

2015-11-16

B E S L U T S P R O M E M O R I A



FI Dnr 14-6314

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Ändringar i föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2009:1) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Sammanfattning

Finansinspektionen meddelar ändringar i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2009:1) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionens föreskriftsändringar omfattar företagens riskbedömning, identifiering av personer i politiskt utsatt ställning, riskbedömning av personer i politiskt utsatt ställning som upphört att utöva sina funktioner samt bevarande av uppgifter. Dessutom görs ett antal redaktionella ändringar. Ändringarna beror på att riksdagen har beslutat om vissa ändringar i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2015.

Föreskriftsändringarna börjar gälla den 1 december 2015.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Målet med regleringen.....	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	4
1.3	Regleringsalternativ	5
1.4	Rättsliga förutsättningar	5
1.5	Ärendets beredning.....	5
2	Motivering och överväganden.....	6
2.1	Riskbedömning.....	6
2.2	Person i politiskt utsatt ställning.....	8
2.3	Bevarande av uppgifter.....	10
3	Förslagets konsekvenser.....	11
3.1	Konsekvenser för företagen.....	11
3.2	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	14
3.3	Konsekvenser för Finansinspektionen.....	15

1 Utgångspunkter

Riksdagen har beslutat om vissa ändringar i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Lagändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2015. Lagändringarna innebär bland annat att verksamhetsutövare ska kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sin verksamhet. Uppgifter om vilka åtgärder som verksamhetsutövarna har vidtagit när de granskat transaktioner ska sparas i fem år. Lagändringarna innebär dessutom att begreppet ”person i politiskt utsatt ställning” utvidgas. Syftet med lagändringarna är att anpassa det svenska regelverket till de reviderade standarder som Financial Action Task Force (FATF) antog 2012 och därigenom stärka och effektivisera det svenska systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sverige är sedan 1990 medlem i FATF, ett mellanstatligt organ som tar fram internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Standarderna, som omfattar såväl rekommendationer som tolkningsnoter, ska genomföras av medlemmarna i deras respektive rättsordning. I de länder som är medlemmar i EU genomförs FATF:s standarder i nationell rätt genom att de införlivar EU-direktiv som bygger på standarderna. FATF utvärderar sina medlemmar löpande för att säkerställa att de följer standarderna. Under perioden december 2015–februari 2017 ska FATF utvärdera Sverige.

1.1 Målet med regleringen

Finansinspektionen anser att vissa av de genomförda lagändringarna behöver förtydligas och kompletteras genom föreskrifter för att penningtvättslagen ska kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Mot bakgrund av detta meddelar Finansinspektionen ändringar i föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2009:1) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsföreskrifterna).

Målet med ändringarna i penningtvättsföreskrifterna är att precisera och utveckla lagändringarna för att underlätta rättstillämpningen för företagen och för att uppnå en effektiv tillämpning av penningtvättslagen. Målet är också att harmonisera penningtvättsföreskrifterna med lagändringarna.

Föreskriftsändringarna omfattar företagens

- riskbedömning,
- hantering av kunder som är eller har varit personer i politiskt utsatt ställning, och
- bevarande av uppgifter om åtgärder som vidtagits när de har granskat transaktioner.

Utöver dessa ändringar gör Finansinspektionen ett antal redaktionella ändringar, bland annat byts ordet ”Rikspolisstyrelsen” ut mot

”Polismyndigheten”. De redaktionella ändringarna innebär inte några ändringar i sak.

Finansinspektionens ändringar går utöver de skyldigheter som följer av det tredje penningtvättsdirektivet¹, men strider inte mot detsamma då det är ett minimiharmoniseringsdirektiv. Det innebär att vår lagstiftning måste hålla lägst den nivå som anges i direktivet, men får vara striktare. Finansinspektionens ändringar kan även ses som en del av genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet som antogs av Europaparlamentet den 20 maj 2015². Ändringarna är också i linje med de rekommendationer och tolkningsnoter som antogs av FATF 2012.

Föreskriftsändringarna börjar gälla den 1 december 2015. Det är angeläget att föreskrifterna träder i kraft så snart som möjligt efter lagändringarnas ikraftträdande den 1 augusti 2015. För Finansinspektionens del kan föreskriftsändringarna börja gälla tidigast den 1 december 2015, bland annat med hänsyn till remissförfarandet och skälig tid för övrig hantering.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

Regler som syftar till att förhindra att finansiell verksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism finns i penningtvättslagen, förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen) och penningtvättsföreskrifterna. Penningtvättslagen har sin grund i det tredje penningtvättsdirektivet som i sin tur i huvudsak baseras på de reviderade rekommendationer som antogs av FATF 2003.

EU antog det fjärde penningtvättsdirektivet den 20 maj 2015. Direktivet bygger på de reviderade rekommendationer och tolkningsnoter som FATF antog 2012. Centralt i dessa nu gällande rekommendationer och tolkningsnoter är att systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är effektivt. Genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet i Sverige kommer att leda till ytterligare ändringar i penningtvättsregelverket. Direktivet ska vara genomfört senast den 26 juni 2017. Finansinspektionen ser dock inte att det är möjligt att vänta med att införa de nu meddelade ändringarna i penningtvättsföreskrifterna tills det fjärde penningtvättsdirektivet genomförs i svensk lagstiftning. Det skulle bland annat leda till att penningtvättsföreskrifterna inte harmoniserar med penningtvättslagen.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

1.3 Regleringsalternativ

Att inte ändra i penningtvättsföreskrifterna skulle innebära att de inte skulle anpassas till ny lagstiftning. Det skulle få till följd att vissa omständigheter skulle vara reglerade både i lag och i föreskrifter, då vissa områden som tidigare varit reglerade i föreskrifterna nu har lyfts in i lag. Föreskrifterna skulle inte heller i övrigt harmonisera med den nya regleringen. Sammantaget skulle det riskera att leda till osäkerhet om vilka bestämmelser som ska tillämpas bland de företag som är skyldiga att följa penningtvätsregelverket.

Enligt Finansinspektionen behövs föreskrifter på en mer detaljerad nivå än vad som framgår av penningtvättslagen för att uppnå syftet med de nya reglerna. En detaljerad reglering gör det också lättare för företagen att förstå vilka krav Finansinspektionen ställer på verksamheten. Om Finansinspektionen inte skulle utfärda nya och ändrade bestämmelser i penningtvättsföreskrifterna skulle det kunna leda till att företagen inte vet vad som förväntas av dem, vilket i sin tur skulle kunna medföra att Finansinspektionen måste avsätta tid och resurser för att kommunicera vad som gäller på olika områden. Enligt Finansinspektionen ligger det alltså i företagets intresse att det finns ett klart och tydligt regelverk för att de ska förstå vad som förväntas av dem. Mot denna bakgrund anser Finansinspektionen att de nya reglerna ska kompletteras med bindande föreskrifter snarare än allmänna råd.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer finns i 8 kap. 1 § penningtvättslagen.

Finansinspektionen får enligt 18 § penningtvättsförordningen meddela föreskrifter om vissa särskilt angivna bestämmelser i penningtvättslagen. Det gäller bland annat bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom enligt 2 kap. 3 §, riskbedömningen enligt 2 kap. 7 b §, bevarande av uppgifter och analys av transaktioner enligt 3 kap. 1 b § samt kartläggning, riskbedömning och rutiner som ska följas enligt 5 kap. 1 § penningtvättslagen.

1.5 Ärendets beredning

Finansinspektionen har under arbetet med föreskrifterna konsulterat och haft ett möte med en extern referensgrupp som bestod av branschorganisationerna Svenska Bankföreningen, Fondbolagens förening, Fondhandlarföreningen, Finansbolagens Förening, Svensk försäkring, Svenska försäkringsförmedlares förening och Sparbankernas Riksförbund.

Den 31 augusti 2015 remitterade Finansinspektionen ett förslag till ändringar i penningtvättsföreskrifterna tillsammans med en remisspromemoria. Sammanlagt har 24 remissvar kommit in till Finansinspektionen. Skriftliga synpunkter på förslaget har kommit in från Svenska Bankföreningen,

Finansbolagens Förening, Fondbolagens förening, Näringslivets Regelnämnd och Regelrådet. De viktigaste synpunkterna redovisas och bemöts under respektive avsnitt. En del andra remissinstanser, bland annat Advokatsamfundet, Bolagsverket, Fastighetsmäklarinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län, har inga synpunkter på förslaget eller har tillstyrkt det. Branschorganisationen för redovisningskonsulter, revisorer och rådgivare (FAR), Konkurrensverket, Stockholms Handelskammare och Sveriges Riskbank har avstått från att yttra sig.

Polismyndigheten, TriOptima AB och Gernandt & Danielsson Advokatbyrå KB har lämnat synpunkter på frågor som inte behandlas inom ramen för dessa föreskriftsändringar. Finansinspektionen redogör därför inte för dessa synpunkter i beslutspromemorian.

2 Motivering och överväganden

Finansinspektionen redogör nedan för ändringarna i penningtvättsföreskrifterna och skälen för dem. Redogörelsen gäller bestämmelserna om företagens

- riskbedömning,
- hantering av kunder som är eller har varit personer i politiskt utsatt ställning, och
- bevarande av uppgifter om åtgärder som vidtagits när de har granskat transaktioner.

2.1 Riskbedömning

Penningtvättsregelverket innebär att ett företag ska vidta åtgärder som står i proportion till de risker som företaget är utsatt för. Detta brukar uttryckas som att företag ska tillämpa ett riskbaserat förhållningssätt. En grundläggande förutsättning för att ett företag ska kunna tillämpa ett riskbaserat förhållningssätt i sin verksamhet är att det gör en ändamålsenlig och verksamhetsanpassad riskbedömning.

Genom riskbedömningen ska företaget förstå hur och i vilken omfattning verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Ändringarna i 5 kap. 1 § penningtvättslagen innebär att verksamhetsutövare ska kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sin verksamhet. De ska även dokumentera riskbedömningen och se till att den är uppdaterad. Det är dock viktigt att i föreskrift förtydliga vilka krav som ställs på riskbedömningen för att syftet med den ska uppfyllas.

Som framgår av avsnitt 1.4 har Finansinspektionen fått bemyndigande att meddela föreskrifter om företagens riskbedömning. Med anledning av detta inför Finansinspektionen en ny bestämmelse i 3 kap. 2 § penningtvättsföreskrifterna om att företag ska ha rutiner för att göra en riskbedömning av sin verksamhet, som de också ska utvärdera och uppdatera.

Finansinspektionen ändrar också 2 kap. 3 § penningtvättsföreskrifterna så att det där framgår hur ett företag ska göra sin riskbedömning. Dessutom inför Finansinspektionen en ny bestämmelse i 2 kap. 4 § penningtvättsföreskrifterna där det framgår när riskbedömningen ska utvärderas och uppdateras.

Utgångspunkten vid utarbetandet av en riskbedömning är att den ska göras på lämpligt sätt med hänsyn till företagets verksamhet, omfattning och komplexitet. För att en riskbedömning ska kunna utföras på ett lämpligt sätt och bli det stöd i verksamheten som den är tänkt att vara bör personer med goda kunskaper om företagets verksamhet och processer vara involverade i arbetet. Det kan i detta sammanhang vara värt att notera att även ett litet företag kan ha en komplex verksamhet.

För att riskbedömningen ska bli fullständig är det viktigt att företaget analyserar samtliga relevanta faktorer i sin verksamhet. Därför måste företaget bland annat analysera vilka olika typer av kunder, produkter och tjänster som det har. I analysen av företagets kunder bör det exempelvis utredas om fysiska och juridiska personer kan medföra olika risker och risknivåer samt om riskbilden förändras beroende på kundens ekonomiska situation eller den bransch kunden verkar i. Olika kundkategorier kan innebära olika risker. Även företagets produkter och tjänster kan innebära olika risker. Vilket geografiskt område företagets kunder finns i, eller vilket geografiskt område tjänster och produkter levereras till, kan också i hög grad påverka bedömningen av risken för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Företaget bör även bedöma hur risken påverkas av hur dess produkter och tjänster distribueras. Även andra faktorer än de som nämnts här kan påverka risken för att företaget utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Finns det sådana faktorer ska de analyseras och beaktas i företagets riskbedömning.

För att syftet med riskbedömningen ska uppfyllas måste den utvärderas regelbundet – minst varje år – och uppdateras vid behov. När riskbedömningen utvärderas måste företaget se över och analysera om de risker som är förknippade med företagets verksamhet har ändrats eller om nya risker har tillkommit. Riskbedömningen ska alltid uppdateras vid behov. Det innebär att det bland annat är nödvändigt att uppdatera riskbedömningen när relevanta nya hot eller sårbarheter uppdagas och vid förändringar av företagets verksamhet som påverkar risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Ett företag ska därför uppdatera sin riskbedömning innan det lanserar nya eller väsentligt förändrade produkter eller tjänster. Det gäller också om företaget börjar verka på nya marknader eller inför andra förändringar som är relevanta för verksamheten. En annan faktor som kan vara relevant för verksamheten är införandet av ny eller väsentligt förändrad teknik för både nya och existerande produkter. Med ny teknik avses både ny modern teknik och sådan teknik som sedan tidigare funnits på marknaden men som verksamhetsutövaren inte har använt.

Fondbolagens förening undrar om kravet på att riskbedömningen ska utvärderas innebär ytterligare en åtgärd som måste dokumenteras särskilt. Fondbolagens förening anser visserligen att det är viktigt att göra en utvärdering för att det ska resultera i en bra uppdatering. Däremot anser inte Fondbolagens förening att utvärderingen ska behöva manifesteras på annat sätt än genom att riskbedömningen uppdateras. Enligt Fondbolagens förening visar uppdateringen indirekt vad man sett för brister i tidigare riskbedömning. Fondbolagens förening anser att ett särskilt krav på att behöva dokumentera utvärderingen endast blir en onödig pålaga som medför ökade administrativa kostnader.

Finansinspektionen anser att ett företag måste kunna visa att en utvärdering av riskbedömningen har gjorts i enlighet med föreskrifterna, oavsett om utvärderingen har lett till att riskbedömningen har uppdaterats eller inte. Hur detta visas på lämpligast sätt är dock upp till det enskilda företaget att bestämma.

2.2 Person i politiskt utsatt ställning

Lagändringarna beträffande personer i politiskt utsatt ställning, i bland annat 1 kap. 5 § 7 och 2 kap. 6 a § penningtvättslagen, innebär att en person i politiskt utsatt ställning numera definieras utifrån vilken funktion personen har, oberoende av vilket land personen är bosatt i. Detta till skillnad mot tidigare lagstiftning som endast omfattade personer som var bosatta utomlands och som hade viktiga offentliga funktioner. Lagändringarna innebär alltså att även en person bosatt i Sverige kan betraktas som en person i politiskt utsatt ställning om personen har eller har haft en viktig offentlig funktion i en stat, eller har eller har haft en funktion i ledningen i en internationell organisation.

Enligt ändringarna i 2 kap. 3 § tredje stycket penningtvättslagen ska verksamhetsutövare vidta åtgärder för att avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning. Som framgår av avsnitt 1.4 har Finansinspektionen fått bemyndigande att meddela föreskrifter om dessa åtgärder. Finansinspektionen anser att det är viktigt att i en föreskrift förtydliga vilka krav som ställs på företagen med anledning av detta och inför därför en ny bestämmelse i 4 kap. 14 § penningtvättsföreskrifterna.

Finansbolagens Förening anser att risken när det gäller svenska personer i politiskt utsatt ställning inte kan ha förändrats nämnvärt efter lagändringarna. Finansbolagens Förening anser därför att det inte kan finnas någon reell förhöjd risk för svenska personer i politiskt utsatt ställning. Finansbolagens Förening anser att detta behöver klargöras i beslutspromemorian. *Fondbolagens förening* anser att det bör vara tillräckligt att enbart kontrollera kunderna mot en extern databas, åtminstone för svenska personer i politiskt utsatt ställning, där risken typiskt sett kan bedömas som lägre än för utländska personer i politiskt utsatt ställning.

Finansinspektionen anser att för att ett företag ska kunna avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning är det viktigt att företaget genom riskbaserade åtgärder skaffar sig tillförlitliga och tillräckliga uppgifter i detta avseende. Sådana generella klargöranden som Finansbolagens Förening och Fondbolagens förening efterfrågar låter sig inte göras då valet av åtgärder är beroende av ett flertal olika riskfaktorer. Vilka och hur omfattande åtgärder som är lämpliga för att kunna avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning beror därför bland annat på företagets verksamhet, typ av kund, efterfrågade produkter eller tjänster, förväntade transaktioner inom affärsförbindelsen eller andra riskfaktorer såsom hemvistland. Normalt sett kan företaget få relevanta uppgifter direkt från kunden. Företaget bör då inhämta information som är relevant i förhållande till definitionen av en person i politiskt utsatt ställning, exempelvis information om kundens yrke. Företaget kan även få relevanta uppgifter från externa källor, exempelvis information som finns tillgänglig på internet eller genom kommersiella databaser. Det finns ett antal kommersiella databaser som kan vara till hjälp när man ska identifiera personer i politiskt utsatt ställning. Dessa databaser kan normalt sett dock inte vara den enda lösningen ett företag använder i hela sin verksamhet för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning. Anledningen är bland annat att dessa databaser inte är helt uppdaterade och uttömmande. Företag som använder kommersiella databaser som hjälpmedel för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning måste därför försäkra sig om att det är lämpligt för att uppnå syftet med att identifiera denna kundgrupp och analysera vilka övriga åtgärder som de kan behöva vidta när det gäller vissa kunder eller kundgrupper.

Av den nya regleringen i 2 kap. 7 b § penningtvättslagen framgår att när en person i politiskt utsatt ställning sedan minst 18 månader har upphört att utöva sina funktioner, ska bestämmelserna om skärpta åtgärder för kundkännedom tillämpas tills personen inte längre anses medföra en risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Som framgår av avsnitt 1.4 har Finansinspektionen fått bemyndigande att meddela föreskrifter om den riskbedömning som företaget ska göra i detta sammanhang. Finansinspektionen anser att det är viktigt att precisera de krav som ställs på företagen med anledning av denna riskbedömning. Finansinspektionen inför därför en ny bestämmelse i 4 kap. 15 § penningtvättsföreskrifterna för att underlätta för företagen att följa lagen.

Fondbolagens förening anser att tillämpningen av föreskrifterna skulle underlättas om det angavs fler parametrar för bedömningen, alternativt att det införs en presumptionsregel för när en person i politiskt utsatt ställning normalt sett inte anses medföra en hög risk.

Vid bedömningen av om en person i politiskt utsatt ställning som har upphört att utöva sina funktioner ska anses medföra en risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism anser Finansinspektionen att det bland annat är av vikt att bedöma om personen fortfarande utövar något formellt eller informellt inflytande. Ytterligare faktorer som kan påverka riskbedömningen är om personen i en ny befattning har kopplingar till sin tidigare funktion.

Finansinspektionen konstaterar att det är personens faktiska inflytande som är centralt för riskbedömningen. De exemplifierande faktorer som anges i föreskrifterna återpeglar detta faktum. Vid riskbedömningen kan även andra eventuella relevanta faktorer behöva beaktas. Som framgår av förarbetena är det inte förenligt med det riskbaserade förhållningssättet att ange en bortre tidsgräns för hur länge någon ska anses vara en person i politiskt utsatt ställning³.

Finansbolagens Förening, Fondbolagens förening och Svenska Bankföreningen anser att lagens definition av ”känd medarbetare” inte är tillräckligt tydlig, och önskar ett förtydligande av denna definition i allmänna råd eller på annat lämpligt sätt.

Finansinspektionen har inte något bemyndigande att meddela föreskrifter om vad som avses med ”känd medarbetare” och lämnar därför inte heller några allmänna råd om detta.

2.3 Bevarande av uppgifter

Enligt den nya bestämmelsen i 3 kap. 1 b § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare i fem år spara uppgifter om åtgärder som vidtagits vid den granskning och analys av transaktioner som gjorts enligt 3 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen. Finansinspektionen har föreskrivit att ett företag ska dokumentera åtgärder och beslut när det granskar misstänkta transaktioner. I allmänna råd till 5 kap. 3 § penningtvättsföreskrifterna har det framgått att dokumentationen bör sparas i tre år.

Som framgår av avsnitt 1.4 har Finansinspektionen fått bemyndigande att meddela föreskrifter om bevarande av uppgifter om granskning och analys av transaktioner. Finansinspektionen inför därför i 5 kap. 3 § penningtvättsföreskrifterna en bestämmelse om hur sådana uppgifter ska bevaras. Finansinspektionen inför också en bestämmelse i 3 kap. 2 § 7 penningtvättsföreskrifterna om att ett företag ska ha rutiner för att bevara sådana uppgifter. Finansinspektionen tar dessutom bort de allmänna råden till 5 kap. 3 § penningtvättsföreskrifterna.

För att bestämmelsen om bevarande av uppgifter ska uppfylla avsett syfte anser Finansinspektionen att det är viktigt att det framgår av föreskrifterna att ett företag ska dokumentera och bevara de åtgärder som vidtas på ett säkert sätt, antingen elektroniskt eller i pappersform. Handlingarna och uppgifterna ska dessutom vara enkla att ta fram och identifiera.

³ Prop. 2014/15:80 s. 31.

3 Förslagets konsekvenser

Finansinspektionen anser att det främst är lagändringarna – inte Finansinspektionens ändrade föreskrifter i sig – som medför ökade kostnader, såväl administrativa som andra kostnader för företagen, samhället, konsumenterna och Finansinspektionen. I detta avsnitt redogörs för konsekvenserna med utgångspunkt i föreskriftsändringarna.

Regelrådet har funnit att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Regelrådet anser dock att konsekvensutredningen är bristfällig dels vad gäller regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, dels vad gäller särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Finansinspektionen har beaktat synpunkterna och med anledning av detta gjort vissa ändringar i konsekvensanalysen.

Näringslivets Regelnämnd har framfört vissa synpunkter på konsekvensanalysen. Finansinspektionen har beaktat synpunkterna men anser inte att de föranleder någon ändrad bedömning i konsekvensanalysen.

3.1 Konsekvenser för företagen

3.1.1 Berörda företag

Föreskriftsändringarna berör samtliga finansiella företag som omfattas av penningtvättslagen och som står under Finansinspektionens tillsyn. I januari 2015 omfattades 1 689 finansiella företag av penningtvättslagen och hade tillstånd av eller var registrerade hos Finansinspektionen. Av nedanstående tabell framgår företagstyp, totalt antal företag och omsättning i de fall uppgift om detta har hämtats in av Finansinspektionen.

Företagstyp	Totalt antal företag	Omsättning (miljoner kr)					
		0-2	2-20	20-100	100-1 000	1 000-	Uppgift saknas
Banker	88	1	0	33	39	15	0
Kreditmarknadsbolag	37	0	2	7	11	17	0
Livförsäkringsbolag	41	2	2	8	11	11	7
Försäkringsförmedling	749	170	155	30	12	0	382
Fondbolag	55	3	17	18	13	3	1
Värdepappersbolag	114	14	42	33	22	1	2
Auktoriserad AIF-förvaltare	23	4	8	6	5	0	0
Registrerad AIF-förvaltare	40	8	10	1	0	0	21
Betalningsinstitut	25	1	1	11	8	1	3
Registrerad betaltjänstleverantör	64	11	12	5	4	0	32
Institut för e-pengar	3	0	0	3	0	0	0
Utgivare av e-pengar	1	0	0	0	0	0	1
Finansiella institut	355	75	76	31	28	0	145
Inlåningsföretag	21	2	3	3	4	2	7
Konsumentkreditinstitut	7	0	3	2	1	0	1
Understödsförening	33	0	0	0	0	0	33
Understödsförening begränsat tillstånd	33	0	0	0	0	0	33
Totalt	1 689	291	331	191	158	50	668

3.1.2 Kostnader för företagen

För att kunna beräkna företagens ökade kostnader, såväl administrativa som övriga, har Finansinspektionen bett om underlag från den externa referensgruppen. Finansinspektionen angav att det efterfrågade underlaget skulle utgå från ett genomsnittligt medlemsföretag. Finansinspektionen förklarade vidare att administrativa kostnader innebär kostnader som uppstår när det finns krav i reglerna som innebär att uppgifter eller information ska upprättas, lagras eller överföras. Finansinspektionen informerade också om att följande uppgifter behövdes för att beräkna den administrativa kostnaden:

- Tiden för att upprätta, lagra eller överföra uppgiften eller informationen.
- Lönenivån för den i företaget som uppfyller kravet på information.
- Frekvensen, det vill säga antalet gånger per år som kravet på information ska uppfyllas.

Finansinspektionen har ställt bland annat följande frågor om företagens riskbedömning, identifiering av personer i politiskt utsatt ställning, riskbedömning av personer i politiskt utsatt ställning som upphört att utöva sina funktioner samt bevarande av uppgifter:

- a) Ökar de administrativa kostnaderna? Om så är fallet, med hur mycket?
- b) Ökar kostnaderna avseende investeringar såsom exempelvis systemstöd och ökad personalstyrka? Om så är fallet, med hur mycket?
- c) Om nya investeringar såsom systemstöd krävs är detta en engångskostnad och/eller en månadskostnad? Vänligen kvantifiera kostnaderna.
- d) Ser ni några andra kostnader för företagen?

Av det underlag som kommit in framgår att det är svårt att kvantifiera kostnaderna.

Lagändringarna innebär att varje företag ska kartlägga, bedöma, uppdatera och dokumentera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sin verksamhet. Tidigare har enbart Finansinspektionens föreskrifter reglerat företagens riskbedömning av verksamheten. De nu meddelade föreskrifterna preciserar vilka krav som ställs på ett företag när det gör, utvärderar och uppdaterar sin riskbedömning. Ett par branschorganisationer har angett att lagändringarna och föreskriftsändringarna inte innebär några ökade kostnader, varken administrativa eller övriga. Övriga branschorganisationer har angett att lagändringarna och föreskriftsändringarna medför ökade administrativa kostnader och investeringskostnader. Finansinspektionen har utifrån de lämnade uppgifterna inte kunnat beräkna de administrativa kostnaderna och övriga kostnader. Finansinspektionen finner emellertid att föreskriftsändringarna kan medföra vissa ökade kostnader (inklusive administrativa kostnader), framför allt eftersom riskbedömningen regelbundet ska utvärderas och vid behov uppdateras. En uppdaterad riskbedömning ger dock bättre kunskap om relevanta risker, vilket möjliggör en mer effektiv och

ändamålsenlig resursfördelning samt bättre utformade rutiner som ger bättre kostnadseffektivitet. Enligt Finansinspektionen leder detta till att föreskriftsändringarna om ett företags riskbedömning inte medför någon större administrativ eller övrig kostnad, oavsett företagets storlek.

Lagändringarna som avser personer i politiskt utsatt ställning innebär bland annat att kretsen av personer som är en sådan person utökas väsentligt. De meddelade föreskrifterna preciserar hur identifieringen av en person i politiskt utsatt ställning ska ske och hur riskbedömningen av en person i politiskt utsatt ställning som har upphört att utöva sina funktioner ska göras. Finansinspektionen anser att det främst är lagändringarna och inte föreskriftsändringarna i sig som medför ökade administrativa och övriga kostnader för företagen. Detta eftersom föreskrifterna enbart förtydligar hur företagen ska uppfylla lagens krav. Eftersom kretsen av personer som kan betraktas som personer i politiskt utsatt ställning utökas väsentlig kommer den totala regleringen att medföra ökade administrativa och övriga kostnader, bland annat för att utreda och identifiera om en kund är en person i politiskt utsatt ställning. En branschorganisation har angett att befintlig personal kommer att behöva lägga ner ytterligare 125 timmar per år för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning. Finansinspektionen konstaterar att ändringarna enligt denna branschorganisation, som representerar banker, medför ökade administrativa kostnader på 108 160 kronor per år⁴. Dessutom har branschorganisationen påpekat att det kommer att krävas en extra årsarbetskraft per mellanstort företag, vilket motsvarar ökade kostnader med 600 000–700 000 kronor per år. Samma branschorganisation har även uppskattat att kostnaderna för investeringar och systemstöd kommer att överstiga 100 000 kronor per företag. Merparten av branschorganisationens företag omsätter 100 miljoner kronor eller mer per år. Även övriga branschorganisationer har anfört att kostnaderna kommer att öka till följd av den totala regleringen av personer i politiskt utsatt ställning. En branschorganisation har framhållit att de administrativa kostnaderna riskerar att bli förhållandevis högre för de mindre företagen. Finansinspektionen har inte kunnat beräkna de administrativa kostnaderna och de övriga kostnaderna utifrån de uppgifter som lämnats in.

Den förändrade lagregleringen och i viss mån även de meddelade föreskrifterna om personer i politiskt utsatt ställning förväntas alltså medföra en ökning av både administrativa kostnader och övriga kostnader. Kostnaderna gäller bland annat investeringar i tekniska systemstöd – framförallt för företag med en stor kundbas – vilket medför både engångskostnader och löpande kostnader. Om det blir som branschorganisationen ovan påpekar, att de administrativa kostnaderna för de mindre företagen riskerar att bli förhållandevis högre än för de större företagen, skulle lagändringen i förlängningen kunna påverka företagets konkurrensförhållanden. Enligt Finansinspektionen bör dock

⁴ Den teoretiska normalarbetstiden per år är 2 080 timmar, vilket innebär att 125 timmar per år utgör 16,64 procent av normalarbetstiden på ett år. Med en lön på 650 000 kronor per år blir den administrativa kostnaden med dessa uppgifter 108 160 kronor.

kostnadsskillnaderna bli begränsade eftersom penningtvättsregelverket har en riskbaserad ansats. Enligt denna ansats får företagen en viss frihet och ett visst handlingsutrymme att, i enlighet med sin verksamhets specifika förutsättningar och risker, utforma och anpassa de åtgärder som de är skyldiga att genomföra. Enligt Finansinspektionen behöver man därför inte ta någon särskild hänsyn till små företag när reglerna utformas.

Finansinspektionen noterar att lagändringarna som avser personer i politiskt utsatt ställning kan skapa längre handläggningstider hos de berörda företagen och skapa irritation såväl hos företagen som hos kunderna, eftersom kretsen av personer som är en sådan person utökas väsentligt. *Svenska Bankföreningen* har även anfört att de ökande kraven på företagen att begära in information bland annat om personer i politiskt utsatt ställning, har inneburit att hotbilden mot den personal som har kontakt med kunderna har ökat. Finansinspektionen anser dock att detta problem orsakas av lagändringarna och inte föreskriftsändringarna.

Lagändringarna innebär vidare att ett företag ska bevara uppgifter om transaktioner, vilket tidigare har reglerats i Finansinspektionens föreskrifter. De nu meddelade föreskrifterna specificerar hur uppgifterna ska dokumenteras och bevaras. Redan i dag finns motsvarande krav när det gäller uppgifter som hämtas in i samband med kundkännedomsgärder. Enligt Finansinspektionen bör företagen därför redan ha rutiner och tekniska lösningar för att bevara uppgifter om åtgärder och beslut om transaktioner. Fyra av branschorganisationerna bedömer att kostnaderna inte kommer att öka med anledning av lagändringarna och föreskriftsändringarna, eller att kostnaderna blir begränsade. En av branschorganisationerna har framhållit att kostnaderna kommer att öka då tiden som uppgifter måste sparas förlängs från tre år till fem år. Med hänsyn till ovanstående resonemang anser dock Finansinspektionen att föreskriftsändringarna inte medför några nämndvärda ytterligare kostnader för företagen vad gäller bevarande av uppgifter om transaktioner.

Sammanfattningsvis finner Finansinspektionen att de meddelade föreskrifterna endast medför vissa kostnader när det gäller regleringen av personer i politiskt utsatt ställning. Finansinspektionen anser vidare att de föreskriftsändringarna inte kommer att påverka konkurrensen mellan företagen i någon större utsträckning eftersom ändringarna har en riskbaserad ansats och företagen har möjlighet att till viss del anpassa sina åtgärder utifrån verksamhetens risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Då föreskriftsändringarna är så begränsade i sin omfattning anser Finansinspektionen att de inte heller begränsar möjligheten för nya företag att etablera sig på marknaden.

3.2 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Penningtvätt innebär att kriminellt förvärvade pengar integreras i den legala ekonomin. Det är ett internationellt problem som utgör ett hot mot det finansiella systemet och dess institutioner samt mot samhället i stort. Det finns

inga exakta siffror på penningtvättens omfattning i Sverige, men enligt uppskattningar rör det sig om mångmiljardbelopp.

Finansiering av terrorism är mindre utbredd i Sverige än vad penningtvätt är, men förekommer sannolikt. Även om hotet kan sägas vara förhållandevis begränsat går det inte att bortse från. Även små penningströmmar kan få stora konsekvenser genom att de kan bidra till allvarliga våldsbrott.

Förtroendet för det finansiella systemet kan skadas om dess institutioner förknippas med illegala tillgångar och penningtvätt eller finansiering av terrorism, vilket i sin tur ytterst kan hota den finansiella stabiliteten. Då penningtvätt och finansiering av terrorism får potentiellt allvarliga och omfattande konsekvenser för samhället i stort, bör de karaktäriseras som systemhotande aktiviteter. Åtgärder som syftar till att effektivisera bekämpningen av dessa företeelser bör därför ses som åtgärder för att säkra både finansiell stabilitet och allmän säkerhet. Mot detta måste vägas betydelsen av att legitim näringsverksamhet ska kunna bedrivas och att finansiella tjänster ska kunna vara tillgängliga för den enskilde. För att kunna uppfylla och balansera dessa båda aspekter bör ett riskbaserat förhållningssätt ligga till grund för bland annat föreskrifter.

Att definitionen av en person i politiskt utsatt ställning har utvidgats och numera även omfattar personer bosatta i Sverige gör att konsumenter kan behöva lämna mer information för att företagen ska kunna uppfylla sina skyldigheter att identifiera personer i politiskt utsatt ställning. De föreslagna föreskriftsändringarna förtydligar dock endast de krav som ställs på företagen för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning, och bedöms leda till en effektivare hantering av penningtvättsregelverket. De ändringar i Finansinspektionens föreskrifter som nu föreslås bedöms därför i sin helhet vara proportionerliga, väl avvägda och förenliga med ett riskbaserat förhållningssätt.

De föreslagna föreskrifterna bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting.

3.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Finansinspektionen är den myndighet som utövar tillsyn över hur de finansiella företagen följer penningtvättsregelverket. De föreslagna föreskrifterna preciserar hur företagen ska uppfylla de krav som ställs i penningtvättslagen. De föreslagna föreskrifterna innebär en viss ökning av tillsynsarbetet eftersom Finansinspektionen ska kontrollera om företagen lever upp till de nya kraven. Detta arbete bedöms dock kunna genomföras inom ramen för Finansinspektionens löpande arbete och med befintliga resurser.

Eftersom de föreslagna föreskrifterna är så pass begränsade anser Finansinspektionen att det inte finns något behov av separata informationsinsatser inför ikraftträdandet.