värde av riskkategoriernas och riskhanteringskategoriernas risknivå. Riskkategoriernas risknivå har getts större vikt än riskhanteringsmetoderna. Det beror på att det inte alltid går, eller ens är ändamålsenligt att med hanteringsmetoder helt eliminera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Uppfattningen om hanteringsmetoderna grundar sig därtill till stor del på de uppgifter som företagen under tillsyn inrapporterar på RA-rapporten,[2], och som inte bekräftats med tillsynsåtgärder.

Då riskbedömningen upprättades utnyttjades bland annat följande uppgifter:

- De uppgifter som tillhandahållare av virtuella valutor inlämnat till Finansinspektionen i samband med registrering, uppgifter som inrapporterats på RA-rapporten (uppgifter per 31.12.2023) samt uppgifter som fåtts i samband med tillsynsåtgärder.
- Årsberättelser från Centralkriminalpolisens central för utredning av penningtvätt samt uppgifter som fåtts via myndighetssamarbetet.

[1] EBA The Risk-Based Supervision Guidelines EBA/GL/2021/16, avsnitt 4.3.6

[2] Finansinspektionens årliga rapportering om risker och kontroller som gäller penningtvätt och finansiering av terrorism samt sanktioner (RA, Riskbedömningsenkät)

- FATF:s Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers (2021) samt Virtual Asset Contact Group:s möten
- European Banking Authority
    - Opinion of the European Banking Authority on money laundering and terrorist financing risks affecting the EU's financial sector. Paris, France 2023
    - Riktlinjer för riskfaktorer avseende penningtvätt och finansiering av terrorism EBA/GL/2021/02 inklusive ändringarna EBA/GL/2024/01
- REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities (COM (2022) 554 final) och (COM (2019) 370 final)
- Nationell riskbedömning av penningtvätt och av finansiering av terrorism 2021 (Finansministeriets publikationer 2021:12) samt riskbedömningen 2023 Partiell uppdatering (Finansministeriets publikationer 2024:8)

# 3 Riskbedömning och motiveringarna i den

## 3.1 Resultaten av den sektorspecifika riskbedömningen

Finansinspektionen har bedömt att den totala risken för penningtvätt och finansiering av terrorism inom sektorn för tillhandahållare av virtuella valutor är **betydande**.

Den totala risken är densamma både för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta grundar sig på att samma element i produkter och tjänster i praktiken höjer risken både för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vad gäller geografisk risk och risker i anslutning till kunder och distributionskanaler har penningtvätt och finansiering av terrorism tillsvidare inte skiljts åt i den sektorspecifika riskbedömningen. Detta beror på att det på sektornivå inte är möjligt att t.ex. behandla betalningsrörelsen per land för att fastställa om det sker betalningsrörelse i områden med förhöjd risk för finansiering av terrorism. En mer detaljerad analys kan göras som en del av riskbedömningarna i enskilda företag under tillsyn, vilka sedan kan beaktas senare när de sektorspecifika riskbedömningarna uppdateras. Även då det gäller metoderna för att hantera penningtvätt och finansiering av terrorism har de bedömts som en helhet.

I riskbedömningen har risken i anslutning till produkter och tjänster getts större vikt än andra riskfaktorer. Detta motiveras med att produkter och tjänster definierar på vilket sätt sektorn, en undersektor eller enskilda aktörer kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Utan produkter eller tjänster förknippade med risk för penningtvätt och finansiering av terrorism är det svårt att utnyttja sektorn för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Riskpoängen för de risknivåer som fastställts för riskkategorierna och riskhanteringskategorierna presenteras i nedan stående tabell:

| Riskkategorier: | |
|---|---|
| Produkter och tjänster | 4 |
| Geografisk etablering | 2 |
| Kunder | 3 |
| Distributionskanaler | 3 |
| **Riskkategoriernas risknivå:** | **3** |
| Rikshanteringskategorier | |
| Riskbaserat förhållningssätt | 3 |
| Organisering av verksamheten | 3 |
| Kundkontroll | 4 |
| Övervakning | 3 |
| **Riskhanteringskategoriernas risknivå:** | **3** |
| | |
| **Sektorns totala risknivå** | **3** |

## 3.2 Riskkategorier

### 3.2.1 Produkter och tjänster

De produkter och tjänster som tillhandahålls har en avgörande roll då det gäller risken för att sektorn eller en enskild aktör ska bli utnyttjad för penningtvätt.

Bedömningen av risker i anslutning till produkter och tjänster utgår från Finansinspektionens bedömning av den inneboende risken för penningtvätt och finansiering av terrorism och de inneboende risknivåer som fastställts i den för olika produkter och tjänster. I bedömningen av de inneboende riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism som Finansinspektionen publicerade 2022 bedömdes den inneboende risken för både penningtvätt och finansiering av terrorism i anslutning till tjänster för virtuella valutor vara betydande.

Virtuella valutor kan överföras nästan eller helt i realtid och vart som helst i världen. Effekterna av att transaktioner görs i realtid effektiveras särskilt av automatiska handelsbottar som används i omfattande grad. Därtill är godkända transaktioner oåterkalleliga. Det handlar nästan helt om transaktioner som sker på nätet och som genomförs utan att parterna träffas ansikte mot ansikte. Virtuella valutor kan överföras och sättas in genom att utnyttja tillhandahållare av virtuella valutor, men å andra sidan kan även privatpersoner överföra medel till varandra utan tjänstetillhandahållare. På så sätt fungerar virtuella valutor som elektroniska kontanter som kan överföras globalt utan begränsningar. Tjänstetillhandahållare behövs emellertid i praktiken alltid för att kunna omvandla en virtuell valuta till en fiatvaluta och tvärtom. På den globala marknaden finns flera tjänstetillhandahållare som är specialiserade på sådan verksamhet och som inte följer till exempel bestämmelserna om kundkontroll. Även Centralen för utredning av penningtvätt har i sin analys konstaterat att särskilda egenskaper för den virtuella valutasektorn är snabba transaktioner och internationell verksamhet. [3]

Transaktioner i realtid och global rörlighet höjer risken relaterad till virtuella valutor både med tanke på penningtvätt och finansiering av terrorism. En utmaning är också att sektorn varit reglerad endast en kort tid och att regleringen varit tämligen svag särskilt vad gäller annat än förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Inom sektorn tillhandahålls tjänster globalt och gränsöverskridande, och det är inte alltid lätt att fastställa vem som har ansvar för tillsynen och för att ordna den.

De sätt på vilka tjänster för virtuella valutor används i genomförandet av penningtvätt och finansiering av terrorism motsvarar i stor grad de identifierade sätt som används inom bank- och betaltjänstsektorn: man försöker dölja tillgångarnas brottsliga bakgrund genom att överföra virtuell valuta från en plånbok och tjänst till en annan samt genom att sätta in och lyfta tillgångar i fiatvaluta. Såsom ovan konstaterats, är utmaningen också att tillgångar även kan överföras utanför tjänstetillhandahållare som omfattas av tillsyn.

Som ett fenomen inom finansieringen av terrorism har man identifierat att tillgångar samlas in till terroristorganisationer i form av virtuella valutor. Tillgångar har helt enkelt samlats in genom att på sociala medier meddela plånboksadressen dit medel kan skickas.

Tjänster i anslutning till virtuella valutor är enligt 2 § 1 mom. 6 punkten i lagen om tillhandahållare av virtuella valutor utgivning av virtuella valutor, en växelplattform för virtuella valutor och tillhandahållande av förvaringstjänster för virtuella plånböcker. Registrerade tillhandahållare av virtuella valutor erbjuder antingen en växelplattform eller/och förvaringstjänster för virtuella plånböcker. I fråga om enskilda tjänster är både risken för penningtvätt och

[3] Centralen för utredning av penningtvätt, årsberättelse 2022, 17.

för finansiering av terrorism betydande då det gäller växelplattformar. Risken för penningtvätt är betydande också i fråga om förvaringstjänster för virtuella plånböcker. Risken för finansiering av terrorism kan anses vara något lägre för sådana plånbokstjänster, till vilka medel endast kan överföras av plånboksägaren, dvs. av en kund som identifierats och vars identitet bekräftats av tjänstetillhandahållaren.

Med beaktande av tjänstetillhandahållarnas produkter och tjänster samt de faktorer som ökar risken i anslutning till dessa produkter och tjänster enligt EBAs riktlinjer för riskfaktorer (EBA/GL/2024/01) är risken i anslutning till produkter och tjänster som helhet **synnerligen betydande.**

### 3.2.2 Risk i anslutning till geografisk etablering

Risken i anslutning till geografisk etablering har bedömts vara **ganska betydande**.

Den nationella regleringen har inte gjort det möjligt för inhemska tjänstetillhandahållare av virtuella valutor att med stöd av sin registrering tillhandahålla tjänster i andra EU-länder eller länder utanför EU. För att kunna tillhandahålla virtuella valutatjänster annanstans än i Finland, ska tjänstetillhandahållare av virtuella valutor som registrerat sig i Finland ha sökt auktorisation eller registrerat sig på det sätt som regleringen i mottagningslandet förutsätter. En del av de tjänstetillhandahållare av virtuella valutor som finns antecknade i registret har med anledning av koncernstrukturen kopplingar till EU-området, varvid den geografiska risken stiger jämfört med ren inhemsk verksamhet. En del av tjänstetillhandahållarna av virtuella valutor har även vid sidan av annan auktorisation rätt att tillhandahålla en del av sina tjänster gränsöverskridande inom EES-området.

### 3.2.3 Kundrisk

Kundrisken har bedömts vara **betydande**.

Vid bedömningen av kundrisken har de uppgifter om olika kundgrupper som inrapporterats på RA-rapporten beaktats. Både de absoluta och procentuella kundvolymerna har beaktats vad gäller till exempel högriskkunder och kunder som är etablerade utomlands. Risken har också påverkats av om företagen under tillsyn inte har identifierat högriskkunder.

### 3.2.4 Risk förknippad med distributionskanalen

Risken förknippad med distributionskanalen har bedömts vara **betydande**.

Risken har bland annat påverkats av att det inom sektorn tillhandahålls tjänster för skötseln av ärenden på distans utan att kundens identitet bekräftas genom att använda sådan identifiering som avses i 11 § 1 mom. 3 punkten i penningtvättslagen. Vid tillhandahållande av tjänster utnyttjar tjänstetillhandahållare utländska samarbetsparter, om vilkas riskhanteringsmetoder tjänstetillhandahållaren inte har någon omfattande uppfattning.

## 3.3 Rikshanteringskategorier

### 3.3.1 Riskbaserat förhållningssätt

På RA-rapporterna har tjänstetillhandahållarna av virtuella valutor rapporterat att de beaktar alla de delområden som förutsätts i regleringen i sina riskbedömningar och att de klassificerar sina kunder i riskklasser. I tillsynen har det framgått att riskbedömningen hos en del av företagen under tillsyn är mycket ytlig och att riskklassificeringen av kunder endast grundar sig på enskilda riskfaktorer. Därtill motsvarar den riskklass som fastställts för kunden inte

alltid de risker som identifierats i bolagets riskbedömning. I riskbedömningen ska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i anslutning till verksamheten i företaget under tillsyn omfattande behandlas, och identifierade risker ska beaktas när kundens riskklass fastställs samt åtgärderna för fortlöpande uppföljning.

### 3.3.2 Organisering av verksamheten

På RA-rapporten har tjänstetillhandahållarna rapporterat att de upprättat eller uppdaterat sina policyer, rutiner och arbetsanvisningar för förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. I tillsynen har det emellertid observerats att anvisningarna inte alltid är tillräckligt detaljerade och att de åtgärder som skyldigheten till kundkontroll förutsätter inte har preciserats på ett praktiskt plan. Detta leder till att skyldigheterna till kundkontroll inte nödvändigtvis följs på ett enhetligt sätt. Även organiseringen av uppgifterna hos företagen under tillsyn har visat sig vara bristfällig. Ansvaren i anslutning till övervakningen och uppföljningen av skyldigheterna är inte alltid klart fastställda.

### 3.3.3 Kundkontroll

Vad gäller metoderna för kundkontroll kan det konstateras att tillhandahållarna av virtuella valutor använder olika lösningar för identifiering på distans när en kundrelation ingås. Lösningarna är inte sådana identifieringssätt som avses i 3 kap. 11 § 1 mom. 3 punkten i penningtvättslagen. I samband med så kallade innovativa identifieringslösningar ska EBAs riktlinjer följas. I tillsynen har det konstaterats att tillhandahållarna av virtuella valutor inte alltid i tillräcklig grad har satt sig in i hur använda lösningar för identifiering på distans fungerar. Tillhandahållarna av virtuella valutor har även rapporterat om att de lagt ut kundkontrollsåtgärderna och att de använder tredje parter utan att processer och ansvarsfrågor noggrant beskrivits. Det har observerats brister i uppdateringen av uppgifterna om kundkontroll samt i de skärpa åtgärderna för kundkontroll.

### 3.3.4 Övervakning

På grund av de virtuella valutatransaktionernas natur har Finansinspektionen rekommenderat att tillhandahållarna av virtuella valutor använder ett datasystembaserat övervakningssystem, så att de ska ha faktiska möjligheter att följa upp kundens transaktioner. Olika program för blockkedjeanalys utgör en väsentlig del av uppföljningen av tillgångarnas rörelser samt i utredandet av tillgångarnas ursprung och destination. Nästan alla tillhandahållare av virtuella valutor som lämnar in RA-rapporter använder en utomstående tjänsteleverantörs analysprogram för att följa upp transaktioner och en del har även utvecklat egna analysprogram. Alarmerande är att tillhandahållarna av virtuella valutor i den fortlöpande uppföljningen använder endast några scenarier med vilka de följer upp kundernas verksamhet och betalningsrörelse. Det förekommer också variationer i hur snabbt man reagerar på de larm som uppkommer inom övervakningen. Majoriteten av tillhandahållarna av virtuella valutor gör mycket få anmälningar om tvivelaktiga transaktioner till Centralen för utredning av penningtvätt.

# 4 Inriktning av tillsynen

Finansinspektionen publicerade i sin bedömning av de inneboende riskerna 2022 sin uppskattning av hur stor betydelse var och en av de sektorer som den utövar tillsyn över har i förebyggandet av penningtvätt och finansiering av terrorism på samma fyrgradiga skala som använts i den sektorspecifika riskbedömningen. Tillhandahållare av virtuella valutor klassificerades som en betydande sektor (3) då man beaktade sektorns inneboende risk och kundvolymerna. Under 2024 gjordes två inspektioner inom sektorn.

I samband med att MiCA-förordningen träder i kraft ska de tillhandahållare av virtuella valutor som antecknats i Finansinspektionens register ansöka om auktorisation för leverantörer av kryptotillgångstjänster, såvida de avser fortsätta att tillhandahålla tjänster. En förutsättning för att få auktorisation som leverantör av kryptotillgångstjänster är att de skyldigheter som ställs i regleringen om penningtvätt och finansiering av terrorism efterlevs. Således kommer man i auktorisationsprocessen att detaljerat gå igenom alla policyer, rutiner och intern kontroll som gäller förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism hos de leverantörer som ansöker om auktorisation och fästa särskild vikt vid de brister som observerats i riskbedömningen.