

Høring - forslag til endringer i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften

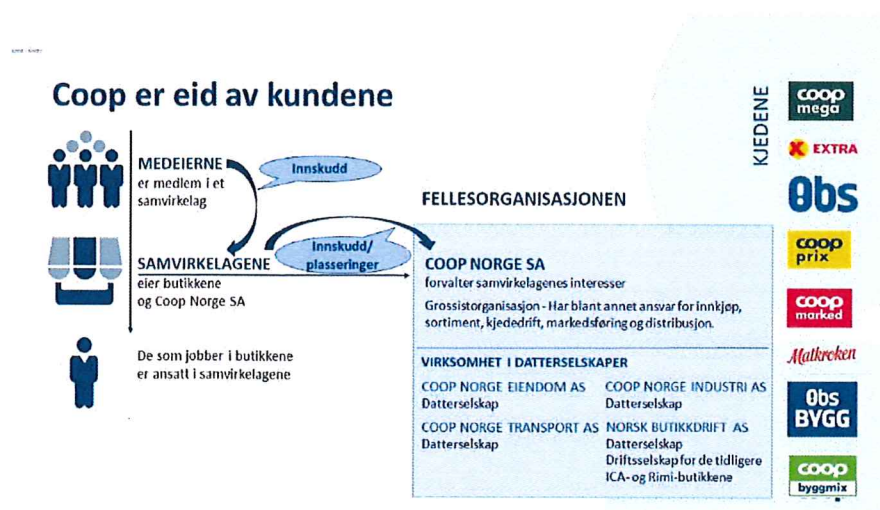
1 Innledning

Finansdepartementet sendte den 17. desember 2019 på høring et høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet om endringer av hvitvaskingsloven og –forskriften. Forslaget omfatter bl.a. å underlegge samvirkeforetaks innskuddsvirksomhet hvitvaskingsloven. Høringsfristen er 23. mars 2020.

Coop er et medlemseid samvirke innen varehandelen med formål å skaffe medlemmene varer og tjenester til konkurransedyktige priser og kvalitet. Coop har til sammen om lag 1,8 millioner medlemmer fordelt på 71 samvirkelag, som hver er én juridisk enhet. Samvirkelagene i Coop driver om lag 1 250 dagligvarebutikker innenfor seks kjedekonsepter: Obs, Extra, Coop Prix, Coop Mega, Coop Marked og Matkroken. I tillegg driver Coop byggevarehus i kjedene Obs Bygg og Coop Byggmix. Coop er den nest største dagligvareaktøren i Norge, med en markedsandel på om lag 29,5 % og har over 28 000 ansatte på landsbasis. En del av verdiskapningen blir hvert år fordelt til medlemmene i form av kjøpeutbytte basert på deres handel med samvirkelagene. Som utøver av delingsøkonomi skiller Coop seg på denne måte fra andre aktører i dagligvarebransjen.

Coop er organisert nedenfra og opp i et føderativt samvirke. Samvirkelagene i Coop er primærsamvirker og eier sekundærsamvirket Coop Norge SA. Coop Norge SA er fellesorganisasjonen som forvalter og ivaretar sentrale fellesoppgaver for samvirkelagene.

Figur 1 Organisering av Coop



Coop Norge SA vil på vegne av Coop med dette knytte kommentarer til høringsnotatet.

Coop Norge SA Hovedkontor

Postboks 21 Haugenstua, N-0915 Oslo – Norge
 Besøksadresse: Østre Aker vei 264, 0977 Oslo
 Telefon +47 22 89 95 95 – Bankgiro 9373.05.01232
 www.coop.no

2 Innskuddsvirksomheten i samvirkelagene

Innskuddsvirksomheten i Coop er både en finansieringskilde for samvirkelagene og et spareprodukt for medlemmene i Coop. Samlede kundeinnskudd i samvirkelagene i Coop er på om lag kr 11,5 milliarder, men størrelsen på de enkelte samvirkelagenes virksomheter, og dermed deres innskuddsvirksomhet, varierer betydelig. Samvirkelagenes Garantifond er etablert som en del av innskuddsordningen, som garanterer for innskudd opp til kr 2 millioner per medlem. Med medlemskapet i Samvirkelagenes Garantifond AL følger også plikten til å plassere den del av samvirkelagets midler som ikke anvendes i egen virksomhet i Coop Norge SA for å sikre forsvarlig forvaltning av innskuddsmidlene. Plasseringsplikten er nedfelt både i samvirkelagenes vedtekter og vedtekter for Samvirkelagenes Garantifond AL. Innskuddsordningen i Coop har historisk fungert godt og etter hensikten.

I motsetning til banker som tar imot innskudd, driver ikke samvirkelagene i Coop med finansieringsvirksomhet, men derimot med butikkdrift som sin kjernevirksomhet. Innskuddene er kun i norsk valuta, og består, foruten av reelle innskudd, av opptjent kjøpeutbytte og medlemsbonus (i høringsnotatet omtalt som opptjente fordeler). I motsetning til banker tilbyr heller ikke samvirkelagene i Coop brukskonto eller yter betalingstjenester. Det er følgelig ikke anledning til å betale for varer og tjenester fra medlemskonti i Coop, knytte debetkort til innskuddskontoen eller ta ut midler i minibank.

Når det gjelder transaksjoner fra innskuddskonti i Coop skjer disse i det alt vesentligste elektronisk til og fra norske bankkontoer og med identifisering med Bank ID. Selv om samvirkelag ikke er pliktig til å ta imot kontantsinnskudd, sml. finansforetaksloven § 16-4, så har kontantinnskudd og -uttak tradisjonelt vært et tilbud fra samvirkelagenes butikker til foreninger, idrettslag og andre i lokalsamfunnet. Volumene av kontanttransaksjoner er imidlertid begrenset og det er flere samvirkelag som ikke lenger tilbyr kontantinnskudd og -uttak overhodet. For de samvirkelag som tilbyr kontantinnskudd og -uttak i butikker er det fastsatt interne retningslinjer som blant annet innebærer beløpsgrenser og krav til legitimasjon.

Med henvisning til Finanstilsynets risikovurdering for hvitvasking og terrorfinansiering av juli 2019 påpeker Finanstilsynet i høringsnotatet at innskudd (generelt) er vurdert å være et produkt som er sårbart for hvitvasking. Etter Coop Norge SAs syn er imidlertid ikke risikoen for hvitvasking i samvirkelagenes innskuddsvirksomhet sammenfallende med risikoen for hvitvasking gjennom bankenes innskuddsvirksomhet. Det vises til momentene ovenfor, herunder at samvirkelag ikke er pliktig til å ta imot kontantinnskudd, at flere samvirkelag ikke tar imot kontantinnskudd overhodet, at transaksjoner fra innskuddskonti i Coop i det alt vesentligste skjer elektronisk og er underlagt bankenes transaksjonsovervåkning, at samvirkelagene kun tilbyr innskudd og ikke andre finansprodukter og at samvirkelagene har fastsatt interne retningslinjer for innskuddsvirksomheten. Basert på ovennevnte er Coop Norge SA av den oppfatning at risikoen for hvitvasking i samvirkelag stiller seg annerledes enn for banker og andre foretak som i dag er underlagt hvitvaskingsloven.

Høringsnotatet belyser enkelte elementer av samvirkelagenes innskuddsvirksomhet, men etterlater et klart inntrykk av at ulikhetene mellom bankenes og samvirkelagenes innskuddsvirksomhet, og dermed ulik risiko for hvitvasking, ikke er tilstrekkelig vurdert eller utredet. Konkurransenvirkninger er heller ikke belyst. Sammenholdt med de betydelige kostnadene som må påregnes dersom lovforslaget fremmes, både knyttet til den første gjennomføringen av regelverket og senere kostnader til løpende etterlevelse av regelverket, mener Coop Norge SA at forslaget om å underlegge samvirkelagenes innskuddsvirksomhet hvitvaskingsloven må utredes nærmere.

3 Tilpasninger dersom samvirkeforetakenes innskuddsvirksomhet underlegges hvitvaskingsloven

3.1 Innledning

Dersom departementet likevel velger å fremme forslaget om å underlegge samvirkelagenes innskuddsvirksomhet hvitvaskingsloven uten nærmere utredelse, er det viktig at samvirkelagenes innskuddsvirksomhet blir underlagt hvitvaskingsloven på en hensiktsmessig og formålstjenlig måte, i tråd med hovedprinsippene om risikobasert og ressurseffektiv bekjempelse av hvitvasking. Coop Norge SA bemerker at samvirkelag ikke ble spesifikt opplistet som rapporteringspliktige foretak i EUs hvitvaskingsdirektiv og at samvirkelag ikke ble diskutert i motivene til direktivet. Det legges derfor til grunn at direktivet primært ble utarbeidet med henblikk på juridiske enheter annet enn samvirke. Høringsnotatet utreder heller ikke hvordan hvitvaskingsloven med tilhørende forskrift vil få anvendelse på en organisasjonsform som er annerledes enn det regelverket er ment til å favne.

Ved en eventuell implementering av regelverket for samvirkeforetak er det følgelig helt sentralt at det, foruten hensynet til bekjempelse av hvitvasking, gjøres hensiktsmessige tilpasninger for å ivareta samvirkenes særegne foretaksmodell.

I punktene 3.2 – 3.5 nedenfor vil Coop Norge SA redegjøre for samvirkelagenes interesser og komme med noen forslag til tilpasninger og justeringer i hvitvaskingsloven og/eller -forskriften som etter Coops syn bør hensyntas for samvirkeforetak.

3.2 Føderative samvirker

Som nevnt innledningsvis er Coop Norge SA eid av samvirkelagene gjennom medlemskap. Samvirkelagene er primærsamvirker, mens Coop Norge SA er et sekundærsamvirke. Sammen utgjør disse et føderativt samvirke, jf. samvirkelova § 4. Coop Norge SA har ikke egen innskuddsvirksomhet, men forestår innkjøp, kjededrift, markedsføring, logistikk, IT-tjenester og ulike tjenester på vegne av samvirkelagene. Coop Norge SA har også ansvar for felles medlemssystemer for samvirkelagene i Coop, brukergrensesnittet mot medlemmene på coop.no, forvaltning av coop.no, samt ansvar for felles IT systemer og utforming av rutiner og prosesser knyttet til etablering av medlemskap og gjennomføring av innskudd og uttak fra medlemskonti.

Finanstilsynets forslag til lovendringer i sin nåværende form er ikke tydelig på lovens anvendelse med hensyn til organisering av et føderativt samvirke. For å unngå usikkerhet foreslår Coop Norge SA at departementet tar stilling til handlingsrommet til føderative samvirker i relasjon til forpliktelsene etter hvitvaskingsloven.

I Ot.prp nr. 21 (2006/2007) til samvirkelova side 189 uttaler Justisdepartementet:

«Konsernreglane er velkjende frå selskapslovgivinga. Omsynet til nøytralitet mellom dei forskjellige samanslutningsformene tilseier at også samvirkelova får slike reglar. Dette har også ei lovteknisk side: Lovreglane om dei forskjellige samanslutningsformene bør vere like, dersom ikkje det er særtrekk ved formene som tilseier forskjellig regulering, jf. dei overordna synspunkta i punkt 4.3 ovanfor.

Departementet er samd med utvalet i at lova ikkje bør innehalde fleire særreglar for foretak som inngår i foretaksgrupper, enn det reelt er behov for. Vidare er departementet samd i at det bør gjelde sams reglar for føderative samvirke og konsern så langt det let seg gjere. Departementet ser det som viktig at føderativt samvirke og konsern står fram som to

likeverdige alternativ. Lova bør derfor ikkje ha reglar som klart favoriserer det eine alternativet framfor det andre. Det må vere opp til aktørane sjølve å ta stilling til om det er føderativt samvirke eller konsern som vil gi den mest tenlege organiseringa for vedkomande verksemd. Enkelte skilnader mellom føderativt samvirke og konsern er presentert i utgreiinga punkt 29.2.1 (s. 294 og 295)»

Medlemskapene og finansieringen fra innskuddene er knyttet til det enkelte samvirkelag, og ikke Coop Norge SA. Etter Coop Norge SAs syn er det imidlertid ingen hensyn som tilsier at handlingsrommet for utkontraktering av plikter, utføring av oppgaver og sentralisering skal stå svakere for føderative samvirker sammenlignet med konsern i relasjon til forpliktelsene etter hvitvaskingsloven. Tvert imot mener Coop Norge SA at den nære tilknytningen mellom samvirkelagene og Coop Norge SA, og medlemmene og Coop Norge SA gjennom den digitale kanalen coop.no, tilsier at arbeid med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering i betydelig grad må kunne sentraliseres.

Nye etterlevelseskrev vil være ekstra krevende for de små samvirkelagene som verken har en stor administrasjon, eller tilrettelagte systemer. Det foreslås derfor ved utarbeidelse av ny lovtekst at det bør hensyntas og tilrettelegges for at samvirkelagene i Coop med innskuddsvirksomhet kan ha en felles funksjon for arbeid med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Ettersom Coop Norge SA allerede ivaretar sentrale fellesoppgaver for samvirkelagenes medlems- og innskuddsvirksomhet, innkjøp, vareforsyning og kjededrift vil det være hensiktsmessig at en slik funksjon organiseres i Coop Norge SA, eller i et datterselskap av Coop Norge SA.

Opprettelse av innskuddskonto og kontantinnskudd og -uttak kan skje fysisk i butikk, men tendensen er fallende. De fleste innskuddskonti opprettes i dag digitalt gjennom coop.no, som altså forvaltes av Coop Norge SA. Alle elektroniske overføringer til og fra innskuddskonti initieres av medlemmene fra den digitale kanalen. På denne bakgrunn foreslås det at loven særlig må legge til rette for at kundetiltak og andre plikter etter loven, knyttet til innskuddsvirksomhet i den digitale kanalen må kunne gjennomføres av Coop Norge SA. Det vises til at samvirkelagenes innskuddsvirksomhet består av et ensartet produkt, som i den digitale kanalen behandles likt for alle samvirkelagene. Det vises også til at sentralisering må antas å kunne forenkle tilsynsarbeidet betydelig.

For å unngå merarbeid og usikkerhet for de rapporteringspliktige foreslår Coop Norge SA at reglene i så stor grad som mulig konkret bør angi hvilke bestemmelser/lovkrav som kan utkontrakteres og/eller gjennomføres av sekundærsamvirke, herunder dets datterselskaper. Det foreslås at en slik øvelse gjøres for bestemmelsene om å utføre kundetiltak, løpende oppfølging, undersøkelsesplikt, rapportering og øvrige plikter etter loven.

3.3 Unntak fra krav til elektronisk overvåkning

I høringsnotatet foreslås det ikke å underlegge samvirkelagene krav til elektronisk overvåkingssystem, jf. hvitvaskingsloven § 38. Coop Norge SA foreslår at det utredes nærmere hva unntaket fra krav til elektronisk overvåkning betyr for kravet til løpende oppfølging og undersøkelse av mistenkelige transaksjoner.

3.4 Plikt til å gjennomføre kundetiltak

Hvitvaskingsloven §10 (1) bokstav a stiller krav til gjennomføring av kundetiltak ved etablering av kundeforhold. Finanstilsynet påpeker i høringsnotatet at det kun er reelle innskudd som kan utgjøre hvitvaskingsrisiko. Coop Norge SA er enig i Finanstilsynets vurdering og mener at plikten til å

gjennomføre kundetiltak for samvirkelag kun må gjelde ved etablering av innskuddskonto der det kan plasseres reelle innskudd. Etablering av medlemskap i Coop og opptjening av fordeler representerer ingen hvitvaskingsrisiko og bør således ikke omfattes av plikten til å gjennomføre kundetiltak. Coop Norge SA vil fremheve viktigheten av at en slik presisering tas inn i lovverket slik at etablering av medlemskap kan skje uten at potensielle medlemmer, som ikke ønsker å plassere reelle innskudd, skal underlegges kundetiltak.

Dersom samvirkelagene blir underlagt hvitvaskingsregelverket blir det et spørsmål om samvirkelagene pålegges å gjennomføre kundetiltak for eksisterende medlemmer. Ved utgangen av 2019 hadde samvirkelagene i Coop om lag 1,8 millioner medlemmer med samlede innskudd på rundt kr 11,5 milliarder, som består av reelle innskudd, andelsinnskudd og opptjente fordeler. Det lar seg ikke gjøre å skille mellom de ulike kildene i dagens medlemsmodell. Plikten til å gjennomføre kundetiltak på alle eksisterende medlemmer vil medføre betydelige administrative kostnader, utover lovgivers formål om å forebygge at det finansielle system benyttes til hvitvasking og terrorfinansiering for den reelle innskuddsvirksomheten. Coop Norge SA foreslår derfor at det tas inn en terskelverdi for hvilke eksisterende medlemsforhold som skal være gjenstand for gjennomføring av kundetiltak. Hensett til at svært mange medlemmer har opptjente fordeler over flere år foreslås det at terskelen settes til kr 30 000.

3.5 Overgangsperiode

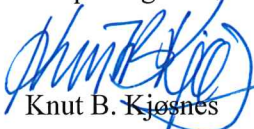
Erfaringer i andre bransjer viser at implementering av krav i hvitvaskingsloven er både tid- og ressurskrevende, særlig når det gjelder legitimering av eksisterende medlemmer og tilpasninger i IT-infrastruktur. Coop Norge SA foreslår at, dersom samvirkelagene blir underlagt hvitvaskingsloven, må det gis en tilstrekkelig overgangsperiode for etablering av rutiner, prosesser, IT-løsninger, legitimering av eksisterende medlemmer og andre tiltak som er nødvendig for å etterleve regelverket. Det vises til at Coop vil bestå av et betydelig antall rapporteringspliktige foretak både i sentrale strøk og distriktene, som potensielt må sette av betydelige ressurser for å implementere og etterleve regelverket.

4 Avsluttende merknader

Coop Norge SA er opptatt av bekjempelse av hvitvasking, men etter Coop Norge SAs syn er ikke tiden moden for å underlegge samvirkelagenes innskuddsvirksomhet hvitvaskingsloven fullstendig uten en nærmere utredning der risiko veies opp mot byrder og konsekvenser. Alternativer som bør utredes, i dialog med Coop og andre samvirkelag, er om eventuell risiko for hvitvasking i samvirkelag kan reduseres ved hjelp av andre tiltak enn å underlegges hvitvaskingsloven, eksempelvis om muligheten til å foreta kontantinnskudd og -uttak fra medlemskonti fjernes, eventuelt kombinert med andre tiltak. Dersom departementet velger å fremme forslaget om å underlegge samvirkelagenes innskuddsvirksomhet hvitvaskingsloven uten nærmere utredelse, bes det om at våre kommentarer inntatt i dette høringssvaret, samt eventuelle andre forhold som kan ivareta samvirke som foretaksform, hensyntas.

Med vennlig hilsen

Coop Norge SA


Knut B. Kjesnes
Juridisk direktør