

2018-12-05

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen, Bankenheten

FI Dnr 18-16311
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Skickas endast per e-post till:

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

Promemoria Genomförande av 2018 års ändringsdirektiv till EU:s fjärde penningtvättsdirektiv (Fi2018/03025/B)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) ser i huvudsak positivt på promemorians förslag och instämmer till stor del i de överväganden som gjorts. Det finns dock frågor där FI inte instämmer i promemorians förslag eller anser att det behövs ändringar eller förtydliganden. FI anser att förslaget avseende tillsyn över ett nationellt system för myndigheters tillgång till uppgifter om enskildas konton och bankfack hos vissa finansiella företag innebär en del svårigheter som inte belyses i promemorian. Avseende virtuella valutor är det för FI viktigt att vid utformningen av förslaget uppmärksamma att definitionen av virtuella valutor i ändringsdirektivets svenska lydelse är snävare än definitionen i dess engelska lydelse. FI anser vidare att förslaget bör utvidgas så att handel av en virtuell valuta mot en annan virtuell valuta omfattas av penningtvättslagstiftningen.

Allmänna utgångspunkter

Promemorians förslag syftar till att genomföra de artiklar som genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843¹ (ändringsdirektivet) tillkommit i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849² (fjärde penningtvättsdirektivet). FI ifrågasätter om förslaget fullt ut genomför ändringsdirektivet samt efterfrågar vissa förtydliganden och justeringar.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843¹ av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849² av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

Uppgifter om bank- och betalkonton samt bankfack (5.1)

Tillämpningsområde

FI anser att ordet ”vissa” i 1 § första stycket i den föreslagna lagen om ett nationellt system för myndigheters tillgång till uppgifter om enskildas konton och bankfack hos vissa finansiella företag (den föreslagna lagen) bör strykas då det av bestämmelsens andra stycke framgår vilka finansiella institut som avses.

Avseende uppgifter om bankfack konstaterar FI följande. ”Bankfackstjänster” i punkten 14 Bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU³ motsvarar att ”tillhandahålla värdefackstjänster” enligt 7 kap. 1 § andra stycket 11 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Utöver kreditinstitut kan även vissa andra finansiella institut tillhandahålla värdefackstjänster, förutsatt att det inte strider mot respektive rörelsereglering. Det bör övervägas om uppgifter om värdefackstjänster hos andra finansiella institut bör omfattas av den föreslagna lagen.

Tillsyn

FI anser att det bör säkerställas att FI kan bedriva en effektiv tillsyn.

Avseende administrationen av informationsmekanismen, dvs. systemet för tillgång till ett finansiellt företags uppgifter om enskildas bankkonto, betalkonto och bankfack, anges i promemorian att den mest lämpliga lösningen bedöms vara att Skatteverket svarar för den tekniska hanteringen av mekanismen medan FI ansvarar för att se till så att de finansiella företagen uppfyller sina skyldigheter. Av promemorian framgår vidare att det kontinuerligt behöver ske en uppföljning mot anslutna företag för att säkerställa övergripande kvalitet i tjänsten. I 4 § i den föreslagna lagen anges att finansiella företag ska ge systemet direkt, omedelbar och elektronisk tillgång till uppgifterna hos företaget enligt föreskrifter som Skatteverket får meddela. Av promemorian framgår att flera myndigheter föreslås få tillgång till uppgifterna i mekanismen, men att FI inte är en av dessa.

FI anser att förslaget avseende tillsynen av mekanismen innebär en del svårigheter som inte belyses i promemorian.

Eftersom förslaget innebär att FI inte har tillgång till uppgifterna i mekanismen kommer FI inte på egen hand kunna reagera på när ett företag brister i att ge systemet tillgång till uppgifterna. Det är i stället nödvändigt att Skatteverket lämnar tillräcklig information till FI. Skatteverkets skyldighet att omedelbart lämna information till FI bör därmed säkerställas.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

FI menar slutligen att det inte kommer att vara möjligt för FI att säkerställa en övergripande kvalitet i tjänsten, eftersom tillgång till uppgifterna i fråga saknas.

Virtuella valutor (5.2.3)

Definitionen av virtuella valutor

Genom ändringsdirektivet har definitioner av ”virtuella valutor” och ”tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor” tillkommit i artikel 3.18 och 3.19 i fjärde penningtvättsdirektivet. Definitionen av virtuella valutor i den engelska lydelsen är följande: “*virtual currencies*: means a digital representation of value that is not issued or guaranteed by a central bank or a public authority, is not necessarily attached to a legally established currency and does not possess a legal status of currency or money, but is accepted by natural or legal persons as a *means of exchange* and which can be transferred, stored and traded electronically”. Den svenska översättningen av definitionen är följande: ”*virtuella valutor*: en digital värderepresentation som inte emitterats eller garanterats av en centralbank eller en offentlig myndighet, som inte nödvändigtvis är kopplad till en rättsligt etablerad valuta och som inte har rättslig status som valuta eller pengar, men som godtas av fysiska eller juridiska personer såsom *betalningsmedel* och som kan överföras, lagras och handlas elektroniskt.” Som framgår har ”means of exchange” översatts till ”betalningsmedel”, en översättning som även återfinns i skäl 10 i ändringsdirektivet.

FI noterar att svensk rätt saknar en generell definition av virtuella valutor. FI noterar även att promemorian inte resonerar närmare kring ändringsdirektivets definition av virtuella valutor.

FI önskar uppmärksamma på att definitionen av virtuella valutor i ändringsdirektivet är snävare i den svenska översättningen än den engelska lydelsen, eftersom means of exchange översatts till betalningsmedel. En definition av virtuella valutor som kopplas till betalningsmedel innebär en risk för att enbart verksamhet som innefattar köp, förvaring eller handel med den virtuella valutan Bitcoin⁴ i nuläget omfattas av definitionen och därmed av penningtvättsregelverket. Det kan därför ifrågasättas huruvida virtuella valutor som inte bedöms utgöra betalningsmedel i LBF:s mening, till exempel så kallade ICOs⁵ i form av ”utility tokens” och ”asset tokens”, omfattas av fjärde penningtvättsdirektivet.

⁴ Och/eller andra virtuella valutor som utgör betalningsmedel enligt 7 kap. 1 § andra stycket 5 LBF.

⁵ Initial coin offering. En ICO innebär att en utgivare utfärdar en ny token eller annan form av digital tillgång som ger investeraren någon typ av rättighet, intresse eller äganderätt i utgivande bolag. På detta sätt skiljer sig ICOs från betalningsorienterade kryptotillgångar som till exempel Bitcoin. Ofta betalas tokens med en virtuell valuta.

FI vill i sammanhanget peka på skäl 10 i ändringsdirektivet. I skälet framgår att målet med ändringsdirektivet är att *alla potentiella användningar* av virtuella valutor ska omfattas. Det talar för att inte endast virtuella valutor som tjänar som betalningsmedel ska omfattas, utan också andra typer av virtuella valutor.

FI noterar att definitionen av ”virtual asset”⁶ i FATF:s nyligen reviderade rekommendationer⁷ omfattar virtuella valutor som kan användas i investerings syfte.

FI föreslår att överväganden görs för att klargöra om samtliga virtuella valutor, även de som inte i första hand används som betalningsmedel, omfattas av det fjärde penningtvättsdirektivet.

Växlingstjänst som huvudsaklig verksamhet

FI ifrågasätter om förslaget fullt ut genomför ändringsdirektivet avseende växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor eftersom lagen om (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (LVA) har ett krav på huvudsaklig verksamhet.

Av ändringsdirektivet framgår att fjärde penningtvättsdirektivet ska tillämpas på leverantörer som erbjuder växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor, och att medlemsstaterna ska se till att dessa leverantörer är registrerade. Av promemorian framgår att växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor redan omfattas av LVA, eftersom tjänsterna består av att tillhandahålla betalningsmedel enligt 7 kap. 1 § andra stycket 5 LBF, och därmed av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL). Av promemorian framgår att det därför inte behövs några särskilda genomförandeåtgärder för att uppfylla ändringsdirektivets tillkommande krav i fråga om leverantörer som erbjuder växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor.

FI instämmer inte i slutsatsen att några särskilda genomförandeåtgärder inte krävs för att uppfylla ändringsdirektivets tillkommande krav. Enligt 1 § andra punkten LVA definieras annan finansiell verksamhet som yrkesmässig verksamhet som huvudsakligen består i att utföra en eller flera av de verksamheter som anges i 7 kap. 1 § andra stycket 2, 3 och 5–12 LBF. Är växlingstjänsten mellan virtuella valutor och fiatvalutor inte den *huvudsakliga* verksamheten finns därmed inget krav att ansöka om registrering. Avseende LVA tillämpas PTL endast på verksamhet som kräver ansökan hos FI. Det innebär att växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor som inte är

⁶ A virtual asset is a digital representation of value that can be digitally traded, or transferred, and can be used for payment or investment purposes. Virtual assets do not include digital representations of fiat currencies, securities and other financial assets that are already covered elsewhere in the FATF Recommendations.

⁷ FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (reviderad oktober 2018).

leverantörens huvudsakliga verksamhet inte kräver någon registrering och därmed inte omfattas av PTL. FI bedömer därmed att förslaget inte fullt ut genomför ändringsdirektivet.

Handel med en virtuell valuta mot en annan virtuell valuta

Verksamhet som utgör handel med en virtuell valuta mot en annan virtuell valuta omfattas inte av PTL idag och promemorian berör inte sådan verksamhet. Eftersom transaktioner med virtuella valutor innebär stora möjligheter till snabba och anonyma transaktioner över nationsgränser bedöms risken ur ett penningtvättshänseende generellt som hög.

FI konstaterar att handel med en virtuell valuta mot en annan virtuell valuta även behandlas i FATF:s rekommendationer. Av rekommendation 15 framgår bland annat att länderna ska säkerställa att ”virtual asset service providers” är reglerade avseende penningtvätt och finansiering av terrorism. Av FATF:s definition av ”virtual asset service providers”⁸ framgår att verksamhet som avser handel med en virtuell valuta mot en annan virtuell valuta innefattas. FI menar att den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som är förknippad med verksamheten samt FATF:s rekommendationer talar för att PTL:s tillämpningsområde bör utvidgas till att avse även denna typ av verksamhet.

Elektronisk identifiering och användning av betrodda tjänster m.m. (5.3.3)

FI instämmer med promemorians förslag men anser att bestämmelsen behöver förtydligas.

Promemorian föreslår att möjligheten att använda sig av elektronisk identifiering och betrodda tjänster ska förtydligas i 3 kap. 7 § PTL. Förslaget innebär ett förtydligande om att identifiering av kunden och kontroll av dennes identitet kan ske genom medel för elektronisk identifiering, relevanta betrodda tjänster enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014⁹ samt andra säkra, fjärrkontrollerade eller elektroniska identifieringsprocesser som är reglerade, erkända eller accepterade av relevanta myndigheter.

⁸ Virtual asset service provider means any natural or legal person who is not covered elsewhere under the Recommendations, and as a business conducts one or more of the following activities or operations for or on behalf of another natural or legal person:

- i. exchange between virtual assets and fiat currencies;
- ii. exchange between one or more forms of virtual assets;
- iii. transfer of virtual assets;
- iv. safekeeping and/or administration of virtual assets or instruments enabling control over virtual assets; and
- v. participation in and provision of financial service related to an issuer’s offer and/or sale of a virtual asset.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

Förslaget innebär att *relevanta* betrodda tjänster tjänar som ett alternativ till identifiering och kontroll av identitet. I förordningen som ändringsdirektivet hänvisar till förekommer inte begreppet ”relevanta betrodda tjänster”. Ordet ”relevanta” förekommer emellertid i den engelska versionen av ändringsdirektivet, men inte i direktivets svenska lydelse. I promemorian saknas en förklaring till vad som avses med relevanta betrodda tjänster. För att underlätta tillämpandet av den föreslagna bestämmelsen är det önskvärt med ett förtydligande vad som avses med ”relevanta”.

FI noterar att begreppet ”på distans” i ändringsdirektivet har ersatts med ”fjärrkontrollerade” i det föreslagna tillägget i 3 kap. 7 § PTL. Vad som avses med fjärrkontrollerade framgår inte. I det fall avsikten är att begreppens innebörd ska vara densamma menar FI att benämningen ”på distans” bör användas, då detta begrepp förekommer i PTL.

Uppföljning av affärsförbindelsen (5.3.4)

FI anser att den föreslagna bestämmelsen bör omformuleras.

I promemorian föreslås ett tillägg i 3 kap. 13 § PTL där det bland annat anges att åtgärder för kundkännedom enligt bestämmelsen *åtminstone* ska vidtas om förutsättningarna i tillägget är uppfyllda.

FI anser att ordet ”åtminstone”, som inte återfinns i ändringsdirektivet, leder till att bestämmelsen blir otydlig. För en verksamhetsutövare som inte har den rättsliga skyldigheten som följer av tillägget kan det vara otydligt vad som gäller avseende fortlöpande uppföljning av en pågående affärsförbindelse. FI föreslår därför att ordet ”åtminstone” stryks.

FI noterar att promemorian föreslår att 3 kap. 13 § PTL innehåller begreppet ”ansvariga enheten”. Detta begrepp har i övriga delar av PTL översatts till ”verksamhetsutövaren”. FI anser att samma begrepp bör användas eller att det förtydligas vad som avses med ansvariga enheten.

Skydd för anställda (5.8)

FI instämmer i promemorians förslag men föreslår att utformningen av bevislätnadsregeln ses över.

I promemorian föreslås att bevisbördan avseende repressalier utformas som en bevislätnadsregel i 2 kap. 15 b § och 6 kap. 4 c § PTL. De föreslagna reglerna är utformade så att om den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, är det verksamhetsutövaren som ska visa att sådana repressalier inte har vidtagits.

FI instämmer i att det finns behov av en bevislätnadsregel för att skyddet av de anställda ska bli effektivt. Det framgår dock av promemorian att

bevislättnadsregler med samma utformning har blivit föremål för kritik. Kritiken består i att utformningen av bevislättnadsregeln i fråga har ansetts vara otydlig, vilket har medfört att domstolarna tillämpat regeln olika. Vidare framgår av promemorian bland annat att några lagändringar avseende de kritiserade bevislättnadsreglerna ännu inte beslutats, och att likartade regler därför är att föredra. FI noterar dock att likartade regler i detta sammanhang inte innebär en lika tillämpning. FI anser därför att en ny utformning av den föreslagna bevislättnadsregeln bör övervägas för att säkerställa att den tillämpas på önskvärt sätt.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Anna Wigren
Senior jurist
08-408 981 55