

2021-06-15

Till
Kammarrätten i Stockholm
Rotel 034

Endast per e-post

Mål nr 2334-21

YTTRANDE

Länsstyrelsen i Stockholms län, enheten för tillsyn ./ AB Nymans Ur 1851

Som ombud för AB Nymans Ur 1851 ("Bolaget") får undertecknade inkomma med yttrande över Länsstyrelsen i Stockholms län ("Länsstyrelsen") överklagande av Förvaltningsrätten i Stockholms dom av den 26 februari 2021 i mål nr 23805-20, enligt följande.

1. INSTÄLLNING

1. Bolaget motsätter sig en ändring av förvaltningsrättens dom.
2. Bolaget vidhåller det som Bolaget anfört vid förvaltningsrätten. Därtill anförs följande.

2. UTVECKLING AV TALAN

2.1 Inledande kommentarer

3. Bolaget har sedan en längre tid tillbaka vidtagit flera åtgärder i enlighet med lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL) för att

WHITE & CASE

förhindra att verksamheten kan bli utnyttjad för penningtvätt och finansiering av terrorism. Bolaget skärpte sina åtgärder inför att den nuvarande penningtvättslagen trädde ikraft i augusti 2017. Riskbedömning, policys och rutiner har antagits. Vidare har riktlinjer för kundkännedom etablerats. Därutöver har Bolaget regelbundet hållit utbildning för personalen avseende Bolagets rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt.

4. Efter att Bolaget fick del av Länsstyrelsens beslut av den 5 oktober 2020 avseende sanktionsavgift om 6 miljoner kr kunde Bolaget dock i efterhand konstatera att brister förelåg i Bolagets åtgärder mot penningtvätt. Bolaget kunde också i efterhand konstatera att penningtvättsregelverket är mer komplext än vad Bolaget tidigare uppfattat.
5. Bolaget tog de av Länsstyrelsen påtalade bristerna på största allvar och Bolagets styrelse beslutade den 15 oktober 2020 att per den 1 november 2020 upphöra med all form av kontantbetalning. Bolaget är som en konsekvens därav sedan den 6 november 2020 avregistrerat från penningtvättsregistret. Bolaget vidtog därmed omgående efter Länsstyrelsens beslut, då Bolaget blev varse om påtalade brister, åtgärder för att fullt ut säkerställa att verksamheten inte utnyttjas för någon form av penningtvätt.

2.2 Den av Länsstyrelsen begärda sanktionsavgiften är inte proportionerlig

6. En viktig utgångspunkt avseende sanktionsbestämmelserna i penningtvättsregelverket är att dessa ska vara proportionerliga (se prop. 2016/17:173 s. 357). En sanktionsavgift enligt PTL kan som högst uppgå till ett belopp motsvarande en miljon euro. Länsstyrelsen påförde Bolaget en sanktionsavgift om 6 miljoner kr, dvs ca 60 procent av takbeloppet. Möjligheten att besluta om sanktionsavgifter som uppgår till en miljon euro eller liknande höga belopp innebär inte att Länsstyrelsen regelmässigt ska besluta om avgifter i sådan storleksordning (jfr prop. 2016/17:173 s. 403).
7. Bolagets omsättning under räkenskapsåret 2018-05-01 – 2019-04-30 uppgick till 465 686 000 kr samtidigt som årsvinsten för räkenskapsåret uppgick till 57 119 000 kr.

WHITE & CASE

Den av Länsstyrelsen beslutade sanktionsavgiften om 6 miljoner kr uppgår därmed till ca 1,3 procent av Bolagets omsättning och ca 10,5 procent av årsvinsten, vilket inte är proportionerligt.

8. Vidare finns aktörer som accepterar kontantbetalning som bedriver väsentligt mer omfattande verksamheter än Bolaget och som har väsentligt starkare finansiell ställning än Bolaget. Som exempel på sådana bolag kan nämnas Elgiganten AB och NetOnNet AB, vilka båda säljer kapitalvaror och accepterar kontantbetalning. Elgiganten AB har ca 170 butiker i Sverige och dess omsättning avseende senaste räkenskapsåret (2019/2020) uppgick till ca 13,5 miljarder kr. NetOnNet AB har 27 butiker i Sverige och dess omsättning för senaste räkenskapsåret (2020) uppgick till ca 6,8 miljarder kr. Att som Länsstyrelsen besluta om en sanktionsavgift mot Bolaget, som i allt väsentligt bedriver två butiker, motsvarande ca 60 procent av takbeloppet är oproportionerligt. Sanktionsavgifter i den storleksordningen ska rimligen vara reserverade för undantagsfall av upprepade och mycket allvarliga överträdelser av stora bolag med mycket stark finansiell ställning. Takbeloppet om en miljon euro är satt efter att väsentligt större aktörer än Bolaget omfattas av penningtvättsregelverket. Även om Bolagets brister hade varit allvarliga, upprepade och systematiska skulle därmed ett sanktionsbelopp nära takbeloppet framstå som helt oproportionerligt.
9. Även en väsentligt lägre sanktionsavgift än den av Länsstyrelsen beslutade hade varit effektiv, avskräckande och ändamålsenlig. Bolaget hade omgående vidtagit rättelse och upphört med all kontanthantering även vid påpekande från Länsstyrelsen utan formellt ingripande, vid ingripande i form av föreläggande att vidta rättelse, eller vid ingripande i form av en väsentligt lägre sanktionsavgift. Den av Länsstyrelsen begärda sanktionsavgiften är därmed inte proportionerlig.
10. Bolagets generella uppfattning är vad gäller kontanthandlare är att Länsstyrelsen utan formella ingripanden torde kunna påtala brister för kontanthandlare och samtidigt upplysa om att handlaren har möjlighet att vidta rättelse genom att helt sluta acceptera kontanter. Kontanter används numera knappt alls som betalningsmedel i samhället och

WHITE & CASE

när de används är det främst för små betalningar. Att acceptera kontanter synes numera främst vara en service gentemot äldre personer. Som angetts ovan vidtog Bolaget omgående rättelse genom att upphöra med att acceptera kontanter. Bolaget hade omgående vidtagit sådan rättelse även utan formellt ingripande. Sammanfattningsvis utgör en sanktionsavgift på ett väsentligt lägre belopp en 6 miljoner kr en effektiv, avskräckande och ändamålsenlig åtgärd.

2.3 Inga konstaterade skador har uppstått

11. Länsstyrelsen har anfört att det saknas skäl att beakta huruvida skador uppstått i form av att Bolaget utnyttjats för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt 7 kap. 13 § och 16 § PTL ska dock särskild hänsyn tas till huruvida skador uppstått. Några skador i form av att Bolaget utnyttjats för penningtvätt eller finansiering av terrorism har inte konstaterats vare sig av Länsstyrelsen eller av Bolaget. Det föreligger ingen försvårande omständighet i form av att skador uppstått. Denna omständighet ska beaktas vid fastställandet av sanktionsavgiften.

2.4 Bolaget har inte tidigare begått överträdelser

12. Länsstyrelsen har påstått att huruvida Bolaget tidigare begått överträdelse av samma bestämmelser enligt penningtvättsregelverket endast kan tala i försvårande riktning och inte i förmildrande riktning. Det är riktigt att 7 kap. 13 § andra stycket PTL stadgar att det i försvårande riktning ska beaktas om verksamhetsutövaren tidigare begått en överträdelse. Bolaget har inte tidigare begått någon överträdelse av PTL och därmed föreligger ingen sådan försvårande omständighet. I förarbetena anges emellertid att utgångspunkten är att alla relevanta omständigheter ska beaktas vid fastställande av sanktionsavgift (se prop. 2016/2017:173 s. 554). Att Bolaget inte tidigare begått någon överträdelse av PTL ska såldes beaktas vid fastställande av sanktionsavgiften (se prop. 2016/17:173 s. 555).

2.5 Bolaget har inte försvårat utredningen eller tillsynen

13. Bolaget har varit Länsstyrelsen behjälplig i utredningen och har efter bästa förmåga aktivt samarbetat med Länsstyrelsen. Bolaget har svarat utförligt på Länsstyrelsens samtliga frågor och har försett Länsstyrelsen med samtliga handlingar och samtligt material Länsstyrelsen efterfrågat. Bolaget har inte på något sätt försvårat Länsstyrelsens utredning eller tillsyn utan tvärtom gjort vad Bolaget har kunnat för att underlätta utredningen. Detta talar i förmildrande riktning och ska beaktas vid bestämmandet av sanktionsbeloppet.

2.6 Bolaget har omgående upphört med överträdelsen

14. Bolaget har omgående upphört med överträdelsen sedan bristerna påtalats av Länsstyrelsen genom dess beslut om sanktionsavgift. Som redogjorts för ovan har Bolaget upphört med all form av kontantbetalning.
15. Det kan noteras att Länsstyrelsen inte tidigare har påtalat bristerna utan att dessa påtalades först genom det aktuella beslutet om sanktionsavgift. Om bristerna påtalats tidigare hade Bolaget haft möjlighet att tidigare vidta rättelse. Bolaget hade då tidigare omgående vidtagit åtgärden att upphöra med all form av kontantbetalning. Bolaget hade vid Länsstyrelsens påtalande av bristerna, eller ett föreläggande om rättelse, och även utan något beslut om sanktionsavgift, omedelbart upphört med den påpekade överträdelsen. En sanktionsavgift om 6 miljoner kr är bl.a. i ljuset av detta inte rimlig, proportionerlig eller ändamålsenlig.
16. Trots att Länsstyrelsen, i och med att överträdelsen var pågående, bort ingripa med ett föreläggande om rättelse (se prop. 2016/17:173 s. 404) har Länsstyrelsen istället valt att direkt ingripa med en sanktionsavgift på ett mycket högt belopp. Bolaget har därmed effektivt frångått möjligheten att vidta rättelse innan Länsstyrelsens beslut om det mycket höga sanktionsbeloppet.
17. Enligt 7 kap. 13 § PTL ska i förmildrande riktning beaktas huruvida verksamhetsutövaren snabbt upphört med överträdelsen sedan den påtalats av

WHITE & CASE

tillsynsmyndigheten. Det framgår av nämnda bestämmelse samt av 7 kap. 16 § PTL att ett upphörande ska beaktas när sanktionsavgiften fastställs. I och med att Länsstyrelsen valde att inte påtala bristerna på annat sätt än genom det aktuella beslutet om sanktionsavgift har Bolaget dock frångått möjligheten att vidta rättelse.

18. Syftet med att en rättelse enligt PTL ska beaktas vid val av ingripande och vid fastställande av sanktionsavgift är att verksamhetsutövaren som utgångspunkt ska ges möjlighet att vidta rättelse (jfr. prop. 2016/17:173 s. 404). Även om rättelse vidtas kan sanktionsavgift utgå, dock att rättelsen då ska beaktas. Vid en helhetsbedömning anser Bolaget att dess snabba upphörande av överträdelsen ska beaktas vid bestämmandet av sanktionsbeloppet.

2.7 Överträdelserna är inte av allvarlig art

19. Bolagets kontanta försäljning har under granskningsperioden 1 augusti 2017 till och med 17 december 2019 uppgått till 18 429 416 kr. Under samma period har Bolagets totala omsättning uppgått till 1 237 162 643 kr. Under perioden har därmed den kontanta försäljningen endast uppgått till ca 1,4 procent av Bolagets totala omsättning.
20. Bolagets kontanta försäljning har under räkenskapsåret 2018-05-01 – 2019-04-30 uppgått till 7 833 952 kr. Under samma räkenskapsår har Bolagets totala omsättning uppgått till 465 686 000 kr. Under nämnda räkenskapsår har därmed den kontanta försäljningen uppgått till endast ca 1,7 procent av den totala omsättningen.
21. Även om Bolaget tar de av Länsstyrelsen konstaterade bristerna på största allvar är dessa i ljuset av Bolagets låga nivå av kontantförsäljning inte av allvarlig art. Om Bolaget haft en betydande kontantförsäljning hade de av Länsstyrelsen påpekade bristerna objektivt sett varit mer allvarliga till sin karaktär. Överträdelsen är mot bakgrund av ovan definitivt inte såsom Länsstyrelsen ansett av synnerligen allvarlig art.
22. Länsstyrelsen gör i dess överklagande gällande att Länsstyrelsen hade möjlighet att meddela ett föreläggande mot Bolaget att upphöra med verksamheten. Detta påstående

WHITE & CASE

är orimligt med beaktande av vad som anges ovan. Ett sådant ingripande hade inte varit förenligt med penningtvättsregelverket.

2.8 Graden av ansvar är inte av allvarlig art

23. Bolaget har antagit riskbedömning, policys och rutiner samt har etablerat riktlinjer för kundkännedom för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt. Därutöver har Bolaget med regelbundenhet hållit utbildning för personalen avseende Bolagets rutiner för att motverka risk för penningtvätt. Bolaget har också begränsat möjligheten för kunder att betala kontant. Bolaget har haft som generell policy att inte acceptera kontanta betalningar som motsvarar 5 000 euro eller mer, dvs ca 50 000 kr.
24. Bolaget har i efterhand kunnat konstatera att penningtvättsregelverket är mer komplext än vad Bolaget tidigare uppfattat. Detta gäller särskilt vad avser så kallade sambandstransaktioner, dvs transaktioner i kontanter som understiger ett belopp motsvarande 5 000 euro och som verksamhetsutövaren inser eller bort inse har samband med andra transaktioner i kontanter som tillsammans uppgår till ett belopp motsvarande 5 000 euro.
25. Mot bakgrund av att Bolaget haft riskbedömning, policys och rutiner samt har etablerat riktlinjer för kundkännedom och därutöver väsentligen begränsat kundernas möjlighet att betala kontant är Bolagets grad av ansvar inte att betrakta som allvarlig. Bolaget kan konstatera att brister förelegat men graden av ansvar är sett utifrån de av Bolaget vidtagna åtgärderna, och den mycket låga andelen kontantförsäljning, inte av allvarlig art. Bolaget har inte i något fall medvetet eller på systematiskt sätt agerat för att kringgå bestämmelserna i penningtvättsregelverket. Brister i efterlevnaden av penningtvättsregelverket har funnits men dessa har berott på att reglerna är mer komplexa och krävande än vad Bolaget uppfattat.

2.9 Hänsyn ska tas till finansiell ställning

26. Såsom angivits ovan uppgick Bolagets omsättning under räkenskapsåret 2018-05-01 – 2019-04-30 till 465 686 000 kr medan årsvinsten för räkenskapsåret samtidigt uppgick

WHITE & CASE

till 57 119 000 kr. Den av Länsstyrelsen begärda sanktionsavgiften om 6 miljoner kr uppgår därmed till ca 1,3 procent av Bolagets omsättning och ca 10,5 procent av årsvinsten. Med beaktande av Bolagets finansiella ställning är den av Länsstyrelsen begärda sanktionsavgiften oproportionerlig.

27. Som angetts ovan finns aktörer som accepterar kontantbetalning som bedriver väsentligt mer omfattande verksamheter än Bolaget och som har väsentligt starkare finansiell ställning än Bolaget. Detta förhållande har inte beaktats av Länsstyrelsen. Det är oproportionerligt att beträffande Bolaget besluta om en sanktionsavgift motsvarande 60 procent av takbeloppet när det finns aktörer som omfattas av samma regler och som har en omsättning som vida överstiger Bolagets, jfr ovan nämnda aktörer med omsättning om 13,5 respektive 6,8 miljarder kr.

2.10 Bolagets låga kontantförsäljning ska beaktas

28. Utgångspunkten är att alla relevanta omständigheter ska beaktas vid val av ingripande enligt 7 kap. 13 § PTL och vid fastställande av sanktionsavgift enligt 7 kap. 16 § PTL (se prop. 2016/17:173 s. 410-411 och s. 554-55). Lagen innehåller endast en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som kan tillmätas betydelse. Länsstyrelsen har påstått att Bolagets mycket låga andel kontantförsäljning inte ska tillmätas någon betydelse. Länsstyrelsen har heller inte beaktat den omständigheten vid fastställandet av sanktionsavgiften. Tvärtom vad Länsstyrelsen påstår har Bolagets låga kontantförsäljning, både till belopp och till andel av total försäljning, stor betydelse vid fastställandet av sanktionsavgiften.
29. PTL genomför i svensk rätt 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 ("Fjärde Penningtvättsdirektivet"). Enligt skälen till det Fjärde Penningtvättsdirektivet (se bl.a. skäl 6) utgör större kontantbetalningar en risk för penningtvätt. För att minska riskerna med sådana

WHITE & CASE

kontantbetalningar anges att verksamhetsutövare som handlar med varor omfattas av direktivet om de effektuerar eller mottar kontantbetalningar på minst 10 000 euro.¹

30. Vidare anges i förarbetena till PTL att större kontanta betalningar är förenade med hög risk för penningtvätt (se prop. 2016/17:173 s. 195). En stor del av brottsvinsterna når aldrig banksektorn, som utför omfattande penningtvättskontroller, utan konsumeras istället med hjälp av kontanta betalningar i form av köp av t.ex. dyra bilar och exklusiva smycken. Det är av ovan angivna skäl som varuhandlare omfattas av PTL om de effektuerar eller mottar kontantbetalningar över tröskelbeloppet. Vad gäller varuhandlare är det alltså acceptans av kontantbetalningar som helt avgör om de omfattas av PTL. En varuhandlare som inte accepterar kontanter är inte föremål för PTL.
31. Av skälen till Fjärde Penningtvättsdirektivet samt av förarbetena till PTL framgår med all tydlighet att det är just kontantbetalningarna som utgör penningtvättsrisken i varuhandlarnas verksamheter. Andra betalningar som görs inom banksystemet utgör vad avser varuhandlare ingen förhöjd penningtvättsrisk då sådana betalningar redan är föremål för de omfattande penningtvättskontroller som sker inom ramen för banksystemet. Vid fastställandet av Bolagets sanktionsavgift ska Bolagets låga kontantförsäljning, både till belopp och till andel av total försäljning, därmed tillmätas stor betydelse.
32. Bolagets kontanta försäljning har under granskningsperioden (1 augusti 2017 till och med 17 december 2019) uppgått till endast 18 429 416 kr. Under samma period har Bolagets totala omsättning uppgått till 1 237 162 643 kr. Under perioden har därmed den kontanta försäljningen endast uppgått till ca 1,4 procent av den totala omsättningen.
33. Bolagets kontanta försäljning har under räkenskapsåret 2018-05-01 – 2019-04-30 uppgått till endast 7 833 952 kr. Under samma räkenskapsår har Bolagets totala

¹ Medlemsstaterna har rätt att anta lägre tröskelvärden och Sverige har antagit ett tröskelvärde motsvarande 5 000 euro.

omsättning uppgått till 465 686 000 kr. Under nämnda räkenskapsår har därmed den kontanta försäljningen endast uppgått till ca 1,7 procent av den totala omsättningen. Samtidigt uppgår sanktionsavgiften om 6 miljoner kr till ca 77 procent av Bolagets totala kontanta försäljning under nämnda räkenskapsår.

34. Bolagets kontanta försäljning, dvs den försäljning som utgör en risk från penningtvättsperspektiv, var under granskningsperioden mycket låg både till belopp och i förhållande till Bolagets totala försäljning. Länsstyrelsen har endast beaktat Bolagets totala försäljning och har överhuvudtaget inte beaktat omständigheten att Bolagets kontanta försäljning var mycket låg. Att sanktionsavgiften uppgår till ca 77 procent av Bolagets kontanta försäljning under ovan nämnda räkenskapsår visar med all tydlighet att den av Länsstyrelsen beslutade sanktionsavgiften inte står i proportion till Bolagets låga kontantförsäljning. Vid beaktande av den låga kontantförsäljningen och därmed den begränsade penningtvättsrisken ska sanktionsavgiften sättas ner väsentligt.
35. Om en varuhandlare accepterar kontantbetalningar över tröskelvärdet så omfattas formellt hela varuhandlaren verksamhet av bestämmelserna i PTL. Som anges ovan är det dock kontantbetalningarna som är kritiska från ett penningtvättsperspektiv. Detta framgår med tydlighet av skälen till det Fjärde Penningtvättsdirektivet och av förarbetena till PTL enligt vad som angivits ovan. Vidare följer detta tydligt av omständigheten att varuhandlare som inte effektuerar eller mottar kontantbetalningar inte alls är föremål för PTL. Slutligen följer detta även av omständigheten att varuhandlare som utgångspunkt endast behöver vidta kundkännedomsgärder inför affärsförbindelser eller transaktioner där kontantbelopp hanteras eller kan förväntas hanteras. Som utgångspunkt behöver kundkännedomsgärder inte vidtas av varuhandlare som omfattas av PTL vid övriga affärsförbindelser eller transaktioner. För de verksamhetsutövare som faller inom begreppet kontanthandlare i PTL ska, till skillnad från vad som gäller för de övriga verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 2 § PTL, en låg kontanthantering beaktas vid fastställande av sanktionsbelopp. Tvärtemot

WHITE & CASE

vad Länsstyrelsen påstått leder en korrekt rättstillämpning till att Bolagets låga kontantförsäljning ska beaktas vid fastställandet av sanktionsavgiften.

2.11 Kammarrätten i Jönköpings dom 2020-12-04, mål nr 3333-19 avseende Casino Cosmopol AB

36. I ovan rubricerade dom från kammarrätten avseende Casino Cosmopol AB ansåg domstolen att det i målet var fråga om flera allvarliga överträdelser av systematisk karaktär. Bolagets uppfattning av Spelinspektionens undersökning av Casino Cosmopol AB:s efterlevnad av penningtvättsregelverket är att de i det ärendet aktuella bristerna uppvisar stora likheter med Bolagets brister. En viktig skillnad mellan Casino Cosmopol AB och Bolaget utifrån penningtvättsregelverket är dock att Casino Cosmopol AB, som bedriver spelverksamhet med licens enligt spellagen, är skyldigt att vidta kundkännedomsgärder vid samtliga affärsförbindelser och transaktioner som anges i 3 kap. 4 § och 5 § PTL, d.v.s. inte enbart vid kontanttransaktioner, vilket gäller för Bolaget. Casino Cosmopol AB:s skyldigheter enligt PTL kan därmed sägas vara betydligt mer omfattande än de skyldigheter som gäller för Bolaget.
37. Casino Cosmopol AB hade en avsevärt starkare ställning än Bolaget. Dess omsättning var ca 1,1 miljard kr och dess årsvinst var ca 440 miljoner kr. Omsättningen var därmed långt över den dubbla jämfört med Bolagets medan vinsten var nästan 8 gånger så stor som Bolagets. Kammarrätten anger i domen (se s. 7) att *”Penningtvättslagens bestämmelse om maximal sanktionsavgift på en miljon euro riktar sig mot fler verksamheter, vilka kan ha en betydligt större omsättning än Casino Cosmopol, och det högsta beloppet för sanktionsavgift får därför även ställas i relation till övriga aktörer som är skyldiga att iaktta penningtvättslagens regler.”* Kammarrätten fastställde slutligen sanktionsavgiften för Casino Cosmopol AB till 3 miljoner kr, vilket alltså motsvarar hälften av den sanktionsavgift om 6 miljoner kr som Länsstyrelsen nu begär att Bolaget ska erläggas.

2.12 Avslutande kommentarer

38. Såsom påtalats av förvaltningsrätten har inte Länsstyrelsens utredning visat att det föreligger några försvårande omständigheter som ska beaktas vid fastställande av sanktionsavgiften. Vidare är takbeloppet om en miljon euro tillämpligt på en mycket stor krets av verksamhetsutövare, varav en stor mängd aktörer har en omsättning som vida överstiger Bolagets och som har en finansiell ställning som är betydligt starkare än Bolagets. I ljuset härav, samt av kammarrättens dom avseende Casino Cosmopol AB, är den av Länsstyrelsen begärda sanktionsavgiften om 6 miljoner kr inte proportionerlig.
39. Med beaktande av samtliga ovan angivna omständigheter är en sanktionsavgift om 6 miljoner kr för hög, varför Länsstyrelsens överklagande ska avslås. Redan den av förvaltningsrätten beslutade sanktionsavgiften om 3 miljoner kr ligger på en hög nivå och Bolaget anser att även en lägre sanktionsavgift skulle vara proportionerlig, men samtidigt effektiv och avskräckande.

* * *

Stockholm som ovan



Martin Järvengren



Anna Björklund