

2021-09-29

REMISSPROMEMORIA



FI dnr 21-19181

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

Förslag till ändrade regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår ändringar i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsföreskrifterna).

EU:s förordning om gräsrotsfinansiering¹ börjar tillämpas den 10 november 2021. I prop. 2020/21:206 föreslår regeringen en ny lag som ska komplettera förordningen samt ändringar i bland annat lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Den nya lagen och övriga lagändringar föreslås träda i kraft samtidigt som förordningen börjar tillämpas.

Finansinspektionen föreslår att sådana svenska aktörer som ska omfattas av förordningen om gräsrotsfinansiering och den kompletterande lagen till förordningen även ska omfattas av penningtvättsföreskrifterna. Dessutom föreslår myndigheten en ändring av en hänvisning i föreskrifterna till penningtvättslagen, som avser filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet. Ändringarna är i huvudsak en följd av den kompletterande lagen till förordningen och ändringarna i penningtvättslagen.

Ändringarna i föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1503 av den 7 oktober 2020 om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster för företag och om ändring av förordning (EU) 2017/1129 och direktiv (EU) 2019/1937.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Bakgrund och målet med regleringen	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	4
1.3	Regleringsalternativ	4
1.4	Rättsliga förutsättningar	4
1.5	Ärendets beredning	5
2	Motivering och överväganden.....	5
2.1	Ändring av tillämpningsområdet	5
2.2	Ikraftträdande m.m.	6
3	Förslagets konsekvenser.....	6
3.1	Konsekvenser för företagen	6
3.2	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	7
3.3	Konsekvenser för Finansinspektionen	7
3.4	Förenlighet med unionsrätten	7

1 Utgångspunkter

1.1 Bakgrund och målet med regleringen

I oktober 2020 utfärdades Europaparlamentet och rådets förordning om gräsrotsfinansiering² (nedan EU-förordningen eller förordningen). Förordningen fastställer bland annat enhetliga krav för tillhandahållande av gräsrotsfinansieringstjänster³ och tillsyn av leverantörer av sådana tjänster. Den ska tillämpas i Sverige från och med den 10 november 2021 och förutsätter vissa lagstiftningsåtgärder. Regeringen föreslår därför, i propositionen Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering (prop. 2020/21:206, nedan propositionen), en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. I propositionen finns även förslag på ändringar i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen).

De föreslagna bestämmelserna innebär bland annat att Finansinspektionen utses till behörig myndighet enligt EU-förordningen och att svenska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster ska omfattas av penningtvättslagen. De innebär också att Finansinspektionen ska utöva tillsyn över företag som levererar gräsrotsfinansieringstjänster och kontrollera att de följer bestämmelserna i EU-förordningen, penningtvättslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av penningtvättslagen.⁴ Lagen och de föreslagna lagändringarna föreslås träda i kraft samma dag som EU-förordningen ska börja tillämpas.

Målet med Finansinspektionens förslag är att Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsföreskrifterna) ska gälla för samma aktörer som omfattas av penningtvättslagen.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1503 av den 7 oktober 2020 om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster för företag och om ändring av förordning (EU) 2017/1129 och direktiv (EU) 2019/1937.

³ Gräsrotsfinansieringstjänster definieras i artikel 2.1 a i EU-förordningen som en matchning mellan å ena sidan investerarens intressen att finansiera företag och å andra sidan projektägares intressen av finansiering av sitt företag genom användning av en plattform för gräsrotsfinansiering och som utgörs av någon av verksamheterna förmedling av långivning eller placering utan fast åtagande och mottagande och vidarebefordran av kundorder i fråga om överlåtbara värdepapper och tillåtna instrument för gräsrotsfinansieringsändamål.

⁴ Se 1 kap. 2 § och 2 kap. 1 § i den föreslagna lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering, prop. 2020/21:206, s. 6 ff. samt 1 kap. 2 § 13 i förslaget till ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, a. prop., s. 22.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

I Sverige finns det för närvarande ingen specifik reglering av gräsrotsfinansiering. Beroende på vilka tjänster en leverantör av gräsrotsfinansieringstjänster tillhandahåller kan den dock redan nu träffas av befintliga regelverk som ställer krav på tillstånd och som innebär att verksamheten står under Finansinspektionens tillsyn. Som exempel kan nämnas verksamheter som innefattar tillhandahållande av betaltjänster enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och hantering av finansiella instrument som är värdepappersrörelse enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.⁵ I många fall krävs dock inte tillstånd för verksamheten, utan endast registrering som finansiellt institut enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet. Leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster som driver verksamheter som är tillstånds- eller registreringspliktiga är skyldiga att följa reglerna i penningtvättslagen och penningtvätsföreskrifterna.

Enligt EU-förordningen krävs inte att leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster ska vara skyldiga att följa nationell rätt som genomför penningtvättsdirektivet (för svensk del penningtvättslagen och penningtvätsföreskrifterna). I propositionen bedömer regeringen dock, som framgår ovan, att svenska aktörer som tillhandahåller gräsrotsfinansieringstjänster bör omfattas av penningtvättslagen. Samma regler som gäller för den som driver värdepappersrörelse föreslås därför gälla för svenska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster som omfattas av EU-förordningen.⁶

Det pågår inte något annat arbete med att förändra penningtvätsregelverket som Finansinspektionen behöver beakta i samband med de nu föreslagna ändringarna av penningtvätsföreskrifterna.

1.3 Regleringsalternativ

Finansinspektionens förslag innebär att de aktörer som i propositionen föreslås omfattas av penningtvättslagen också ska omfattas av penningtvätsföreskrifterna. Denna anpassning kan bara göras genom att ändra aktuella föreskrifter. Det finns därför inte några regleringsalternativ.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Regeringen har genom 18 och 19 §§ förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism bemyndigat Finansinspektionen att meddela föreskrifter för verksamhetsutövare som står under myndighetens tillsyn. Enligt förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen ska Finansinspektionen utöva tillsyn över de aktuella

⁵ Prop. 2020/21:206, s. 35, se även SOU 2018:20, s. 193 ff. för en utförlig redogörelse för aktuella lagar.

⁶ Prop. 2020/21:206, s. 52 ff.

verksamhetsutövarna (2 kap. 1 § i lagförslaget)⁷. Finansinspektionen utgår därför från att det kommer att finnas rättsliga förutsättningar att föreskriva enligt förslaget. Det finns inte skäl att undanta de aktuella verksamhetsutövarna från att tillämpa några delar av penningtvättsföreskrifterna.

1.5 Ärendets beredning

Finansinspektionen har bjudit in företagen Tessin Nordic AB, FundedByMe Crowdfunding Sverige AB, Pepins Group AB, Lendify AB, Sciety AB och Toborrow AB att delta i en extern referensgrupp. Tre av de inbjudna företagen har avböjt medverkan. Ett företag har inte återkommit med besked till Finansinspektionen. På ett referensgruppsmöte den 17 september 2021 uppgav ett av företagen att det inte har några synpunkter på de planerade föreskrifterna. Ytterligare ett företag har meddelat skriftligen att det inte har några synpunkter.

2 Motivering och överväganden

2.1 Ändring av tillämpningsområdet

Som en följd av regeringens förslag om ändring i penningtvättslagens tillämpningsområde bör även penningtvättsföreskrifterna ändras så att de gäller för juridiska personer som är etablerade i Sverige och som driver verksamhet som leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster enligt EU-förordningen.

Penningtvättsföreskrifterna gäller för fysiska och juridiska personer som driver sådan verksamhet som anges i 1 kap. 2 § 1–12 penningtvättslagen samt för filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet som driver sådan verksamhet.

Regeringen föreslår att det införs en ny punkt (punkt 13) i 1 kap. 2 § första stycket penningtvättslagen. Enligt den föreslagna punkt 13 ska verksamhet som leverantör av gräsrotsfinansieringstjänster enligt EU-förordningen omfattas av lagens tillämpningsområde, om företaget är en juridisk person som är etablerad i Sverige. Penningtvättsföreskrifterna hänvisar i 1 kap. 2 § 1 till 1 kap. 2 § 1–12 penningtvättslagen när det gäller tillämpningsområdet för föreskrifterna. För att föreskrifterna ska ha samma tillämpningsområde som penningtvättslagen bör bestämmelsen alltså ändras, så att den hänvisar även till punkt 13.

I 1 kap. 2 § 2 penningtvättsföreskrifterna anges att föreskrifterna även gäller för filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet som driver sådan verksamhet som avses i första punkten. Som framgår av propositionen föreslås inte att filialer till utländska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster ska omfattas av regelverket. Hänvisningen till första punkten behöver därför ändras så att dessa filialer inte omfattas. För att

⁷ Prop. 2020/21:206, s. 8 f.

skapa en bättre överensstämmelse mellan penningtvättslagen och penningtvättsföreskrifterna bör vidare punkt 9 i hänvisningen utgå

2.2 Ikraftträdande

De ändrade föreskrifterna bör träda i kraft i nära anslutning till ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna i penningtvättslagen. Föreskrifterna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2022.

De föreslagna ändringarna är i huvudsak en följd av lagändringar som berörda företag redan bör vara informerade om. Finansinspektionen bedömer därför att det inte krävs några speciella informationsinsatser med anledning av Finansinspektionens förslag.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Konsekvenser för företagen

3.1.1 Berörda företag

Gräsrotsfinansiering kan delas in i fyra kategorier: lånebaserad, andelsbaserad, belöningsbaserad och donationsbaserad gräsrotsfinansiering. EU-förordningen omfattar företag som driver plattformar för lånebaserad eller andelsbaserad gräsrotsfinansiering till företag, med vissa begränsningar. Förordningen är inte tillämplig på gräsrotsfinansieringstjänster som tillhandahålls projektägare som är konsumenter.⁸

Det finns ett tjugotal företag i Sverige som driver plattformar för gräsrotsfinansiering, varav runt hälften är plattformar för låne- eller andelsbaserad gräsrotsfinansiering till företag. Därutöver är ett antal utländska plattformar aktiva i Sverige.⁹

Regeringen påpekar i propositionen att marknaden för gräsrotsfinansiering är heterogen och att det är svårt att göra en exakt uppskattning av antalet berörda företag. Vissa företag har en affärsmodell och tillhandahåller tjänster som till viss del berörs av förordningen, medan andra träffas fullt ut. Regeringen uppskattar att ett tiotal företag kommer att beröras av de nya reglerna, men att antalet kan öka till följd av att företag justerar sina affärsmodeller för att omfattas av förordningen och därmed få möjlighet att tillhandahålla tjänster gränsöverskridande.¹⁰ Bilden av en heterogen marknad framkommer även i Finansinspektionens kartläggning över gräsrotsfinansieringen i Sverige från 2015¹¹ och i betänkandet från Utredningen om gräsrotsfinansiering (SOU

⁸ Prop. 2020/21:206, s. 36.

⁹ Prop. 2020/21:206, s. 34 f.

¹⁰ Prop. 2020/21:206, s. 117.

¹¹ Gräsrotsfinansiering i Sverige – en kartläggning, FI dnr. 15-17414.

2018:20). Finansinspektionens uppskattning av antalet berörda företag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

3.1.2 Kostnader och andra konsekvenser för företagen

Som framgår ovan under avsnitt 1.2 omfattas leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster som huvudregel redan av befintliga regelverk som ställer krav på tillstånd eller registrering och som innebär att de står under Finansinspektionen tillsyn. De omfattas då också av reglerna i både penningtvättslagen och penningtvättsföreskrifterna.

Företagen påverkas främst av de konsekvenser som följer av EU-förordningen, den kompletterande lagen samt övriga lagändringar som föreslås i propositionen. Därutöver skulle Finansinspektionens reglering eventuellt kunna innebära en något ökad administrativ börda och ökade kostnader för verksamhetsutövare som inte redan omfattas av penningtvättsregelverket. Finansinspektionen har emellertid inte kunnat identifiera några sådana aktörer. För aktörer som redan omfattas bedömer Finansinspektionen att det inte innebär någon ökad administrativ börda och inte heller några ökade kostnader till följd av aktuella ändringar i penningtvättsföreskrifterna.

3.2 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

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

3.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Finansinspektionen utövar tillsyn över de finansiella företagen och kontrollerar hur de följer penningtvättsregelverket. Utöver de ändringar som föreslås i propositionen bedöms de föreslagna ändringarna i föreskrifterna inte få några konsekvenser för myndigheten.

3.4 Förenlighet med unionsrätten

De ändrade föreskrifterna föreslås med anledning av nationell lagstiftning. Finansinspektionen bedömer att förslaget inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.