

Høringsuttalelse til NOU 2016:27 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 4.2, jf. pkt. 4.1.

Det foreligger ingen beregninger av økonomiske kostnader eller gevinster som følge av nytt regelverk, hverken for den enkelte virksomhet eller samfunnet for øvrig. Det er ikke mulig for Regelrådet å vurdere om disse endringene bidrar til å nå målsettingen til relativt sett lavest kostnad for næringslivet.

Regelrådet forutsetter at det foretas en konsekvensanalyse, før det utarbeides et endelig beslutningsgrunnlag.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

NOU 2016:27 er den andre delutredningen av hvitvaskingsutvalget nedsatt ved kongelig resolusjon av 6. februar 2015. Den første delutredningen ble levert 6. november 2015 (NOU 2015:12). Formålet med utredningene er å utarbeide forslag til lov- og forskriftsendringer som gjennomfører ventede EØS-regler, som inkorporerer EU forordning 2015/847 og tilpasser norske regler til det fjerde hvitvaskingsdirektivet Direktiv (EU) 2015/849. Utvalget skal også vurdere og foreslå tiltak for å følge opp kritikken fra FATFⁱ, samt vurdere og foreslå andre regelverksforslag for å motvirke hvitvasking og hindre terrorfinansiering.

Utvalget foreslår en ny hvitvaskingslov og en ny lov om register over reelle rettighetshavere. Forslaget omfatter i hovedsak

- Flere foretak blir rapporteringspliktige – rapporteringsplikt for postleverandører opphører, mens det innføres rapporteringsplikt for inkassobyråer, agenter av utenlandske betalingsforetak, låneformidlere og foretak som driver pengetransport. Tilbydere av spilltjenester ble inkludert gjennom NOU 2015:12. Det er i tillegg foreslått hjemmel til gjennom forskrift å inkludere foretak som driver finansiering gjennom donasjon og virtuelle vekslingsplattformer. Det foreslås at Finanstilsynets tilsynsmyndighet utvides tilsvarende.
- Endringer av innhold i rapporteringsplikten. Forslaget innebærer blant annet tydeligere presiseringer av de rapporteringspliktiges plikt til å vurdere risiko ved egen virksomhet. Alle tiltak virksomhetene foretar skal være på bakgrunn av risikovurderinger, som skal kunne dokumenteres ved tilsyn. Det foreslås en rekke mindre endringer når det gjelder gjennomføring av kundetiltak og forsterkede kundetiltak, som har betydning for om det avdekkes forhold som skal innrapporteres til Økokrim.
- Innføring av beløpsgrense ved kontantvederlag for forhandlere av varer, som alternativ til rapporteringsplikt. Flertallet anbefaler at det ikke innføres en beløpsgrense, men at rapporteringsplikten først inntreffer ved transaksjoner over 40 000 kr hvor det betales med kontanter.
- Opprettelse av et administrativt sanksjonsregime. Aktuelle sanksjoner kan være overtredelsesgebyr, administrativt rettighetstap, formell advarsel og offentlig kunngjøring.
- Opprettelse av register over reelle rettighetshavere i juridiske personer og for forvaltere av utenlandske trust. Registeret vil blant annet gjelde boligbyggelag, borettslag og foreninger. Formålet med registeret er å legge til rette for tilgang til opplysninger om hvem som er reelle rettighetshavere.

2. Utvalgets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Utvalget påpeker at kostnadene ved å etterleve regelverket for de rapporteringspliktige kan være høye og vil øke med endringer i forpliktelsene. Kostnadene ved å etablere systemer for kundetiltak, løpende oppfølging og andre forpliktelser etter regelverket, vil kreve både høye engangskostnader og løpende utgifter til vedlikehold og oppdatering.

Det understrekes at kostnadene for næringslivet må ses i lys av de samfunnsskadelige effektene av hvitvasking og terrorfinansiering samt tilknyttede profittmotiverte kriminelle handlinger og terrorhandlinger. Videre peker utvalget på at det er gunstig at Norden og Europa har likt regelverk, samt at regelverket kan bidra til at virksomhetene unngår å bli implisert i straffbare handlinger. Det pekes videre på at det vil ha en positiv effekt på Norges omdømme dersom vi kan unngå en forsterket oppfølgingsprosess fra FATF.

Det foreligger en overordnet beskrivelse knyttet til omfang av virksomheter som blir berørt, men det foreligger ingen tilsvarende angivelse av antatt ressursbruk for de ulike virksomhetene, for eksempel ved angivelser av kostnader forbundet med opplæring, etablering av systemer og rutiner.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelverk om hvitvasking og terrorfinansiering berører i størst grad finansnæringen, men også øvrig næringsliv er omfattet av regelverksforslagene. Regelrådet er opptatt av at også svært samfunnsnyttige formål må søkes nådd til lavest mulig kostnad for næringslivet.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Hvitvaskingsutvalget ble nedsatt i 2015. Det fremgår ikke av NOU 2016.27 at utvalgets mandat omfatter å utrede økonomiske og administrative konsekvenser og det fremgår ikke om det vises til dagjeldende utredningsinstruks (FOR-2000-02-18-108). Det er likevel klart at dagjeldende utredningsinstruks kom til anvendelse, jf. instruksens pkt. 1.2:

«Utredningsinstruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget.

Instruksen gjelder for det utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer, dvs. departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter.»

Innholdet i ny og gammel utredningsinstruks er materielt sett hovedsakelig de samme og Regelrådet velger å vurdere utredningen etter systematikken i den nye utredningsinstruksen. Når det i det følgende vises til utredningsinstruksen, menes den nye utredningsinstruksen av 19.februar 2016 (FOR-2016-02-19-184).

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Utvalget beskriver greit hva som er utfordringene med ny EU-forordning og direktiv, samt hvilke endringer som er nødvendige i regelverket for å imøtekomme kritikken fra FATF. Regelrådet vil bemerke at det likevel fremstår som noe uklart hva som er formålet med endringene utover å tilpasse norsk regelverk til EU sitt regelverk. Er formålet å forebygge hvitvasking eller å avsløre og sanksjonere flere tilfeller?

Det er en svakhet at det ikke er anslått hvilket omfang hvitvasking og terrorfinansiering har i Norge i dag. Regelrådet har forståelse for at dette ikke lar seg beregne eksakt, men det kunne f.eks. vært tatt utgangspunkt i potensiale for hvitvasking på verdensbasis, slik dette er anslått i UNOCD `s rapport ¹, justert med hensyn til særskilte forhold for Norge.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Utvalget drøfter ulike tiltak i form av regelverksendringer eller nytt regelverk. Det er ikke reelle alternativer til tiltak i form av regelverksendringer, men utvalget viser til at opplæring og veiledning fra f.eks. bransjeorganisasjoner er viktige tiltak for å lykkes med regelverksendringene. Utvalget beskriver ulike tiltak på en tilfredsstillende måte.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Forslaget har betydning for de berørtes personvern. Blant annet vil regelverk for et nytt register over reelle rettighetshavere åpenbart ha personvernmessige konsekvenser. Tilsvarende vil reglene om forsterket kundetiltak ha relativt omfattende personvernmessige konsekvenser. Spørsmålet er drøftet av EU i relasjon til det fjerde hvitvaskingsdirektivet, og utvalget foretar en vurdering av konsekvensene, samt begrunner nærmere de ulike forslagene knyttet til innhenting, oppbevaring, bruk og sletting.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Utvalget har ikke beregnet kost/nytte hverken av dagens regelverk (nullalternativet) eller av de foreslåtte tiltakene.

¹ Estimating Illicit Financial Flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes, UNODC, Oktober 2011.

De største konsekvensene av ny hvitvaskingslov vil falle på finansnæringen. Denne næringen har i dag utarbeidet godt informasjonsmaterieell som støtter virksomhetenes arbeid for å fylle kravene i någjeldende regelverk. Det er likevel slik at flere aktører nå kommer inn under regelverket og blir rapporteringspliktige. Det er klart at utarbeidelse av rutiner for og gjennomføring av løpende risikovurderinger, samt rapportering der det er nødvendig vil medføre kostnader for virksomhetene. Det er ikke anslått eller beregnet hvor store kostnader dette vil medføre for hhv. nye og gamle rapporteringspliktige.

Videre stilles det strengere krav til den enkelte rapporteringspliktiges kontroll med kundemassen og de transaksjonene som foretas. Dette vil åpenbart medføre økt ressursbruk, som ikke er beregnet.

Opprettelse av et nytt register der en rekke ulike juridiske og fysiske personer skal sende inn opplysninger om reelle rettighetshavere og deres navn, bostedsland, fødselsdato, statsborgerskap m.m. vil medføre økte kostnader for virksomhetene. De økte kostnadene ved dette er ikke beregnet, og fordelene ved registeret er heller ikke beregnet. Det finnes en rekke ulike registre i dag, som aksjeeierbok, enhetsregister osv. Det er vist til disse i forslaget, men i liten grad vurdert gjenbruk av opplysninger og hvilke muligheter digitalisering gir.

Regelrådet stiller spørsmål ved hvilke konsekvenser etterlevelse av det nye regelverket vil få for norsk næringsliv som driver med internasjonal handel, og kanskje spesielt handel med land som ikke er i EU. Regelrådet kan ikke se at det er behandlet av utvalget. Videre er økte kostnader ved innføring av et administrativt sanksjonsregime ikke beregnet. Det synes klart at avgiftene den enkelte berørte næringsvirksomhet må betale til tilsynsmyndigheten vil øke.

Det er på bakgrunn av dette ikke mulig for Regelrådet å vurdere om dette påfører næringslivet unødvendige kostnader og byrder og fører til alvorlige svakheter ved beslutningsgrunnlaget.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det fremgår av dokumentet at det har vært diskusjon og dissens i utvalget rundt flere av de foreslåtte tiltakene og de ulike synspunktene er gjengitt. Det foreligger også alternative regelverksforslag til ulike bestemmelser som følge av dissensen. Dette gjelder blant annet spørsmål om det skal innføres en beløpsgrense for kontantvederlag, ansvar og eventuelle sanksjoner for virksomheten, ansatte og ledelsen og eventuelt ulikt ansvar innad i ledelsen. Det fremkommer videre av forslaget at der utvalget har hatt handlingsrom for å vurdere ulike regelverksendringer, har blant annet hensynet til likt regelverk i Norden vært avgjørende.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utvalget har vist til at støtte og veiledning fra bransjeorganisasjoner og tilsynsmyndigheter er viktige forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Regelrådet har merket seg kritikken fra FATF av Norges manglende oppfølging og sanksjonering av mulig hvitvasking og terrorfinansiering. Utvalget har beskrevet hvorfor det vil være mer hensiktsmessig med et forvaltningsrettslig sanksjonsregime, men tilsynsmyndighetenes endrede ansvars- og arbeidsoppgaver er i liten grad beskrevet. Det er heller ikke beskrevet hvilke konsekvenser dette vil få for næringslivet,

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Forslaget får i første rekke og i hovedsak konsekvenser for finanssektoren, men også øvrig næringsliv blir berørt av disse endringene enten direkte eller indirekte. Hvorvidt kostnadene for den enkelte virksomhet er vesentlige kan Regelrådet på bakgrunn av utredningen, ikke ta stilling til og Regelrådet kan da heller ikke ta stilling til om det skulle vært gjennomført en full samfunnsøkonomisk analyse eller en forenklet analyse.

Regelrådet vil understreke at selv om de samfunnsmessige hensynene er så viktige som formålene bak regelverk mot hvitvasking og terrorfinansiering er, så må kostnadene for det berørte næringsliv beregnes eller beskrives kvalitativt slik at det etterlater et klart inntrykk av hvor mye det vil koste berørt næringsliv. Det bør videre utredes hvilke tiltak som kan gjøre innføringen lettere for næringslivet. Videre bør det gis et klarere bilde av de positive effektene av tiltakene for samfunnet og

berørte aktører og disse bør beregnes eller anslås så langt det er mulig. Dette gjelder selv om fordelene går ut over Norges grenser.

Regelrådet finner at forslaget er mangelfullt utredet når det gjelder konsekvensene for næringslivet.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Det er ingen annen vurdering av hensynene til små virksomheter enn at det påpekes fra utvalget at byrdene for næringslivet vil variere etter virksomhetens art og størrelse, og at utvalget generelt antar at forpliktelsene etter hvitvaskingsloven vil oppfattes som mer byrdefulle for små virksomheter. På den annen side antar utvalget at byrdene av et nytt register oppleves enklere for mindre virksomheter hvor eierskaps- og kontrollstrukturen normalt er enklere.

Regelrådet vil påpeke at lojal etterlevelse av det nye regelverket vil kunne føre til relativt sett større utgifter til opplæring og veiledning i mindre virksomheter, som gjerne ikke har eget personell til å ivareta utarbeidelse av risikovurderinger og kundetiltak.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet har under pkt. 4.2 understreket at kravet til beskrivelse og beregning av kostnadene for næringslivet gjelder selv om formålet med bestemmelsene er udiskutable. Regelrådet har forståelse for at kostnadene blant annet vil avhenge av størrelse på virksomheten, hvilken virksomhet den driver og om den tidligere har vært rapporteringspliktig. Det er likevel slik at ressursbruk for de enkelte administrative oppgavene som skal utføres må kunne beregnes. Forslaget har gjennomgående manglende beskrivelser av de økonomiske konsekvensene. Det er således ikke mulig for Regelrådet å vurdere om de anbefalte forslagene er de som gir lavest kostnad for næringslivet, når målet om forebygging og avdekking av hvitvasking og terrorfinansiering skal nås.

Regelrådet er på bakgrunn av dette forslaget usikker på nødvendigheten av et nytt register som skal medføre innrapportering fra blant annet næringslivet. Det finnes en rekke register i dag, og det bør undersøkes nærmere hvorvidt informasjon i disse kan gjenbrukes, sammenstilles på en måte som tilfredsstillende det offentlige behov for kunnskap om de reelle rettighetshaverne. Alternativt burde det vært belyst hvordan innrapporterte opplysninger til register for reelle rettighetshavere kan gjenbrukes i andre registre. Slik dette er behandlet i utvalget er det vanskelig å forstå om et nytt register medfører behov for egen rapportering i tillegg til allerede eksisterende rapportering eller om det kommer i stedet for annen rapportering.

7. Andre kommentarer

Regelrådet har forståelse for at utvalget har hatt relativt kort tid til rådighet. Forslaget innebærer imidlertid potensielt store kostnader for næringslivet, og det burde vært gjort forsøk på å beregne både kostnadene for samfunnet ved hvitvasking og terrorfinansiering, samt kostnadene knyttet til de enkelte pliktene som følger av regelverket.

Regelrådet vil rose utvalget for å tydeliggjøre dissenser, samt at forslaget inneholder alternative regelverkstiltak.

8. Samlet vurdering

Regelrådet finner at forslaget om endret regelverk om hvitvasking og terrorfinansiering ikke er tilstrekkelig utredet når det gjelder konsekvensene for næringslivet. Det foreligger ingen beregninger av økonomiske kostnader eller gevinster som følge av nytt regelverk, hverken for den enkelte virksomhet eller samfunnet for øvrig.

Regelrådet forutsetter at det foretas minimum en forenklet analyse før det utarbeides et endelig beslutningsgrunnlag.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

ⁱ FATF «Financial Action Task Force» er en ad hoc arbeidsgruppe opprettet i 1989 av G7-landene for å bekjempe hvitvasking. Den har i dag 37 medlemmer. Uttalelsene fra FATF er ikke bindende, men tillegges i praksis stor vekt.