

Remisspromemoria



Datum 2023-10-10

FI dnr 23-16683

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Förslag till föreskrifter och allmänna råd om valutaväxling och annan finansiell verksamhet

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår nya föreskrifter och allmänna råd om registrering av valutaväxling och annan finansiell verksamhet.

Föreskrifterna innebär att den som ansöker om registrering av verksamhet enligt 2 § lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (LVA), eller om registrering av en ny verksamhetsinriktning enligt 2 a § samma lag, ska lämna vissa uppgifter som anges närmare i de föreslagna föreskrifterna.

Föreskrifterna bygger på de ändringar i LVA som regeringen föreslår, och som medför en utökad registreringsplikt samt införandet av ett allmänt lämplighetskrav för dem som bedriver verksamhet enligt LVA. Den skärpta regleringen leder till att Finansinspektionen ser behov av att i föreskrifter närmare specificera vad en ansökan om registrering och en ansökan om en ny verksamhetsinriktning ska innehålla. Syftet med föreskrifterna är att tydliggöra vilka krav Finansinspektionen ställer på sådana ansökningar.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Bakgrund och målet med regleringen	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	3
1.3	Regleringsalternativ	4
1.4	Rättsliga förutsättningar	5
1.5	Ärendets beredning	5
2	Motivering och överväganden	5
3	Förslagets konsekvenser	7
3.1	Inledning.....	7
3.2	Konsekvenser för samhället och konsumenterna.....	8
3.3	Konsekvenser för företagen	8
3.4	Konsekvenser för Finansinspektionen	8

1 Utgångspunkter

1.1 Bakgrund och målet med regleringen

I den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism 2020/2021 och Polismyndighetens rapport *Penningtvätt via växlingskontor 2021* konstateras att valutaväxling har en central roll vid omsättning och tvätt av pengar åt kriminella nätverk. Valutaväxling som avses i LVA är kontantbaserad. Med kontanthantering följer en minskad spårbarhet, vilket gör det svårare att upptäcka brottslig verksamhet. I syfte att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism i finansiella institut föreslår regeringen vissa ändringar i LVA (se regeringens proposition Förstärkt reglering av valutaväxlare och andra finansiella institut, prop. 2022/23:124). Förslagen innebär bland annat en utökad registreringsplikt och införandet av ett allmänt lämplighetskrav på dem som bedriver verksamhet enligt LVA. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Den skärpta regleringen som regeringen föreslår leder till att Finansinspektionen ser behov av att i föreskrifter närmare specificera vad en ansökan om registrering enligt LVA ska innehålla. Målet med föreskrifterna är att specificera vilken information som ska lämnas till Finansinspektionen i en ansökan om registrering enligt LVA. Införandet av sådana bestämmelser leder till ökad förutsebarhet och tydlighet för aktörerna på marknaden.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

I dag ska en fysisk eller juridisk person ansöka om registrering hos Finansinspektionen enligt 2 § LVA om den avser att yrkesmässigt ägna sig åt

- valutaväxling i väsentlig omfattning, eller
- annan finansiell verksamhet som består i förvaltning av eller handel med virtuell valuta eller 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 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.¹

¹ De verksamheter som avses är: lämna och förmedla kredit, till exempel i form av konsumentkredit och kredit mot panträtt i fast egendom eller fordringar (p. 2), medverka vid finansiering, till exempel genom att förvärva fordringar och upplåta lös egendom till nyttjande (leasing) (p. 3), tillhandahålla betalningsmedel (p. 5), ikläda sig garanti-förbindelser och göra liknande åtaganden (p. 6), medverka vid värdepappersemissioner (p. 7), lämna ekonomisk rådgivning (p. 8), förvara värdepapper (p. 9), driva remburs-verksamhet (p. 10), tillhandahålla värdefackstjänster (p. 11), och driva valutahandel (p. 12).

Den som registreras i enlighet med LVA benämns finansiellt institut. Ett finansiellt institut står under tillsyn av Finansinspektionen när det gäller att efterleva regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett finansiellt institut genomgår också en årlig prövning av ägare och ledning.

Enligt de lagändringar som föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 ska registreringsplikten omfatta samtliga utövare av valutaväxling och annan finansiell verksamhet, inte enbart dem som bedriver verksamhet i väsentlig omfattning eller har verksamheten som sin huvudsakliga. Vidare föreslås att de registrerade finansiella institut som avser att ändra inriktningen av sin verksamhet ska vara skyldiga att ansöka om registrering av den nya verksamhetsinriktningen hos Finansinspektionen. Regeringen föreslår även ett allmänt lämplighetskrav för den som bedriver valutaväxling eller annan finansiell verksamhet, ingår i ledningen för ett finansiellt institut, har ett kvalificerat innehav i ett sådant institut eller ingår i ledningen för en juridisk person som har ett kvalificerat innehav i ett finansiellt institut. Regeringen föreslår också att den årliga prövning som sker i dag ska tas bort.

1.3 Regleringsalternativ

De föreslagna föreskrifterna specificerar vad en ansökan om registrering av verksamhet enligt LVA ska innehålla. Vidare innehåller förslaget en reglering av innehållet i en ansökan om registrering av en ny verksamhetsinriktning enligt LVA, det vill säga en ansökan av den nya typ som tillkommer när lagändringar enligt regeringens förslag träder i kraft.

Alternativen till en bindande reglering är antingen att lämna allmänna råd, det vill säga en rekommendation om hur ett institut kan eller bör handla, eller att helt avstå från reglering. Finansinspektionen anser att bindande regler, som tydligt anger vilka underlag och vilken information som krävs för att prövningen av ansökningar om registrering enligt LVA ska kunna genomföras, främjar effektiviteten för både myndigheten och sökandena. Om Finansinspektionen hade valt att i stället för bindande föreskrifter lämna allmänna råd på området, skulle det ha riskerat att skapa en större osäkerhet för sökandena och försvåra inspektionens prövningar. Finansinspektionen anser därför att införandet av en bindande reglering är det lämpligaste handlingsalternativet.

Finansinspektionen lämnar förslag till allmänna råd med en rekommendation till de sökande fysiska och juridiska personerna att använda den

ansökningsblankett som finns på Finansinspektionens webbplats. I den delen, som rör formen för lämnandet av uppgifter, finns det enligt inspektionens mening inte tillräckliga skäl att införa en bindande reglering.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Det anges i 12 § 1 förordningen (2004:331) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter en ansökan om registrering enligt LVA ska innehålla samt vilka handlingar som samtidigt ska ges in. Med stöd av detta bemyndigande kan nya föreskrifter meddelas enligt inspektionens förslag.

Regeringens lagförslag innehåller även en skyldighet för ett finansiellt institut att snarast till Finansinspektionen anmäla ändringar av de förhållanden som institutet har angett i sin ansökan om registrering. Dessutom ska en juridisk person, om den har ett kvalificerat innehav i institutet, på samma sätt anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning (se förslaget till 2 b § LVA). Eftersom det ovan nämnda bemyndigandet inte tillåter Finansinspektionen att meddela föreskrifter om innehållet i sådana anmälningar, lämnar inspektionen inget förslag till föreskrifter om vad en anmälan om ändrade förhållanden ska innehålla.

1.5 Ärendets beredning

Finansinspektionen höll den 15 september 2023 ett externt referensgruppsmöte för att informera om föreskriftsförslagen. Vid referensgruppsmötet deltog företrädare för Svenska Bankföreningen och Finansbolagens Förening.

2 Motivering och överväganden

Finansinspektionen föreslår att det ska införas en reglering på föreskriftsnivå av vad ansökningar om registrering enligt LVA ska innehålla. I och med de skärpta kraven på finansiella institut som regeringen föreslår är det motiverat att införa en sådan reglering.

Den ansökningsblankett som finns publicerad på Finansinspektionens webbplats, och som används i dag av dem som ansöker om registrering enligt LVA, har använts som förebild när förslaget till föreskrifter togs fram. Ambitionen har varit att skapa ett ansökningsförfarande som är så likt det

befintliga som möjligt men som samtidigt tar hänsyn till den skärpta reglering som regeringen föreslår.

Finansinspektionen föreslår att fysiska och juridiska personer som ansöker om registrering av verksamhet enligt LVA, ska lämna in grundläggande uppgifter såsom namn, person- eller organisationsnummer och adress. Uppgifterna behövs för att identifiera sökanden och för att föra in sökanden i Finansinspektionens register när en ansökan beviljas.

Finansinspektionen föreslår vidare att den sökande fysiska eller juridiska personen ska lämna in en beskrivning av den registreringspliktiga verksamheten och av hur den ska finansieras. Den informationen behövs bland annat för att inspektionen ska kunna säkerställa att sökanden ansöker om rätt registrering.

Finansinspektionen föreslår därutöver att en fysisk eller juridisk person som ansöker om registrering av sin verksamhet enligt LVA ska lämna in den allmänna riskbedömning samt de interna rutiner och riktlinjer som den sökande personen är skyldig att upprätta för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism (se 2–6 kap. lagen [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism [penningtvättslagen]). Inlämnande av de handlingarna bör vara ett krav eftersom Finansinspektionen, vid sin prövning av en ansökan om registrering, bland annat ska bedöma om det finns skäl att anta att verksamheten kommer att bedrivas på ett sätt som är förenligt med penningtvättslagen och Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Finansinspektionen föreslår att samma uppgifter ska lämnas i en ansökan om registrering enligt LVA om ledningspersoner, ägare och ledningspersoner i ägarföretag som i liknande ansökningar, exempelvis enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Skälet är att lämplighetsprövningen enligt LVA framöver mer kommer att likna den bedömning som görs i fråga om andra finansiella företag, bland annat institut som bedriver verksamhet enligt de nyss nämnda lagarna.

I föreskriftsförslaget finns därför, när det gäller vilka uppgifter som ska lämnas om ledningspersoner, ägare och ledningspersoner i ägarföretag, en hänvisning till Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2023:12) om ägar-, ägarlednings- och ledningsprövning i vissa finansiella företag (nedan föreskrifterna om lämplighetsprövning), som bland annat

gäller för tillståndsansökningar enligt lagen om betaltjänster och lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Hänvisningen i föreskriftsförslaget tar direkt sikte på de bilagor till föreskrifterna om lämplighetsprövning där det anges vilka uppgifter som ska lämnas om ledningspersoner, ägare och ledningspersoner i ägarföretag.

Finansinspektionen föreslår avslutningsvis att finansiella institut som ansöker om registrering av en ny verksamhetsinriktning ska lämna in i stort sett samma uppgifter som i en ansökan om registrering av verksamhet. Uppgifter som avser lämplighetsprövningen av ledningspersoner, ägare och ledningspersoner i ägarföretag behöver dock inte lämnas in inom ramen för en sådan ansökan. Om det i samband med ansökan om en ny verksamhetsinriktning även har skett en förändring av ledningspersoner i institutet, ägare och/eller ledningspersoner i ägarföretag, ska det anmälas in separat enligt den föreslagna 2 b § LVA. Detta förfarande omfattas inte av de föreslagna föreskrifterna, men Finansinspektionen avser att lämna mer information om det på sin webbplats.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft samtidigt som de föreslagna lagändringarna i LVA, det vill säga den 1 januari 2024.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Inledning

Som framgår i avsnitten ovan är föreskriftsförslaget motiverat av att det föreslås en utökning av registreringsplikten och en skärpning av lämplighetskraven i LVA. De som berörs av de föreslagna föreskrifterna är de fysiska och juridiska personer som avser att ansöka om registrering av verksamhet. Även redan registrerade finansiella institut som avser att ansöka om registrering av en ny verksamhetsinriktning träffas av förslaget.

Inspektionen bedömer att de föreslagna föreskrifterna överensstämmer med, och inte går utöver, Sveriges skyldigheter som medlemsstat i EU.

Enligt Finansinspektionens mening behöver det inte tas någon särskild hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet. Det behövs inte heller några speciella informationsinsatser utöver den vanliga informationen om nytt regelverk som inspektionen kommunicerar.

Här nedan redogörs för de konsekvenser som de nya föreskrifterna bedöms få för samhället och konsumenterna, företagen samt inspektionen. Finansinspektionen bedömer inte att regleringen får några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

3.2 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

De föreslagna föreskrifterna bedöms inte få några konsekvenser för konsumenterna eller samhället.

3.3 Konsekvenser för företagen

De föreslagna föreskrifterna kommer att specificera vad en ansökan om registrering och en ansökan om registrering av en ny verksamhetsinriktning ska innehålla. Föreskrifterna bedöms inte leda till några ökade kostnader eller någon större administrativ börda för berörda verksamheter. Finansinspektionen bedömer att föreskrifterna kommer att underlätta för de fysiska och juridiska personer som ska lämna in ansökningar enligt LVA.

3.4 Konsekvenser för Finansinspektionen

De föreslagna föreskrifterna bedöms bli ett stöd i Finansinspektionens handläggning av de aktuella typerna av ärenden och öka effektiviteten i den handläggningen. Exempelvis kommer inspektionen, om föreskriftsförslaget antas, att kunna avvisa ansökningar som inte är kompletta och förelägga om komplettering med stöd av en bindande reglering, i stället för att behöva utgå från allmänna förvaltningsrättsliga principer.