Promemorian EU:s penningtvättspaket (dnr Fi2026/01654)

1 Sammanfattning

Spelinspektionen delar i stort promemorians förslag. Spelinspektionen motsätter sig dock förslaget att myndigheten ska lämplighetspröva och utöva tillsyn över registreringslotterier. Spelinspektionen delar inte heller promemorians bedömning att tillsynsmyndigheterna inte ska ha möjlighet att förena ett föreläggande att lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen med vite. Därutöver anser Spelinspektionen att vissa bestämmelser är otydliga. Vad gäller de kostnader som förslagen medför, bedömer Spelinspektionen att dessa inte kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Det nya regelverket kommer dessutom medföra ytterligare kostnadsdrivande delar genom bland annat tekniska standarder från AMLA. Spelinspektionen bedömer att promemorian har underskattat myndighetens resursbehov i dessa delar.

2 Spelinspektionens synpunkter

2.1 Undantag för vissa speltjänster (avsnitt 5.2)

2.1.1 Undantag enligt nya regelverket

Promemorian lyfter att undantagsmöjligheten, så som den har formulerats i EU:s penningtvättsförordning, ger visst tolkningsutrymme. Spelinspektionen menar att undantagsmöjligheten ska förstås på så sätt att myndigheten har möjlighet att generellt undanta *vissa typer av verksamheter*, det vill säga så som undantaget tillämpas idag. En ordning där Spelinspektionen prövar *varje enskild tillhandahållare* av speltjänster skulle innebära att myndigheten inte kan göra generella undantag genom föreskrifter. Myndigheten skulle istället behöva pröva varje enskild tillhandahållare för att därefter, i tillämpliga fall, fatta ett särskilt beslut om att undanta tillhandahållaren. En sådan ordning är mer resurskrävande och skulle innebära längre handläggningstider i det enskilda

ärendet. Spelinspektionen förordar alltså en ordning där myndigheten har möjlighet att i föreskrift undanta vissa typer av verksamheter, helt eller delvis.

2.1.2 Nu gällande undantag

Vad gäller de undantag från penningtvättsregelverket som Spelinspektionen redan har beviljat vill myndigheten poängtera att det är viktigt att dessa fortsätter att gälla fram till att EU-kommissionen har beslutat om nya undantag. Det bör därför övervägas om det kan införas en övergångsbestämmelse i den nya penningtvättslagen som möjliggör att de undantag som har föreskrivits med stöd av 20 § förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (härefter den svenska penningtvättsförordningen) fortsätter att gälla efter den 10 juli 2027.

En annan möjlig lösning är att myndigheten inte upphäver Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SIFS 2019:2), vari undantagen har reglerats. När det nya penningtvättsregelverket träder i kraft kommer emellertid den svenska penningtvättsförordningen, och därmed Spelinspektionens bemyndigande, att upphävas. Spelinspektionens uppfattning är att myndigheten därefter inte har befogenhet att upphäva föreskriften.

2.2 Lämplighetsprövning av registreringslotterier (avsnitt 7.1 och 7.2)

Spelinspektionen motsätter sig promemorians förslag att Spelinspektionen ska pröva lämpligheten av så kallade registreringslotterier samt att Spelinspektionen ska ingripa när kravet inte uppfylls.

Spelinspektionen menar att förslaget medför en rad oklarheter. Oklarheterna gäller bland annat vilken instans (kommunen eller Spelinspektionen) som ansvarar för insamling av de uppgifter som ska ligga till grund för lämplighetsprövningen, vilken instans som ska övervaka förändringar i personkretsen och till vilken instans anordnaren av ett registreringslotteri ska anmäla förändringar i personkretsen. Förslaget medför vidare att den sökande

sannolikt behöver ha kontakt med två skilda instanser inom ramen för prövningen. Det riskerar att skapa oklarhet för den sökande vilken myndighet som fattar beslut. En ansökan om registreringslotterier riskerar därtill att upplevas som administrativt svår, särskilt för mindre ideella föreningar.

För det fall regeringen avser att stå fast vid förslaget om att lämplighetsprövningen av registreringslotterier ska utföras av Spelinspektionen uppstår frågetecken kring hur detta utökade arbete ska finansieras. Spelinspektionens arbete med att handlägga licens- och tillståndsansökningar finansieras genom ansökningsavgifter som betalas av den sökande. En ansökan om att få tillhandahålla registreringslotterier ska enligt förslaget fortsatt prövas av kommunen, endast en del av prövningen ska göras av Spelinspektionen. Det framstår därför inte som möjligt att Spelinspektionen kan ta ut en ansökningsavgift från den sökande i detta fall. Mot bakgrund av att Spelinspektionen ska göra uppföljande kontroller av kraven på lämplighet, kan myndigheten anses ha möjlighet att ta ut en tillsynsavgift för det arbetet. Det kan dock ifrågasättas om det är rimligt att en tillhandahållare av ett registreringslotteri ska betungas med en tillsynsavgift för denna kontroll.

Spelinspektionen vill i sammanhanget också lyfta att lagstiftaren hittills har ansett kommunen vara lämpad att göra lämplighetsbedömningar i de fall tillhandahållaren omfattas av penningtvättsregelverket samt att vidta åtgärder i de fall där kraven i 4 kap. inte längre är uppfyllda (se 6 kap. 9 § andra stycket respektive 18 kap. 16 § spellagen). Därtill utför kommunen andra vandelsprövningar, i till exempel ärenden om serveringstillstånd. Även detta talar för att kommunen fortsatt bör vara den instans som prövar lämpligheten av den som vill tillhandahålla registreringslotterier samt vidtar åtgärder om kraven inte är uppfyllda.

2.3 Anmälan av förändringar i personkretsen (avsnitt 7.1)

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 5 § penningtvättslagen ska en ansvarig enhet *snarast möjligt* anmäla en förändring gällande tillämplig personkrets till tillsynsorganet. Spelinspektionen anser att det är oklart vad som

avses med begreppet ”snarast möjligt” och därmed också oklart när myndigheten kan ingripa på grund av en överträdelse av bestämmelsen.

Det är även oklart hur bestämmelsen förhåller sig till motsvarande bestämmelse i spellagen (4 kap. 11 §). Enligt bestämmelsen i spellagen ska en licenshavare *senast 14 dagar* efter en förändring i den personkrets som avses anmäla förändringen till spelmyndigheten. Bestämmelsen gäller alla licenshavare, det vill säga både de som omfattas av penningtvättsregelverket och de som är undantagna. Den personkrets som avses i de båda bestämmelserna är till viss del överlappande. Detta medför att det är oklart om en licenshavare som omfattas av penningtvättsregelverket ska anmäla en förändring gällande ledningspersoner ”snarast möjligt” eller senast 14 dagar efter förändringen. Det är också olämpligt att ha olika tidsaspekter gällande olika kategorier av personer. För en licenshavare som ska anmäla förändringar i ägarstrukturen synes den föreslagna ordningen innebära att anmälan rörande verklig huvudman ska anmälas snarast möjligt samtidigt som anmälan av personer med kvalificerat innehav ska anmälas senast 14 dagar efter förändringen.

I författningskommentaren anges att 4 kap. 5 § penningtvättslagen är utformad efter förebild av 4 kap. 11 § spellagen (se s. 718). Detta skulle visserligen kunna tolkas som att anmälan anses ha skett ”snarast möjligt” om anmälan görs senast 14 dagar efter förändringen. Om så är fallet, bör detta tydliggöras.

Vad gäller licenshavare enligt spellagen är Spelinspektionens uppfattning att en period om 14 dagar för att anmäla förändringar är rimligt och väl avvägt.

2.4 Tillsyn över icke-finansiella holdingföretag (avsnitt 8.2)

Promemorian föreslår att regeringen ska bestämma vilka myndigheter som ska utöva tillsyn över att ansvariga enheter uppfyller sina skyldigheter på området. Spelinspektionen har inget att erinra över förslaget, men vill lyfta följande.

Tillhandahållare av spel bedriver ofta verksamhet i flera länder, vilket medför att flera tillsynsmyndigheter är att bedöma som behöriga. I de fall ett sådant spelbolag är dotterbolag till ett icke-finansiellt holdingföretag är det, utifrån

promemorians skrivningar, oklart vilken tillsynsmyndighet som är behörig att utöva tillsyn mot holdingföretaget. Promemorian anger att det framstår som naturligt att den myndighet som bedriver penningtvättstillsyn över dotterbolaget också gör det över holdingföretaget, vilket innebär att tillsynen bör fördelas mellan flera myndigheter (se s. 274). Det ges emellertid ingen ledning kring hur tillsynen ska fördelas. Att den svenska regleringen innehåller någon form av mekanism vid sådana konflikter är viktig eftersom frågan, utöver själva tillsynsansvaret, även har bäring på tillsynsavgifter.

Spelinspektionen läser emellertid de föreslagna bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ penningtvättslagen på det sättet att Spelinspektionen endast är behörig tillsynsmyndighet för ett icke-finansiellt holdingföretag för det fall företaget har sitt säte i Sverige. Specialregleringen i 5 kap. 3 § ger Spelinspektionen behörighet att utöva tillsyn över sådan verksamhet som är *licenspliktig* i Sverige. Icke-finansiella holdingföretag bedriver ingen licenspliktig verksamhet i Sverige, varför huvudregeln i 5 kap. 2 § bör gälla för dessa företag.

Mot bakgrund av de oklarheter som angetts ovan är det viktigt att frågan omhändertas i det fortsatta arbetet.

2.5 Tillsynsorganens verktyg vid tillsyn (avsnitt 8.5)

2.5.1 Tillträde till affärslokaler

I den föreslagna bestämmelsen 5 kap. 13 § penningtvättslagen anges i punkten 1 att tillsynsorganet har rätt att få tillträde till affärslokaler *där den ansvariga enhetens verksamhet bedrivs*. I promemorian anges att tjänsteleverantörer, vid utförande av uppgifter som härrör från penningtvättsförordningen, ska betraktas som en del av den ansvariga enheten (jfr s. 290). Tillsynsorganets rätt att få tillträde till affärslokaler bör mot denna bakgrund innefatta en rätt att få tillgång även till sådana affärslokaler där verksamheten utförs av någon annan än den ansvariga enheten, men på dennes uppdrag. Att tillsynsorganet får sådan tillgång är avgörande för tillsynen. Spelinspektionen menar att det behövs ett förtydligande om bestämmelsen ska tolkas på angivet sätt.

2.5.2 Upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen

I promemorian anges att en ansvarig enhet, enligt den föreslagna penningtvättslagen, ska lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen. Nuvarande möjlighet att förena ett föreläggande att lämna uppgifter med vite föreslås inte föras över till den nya lagen. Detta motiveras bland annat utifrån att tillsynsorganen har möjlighet att ingripa genom sanktionsavgifter och andra administrativa åtgärder mot ansvariga enheter som inte följer penningtvättslagen (se s. 290).

Möjligheten att ingripa med sanktionsavgift vid underlåtenhet att lämna uppgifter fyller emellertid en annan funktion än ett vite. Vitet syftar till att förmå den ansvariga enheten att faktiskt tillhandahålla det material som behövs för tillsynen. Tillgång till material är en förutsättning för att tillsyn ska kunna ske. Utan det efterfrågade materialet kan inte tillsynsorganet bedöma om verksamheten följer penningtvättsregelverket.

Spelinspektionen har idag möjlighet att besluta om en förseningsavgift i de fall då en licenshavare inte i tid lämnar de upplysningar som den är skyldig att lämna enligt spellagen (19 kap. 16 § spellagen). Myndigheten har i tillsyn vid flera tillfällen haft anledning att upplysa tillsynsobjekt om myndighetens möjlighet att besluta om förseningsavgift, i syfte att få in efterfrågade uppgifter. Bestämmelsen gäller emellertid endast upplysningar enligt spellagen, vilket torde innebära att Spelinspektionen inte längre kommer att ha denna möjlighet i tillsynsärenden rörande penningtvättsregelverket.

Enligt Spelinspektionens mening bör tillsynsorganen, av ovan angivna skäl, ha möjlighet att förena ett föreläggande att lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen med vite.

2.6 Sanktionsavgiftens storlek

Spelinspektionen välkomnar promemorians förslag att sanktionsavgiften, när det gäller tillhandahållare av speltjänster, ska kunna bestämmas till högst tio procent av tillhandahållarens omsättning. Spelinspektionen vill dock ändå lyfta

att det kan ifrågasättas hur förslaget förhåller sig till den kommande regulatoriska tekniska standarden från AMLA gällande sanktionsavgifter. Förslaget till standard anger visserligen inte något maximalt tak för sanktionsavgifter, men anger däremot vilka lägsta spann en sanktionsavgift bör uppgå till. För en överträdelse som kategoriseras som nivå 4 (den allvarligaste nivån) föreslås för närvarande att det lägsta spannet bör uppgå till 0,4–0,8 procent av omsättningen. Det kan ifrågasättas om Spelinspektionen kommer att ha faktisk möjlighet att besluta om så höga sanktionsavgifter som uppgår till tio procent av omsättningen.

2.7 Konsekvenser av förslaget

2.7.1 Spelinspektionens sammantagna bedömning

Spelinspektionen bedömer att de krav som följer av det nya penningtvättsregelverket medför att myndigheten kommer att ha behov av täckning för kostnader enligt följande. Under 2027 kommer myndigheten att behöva täckning för engångskostnader på fem miljoner kronor, varav två miljoner avser IT-utveckling. Därefter behövs en förstärkning av befintliga ramar med tre miljoner kronor per år, varav en miljon avser förvaltningskostnader för IT. De övriga två miljonerna avser täckning för en årsarbetskraft för samordning och en årsarbetskraft för tillsyn.

Med anledning av att samtliga tekniska regulatoriska standarder från AMLA som kan bli kostnadsdrivande ännu inte har beslutats, kan Spelinspektionens uppskattning av det utökade resursbehovet komma att justeras.

2.7.2 Konsekvenser om Spelinspektionens ökade resursbehov inte täcks

En förutsättning för att licenssystemet ska fungera är att Spelinspektionen har tillräckliga resurser för att bedriva tillsyn. Det nya penningtvättsregelverket är i stora delar tvingande. För det fall det utökade resursbehovet som det nya regelverket medför inte täcks, kommer myndigheten behöva ta resurser från den övriga verksamheten i anspråk för detta arbete. I en situation där myndigheten har begränsade resurser kommer licensprövningen att behöva

prioriteras på bekostnad av tillsynsarbetet – både tillsynen över att spellagen efterlevs och tillsynen avseende det olagliga spelet. Om inte Spelinspektionen ges ytterligare resurser kommer myndigheten således inte kunna bedriva tillsyn i samma utsträckning som idag. Tillräckliga resurser för penningtvättsarbetet är en förutsättning för att möta de nya kraven utan att försvaga övrig verksamhet, som exempelvis annan tillsyn, och därmed värna licenssystemets trovärdighet och förtroendet för spelmarknaden.

Spelinspektionen vill i sammanhanget påminna om Riksrevisionens granskning av och kritik mot Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden. Riksrevisionen bedömde att tillsynen inte är tillräckligt effektiv för att motsvara de förväntningar som riksdag och regering uttryckte i samband med spelmarknadens omreglering, och att detta framför allt handlar om att Spelinspektionen genomför för få inspektioner.[1] Regeringen delade Riksrevisionens bedömningar att Spelinspektionen under vissa perioder inte haft förutsättningar att bedriva tillsyn i tillräcklig omfattning.[2]

2.7.3 Grunderna för Spelinspektionens bedömning gällande utökade kostnader

Kostnadsdrivande delar enligt promemorian

Promemorian nämner vissa kostnadsdrivande delar för myndigheterna. Spelinspektionen instämmer i bedömningen att de myndigheter som bedriver tillsyn över att direktivet efterlevs åläggs utökade krav gällande informationsspridning om bland annat tillämpliga krav till dem som står under tillsyn. Det är också korrekt att tillsynsmyndigheterna ska upprätta årliga övervakningsprogram och årliga verksamhetsrapporter avseende tillsynsarbetet. Regelverket i sin helhet kommer också leda till ett ökat behov av vägledning till de ansvariga enheterna.

Enligt förslagen i promemorian ska Spelinspektionen dela på tillsynen över icke-finansiella holdingföretag med andra tillsynsmyndigheter. Spelinspektionen har idag ingen sådan verksamhet eller djupare kännedom om kategorin. Promemorian anger inte hur sådana ansvariga aktörer ska identifieras av

[1] Riksrevisionen, RiR 2024:19, Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden
[2] Skr. 2024/25:105

myndigheten eller hur en kommande nationell förordning kommer att reglera situationer där mer än en tillsynsmyndighet är behörig gällande ett och samma icke-finansiella holdingbolag. I promemorian anges dock att den nya uppgiften tillsammans med de ökade krav som generellt ställs på tillsynsmyndigheter kommer att kunna leda till ett ökat resursbehov.

Spelinspektionen instämmer i att de uppräknade uppgifterna kommer att innebära en ökad arbetsbörda och ett ökat resursbehov för Spelinspektionen jämfört med idag i form av rapportering till AMLA och informationsinsatser gentemot de ansvariga enheterna samt de nya uppgifterna gällande icke-finansiella holdingföretag.

Mer omfattande tillsyn med anledning av tekniska standarder m.m.
Promemorians konsekvensanalys begränsas till att omfatta de effekter som följer av promemorians förslag på bestämmelser som genomför eller kompletterar EU-rättsakterna.

Spelinspektionen vill lyfta att de kostnadsdrivande delarna delvis avses att regleras i förordningar som beslutas av regeringen samt i tekniska standarder, riktlinjer och rekommendationer som beslutas av kommissionen och AMLA. Detta medför att promemorian underskattar det ökade resursbehovet som genomförandet av direktivet innebär för myndighetens tillsynsarbete.

Spelinspektionen kommer till exempel att behöva omarbeta formerna för sin riskbaserade tillsyn i enlighet med AMLA:s kommande tekniska standarder och riktlinjer (artiklarna 40.2 och 40.3 i direktivet). Myndighetens bedömning är att genomförandet av direktivet inklusive de tekniska standarderna och riktlinjerna kommer att leda till en djupare och mer omfattande tillsyn jämfört med idag och befintliga ekonomiska ramar, vilket även i denna del innebär ökade resursbehov för myndigheten.

IT-kostnader och löpande förvaltning
Det nya regelverket kommer att kräva att Spelinspektionen samlar in en stor mängd information om de ansvariga enheterna för att använda informationen till att sätta en individuell risknivå på varje ansvarig enhet. Risknivån kommer sedan att vara avgörande för tillsynens omfattning och övrig kontroll av den

ansvariga enheten. Enbart framtagande av IT-stöd för datainsamlingen och nödvändig ökad kapacitet för lagring av information bedöms under 2027 innebära engångskostnader för IT-utveckling på myndigheten på två miljoner kronor för att sedan övergå i ökade löpande förvaltningskostnader motsvarade en miljon kronor per år från och med 2028.

Andra omställningskostnader

Under 2027 kommer tillsynsarbetet inledningsvis fram till och med den 10 juli bedrivas utifrån de skyldigheter som de ansvariga enheterna har enligt penningtvättslagen för att därefter ske utifrån penningtvättsförordningen och AMLA:s tekniska standarder. Utöver ovannämnda IT-anpassningar, kommer omställningen att innebära kostnader för införandet av nya interna arbetssätt, rutiner och processer, kompetensutveckling och utbildning av personal samt visst dubbelarbete under omställningen. Detta gäller främst tillsynen av befintliga ansvariga enheter men även gällande myndighetens helt nya uppgifter avseende icke-finansiella holdingbolag.

Kostnader för samordning

Spelinspektionen vill även lyfta att en direkt konsekvens av att AMLA upprättades 2025, är att myndigheten redan nu har behövt bemanna en heltidsresurs på myndigheten som samordnar det betydande flödet av information mellan AMLA och svenska myndigheter kring främst framtagandet av det stora antalet tekniska standarder som AMLA tar fram tillsammans med medlemsländerna. Myndighetens bedömning är att samordningen gentemot AMLA, men även andra myndigheter nationellt och även i andra EU-länder, kommer att vara betydande utifrån arbetet med AMLA:s tekniska standarder, informationsutbyte och rapportering samt de omfattande nya djupare samverkansdelar som det nya regelverket innebär. Kostnaden för en sådan resurs som inte är direkt kopplad till vare sig myndighetens licensgivning eller tillsyn motsvarar en årsarbetskraft. Behovet av en sådan samordnande resurs bedöms bestå under kommande år.

Detta remissvar har beslutats av Spelinspektionens styrelse Madelaine Tunudd, ordförande, Peter Knutsson, generaldirektör, Therese Mattsson, Jenny Cisneros Örnberg, Urban Karlström, Joanna Hedqvist och Mattias Pleiner. Vid den slutliga handläggningen deltog också chefsjuristen Johan Röhr, avdelningscheferna Patrik Gustavsson, Yvonne Hejdenberg och Kristina Geiger samt rättsliga experten Lina Wiker, föredragande.

Peter Knutsson

Lina Wiker

Spelinspektionen
Box 199, SE 645 23 Strängnäs | Besöksadress Finningevägen 54 B
Telefon +46(0)152 650 100 | E-post registrator@spelinspektionen.se **spelinspektionen.se**