

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 företaget.

Skatteverket

## Yttrande över förslag till föreskrifter om konto- och värdefackssystem

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

En ny föreskrift föreslås till följd av krav i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015:849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG – det så kallade fjärde penningtvättsdirektivet.

Förslaget avser hur institut ska ge tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet, det vill säga vilka kommunikationssätt som ska användas. Vidare att institut ska lämna svar på mottagna förfrågningar inom tio sekunder, att institut normalt ska ha uppkoppling till tjänsten varje dag kl. 04-23 och att längre planerade avbrott för service ska anmälas minst fem arbetsdagar i förväg till Skatteverket. Att tekniska nycklar och certifikat ska utbytas med Skatteverket och att de ska förvaras oåtkomliga för obehöriga. Vidare regleras hur autentisering och auktorisering görs samt att både frågor och svar ska loggas av såväl myndigheter som institut och sparas i fem år.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen uppges att föreskrifterna avser genomförande av krav i EU:s fjärde penningtvättsdirektiv rörande upprättandet av en centraliserad, automatiserad mekanism som tillåter identifiering av innehavare av bank- och betalkonton och bankfack.

Syftet uppges vara att reglera hur institut ska ge tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet och hur myndigheter ska få tillgång till uppgifterna i samma system.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

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

I konsekvensutredningen uppges att det är sannolikt att mer eller mindre alla berörda institut redan finner eller kommer att finna det fördelaktigt att besvara förfrågningar genom det

automatiserade konto- och värdefackssystemet istället för att fortsätta att hantera sådana ärenden manuellt. Förslagsställaren uppger att det skulle tala för att Skatteverket kunde informera om konto- och värdefackssystemet istället för att besluta om bindande föreskrifter. Det uppges att då lagen är utformad så att instituten är skyldiga att vara med i konto- och värdefackssystemet får det anses lämpligast att sådant som är nödvändigt för att systemet ska fungera meddelas genom föreskrifter. Vidare uppges att då det här rör sig om hur systemet i dess helhet ska kunna fungera är det heller inte något alternativ för Skatteverket att inte göra någonting alls.

När det gäller kravet på att instituten ska logga mottagna frågor och lämnade svar och spara dessa uppgifter i fem år uppges en alternativ lösning vara att endast myndigheterna skulle logga frågor och svar. Vid uppföljning av säkerheten i plattformen skulle man i så fall vara hänvisad enbart till de uppgifter som finns hos myndigheterna. Skatteverket bedömer emellertid att detta inte skulle vara tillräckligt för att göra en adekvat uppföljning av säkerheten för meddelanden i plattformen. Enligt förslagsställaren kan det framhållas att ett institut ska logga frågorna och spara dem även om det inte finns något kundförhållande mellan institutet och den frågan rör. Med anledning av Bankföreningens synpunkter vill Skatteverket förtydliga att förande av logg är en nödvändig och adekvat säkerhetsåtgärd för att kommunikationen i konto- och värdefackssystemet ska kunna följas upp. Krav på logg för ett institut avser enbart de händelser som är relevanta för de uppgifter som begärs och det svar institutet ger och visar hur ett institut ger tillgång till uppgifter i systemet och Skatteverket får föreskriva om hur institut ska ge tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet. Vidare uppges att konto- och värdefackssystemet är en teknisk plattform och omfattar mer än de it-komponenter som finns hos Skatteverket och utgörs till viss del även av anslutande tekniska gränssnitt hos institut och anslutna myndigheter. Systemet kan, enligt förslagsställaren, utifrån dessa omständigheter beskrivas som decentraliserat. Skatteverkets samlade bedömning uppges därför vara att det ligger inom ramen för bemyndigandet att föreskriva om logg som visar hur institut ger tillgång till uppgifter i systemet. Det uppges att Bankföreningen också framför att föreskriften om loggar till viss del täcks av nyligen föreslagen lagändring till lagen om konto- och värdefackssystem (Ds 2021:5). Det uppges att Skatteverket i denna del gör en annan bedömning. Det uppges att den logg som föreslås i Ds 2021:5 i första hand ska härledas till dataskyddsregleringen och avser behöriga myndigheters hantering av uppgifterna och har ett helt annat syfte. Den logg som Skatteverket föreskriver avser händelser som är av betydelse för säkerheten i konto- och värdefackssystemet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I konsekvensutredningen uppges att Sverige, enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849, om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, ska upprätta en centraliserad automatiserad mekanism som tillåter identifiering av innehavare av bank- och betalkonton och bankfack. Detta genomförs i Sverige genom konto- och värdefackssystemet.

Föreskrifterna bidrar, enligt förslagsställaren, till att detta system införs och medför således att Sverige iakttar de skyldigheter som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha redovisat hur utformningen av de olika kraven i den föreslagna regleringen överensstämmer med kraven i direktivet. Det saknas även redovisning av om det funnits möjlighet att gå längre än direktivets krav på någon punkt och om så varit fallet om den möjligheten har utnyttjats eller inte och varför samt vilka konsekvenser det i så fall får för berörda företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är alltför knapphändig och därmed bristfällig.

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

I konsekvensutredningen uppges att det praktiska anslutandet av myndigheter och institut till konto- och värdefackssystemet kommer att ske genom särskilda överenskommelser mellan Skatteverket och var enskild myndighet och vart enskilt institut. Skatteverket bedömer att det kommer att ske i samförstånd och att det därför inte behöver tas några särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande.

Regelrådet anser att det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om det hade framgått under vilket tidsspänn förslagsställaren tänker sig att ikraftträdandet kommer att ske. Regelrådet saknar därutöver redovisning av om det föreligger behov av speciella informationsinsatser och hur sådana i så fall ser ut.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar, men att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

## **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen uppges att föreskrifterna gäller sådana institut (banker med flera) som enligt lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem är skyldiga att ge tillgång till uppgifter i det automatiska konto- och värdefackssystemet. Det uppges att konto- och värdefackssystemet träffar omkring 150 institut (kreditinstitut och värdepappersbolag) och att dessa varierar i storlek och omsättning.

Regelrådet anser att redovisningen av företagens storlek är otillräcklig och att förslagsställaren borde ha kunnat redovisa antingen ett mer utvecklat kvalitativt resonemang eller i siffror visat på företagens storlek.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och bransch är tillräcklig och därmed godtagbar, men att redovisningen av företagens storlek är bristfällig.

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

### *Administrativa kostnader*

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av om det förekommer administrativa kostnader för berörda företag. Regelrådet kan inte utesluta att sådana kostnader finns, då det saknas förklaringar till exempelvis vad instituten kommer att behöva vidta för åtgärder för att kunna svara på mottagna frågor inom tio sekunder, hur en anmälan till Skatteverket av avbrott ska kunna gå till, hur utbytet av tekniska nycklar är tänkt att gå till och så vidare.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen uppges att berörda institut är skyldiga att ge tillgång till uppgifter i det automatiska konto- och värdefackssystemet enligt lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem. Skatteverkets förslag till myndighetsföreskrifter avser hur uppgifterna ska lämnas för att den tekniska plattformen ska fungera; kommunikationssätt, autentisering och auktorisering och ombyte av tekniska nycklar och certifikat, vilket, enligt förslagsställaren, inte leder till någon tillkommande kostnad eller olägenhet för berörda institut. Vidare anges att föreskrifterna också avser att svar ska lämnas inom 10 sekunder och att instituten normalt ska vara anslutna till systemet varje dag kl. 04-23 (svensk tid) samt att längre planerade avbrott ska anmälas minst fem arbetsdagar i förväg till Skatteverket. Förslagsställaren uppger att inte heller detta kan sägas medföra tillkommande kostnader för instituten utöver vad som följer av lagen. Förslagsställaren uppger att enligt lagen sägs att uppgifterna ska vara direkt och omedelbart tillgängliga för sökning (1 § första stycket och 2 § andra stycket lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem). Förslagsställaren anser att föreskrifterna i den delen klargör vad som förväntas av instituten.

Vidare uppges att när det gäller kravet på instituten att logga mottagna frågor och lämnade svar och spara dessa uppgifter i fem år avses automatisk förteckning över händelser och uppgifter om dem i den ordning de inträffar.

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av vilka andra kostnader som uppstår till följd av förslaget och hur förslaget påverkar företagens verksamhet. Regelrådet kan vidare konstatera att förslagsställaren anser att det är lagen i sig som medför att kostnaderna uppstår och inte myndighetens föreskriftsförslag. Regelrådet delar inte den uppfattningen, då det av nu remitterade myndighetsföreskrifter framgår en rad detaljer som eventuellt påverkar företagens kostnader och som inte framgår av nämnda lag. Som exempel framgår av föreskriftsförslaget att kommunikation med Skatteverket ska ske genom kommunikationstjänsten Swedish Government Secure Intranet och protokollet TLS och REST/XML utan att det förklaras närmare om sådan tjänst redan finns hos berörda företag eller måste införskaffas och i så fall till vilken kostnad. Likaså krävs Transport Layer Security (TLS) med märkspråket Representational State Transfer Extensible Markup Language (REST/XML) för kommunikation med Skatteverket gällande uppgifter i konto- och värdefackssystemet. Samma sak gäller i fråga om autentisering och auktorisering av anslutningen med Mutual authentication TLS (m-TLS) och OAuth2 Client credential grant.

Enligt vad Regelrådet erfar är det en mycket avancerad teknisk plattform som berörda institut kommer att behöva bygga för att kunna efterleva uppgiftslämnarkraven. Vidare att det är mycket olika hur långt instituten har hunnit i sin it-utveckling och att det för vissa institut kommer att ta avsevärt längre tid att kunna och hinna bygga en teknisk plattform som svarar mot kraven. Sammantaget betyder det att det utöver en betydande kostnad för att införskaffa den tekniska plattformen även finns en betydande alternativkostnad när annan verksamhet måste nedprioriteras och att kostnaderna ser mycket olika ut beroende på hur väl framme de olika instituten ligger i sin it-utveckling.

Av föreskriftsförslaget framgår en rad detaljer utöver de exempel som Regelrådet nämner ovan och som inte finns i lagen om konto- och värdefackssystem. Förslagsställaren borde här för vart och ett av kraven ha förklarat vad berörda företag behöver göra i praktiken för att kunna leva upp till kraven i förslaget och vilka kostnader samt vilken verksamhetspåverkan som detta medför.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är bristfällig.

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

I konsekvensutredningen uppges att föreskrifterna medför att konto- och värdefackssystemet införs, vilket i sig bidrar till att öka effektiviteten i myndigheternas arbete med att till exempel motverka penningtvätt och finansiering av terrorism, ekonomisk brottslighet och skatteundandraganden. Det uppges att berörda institut verkar under samma förutsättningar och att systemet därför inte påverkar konkurrensen mellan instituten. Det uppges vidare att förslaget inte bedöms påverka små företags arbetsförutsättningar eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Regelrådet anser att redovisningen är otillräcklig. Det är oklart vad förslagsställaren avser med att instituten verkar under samma förutsättningar och varför kraven som nu införs inte påverkar konkurrensen mellan instituten. Som Regelrådet uppgett under rubriken för *Andra kostnader och verksamhet* erfar Regelrådet att berörda institut har mycket olika it-tekniska förutsättningar att klara uppgiftslämnarkraven i föreskrifterna. Det är viktigt att förslagsställaren i sin redovisning är tydlig med vad som avses och motiverar sina bedömningar.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

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

Regelrådet kan konstatera att det saknas tydlig redovisning av om övrig påverkan finns på berörda företag, även om detta till viss del beskrivs gällande små företag i förhållande till stora. Då konsekvensutredningen uppvisar flera brister vad gäller påverkan på berörda företag kan Regelrådet inte utesluta att det finns ytterligare påverkan.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att förslaget inte har någon inverkan på små företags arbetsförutsättningar eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Regelrådet väljer att förstå redovisningen som att förslagsställaren inte har funnit anledning att ta särskilda hänsyn till små företag vid utformningen av föreskriftsförslaget. Regelrådet anser likväl att det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om redovisningen hade varit tydligare och vill därutöver erinra om att bedömningar alltid ska motiveras. Att utelämna sådan redovisning är en brist.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning inte är fullständig och därmed bristfällig.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att endast ett fåtal punkter i konsekvensutredningen redovisas på ett godtagbart sätt.

Regelrådet finner därför 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 13 oktober 2021.

I beslutet deltog: Samuel Engblom, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Annika LeBlanc.



Samuel Engblom  
Ordförande

Annika LeBlanc  
Föredragande