SVALO
SWEDISH LOTTERY ASSOCIATION

Datum: 2026-10-28
Till: Finansdepartementet
Diarienummer: Fi2026/01654

Svalos remissyttrande rörande promemorian EU:s penningtvättspaket

Inledning

Svalo – Sveriges allmännyttiga lotterier – är branschorganisationen för aktörer som bedriver lotterier och bingo till förmån för allmännyttiga ändamål. Verksamheternas överskott bidrar till finansieringen av föreningslivet och ett oberoende civilsamhälle och bidrar årligen med 1,5 miljarder kronor till ideell sektor. Svalo verkar för långsiktiga, hållbara och förutsebara villkor för de allmännyttiga lotterierna. I detta yttrande lämnar Svalo synpunkter på de delar av promemorian som har särskild betydelse för lotterier för allmännyttiga ändamål. Svalo avstår från synpunkter på övriga förslag.

Inledningsvis vill Svalo instämma i ambitionen att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism genom ett tydligt och kraftfullt regelverk. Ett effektivt regelverk förutsätter dock samtidigt att krav och tillsyn verkligen riktas dit riskerna finns.

Allmännyttiga lotterier har typiskt sett låga individuella insatser, begränsningar i insättning och ett tak på antal lotter per månad, förutbestämda, månatliga dragningar, och en begränsad andel av insatserna som återbetalas som vinster (allmännyttiga lotterier omfattas av ett bindande tak som innebär att högst 50 procent av insatsernas värde får återbetalas som vinster.) I regel finns det mycket begränsade möjligheter till snabb och upprepad omsättning av insatta medel. En betydande del av vinstplanerna består dessutom av varuvinster. Vissa större aktörer har visserligen en hög sammanlagd omsättning men denna består av många små köp.

Dessa egenskaper gör lotterierna väsentligt mindre användbara för att omsätta brottsvinster än spel med högt återbetalningstal, snabba transaktioner och fritt disponibla saldon.

Svalo har i sitt svar på AMLA:s förslag till tekniska standarder framhållit samma principer: nationella riskbedömningar måste få genomslag, lotterier behöver en egen riskkategori, återbetalningsgrad till deltagarna, individuella beloppsgränser, spelfrekvens, vinststruktur, betalningssätt och kontofunktion måste bedömas samlat och uppgifter som inte är tillämpliga får inte automatiskt höja riskklassningen. Dessa utgångspunkter bör även prägla det svenska genomförandet.

Avsnitt 5: Undantag för vissa speltjänster

Promemorian anger att Spelinspektionen även fortsättningsvis bör besluta föreskrifter och göra den riskbedömning som krävs. Svalo uppskattar denna ordning och anser att detta bör genomföras så att det står klart i god tid före den 10 juli 2027 vilka lotteritjänster som är helt eller delvis undantagna.

Enligt den konsoliderade SIFS 2019:2, senast ändrad genom SIFS 2026:2, undantas vissa lotterier från penningtvättslagen. Undantaget gäller dock inte om kunden kan tillföra ett konto andra medel än sådan direkt betalning som krävs för deltagandet.

Inom Svalos medlemskrets omfattas enligt Svalos kartläggning verksamheterna i dag av undantag, med undantag för två aktörer som erbjuder onlinespel med spelkonto. Dessa tillämpar månatliga beloppsgränser om 10 000 respektive 4 000 kronor. Även sådana begränsningar bör få faktisk betydelse i riskbedömningen.

Riskbedömningen bör särskilt beakta följande:

- RTP (return to player = återbetalning till spelarna). För lotterier utan fritt uttag visar RTP hur stor del av insatsen som över huvud taget kan återkomma som vinst. Ett lågt RTP gör penningtvätt kostsam och osäker och bör vara en viktig lotterispecifik riskindikator.

- Individuella insättnings-, köp- och lottak. Hög sammanlagd omsättning för ett lotteri som består av många små köp säger lite om en enskild kunds möjlighet att omsätta stora belopp.

- Vinststruktur och dragningstäthet. Varuvinster är mindre likvida än pengar, och glesa, förutbestämda dragningar begränsar möjligheten till snabb omsättning.

- Betalningssätt, geografisk räckvidd och spårbarhet.

- Kontofunktionalitet, särskilt om kunden kan lagra, överföra eller ta ut ospelade medel eller endast betala direkt för ett visst deltagande. Ett traditionellt lotteri som distribueras och betalas digitalt kan inte likställas med kommersiellt onlinespel där kunden kan omsätta medel genom upprepade speltransaktioner. Bedömningen bör i stället utgå från produktens faktiska egenskaper, såsom återbetalningsgrad, insatsnivåer, transaktionsfrekvens och möjligheten att disponera innestående medel.

Enligt artikel 7 i penningtvättsförordningen ska medlemsstaten anmäla ett planerat undantag till EU-kommissionen och bifoga den riskbedömning som motiverar undantaget. Kommissionen har därefter två månader att bekräfta eller avslå undantaget. Befintliga undantag som gäller den 10 juli 2027 ska anmälas till kommissionen senast den 10 oktober 2027. Regeringen bör tillse att rättslig kontinuitet säkras. En oklar övergång riskerar annars att tvinga fram kostsamma systemanpassningar för skyldigheter som kort därefter kan undantas.

Avsnitten 6 och 7: Registrering och lämplighetsprövning

För licenshavare enligt spellagens kapitel 6 finns redan en gedigen lämplighetsprövning. Förslaget innebär därför inte en helt ny prövning, men skiljer ut den penningtvättsrättsliga bedömningen och preciserar krav på gott anseende, ärlighet, integritet samt tillräcklig kunskap och kompetens. Det tillkommer även återkommande, riskbaserade kontroller.

Genomförandet bör därför säkerställa att:

- prövningen enligt penningtvättsregleringen och spellagen genomförs samordnat och, när samma personer och uppgifter berörs, i ett sammanhang, en uppgift som redan har lämnats till Spelinspektionen inte behöver lämnas på nytt utan att det finns ett konkret behov,

- kraven på kunskap och kompetens anpassas efter den faktiska rollen, ansvaret och verksamhetens risk och att,

- kraven utformas så att de inte i onödan försvårar rekryteringen av ideella förtroendevalda till allmännyttiga organisationer.

Särskilt om registreringslotterier

Registreringslotterier enligt 6 kap. 9 § spellagen bör ägnas särskild uppmärksamhet vid utformningen av undantagen. Dessa lotterier får endast anordnas av allmännyttiga ideella föreningar, är geografiskt begränsade och omfattas av ett lågt tak för den sammanlagda omsättningen. Vinstandelen ska motsvara 35–50 procent av insatsernas värde och en kontantvinst får som högst uppgå till ett prisbasbelopp.

Dessa strukturella begränsningar talar starkt för att verksamheten typiskt sett är förenad med mycket låg risk för penningtvätt.

Svalo avstyrker promemorians förslag att Spelinspektionen, på kommunens uppmaning, ska lämplighetspröva den som ansöker om att registrera ett lotteri enligt 6 kap. 9 § spellagen och därefter genomföra uppföljande kontroller. Förslaget skulle innebära att en mindre ideell förening kan behöva ha kontakt med två myndigheter inom ramen för samma registrering, samtidigt som ansvarsfördelningen mellan kommunen och Spelinspektionen blir otydlig.

Kommunerna prövar redan i dag registreringslotterier och har erfarenhet av lämplighets- och vandelsprövningar. Lämplighetsprövningen bör därför fortsättningsvis hanteras av kommunen. Om nya krav förutsätter att prövningen kompletteras bör detta ske inom den befintliga kommunala processen, med tydlig vägledning från Spelinspektionen, och inte genom ett parallellt statligt förfarande.

Utöver detta vill Svalo hävda att det inte är rimligt att registreringslotterier ska belastas med en tillsynsavgift för en sådan kontroll. Registreringslotterier bedrivs av lokala ideella föreningar, har en starkt begränsad omsättning och syftar till att finansiera allmännyttig verksamhet. Någon ny statlig tillsynsavgift bör därför inte tas ut av dessa föreningar. Om regeringen trots detta väljer att ge Spelinspektionen uppgiften bör den finansieras genom anslag och inte genom avgifter från de ideella föreningarna.

Avsnitt 8: Riskbaserad tillsyn

Svalo tillstyrker principen om riskbaserad tillsyn och understryker att detta bör få ett konkret genomslag i Spelinspektionens prioriteringar, informationskrav och kontrollfrekvens. För allmännyttiga lotterier bör återbetalningsgraden vara en central riskindikator, men bedömas tillsammans med individuella beloppsgränser, transaktionsfrekvens, betalningsmetoder, vinststruktur och möjligheten att lagra, överföra eller ta ut ospelade medel. En hög sammanlagd omsättning som består av ett stort antal små transaktioner ska inte i sig betraktas som en indikation på förhöjd penningtvättsrisk.

Avsnitt 9: Ingripanden och sanktionsavgifter

Följande synpunkter lämnas för det fall en allmännyttig lotteritjänst inte undantas helt från de skyldigheter som en sanktion avser. Vid ett fullständigt undantag kan någon sanktion inte beslutas för skyldigheter som inte gäller för tjänsten. Vid ett partiellt undantag kvarstår sanktionsrisken för de skyldigheter som fortfarande gäller.

Svalo ifrågasätter inte att överträdelser av penningtvättsregelverket ska kunna mötas av effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Frågan är om det finns sakliga och riskbaserade skäl att låta allmännyttiga lotterier omfattas av en särskild beräkningsgrund som går längre än vad EU-direktivet kräver.

Promemorian motiverar tioprocentsregeln med tillgång till spelkonton, många och snabba transaktioner, olika betalningssätt och kundrelationer på distans. Dessa riskegenskaper är inte generellt representativa för allmännyttiga lotterier med lågt RTP, individuella beloppsgränser och begränsad kontofunktion. Att låta den skärpta beräkningsgrunden omfatta samtliga speltjänster, oberoende av tjänstens faktiska riskegenskaper, är därför inte förenligt med ett riskbaserat och proportionerligt synsätt.

Vid utformningen av sanktionssystemet måste även beaktas att överskotten från allmännyttiga lotterier tillfaller det svenska föreningslivet och andra allmännyttiga ändamål. En omsättningsbaserad sanktionsmodell som inte tar tillräcklig hänsyn till verksamhetens faktiska risk och ekonomiska förutsättningar kan därmed få långtgående konsekvenser för finansieringen av civilsamhället.

Allmännyttiga lotterier med licens enligt 6 kap. spellagen bör därför omfattas av den generella regleringen för icke-finansiella ansvariga enheter. Den särskilda kompletterande beräkningsgrunden om tio procent av omsättningen bör inte tillämpas på allmännyttiga lotterier.

Avsnitt 12.8: Avgifter

Avgifterna för penningtvättstillsyn bör vara förutsägbara och differentierade efter tillsynsbehov. Verksamheter med låg risk eller som har undantag ska inte bära en oproportionerlig andel av kostnaden för tillsyn över mer riskfyllda spelformer. Avgifter enligt penningtvätts- respektive spellagstiftningen får inte innebära dubbel kostnad för samma myndighetsarbete. Avgiftsföreskrifterna bör redovisa hur dessa principer säkerställs.

Avsnitt 15: Register över spelkonton

Svalo anser att det är mycket viktigt att myndigheter snabbt ska kunna identifiera spelkonton som kan användas för förvaring, överföring eller omsättning av vinster från brottslig verksamhet. Förslaget omfattar licenshavare för onlinespel som enligt spellagen är skyldiga att tillhandahålla spelkonto. Prenumerationslotterier som omfattas av undantaget i 12 kap. 3 § spellagen har inte någon sådan skyldighet enligt 13 kap. 1 § och faller därmed utanför den föreslagna anmälningsplikten. För övriga lotterikonton är det viktigt att särskilt beakta kontots faktiska funktion och möjligheten att disponera medel. Digitala kundkonton som huvudsakligen används för identifiering, direktköp av lotter, prenumerationer och registrering av vinster bör inte likställas riskmässigt med spelkonton som möjliggör förvaring, överföring eller uttag av ospelade medel. Regleringen bör utformas så att den tar hänsyn till dessa skillnader och till den faktiska penningtvättsrisken

Insättningsgränser, lottak, RTP, möjligheten till överföringar och möjligheten att ta ut ospelade medel bör alltså ingå i proportionalitetsbedömningen. Regeringen bör också beskriva den förväntade brottsbekämpande nyttan för konton utan fritt disponibelt saldo och väga den mot systemkostnader och den registrerades integritet.

Samlad konsekvens för mindre allmännyttiga lotterier

Om lågrisklotterier inte undantas eller om undantagen beslutas för sent blir konsekvenserna särskilt stora för mindre aktörer. Det gäller bland annat juridisk analys, riskbedömningar, utbildning, lämplighetsunderlag, teknisk utveckling, certifiering, rapportering, loggning, testning och informationssäkerhet. Till detta kommer löpande tillsynsavgifter och hantering av myndighetsinstruktioner.
För allmännyttiga lotterier innebär varje omotiverad kostnad att mindre resurser kan delas ut till civilsamhällets ändamål. Fasta regelkostnader slår dessutom hårdare mot små och lågintensiva produkter än mot stora kommersiella plattformar. Oklara övergångsregler kan tvinga fram investeringar som senare visar sig onödiga. Dessa konsekvenser måste redovisas och vägas mot den faktiska riskreduktionen för respektive tjänst.

Avslutning

Svalo välkomnar ett effektivt och sammanhållet regelverk mot penningtvätt. För att regelverket ska få legitimitet och verkan måste undantag, krav, tillsyn, avgifter och sanktioner emellertid följa den faktiska risken i varje spel eller lotteritjänst.
Regeringen bör därför säkra kontinuiteten i lotteriundantagen och ge de lotterispecifika faktorerna ett tydligt genomslag i det fortsatta genomförandet.