

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Polismyndigheten

## Yttrande över förslag till föreskrifter om rapportering enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt m.m.

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till Polismyndighetens föreskrifter om rapportering och lämnande av uppgifter enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I sak anges förslaget innebära att alla som enligt penningtvättslagen är skyldiga att rapportera och lämna uppgifter till Polismyndigheten ska göra det i enlighet med de föreslagna föreskrifterna. Specifikt anges att rapportering och lämnande av uppgifter ska ske genom Polismyndighetens webbportal. För att kunna rapportera eller lämna uppgifter i webbportalen måste också uppgiftslämnaren registrera sig där. Rapportering och lämnande av uppgifter kan antingen göras genom ett en s.k. XML-fil laddas upp i webbportalen eller genom manuell rapportering i webbportalen<sup>1</sup>.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen är skyldiga att till Polismyndigheten, dels på eget initiativ rapportera misstanke om penningtvätt och finansiering av terrorism, dels på begäran av Polismyndigheten lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Tvingande bestämmelser om hur denna rapportering ska gå till anges inte finnas idag. Även om flertalet av verksamhetsutövarna rapporterar i Polismyndighetens befintliga system, DAR-FIPO, så sker viss rapportering på annat sätt. Det anges vara ett problem att rapporteringen inte sker i ett enhetligt system och att uppgifterna inte lämnas strukturerat. Därutöver anges det finnas problem med det befintliga systemet DAR-FIPO som sådant, såsom att det inte ställs krav på registrering och det saknas möjlighet till tvåvägskommunikation samt att det inte är möjligt att göra fördjupad bearbetning och analys av lämnade uppgifter. Mot den bakgrunden föreslås föreskrifterna och det ska införas ett nytt system, goAML, med rapportering i standardiserat format och krav på registrering.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

<sup>1</sup> Manuell rapportering innebär att den som lämnar uppgifterna fyller i ett webbformulär. XML-lösningen innebär att uppgifter hämtas automatiskt från verksamhetsutövarens olika register och databaser. Det anges att målsättningen är att alla större verksamhetsutövare ska välja att rapportera med XML-lösningen, men detta krävs inte enligt föreskriftsförslaget.

## Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att det inte finns något alternativ till att införa en författningsreglerad skyldighet för verksamhetsutövarna att rapportera och lämna uppgifter i ett av Polismyndigheten anvisat system om de problem som finns ska lösas. För att kunna tillgodose de krav som ställs på ett sådant system behöver också myndighetens nuvarande it-system bytas ut. En alternativ lösning till att införa it-systemet goAML anges vara att införa ett annat modernt och i övrigt likvärdigt system. Det anges att förslagsställaren initialt undersökte andra möjligheter men då kom fram till att det valda systemet var bättre och mer kostnadseffektivt<sup>2</sup>. Om en reglering inte skulle ske anges att Polismyndigheten inte kommer att på ett effektivt sätt kunna omhänderta, strukturera och analysera de uppgifter som verksamhetsutövarna lämnar vilket i förlängningen anges göra det svårare att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Regelrådet kan konstatera att det framgår både att förslagsställaren inte ser något alternativ till reglering som åtgärd för att lösa problemet och att det har övervägts fler än ett sätt att lösa de tekniska problemen. Det är också tydligt vad förslagsställaren bedömer skulle ske om reglering uteblir. Det skulle ha gjort konsekvensutredningen något tydligare om det uttryckligen hade angetts av vilka skäl som förslagsställaren anser exempelvis att informationsåtgärder till uppgiftslämnarna inte är tillräckligt för att, tillsammans med ett nytt it-system, säkerställa ett mer ensartat uppgiftslämnande och bättre funktionalitet. Befintlig information är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Penningtvättslagen syftar till att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism m.m. (fjärde penningtvättsdirektivet). Det anges också i konsekvensutredningen att valet av nytt it-system delvis motiveras av kritik som Sverige fått i samband med en utvärdering som gjordes av det internationella samarbetsorganet Financial Action Task Force åren 2016-2017.

Regelrådet gör följande bedömning. Det anges att förslaget är förenligt med fjärde penningtvättsdirektivet. Frågan om ett förslags överensstämmelse med EU-rätten kan emellertid i princip ha fler aspekter än enbart om ett förslag är förenligt med en specifik rättsakt. Exempelvis är det inte sällan så att en och samma EU-rättsakt kan genomföras på flera sätt som är förenliga med densamma. En redovisning av ett förslags överensstämmelse bör med fördel redovisa om och i sådant fall på vilket sätt det finns handlingsfrihet för den svenska lagstiftaren eller om det nationella författningsförslag som lämnas är en direkt följd av EU-rättsakten exakt som denna är formulerad. Utifrån den information som lämnas i konsekvensutredningen kan Regelrådet sluta sig till att det formellt finns en handlingsfrihet men att valet av åtgärd ändå delvis är motiverad av internationell kritik. Det hade varit önskvärt om det hade beskrivits något tydligare hur förslaget förhåller sig till den internationella rätten. Som minimum finner ändå Regelrådet att informationen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

---

<sup>2</sup> goAML är ett internationellt system som anges vara skräddarsytt för att stödja finansiell underrättelseverksamhet.

## Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att Polismyndigheten under hösten 2017 informerade verksamhetsutövarna om myndighetens avsikt att införa det nya rapporteringsverktyget och att rapportering med XML skulle bli det normala för verksamhetsutövare som rapporterar mycket information. Under en testperiod vårvintern 2018 bjöds verksamhetsutövare in till ett pilotprojekt där de fick delta och lämna synpunkter på det aktuella programmet. Planerad tidpunkt för att ta det nya systemet i drift anges vara den 1 mars 2019 och ikraftträdande för de föreslagna föreskrifterna anges vara den 1 april 2019. Det anges att Polismyndigheten har identifierat ett informationsbehov och myndigheten anger att det nyss nämnda pilotprojektet ingått i sådana informationsinsatser. Information om planerat ikraftträdande av föreskrifterna och driftsättning av systemet har skickats ut till deltagarna i pilotprojektet i september 2018 och information om de aktuella datumen anges också ha funnits på polismyndighetens webbplats sedan samma tidpunkt. Vidare anges att det i själva it-systemet kommer att finnas användarmanualer som informerar om hur verksamhetsutövarna ska registrera sig och rapportera. Information kommer därutöver att ske löpande och finnas tillgänglig på Polismyndighetens webbplats.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren i vart fall när det gäller de aktörer som väntas rapportera mycket information har gjort särskilda informationsinsatser och såvitt Regelrådet kan förstå är tidpunkten för ikraftträdande anpassad till att det nyss nämnda pilotprojektet ska ha genomförts först. Det är mindre tydligt i vilken mån särskilda hänsynstaganden har gjorts till de aktörer som rapporterar mer sällan. Regelrådet kan notera att även om dessa aktörer kan väntas rapportera mer sällan, så är det också möjligt att de är sämre förberedda genom interna rutiner för de ändringar som kommer att ske. Det hade därför varit värdefullt om det hade funnits information om vilka överväganden myndigheten har gjort avseende deras förutsättningar att rapportera enligt föreskrifterna vid den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande. Befintlig information är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de som berörs av regleringen är fysiska eller juridiska personer som utför verksamhet som omfattas av penningtvättslagen, liksom den som bedriver eller under de senaste fem åren har bedrivit penninginsamling för humanitärt, välgörande, kulturellt eller annat allmännyttigt ändamål. Det kan handla om banker, fastighetsmäklare, pantbanker, bilhandlare, spelbolag, revisorer och advokater. Storleken på de företag som berörs anges variera från enpersons företag till stora koncerner.

Totalt anges 50000 – 60000 företag och juridiska personer beröras av de föreslagna föreskrifterna. I den beräkningen anges det framför allt ingå företag som är verksamma inom detaljhandel. Merparten av dessa företag anges emellertid aldrig ha rapporterat till Polismyndigheten. Under 2016 rapporterade ca 200 företag till Polismyndigheten, varav 82 var banker. Det anges att bankbranschen stod för 68 procent av de inkomna rapporterna om penningtvätt och de fyra storbankerna stod för drygt 50 procent av det totala antalet rapporter. Rapporter som kommit in från exempelvis bilhandlare, fastighetsmäklare och revisionsbyråer anges vara få. Enligt förslagsställaren rapporterar aktörer inom dessa branscher normalt enbart någon enstaka gång.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen ger en bild av vilka branscher som kan beröras och vilka som hittills har berörts i störst utsträckning av det aktuella regelverket. Det framgår visserligen inte

hur många av det beräknade totalantalet berörda som är företag, men det går i varje fall att sluta sig till att det inte bedöms vara fler än 60000 företag som berörs och troligen färre. När det gäller företagens storlek så anges enbart att den varierar från mycket små till mycket stora företag och att storbankerna stod för en stor del av rapporteringen år 2016. Det borde enligt Regelrådets uppfattning ha varit möjligt att redovisa tydligare information om de ca 200 företag som rapporterade in till Polismyndigheten under detta år, inklusive företagens storlek. När så inte sker, och det inte heller motiveras varför det inte sker finner Regelrådet beskrivningen ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag avseende antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag avseende storlek bristfällig.

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

### *Administrativa kostnader*

Det anges i konsekvensutredningen att företagen redan idag har kostnader för sin rapportering till polisen. För verksamhetsutövare som förväntas rapportera manuellt i goAML bedömer Polismyndigheten att föreskrifterna inte medför någon ökad tidsåtgång eller ökade administrativa kostnader. Om ett företag skulle välja att rapportera omfattande finansiella transaktioner utan en XML-lösning, vilket förslagsställaren ser som osannolikt, skulle dessa kunna få en ökad tidsåtgång för rapportering och ökade administrativa kostnader. Det anges att för företag som förväntas rapportera med en XML-lösning bedöms införandet på sikt innebära mindre tidsåtgång och minskade administrativa kostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är oklart på vilken grund som förslagsställaren bedömer att den manuella rapporteringen i goAML inte kommer medföra någon ökad tidsåtgång. Eftersom utgångsläget, såvitt Regelrådet kan förstå, är att rapportering sker antingen i det befintliga it-systemet eller på annat sätt skulle det kunna vara så att kostnaderna för dagens rapportering varierar. I så fall skulle förändringen som övergången till manuell rapportering i goAML innebär i princip också kunna ge något olika effekter, inklusive när det gäller administrativa kostnader. I alla händelser skulle det ha varit motiverat att motivera bedömningen. Det är inte heller klart vare sig på vilken sikt som förslagsställaren bedömer att en minskning av de administrativa kostnaderna för den som tillämpar XML kommer att uppstå, eller hur stor minskningen väntas bli. Det anges emellertid i konsekvensutredningen att det finns verksamhetsutövare som använder goAML vid sin rapportering i andra länder. Det borde ha varit möjligt för förslagsställaren att fråga dessa verksamhetsutövare om vilken kostnadsförändring som är rimlig. Om det är så att sådana frågor har ställts, men att det av någon anledning inte har inkommit mer precisa svar, skulle detta ha kunnat anges. Sammantaget finner Regelrådet att även om det finns viss relevant information om förslagets konsekvenser för företagens administrativa kostnader så är den inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader bristfällig.

### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att kostnader kommer att skilja sig mellan olika verksamhetsutövare som förväntas rapportera med en XML-lösning. Det anges att dessa initialt kommer att ha kostnader för att anpassa sina egna system till Polismyndighetens XML-lösning. Det anges vara svårt att uppskatta vad kostnaderna blir för de enskilda verksamhetsutövarna eftersom det kan skilja sig beroende på vilken bransch det handlar om, storleken på verksamheten samt beroende på hur långt verksamhetsutövaren har kommit i sin teknikutveckling. Vissa verksamhetsutövare rapporterar redan i goAML i andra länder och för dessa bedömer förslagsställaren att anpassningen sannolikt kommer att

vara enklare. I övrigt konstateras att Polismyndigheten inte har kunnat identifiera några åtgärder som verksamhetsutövare behöver vidta eller få kostnader för.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning i kvalitativa termer av vad påverkan skulle kunna bli för anpassningen till den nya rapporteringen i XML-format. Detta är i sig värdefullt. Det är emellertid oklart vad förslagsställaren grundar sin bedömning på. Det som anges förefaller inte orimligt såvitt Regelrådet kan förstå, men det är inte tydligt om information baseras på uppgifter från de företag som berörs eller om det är ett mer generellt resonemang. Regelrådet har förståelse för att förutsättningarna mellan olika verksamhetsutövare skulle kunna variera. Det är emellertid inte tydligt om det har gjorts försök att uppskatta kostnaderna eller göra exempelberäkningar för vad effekten skulle kunna bli under olika förutsättningar. Såvitt Regelrådet kan förstå finns inget som gör det på förhand uteslutet att exempelberäkningar givet olika förutsättningar skulle vara möjliga att göra, i synnerhet eftersom det av befintlig information att döma har funnits möjligheter till en kontinuerlig dialog med vissa verksamhetsutövare (i pilotprojektet). Om försök till exempelberäkningar har gjorts och visat sig vara förknippat med särskilda svårigheter borde detta ha angetts. Skulle det vara så att förslagsställaren av något särskilt skäl har bedömt att det är irrelevant att göra exempelberäkningar så borde det i så fall ha angetts. Sammantaget så finner Regelrådet att även om konsekvensutredningen innehåller viss relevant information om andra kostnader och verksamhet borde det ha varit möjligt att ge en i vart fall något tydligare bild av underlaget för förslagsställarens bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Det anges i konsekvensutredningen att regleringen inte kommer att påverka konkurrensförhållandena för företagen. Skyldigheten att rapportera och lämna uppgifter har inte förändrats. Regleringen innebär att alla kommer att vara skyldiga att rapportera i samma system.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan vara riktigt att regleringen inte kommer att påverka konkurrensförhållandena, men det är inte uppenbart utifrån den information som finns i konsekvensutredningen att så är fallet. Det är riktigt att förändringen i sak inte innebär att några nya slags uppgifter måste rapporteras än idag, men det är däremot inte klart att kravet på att rapportera i samma system kommer att påverka alla berörda verksamhetsutövare på ett likvärdigt sätt. Det som anges om olika verksamhetsutövares olika förutsättningar när det gäller anpassning av sina it-system skulle, såvitt Regelrådet kan förstå, kunna innebära att vissa har lättare att hantera förändringen än andra. Om företag som har lättare att hantera förändringen konkurrerar med andra företag som har svårare att hantera den skulle det kunna finnas en påverkan på den relativa konkurrenskraften hos båda grupperna. Hur stor en sådan påverkan är, är inte klart men det är inte uteslutet att den finns. Det borde ha varit möjligt för förslagsställaren att tydligare redovisa på vilken grund som bedömningen görs att det inte finns någon påverkan på konkurrensförhållandena.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

I konsekvensutredningen anges att regleringen inte bedöms komma att påverka företagen i andra avseenden än de som redogjorts för ovan.

Regelrådet finner inget som talar emot denna bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att för mindre företag, som mer sällan rapporterar till Polismyndigheten, finns i de föreslagna bestämmelserna en möjlighet att rapportera manuellt i goAML. Förslagsställaren bedömer att ytterligare hänsyn inte behöver tas.

Regelrådet bedömer att förslagsställaren har redovisat sina överväganden om hänsyn till små företag på ett tydligt sätt.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet konstaterar att det finns flera exempel på värdefull och relevant information i konsekvensutredningen. I många avseenden håller redovisningen tillräcklig kvalitet. Det finns emellertid också brister, i synnerhet när det gäller redovisningen av påverkan på företagets kostnader och konkurrensförhållanden. Regelrådet har förståelse för att det kan finnas utmaningar förknippade inte minst med att exakt beräkna hur kostnaderna förändras. Det är emellertid inte enligt Regelrådets uppfattning klart vilka hinder som funnits för att göra exempelberäkningar för att ge en tydligare bild av möjliga utfall under olika förutsättningar. Om möjligt borde detta ha gjorts. Är det så att det finns specifika skäl till att förslagsställaren bedömt detta som omöjligt eller irrelevant borde denna bedömning ha angetts och motiverats tydligt. Det är möjligt att konsekvensutredningen med relativt begränsade kompletteringar hade kunnat bli tillräckligt tydlig men i befintligt skick finner Regelrådet att den sammantaget inte håller tillräcklig kvalitet.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 december 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande