

Till:
Finansdepartementet
E-post: sofia.karlsson.wramsmyr@regeringskansliet.se
markus.forsman@regeringskansliet.se

Datum: 2021-08-24

Yttrande

Dnr. -

EU-kommissionens lagstiftningspaket¹ för att stärka EU:s regler för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

1. Sammanfattning

Svenska försäkringsförmedlares förening (SFM) uppskattar möjligheten att genom detta yttrande, och på ett förhållandevis tidigt stadium, lämna synpunkter på de förslag på lagstiftningsakter som lämnats av EU-kommissionen. SFM uppskattar särskilt möjligheten som finansdepartementet öppnat för, att inkomma med ytterligare synpunkter i det fortsatta arbetet.

Som företrädare för försäkringsförmedlare i Sverige, är det av särskilt vikt för SFM att kommentera de delar som påverkar små- och medelstora livförsäkringsförmedlare. Detta är en gruppering som varit föremål för en stadig konsolidering i marknaden efter de senaste årens regleringar med anledning av IDD, Mifid2, GDPR, AML-direktiven, PRIIPS med flera. SFM är en av sju branschorganisationer som aktivt arbetar med att ta fram vägledning genom Simpt (Svenska institutet mot penningtvätt). Behovet av vägledning är inte oväsentligt då flera delar av regelverket utgör grund för bedömning utifrån aktörens och dess kunders art, storlek och komplexitet. Genom vägledning uppnår branschen en sund balans mellan ett robust riskbaserat regelverk och praktisk tillämpning med rimlig administrativ börda.

EU-kommissionens ambition att stärka ramverket för att motverka finansiering av terrorism är mycket motiverat mot bakgrund av att kreativiteten i brottslig aktivitet, med tillhörande kapitalflöden, ständigt utvecklas. Regelverket i dess helhet bedöms kunna börja tillämpas från och med slutet av 2025. Om fyra år bedöms alltså EU ha en ny direkt verkande förordning på området. Det finns en inte oväsentlig utmaning i att hålla detaljerade och direkt verkande regler aktuella, i stället för ett ramverk som i större utsträckning präglas av en riskbaserad ansats och som förändras i takt med att modus för penningtvätt och terroristfinansiering förändras.

En fundamental del som tyvärr inte verkat prägla det regelverk som nu föreslagits, är proportionalitet och riskbaserat förhållningssätt. SFM vill slå vakt om att det är en bred flora av aktörer som faller under regelverket och att det krävs betydligt större riskbaserad prägel än vad förslaget till regelverk ger. Därför är det av vikt att Sverige driver en linje som är an-

¹ Hädanefter ”Regelverket”

passningsbar efter svenska förhållanden, och som samtidigt inte motverkar gemenskapslagstiftningen i sig.

SFM vill särskilt lyfta fram vikten av att Sverige verkar för:

- Att regleringen i största möjliga utsträckning är riskbaserad, tar hänsyn till proportionalitet och företrädevis sker via direktiv istället för förordning.
- Att Sverige står bakom starka regleringar för att kundkännedom ska säkerställas men att Sverige verkar för att de delar som avser organisation och transaktionsmonitorering är riskbaserade i så stor utsträckning som möjligt.
- Att Sverige i synnerhet lägger vikt vid att de uppgifter som ligger på den roll som benämns 'compliance function', för småföretagare kan outsourcas enligt artikel 40, i synnerhet i de uppgifter som åligger 'compliance officer'.
- Att Sverige, i enlighet med förslag till artikel 2 (3), fastställer att regelverket ska omfatta försäkringsförmedlare i den utsträckning dessa distribuerar livförsäkring och att Sverige säkerställer att tjänstepension såsom definierat i nationell lagstiftning, distribuerad av tjänstepensionsföretag, livförsäkringsföretag och av försäkringsförmedlare, är undantagen regelverket.

Ett område som är väl lämpad för lokala hänsyn, är svensk tjänstepension. Det finns legitima skäl för undantag från regelverket, både för produkten i sig såsom definierad enligt Inkomstskattelagen (1999:1229) och den verksamhet som är förknippad med dessa produkter, tjänstepensionsverksamhet² – inklusive distribution/förmedling av dessa produkter.

Svensk tjänstepension är, på samma sätt som andra medlemsstaters pensionssystem, utformad efter lokala förutsättningar vad gäller skatt, socialförsäkring med mera. För närvarande omfattas inte tjänstepensionsföretag, på väldigt goda grunder, av befintligt regelverk. SFM anser att detta bör, av riskbaserade skäl, utsträckas till att gälla för tjänstepensionsprodukten som sådan, oavsett om den förvaltas inom ett tjänstepensionsföretag, ett livförsäkringsföretag eller i distributionen som sker via en livförsäkringsförmedlare. Svenska tjänstepensioner är en central del av svenska medborgares framtida levnadsstandard, varmed ett undantag enligt SFM:s förslag skulle minska kostnadsuttaget och bidra till högre svenska tjänstepensioner.

SFM utvecklar dessa synpunkter nedan tillsammans med ytterligare ett antal kommentarer för fortsatt arbete med regelverket.

2. Förslaget om "REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing"

Sammantaget ser SFM att Sverige i det kommande arbetet bör lägga vikt vid:

- **Att regleringen i största möjliga utsträckning blir riskbaserad, tar hänsyn till proportionalitet och företrädevis sker via direktiv istället för förordning.**

EU-kommissionens ambition att stärka ramverket för att motverka finansiering av terrorism är motiverat mot bakgrund av kreativiteten i brottslig aktivitet, med tillhörande kapitalflöden, ständigt utvecklas. Regelverket i dess helhet bedöms kunna börja tillämpas från och med slutet av 2025. Om fyra år bedöms EU ha en ny direkt verkande förordning på området. Det finns en inte oväsentlig utmaning i att hålla de-

² Denna kan bedrivas av tjänstepensionsföretag eller livförsäkringsföretag.

taljerade och direkt verkande regler aktuella, i stället för ett ramverk som i större utsträckning präglas av en riskbaserad ansats och som förändras i takt med att modus för penningtvätt och terroristfinansiering förändras. En fundamental del, som tyvärr inte verkat prägla det regelverk som nu föreslagits, är proportionalitet och riskbaserat arbetssätt.

I ingress (2) till nuvarande direktiv³ framgår: *Samtidigt bör målsättningarna att skydda samhället från brott och att skydda stabiliteten och integriteten i unionens finansiella system vägas mot behovet av att skapa ett regelverk som låter bolag utöka sin affärsverksamhet utan att ådra sig oproportionerliga kostnader för efterlevnad.* Motsvarande, balanserade, lydelse saknas i förslaget till nytt regelverk. SFM vill därför slå vakt om att det är en bred flora av aktörer som faller under regelverket och att det krävs betydligt större riskbaserad prägel än vad förslaget till regelverk ger. Därför är det av vikt att Sverige driver en linje som är anpassningsbar efter svenska förhållanden, och som samtidigt inte motverkar gemenskapslagstiftningen i sig. Principiellt invänder därför SFM mot att regelverket tar formen av EU-förordning och förespråkar i stället att i större utsträckning reglera via EU-direktiv.

Under avsnittet "Collection and use of expertise" framgår att den myndighet som inhämtat information om tillämpningen av befintligt regelverk, är Europeiska bankmyndigheten, EBA. Detta utgör skäl för försiktighet när slutsatser dras utifrån de förslag som presenteras och som kommer att träffa andra än banksektorn, däribland livförsäkringsförmedlare. Det finns sammantaget flera skäl som talar för att Sverige säkerställer en utveckling av regelverket genom direktivform framför förordning.

- **Att Sverige fortsatt verkar för förbättrade regleringar för kundkännedom och att Sverige verkar för att de delar som avser organisation och transaktionsmonitorering är riskbaserade i så stor utsträckning som möjligt.**

I sammanhanget ser SFM skäl att kort beskriva livförsäkringsförmedlares verksamhet något. Verksamheten består i huvudsak i att, genom rådgivning om försäkringskydd och finansiella placeringar i försäkring, skapa bästa förutsättningar för en så hög levnadsstandard som möjligt för kunderna, nu och under den framtida pensionen. Till skillnad från andra aktörer på den finansiella marknaden, har livförsäkringsförmedlaren en platt organisation. För små och medelstora livförsäkringsförmedlare består styrelse och ledning typiskt sett av de personer som även lämnar rådgivning till kunder. Det är en av de faktorer som bidrar till en kostnadseffektiv rådgivning till kunder och kostnadseffektiv distribution för försäkringsföretag. Livförsäkringsförmedlare bidrar till att nya och utländska försäkringsbolag kan etablera sig och nå ut till kunder, utan omfattande investeringar i egen distributörsorganisation. På så vis underlättar livförsäkringsförmedlare, för de försäkringsbolag som har lämpliga produkter, att etablera sig i Sverige.

Livförsäkringsförmedlare, likt flera andra aktörer på de finansiella marknaderna, har ett mellanmansförhållande till kund och olika bolag som tillhandahåller produkten. På grund av denna konstruktion kan kunden välja att betala in premier självständigt till försäkringsbolaget eller ge uppdraget till sin försäkringsförmedlare. Det leder också till att information om kundkännedom, som regel finns hos livförsäkringsförmedlare, försäkringsbolaget och den bank från vilket kundens konto för premiedragningar finns. Den nu nämnda rollen leder även till att den enda part som har full in-

³ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 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.

syn i transaktionerna inom försäkringen, är försäkringsbolaget. Nuvarande regelverk skapar emellertid ett självständigt ansvar för försäkringsbolaget, för försäkringsförmedlaren och den bank som sparkapitalet överförs från.

Ovan verklighetsbeskrivning är viktig att ha med sig i diskussionen om motverkande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Livförsäkringsförmedlaren gör ett otroligt viktigt arbete i att ta in och upprätthålla god kundkänedom om dess kunder. Det vore däremot lämpligt och relevant, att Sverige verkar för att de delar som avser transaktionsmonitorering och organisation är riskbaserade i så stor utsträckning som möjligt för att undvika mindre meningsfulla, dubblerande och detaljerade regleringar som får ett begränsat värde för motverkande av penningtvätt och finansiering av terrorism.

- **Att Sverige i synnerhet lägger vikt vid att de uppgifter som ligger på den roll som benämns 'compliance function', för småföretagare kan outsourcas enligt artikel 40, i synnerhet i de uppgifter som åligger 'compliance officer'.**

Artikel 40 måste medge outsourcing avseende de uppgifter och den funktion som regleras i artikel 9, så att småföretagare kan uppdra åt en extern leverantör att utföra de uppgifter som åligger centralt funktionsansvarig i bolaget. Detta kan med fördel vara beroende av verksamhetens typ, storlek och komplexitet.

En Compliance funktion/funktion för regelefterlevnad under exempelvis Försäkringsrörelselagen (2010:2043) eller lag (2007:528) om värdepappersmarknad, är en från den direkt affärsdrivande verksamheten, oberoende funktion med flertalet uppgifter kopplade till bolagets regelefterlevnad. 'Compliance function' är inte lika tydligt uttryckt i Direktiv (EU) 2015/849⁴ och har i Sverige implementerats i huvudsak genom rollen 'Centralt funktionsansvarig' och 'Särskilt utsedd befattningshavare'. I nuvarande svensk implementering finns det en, för småföretagare, omöjlig förväntan om att 'Centralt funktionsansvarig' ska vara både oberoende från den direkt affärsdrivande verksamheten och vara placerad inom bolaget. Såsom 'Compliance function' regleras i artikel 9, med en person i bolaget som ska vara 'Compliance manager' och en/tillika 'Compliance officer', kommer det bli än svårare att implementera för småföretagare. Enligt artikel 9.6 synes lättnader endast medges för juridiska personer med endast en anställd, det är för snävt.

Det är viktigt att regelverket är riskbaserat eftersom det ska kunna implementeras av många olika typer av aktörer på marknaden. För en liten aktör, som livförsäkringsförmedlare ofta är, blir den här typen av regler som tydligt pekar ut hur en viss funktion ska vara placerad, oproportionerligt betungande. SFM invänder inte mot de uppgifter som ska utföras i enlighet med artikeln, men menar att det för vissa aktörer finns ett behov av flexibilitet avseende vem som kan utföra dessa uppgifter, där livförsäkringsförmedlare är en sådan aktör.

SFM har i andra sammanhang⁵ lyft fram en helt nödvändig justering i nuvarande regelverk, det vill säga möjligheten att uppdra åt en extern leverantör att utföra de uppgifter som åligger centralt funktionsansvarig i bolaget. Nu har Sverige möjligheten att, inom ramen för artikel 40, införa en möjlighet till outsourcing. SFM bedömer

⁴ Artikel 8 a), EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 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

⁵SFM:s yttrande över Förslag till ändringar Finansinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Finansinspektionens dnr 19-13541 (2019-11-05).

att nuvarande lydelse i artikel 40 inte medger sådan outsourcing då punkt 1 hänvisar till enbart 'customer due diligence' förfaranden, samtidigt som förbuden i punkterna 2a)-f) utgör kärnuppgifter för 'compliance function'.

Det är inte praktiskt möjligt för ett företag med exempelvis 10 anställda livförsäkringsförmedlare, att anställa en heltidsresurs för att utföra de uppgifter som åligger funktionen enligt artikel 9. Via uppdragsavtal/outsourcing kan däremot dessa små, och särskilt för landsbygden viktiga, aktörer få tillgång till specialistkompetens i den resursomfattning som vid var tid krävs. Det yttersta ansvaret för efterlevnad av artikel 9 ska naturligtvis alltid ligga kvar hos berört bolag. Det vore däremot lämpligt och rimligt att öppna upp för att försäkringsförmedlare, och möjligen andra aktörer, som är småföretag⁶, att via outsourcing anlita uppdragstagare för att fullgöra uppgifterna i artikel 9. Detta skulle kunna ske genom en ny punkt 5 i artikel 40.

- **Att Sverige, i enlighet med förslag till artikel 2 (3), fastställer att regelverket ska omfatta försäkringsförmedlare i den utsträckning dessa distribuerar livförsäkring och att Sverige säkerställer att tjänstepension såsom definierat i nationell lagstiftning, distribuerad av tjänstepensionsföretag, livförsäkringsföretag och av försäkringsförmedlare, är undantagen regelverket.**

*Försäkringsförmedlare omfattas av penningtvättslagen enbart till den del verksamheten avser livförsäkringar.*⁷ Tolkat utifrån ett skatterättsligt perspektiv skulle därmed försäkringsförmedlare som förmedlare tjänstepension vara undantagna regelverket redan idag. Detta är dock en väl extensiv tolkning eftersom definitionen livförsäkring här knyter an till det näringsrättsliga begreppet. Däremot är tjänstepensionsföretag som tillhandahåller svensk tjänstepension redan idag undantagna, på fullt rimliga och riskbaserade grunder.⁸

I Sverige är det rimligt att knyta undantaget till de försäkringar som uppfyller de särskilda villkor som anges i 58 kap. 4–16 b §§ inkomstskattelagen (1999:1229) och därför är att anse som en pensionsförsäkring, förutsatt att pensionsförmånerna följer av ett anställningsförhållande. Undantaget är riskmässigt motiverat och i övrigt instämmer SFM i Svensk Försäkrings remissvar⁹, med särskilt vikt på de delar som beskriver den låga risk som är förknippad med tjänstepension.

För att uppnå önskad effekt i den del det berör försäkringsförmedlare, kan bisatsen i artikel 2 (6) (c) justeras enligt följand: "... and other services related to insurance based investment products and private pensions as referred to in point (e) of Article 2(2) of Regulation (EU) No 1286/2014."

På detta vis bedöms svenska kapitalförsäkringar och privat pensionssparande fortsatt omfattas, men inte svenska tjänstepensioner.

- **Att Sverige verkar för större inslag av riskbaserat förhållningssätt i artikel 16, 18, 19 i kombination med artikel 17 om Customer due diligence och Simplified customer due diligence measures, men även artikel 27.**

En skärpning i den förslagna förordningen är att verklig huvudmans identitet kontrolleras/verifieras på samma sätt som en fysisk kund. Där förenklade åtgärder inte är tillämpliga ska detta göras innan affärsförbindelsen upprättas, vid förenklade åtgär-

⁶ Enligt definition från Tillväxtverket och med grund i Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

⁷ Prop 2016/17:173 Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, s. 390.

⁸ Jfr. resonemang i prop. 2018/19:158 s. 656, 657 och 680.

⁹ Yttrande, 2021-08-23, avsnitt 2.2 Penningtvättsregelverket bör inte tillämpas på tjänstepensionsverksamhet.

der ska det göras inom 30 dagar. Detta kommer att bli praktiskt svårt att genomföra i många fall oavsett storlek på verksamhetsutövaren. SFM var av uppfattningen att de centrala register som upprättats över verkliga huvudmän hade till syfte just att den här typen av verifiering av identitet inte skulle vara nödvändig. Skärpningen kan medföra risk för att ge affärsmässig fördel till de aktörer som aktivt väljer att inte följa regeln, då de kommer att kunna hantera nya kunder mycket snabbare och enklare.

Vidare vill SFM även här lyfta vikten av ett riskbaserat förhållnings sätt. Det finns fördelar med att förtydliga vilka förenklade åtgärder som är tillåtna och när. Men det finns också en risk för att reglerna, formulerade på det här sättet, blir för fyrkantiga och inte medför möjlighet att faktiskt arbeta riskbaserat.

- **Säkerställa att artikel 34 är proportionell utifrån om kännedom om förmånstagare finns eller inte.**

Såsom artikel 34 är utformad, med hänvisning till 'obliged entities', ställs för livförsäkringsförmedlarna orimliga krav på kontroll av förmånstagare, eftersom hanteringen av utbetalning till dessa sker av försäkringsföretaget och en försäkringstagare kan byta förmånstagare utan livförsäkringsförmedlarens kännedom. I de fall som livförsäkringsförmedlaren har kännedom, är det rimligt att en skyldighet finns däremot, och möjligen ligger det i begreppet "reasonable measures", även om det inte är tydligt.

3. Förslaget om "DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849"

Sammantaget ser SFM att Sverige i det kommande arbetet bör lägga vikt vid:

- Regelverk för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism ska vara riskbaserade för att tillräckliga åtgärder ska vidtas utifrån den höga eller låga risk en viss kundrelation är förknippad med. Vid revideringen av svensk lagstiftning¹⁰ avskaffades därför det tidigare undantag som varit gällande bland annat vissa livförsäkringar. Det är skäligt och lämpligt att kapitalförsäkringar omfattas av regelverket även framgent, även om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism måste bedömas mot bakgrund av att det inte är möjligt med kontantinsättningar i försäkring och om tecknandet sker via en livförsäkringsförmedlare, har som regel både en bank och ett livförsäkringsföretag även kontroll över kundkännedom på försäkringstagaren. Däremot har det förekommit diskussioner på EU-nivå om optionen att analysera om motsvarande regelverk för sakförsäkringssektorn bör införas. Detta är en åtgärd som vore både meningslös och direkt strida mot ett riskbaserat förhållnings sätt. I den utsträckning denna typ av reglering är relevant, omfattas redan sakförsäkringssektorn genom de regler som gäller för att motverka finansiering av terrorism med stöd av lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Detta innebär att krav för tillräckliga åtgärder i samband med skadereglering redan finns, och det finns inte sådana risker som föranleder ytterligare krav på området.
- Resonemangen om behovet av proportionalitet och riskbaserat arbetssätt i avsnitt 2 gör sig även gällande i de delar som berör förslag till direktiv.

¹⁰ Prop. 2016/17:173.

4. Förslaget om "REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010"

Sammantaget ser SFM att Sverige i det kommande arbetet bör lägga vikt vid:

- En enkel och riskbaserad finansieringsmodell av den nya europeiska tillsynsmyndigheten, utan att göra avkall på behovet av sektorspecifik kompetens av de många sektorer som kommer att omfattas av myndighetens regleringar och tillsyn. Det får i grunden anses ekonomiskt och tillsynsmässigt motiverat att samordna området för motverkande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Mot bakgrund av erfarenheter hittills är SFM oroad över att samtliga sektorer "dras över en och samma kam", särskilt mot bakgrund av att förslagen som lagts fram går i tydlig riktning att vara allt mindre riskbaserade och mer av karaktären fullharmonisering. Detta är och kommer bli problematiskt för försäkringsförmedlarbranschen och kommer i förlängningen sannolikt leda till omotiverat högre kostnader för kunder till små- och medelstora försäkringsförmedlare, än vad det redan innebär för stora och etablerade finansiella grupper och koncerner.
- Det får anses vara mycket sannolikt att nationell tillsyn kommer att behöva följa motsvarande organisation som etableras på EU-nivå. Såvitt SFM har förstått, finns för närvarande motsvarande dedikerade organisation inom Finansinspektionen. Resursfrågan när det kommer till sektorspecifik kompetens i gränslandet mellan försäkring och penningtvätt, är emellertid något som SFM redan observerat som en utmaning. Detta har bland annat kommit till uttryck i hur sektorn i sig, och risker i sektorn, för livförsäkringsförmedlare beskrivits i Sveriges nationella riskbedömning.¹¹

Stockholm, den 24 augusti 2021,

Karin Lindblad
VD, SFM

Per Johan Gidlund
Chefsjurist, SFM

¹¹ Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021.