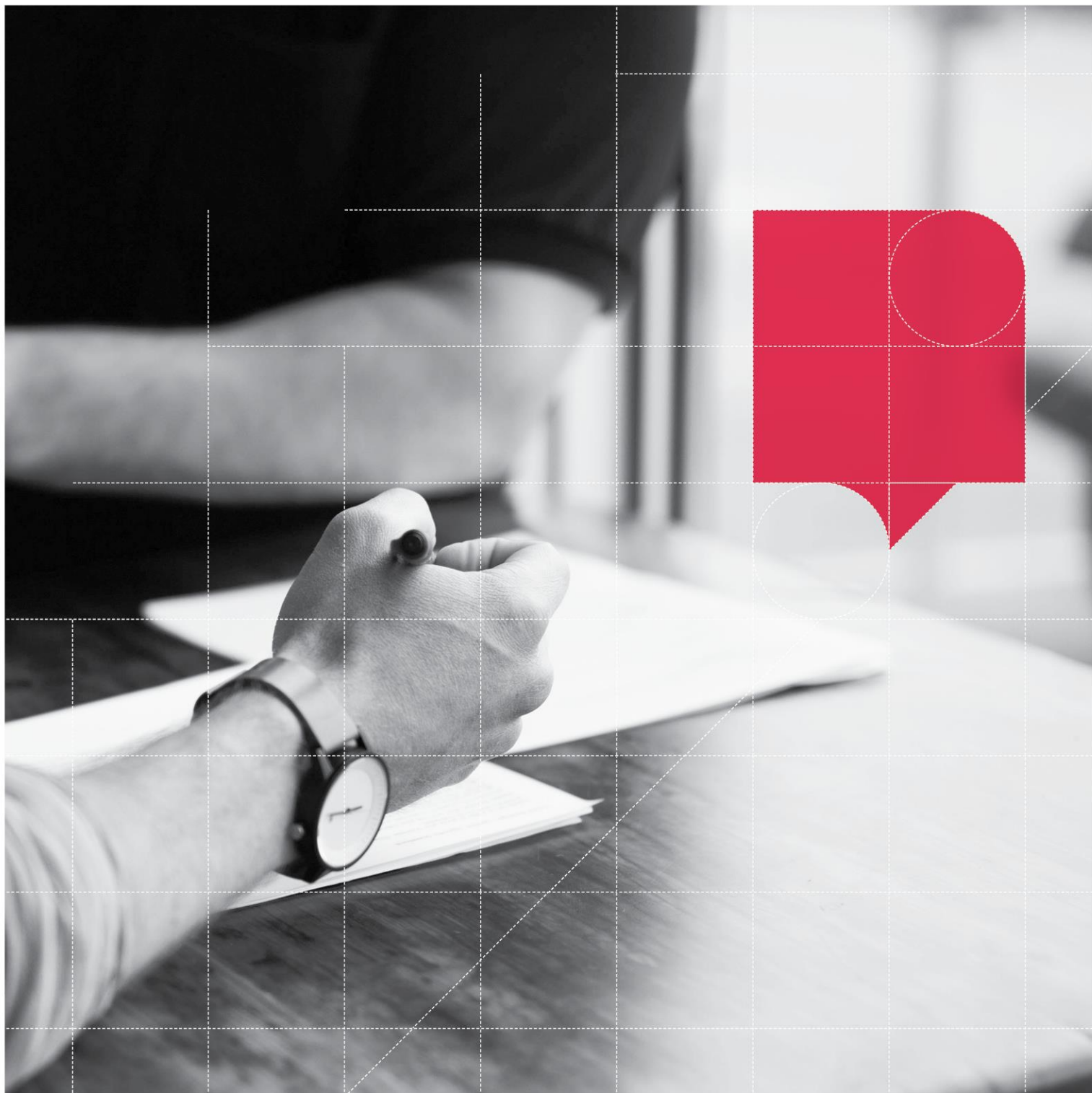


Regelrådets uttalelse

Om: Endringer i hvitvaskingsregelverket (lov og forskrift) – EUs femte hvitvaskingsdirektiv mv.

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet

Deres ref.: 19/2294-17	Vår ref.: 19/00277	Dato: 29.01.20	Vår saksbehandler: Stian Hervik Frantzen Kristin Johnsrud
----------------------------------	------------------------------	--------------------------	--

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Høringsnotat – forslag til endringer i hvitvaskingsregelverket – EUs femte hvitvaskingsdirektiv

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet vil gi ros for et ryddig og oversiktlig høringsnotat. Forslagene som følger av EUs femte hvitvaskingsdirektiv fremstår stort sett som tilstrekkelig utredet med alternative tiltak der direktivet åpner for det. Regelrådet mener forslagene til forskriftsendringer i kapitlene 3-19 er tilstrekkelig utredet.

Når det gjelder forslag om at samvirkeforetak med innskuddsvirksomhet skal omfattes av hvitvaskingsloven, mener Regelrådet at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Etter Regelrådets vurdering burde Finanstilsynet beskrevet de berørte virksomhetene nærmere, og i større grad gjort rede for hvorfor de mener risikoen for hvitvasking i samvirkeforetak er så stor at virksomheten må omfattes av hvitvaskingsloven. Konkurransenvirkninger for virksomhetene som foreslås omfattes av hvitvaskingsloven er heller ikke vurdert, og det er ikke vurdert om målene kan oppnås med mindre byrdefulle tiltak. Regelrådet har forståelse for viktigheten av å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Etter Regelrådets vurdering må det likevel være slik at virkningene for de berørte må veies opp mot nytten. Regelrådet mener på denne bakgrunn at utredningen av dette forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Forslaget bør på denne bakgrunn utredes og begrunnes nærmere før et eventuelt forslag fremmes for Stortinget.

Også noen virkninger av de øvrige forslagene i høringsnotatet kunne vært nærmere vurdert, som for eksempel utvidet lagringsplikt av personopplysninger. Det samme gjelder hensynet til små virksomheter og vurderingen av forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Etterlevelse av reglene er viktig og Finanstilsynet bør derfor vurdere hvordan dette kan oppnås.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Finansdepartementet sendte den 17. desember 2019 på høring ett høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet. Høringsnotatet inneholder utkast til både lov- og forskriftendringer på en rekke områder i hvitvaskingsregelverket. Deler av forslaget tar sikte på gjennomføring av ventede EØS-rettslige forpliktelser i norsk rett etter bestilling fra Finansdepartementet, mens andre deler foreslås etter Finanstilsynets eget initiativ.

Forslagene omfatter blant annet å underlegge samvirkeforetaks innskuddsvirksomhet hvitvaskingsloven, nærmere regler om tjenestetilbydere for virtuell valuta, presiseringer rundt eiendomsmegling, når kundetiltak skal gjennomføres (beløpsgrenser, e-penger, forsikring), høyrisikoland, avvikling/sperring av kundeforhold, behandling av personopplysninger og elektroniske overvåkingssystemer.

Gjeldende hvitvaskingslov inneholder store deler av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv samt flere av anbefalingene fra Financial Action Task Force (FATF) om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Forslagene til endringer i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften berører flere næringer som behandler pengeoverføringer. Disse næringene er viktige for kapitaltilgangen til næringslivet generelt. Videre inneholder forslaget nye regler for behandlingen av innskudd i samvirkeforetak som vil få betydelige konsekvenser for de aktuelle samvirkeforetakene. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om forslagene til endringer.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Forslagene berører forskjellige aktører innenfor ulike deler av finansnæringen. Etter Regelrådets vurdering kommer det klart frem hvilke aktører som blir berørt av de enkelte endringsforslagene.

De økonomiske og administrative konsekvensene er stort sett påpekt der det er aktuelt men Regelrådet savner en grundigere vurdering av kostnadene opp mot nytten. Spesielt for samvirkeforetak med innskuddsvirksomhet blir det ikke beskrevet hvor stort problemet er i dag og hva samfunnet taper på å ikke iverksette tiltak. Anslag av kostnader for berørt næring fremkommer heller ikke. Etter Regelrådets vurdering er det vanskelig å danne seg et bilde av virkningene for samvirkeforetakene.

Regelrådet mener beslutningsgrunnlaget ville vært vesentlig styrket med bedre beskrivelser av kostnaden næringslivet må betale for å dempe risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering blant samvirkeforetakene.

Flere av forslagene til endringer gjelder banksektoren. Det fremgår av høringsnotatet at endringene hver for seg har uvesentlige konsekvenser for banksektoren, bortsett fra forslaget om utvidet lagringsplikt for høyrisikotransaksjoner. Regelrådet viser til at bankene må overholde alle kravene. For bankenes del er det således også viktig hva summen av endringene vil være. Regelrådet mener derfor at de samlede virkningene for næringslivet også burde vært beskrevet i høringsnotatet.

3.2. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Regelrådet antar at forslaget kan påvirke konkurransen i alle næringer hvor det finnes samvirkeforetak med innskuddsvirksomhet. Det er for eksempel uklart hvilke konsekvenser forslaget vil få for samvirker som er i direkte konkurranse med andre selskapsformer som ikke omfattes av hvitvaskingsloven. Det fremgår av høringsnotatet at 76 samvirker har innskuddsvirksomhet. Høringsnotatet gir imidlertid ingen nærmere beskrivelse av i hvilke bransjer vi finner de aktuelle samvirkeforetakene i. På denne bakgrunn er det derfor vanskelig å vurdere konkurransevirkningene av forslaget. Helt generelt kan man anta at alle samvirkeforetak som konkurrerer med andre selskapsformer vil få en ulempe. Etter Regelrådets vurdering er dette en svakhet ved utredningen. Slik Regelrådet forstår det, er samvirkeforetak med innskuddsvirksomhet ellers i Europa ikke omfattet av hvitvaskingsregelverket. Regelrådet mener at Finanstilsynet burde sett nærmere på begrunnelsen for dette og om forslaget til lovendring vil ha konkurranseeffekter for norske samvirkeforetak sammenlignet med europeiske.

3.3. Forenkling for næringslivet

Regelrådet registrerer at en del av forslagene til forskriftsendring inneholder konkrete forenklinger for næringslivet. Finanstilsynet gir tilstrekkelige begrunnelser for de forenklingene som gjøres. Etter Regelrådets vurdering burde Finanstilsynet imidlertid utredet mindre byrdefulle tiltak/forenklete tiltak for samvirkeforetak med innskuddsvirksomhet. For eksempel enten i form av unntak fra loven hvis innskudd er under en viss sum per år eller andre tiltak som kunne skånet samvirkeforetak med lav risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering.

3.4. Digitalisering

Videre registrerer Regelrådet at Finanstilsynet i forbindelse med forslaget om elektronisk transaksjonsovervåking blant annet skriver at "forventningene til det elektroniske overvåkingssystemet fortsatt må utvikles i tråd med den teknologiske utviklingen, men at det i alle tilfeller må stilles noen minstekrav til systemenes funksjonalitet samt bruken av systemet." Finanstilsynet foreslår derfor å kodifisere føringene gitt i Rundskriv 8/2019 og tilsynspraksis. Regelrådet kan ikke se at Finanstilsynet i høringsnotatet har sagt noe om i hvilken grad de berørte virksomhetene allerede følger disse kravene eller om dette er krav som virksomhetene ikke har innført på grunn av teknologiske utfordringer eller økonomiske byrder. Finanstilsynet bør i forbindelse med innføring av nye tekniske krav ha dialog med de berørte med hensyn til den praktiske gjennomføringen.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Flere av forslagene i høringsnotatet gjelder gjennomføring av ventede EØS-rettslige forpliktelser. For de fleste av disse forslagene er det ikke nasjonalt handlingsrom til å vurdere små virksomheter særskilt. Når det gjelder forslagene som fremmes etter Finanstilsynets eget initiativ, bør imidlertid hensynet til små virksomheter vurderes. Regelrådet kan imidlertid ikke se at små virksomheter vurdert i høringsnotatet. Når det gjelder forslaget om samvirkeforetak, fremgår det at det pr juni 2019 var 76 samvirkeforetak med innskuddsvirksomhet i Norge. Det gis imidlertid ingen beskrivelse av størrelsen på disse virksomhetene, bransjen, innskuddsvirksomheten eller virksomhetenes omsetning. Følgelig er det heller ingen vurdering av hvordan regelendringen vil virke for små virksomheter. En beskrivelse

av de aktuelle samvirkeforetakene sammen med en vurdering av behovet for unntak eller lengre overgangsregler for små foretak ville styrket utredningen. Regelrådet er videre usikre på om det er nødvendig å innføre like hvitvaskingskrav for alle aktører, i så fall burde dette i større grad vært vurdert og presisert.

3.6. Alternative tiltak

Finanstilsynet har vurdert alternative tiltak for enkelte av forslagene. Flere av forslagene i høringsnotatet gjelder imidlertid gjennomføring av EØS-rettslige forpliktelser. For de fleste av disse er det ikke nasjonalt handlingsrom til å utrede alternativer. De alternativene som finnes innenfor handlingsrommet er i de fleste tilfeller utredet og valget av tiltak er tilstrekkelig begrunnet.

For samvirkeforetak med innskuddsordning er problemet forslaget søker å løse og hvordan målet skal nås noe enkelt beskrevet. Det fremgår av høringsnotatet at samvirker ikke er spesifikt opplistet som rapporteringspliktige i EUs hvitvaskingsdirektiv. Finanstilsynet har derfor etter en risikovurdering vurdert at samvirker med innskuddsordning bør omfattes. Finanstilsynet kunne med fordel gitt en grundigere beskrivelse av hvor stort problemet er i dag og hva målet med tiltak er. Videre kunne Finanstilsynet med fordel utredet muligheten for alternative og mindre byrdefulle tiltak.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er beskrevet i høringsnotatet i særlig grad. Når det gjelder samvirkeforetak med innskuddsvirksomhet burde Finanstilsynet gjort rede for hvordan implementeringen skal gjennomføres for å sikre etterlevelse og at byrdene for de berørte virksomhetene ikke blir større enn nødvendig. Implementeringen kan være en stor utfordring for små samvirkeforetak dersom disse blir omfattet av regelendringene.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Foreslår at dette punktet utgår.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Finanstilsynet skriver i høringsnotatet at for eksempel virkningene for samvirkeforetakene antas å være betydelige. Også flere av de andre forslagene vil ha virkninger for de berørte virksomhetene. Regelrådet har forståelse for viktigheten av å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Etter Regelrådets vurdering må det likevel være slik at virkningene for de berørte må veies opp mot nytten. Det er vanskelig å se om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken da kostnadene for næringslivet ikke er tilstrekkelig utredet for forslagene med størst økonomiske konsekvenser. Forslaget medfører potensielt store byrder for norsk næringsliv og kostnadsbeskrivelsen burde derfor vært grundigere.