

Promemoria

En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen och ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster

Sammanfattning

I denna promemoria föreslås att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel ska justeras. Genom justeringen kommer sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen att kunna uppgå till samma högsta belopp som vid överträdelser av spellagen.

I promemorian föreslås även att det ska införas ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster. Skriftlighetskravet införs i spellagen genom särskilda informations- och formkrav vid telefonförsäljning av spel om pengar. Förslaget medför att ett avtal ingås först när en konsument efter samtalet skriftligen accepterar ett anbud. Ett avtal som inte har ingåtts i enlighet med skriftlighetskravet kommer att vara ogiltigt.

Förslagen i promemorian syftar till att stärka konsumentskyddet på spelområdet och bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)	4
2	Bakgrund.....	6
2.1	Den svenska spelregleringen	6
2.2	Sanktionsavgiftens storlek vid överträdelse av penningtvättslagen.....	6
2.3	Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning	7
3	En justerad sanktionsavgift vid överträdelse av penningtvättslagen	8
4	Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster.....	11
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	14
6	Konsekvenser	15
6.1	Konsekvenser för aktörerna på den svenska spelmarknaden.....	15
6.2	Konsekvenser för staten	17
6.3	Övriga konsekvenser	18
6.4	Alternativa åtgärder är inte tillräckliga.....	18
6.5	Förslagen är förenliga med EU-rätten	19
6.6	Förslagen behöver inte anmälas till Europeiska kommissionen.....	20
7	Författningskommentar	20

1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 18 kap. 21 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 14 kap. ska lyda ”Spelansvar och konsumentskydd”,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 14 kap. 18 och 19 §§ och 18 kap. 21 a §, och närmast före 14 kap. 18 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

Telefonförsäljning

18 §

Om en licenshavare på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel enligt denna lag, ska konsumenten i början av samtalet informeras om licenshavarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till licenshavaren.

Med distansavtal avses detsamma som i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.

19 §

Om ett avtal ska ingås till följd av en sådan kontakt som avses i 18 § första stycket, ska licenshavaren bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.

Ett avtal ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen

¹ Jfr 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2177.

accepterar licenshavarens anbud. Ett avtal som inte har ingåtts på detta sätt är ogiltigt och konsumenten är då inte skyldig att betala för något spel. Konsumenten ska informeras om detta i licenshavarens bekräftelse av anbudet.

18 kap.

21 §

Vid ingripande enligt 18–20 §§ ska 7 kap. 13–24 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas.

Vid ingripande enligt 18–20 §§ ska 7 kap. 13 och 17–24 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas.

21 a §

En sanktionsavgift vid ingripande enligt 18–20 §§ ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst till det högsta av

1. tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret beräknat i enlighet med vad som anges i 19 kap. 13 §,

2. två gånger den vinst som tillhandahållaren gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 7 kap. 13 och 16 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Avgiften tillfaller staten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2024.
 2. De nya bestämmelserna i 18 kap. 21 och 21 a §§ tillämpas inte på förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

2 Bakgrund

2.1 Den svenska spelregleringen

Den svenska spelregleringen bygger på ett licenssystem, där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer utan licens ska stängas ute. Regleringen är tillämplig på allt spel som tillhandahålls i Sverige, även spel över internet som riktas till den svenska marknaden (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen [2018:1138]). En licenshavares spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt, under offentlig kontroll. Det ställs krav på ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet på spelen. De negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och en licenshavare har en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande (se 3 kap. 1 § och 14 kap. 1 § spellagen).

Med stöd av spellagen kan Spelinspektionen, som ansvarar för tillsyn över att spellagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen följs, vidta åtgärder mot de licenshavare som inte följer lagstiftningen. Åtgärderna kan t.ex. bestå i föreläggande om att rätta till brister i verksamheten eller beslut om förbud förenat med vite, beslut om sanktionsavgift eller i vissa fall återkallelse av licensen (18 kap. 12–25 §§ och 19 kap. 10 § spellagen).

2.2 Sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen

I samband med genomförandet av 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 (det fjärde penningtvättsdirektivet), i fortsättningen kallat penningtvättsdirektivet, utvidgades tillämpningsområdet för den svenska penningtvättsregleringen till att omfatta i princip alla tillhandahållare av speltjänster. Direktivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Som en del av penningtvättsregleringen finns även i spellagen vissa särskilda bestämmelser om penningtvätt och spel.

Enligt 1 kap. 2 § första stycket 15 penningtvättslagen gäller lagen för fysiska och juridiska personer som driver spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen. Spelinspektionen har enligt 18 kap. 2 § spellagen tillsyn över att sådan verksamhet följer penningtvättslagen.

Sanktionerna vid överträdelser av penningtvättslagstiftningen ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 58.1 i penningtvättsdirektivet). I 18 kap. 17–22 §§ spellagen finns bestämmelser om ingripanden vid överträdelser av penningtvättslagen. Vid sådana ingripanden ska bestämmelserna i 7 kap. 13–24 §§ penningtvättslagen tillämpas. De

nämnda paragraferna i penningtvättslagen innehåller bestämmelser om tillsynsåtgärder, sanktionsavgifter och viten. Om det blir fråga om sanktionsavgift ska enligt 7 kap. 14 och 15 §§ penningtvättslagen sanktionsavgiften som högst fastställas till det högsta av två gånger vinsten som gjorts till följd av överträdelsen, eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel skiljer sig från sanktionsavgiften vid överträdelser av spellagen. Enligt 19 kap. 13 § första stycket spellagen ska en sanktionsavgift uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

2.3 Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning

Ett avtal som ingås via telefon utan att parterna träffas är ett s.k. distansavtal. Bestämmelser om distansavtal finns i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen). Distansavtalslagen är en konsumentskyddande lag med bestämmelser om avtal som ingås i vissa sammanhang där behovet av konsumentskydd har ansetts vara särskilt stort (SOU 2021:79 s. 13). Den 1 september 2018 infördes ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning i 2 kap. 3 a § distansavtalslagen. Skriftlighetskravet innebär att det inte längre är möjligt att ingå ett distansavtal muntligen när näringsidkaren på eget initiativ kontakter konsumenten via telefon. För att ett avtal ska ingås krävs att konsumenten efter telefonsamtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud (prop. 2017/18:129 s. 43–46). Skriftlighetskravet gäller endast för de varor och tjänster som omfattas av distansavtalslagen. Detta medför att bl.a. speltjänster och paketresor inte omfattas av kravet (jfr prop. 2017/18:129 s. 27 och prop. 2017/18:225 s. 96).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att ett arbete bör påbörjas med att utreda om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning till konsumenter bör gälla för ytterligare varor och tjänster, som bl.a. lotterier, och återkomma med förslag (bet. 2017/18:CU36 punkt 2, rskr. 2017/18:404). Riksdagen har därefter i ett senare tillkännagivande gällande skriftlighetskravet anfört att det i arbetet med frågan om en utvidgning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning särskilt bör uppmärksammas hur telefonförsäljning av lotter och andra spel till konsumenter kan omfattas av ett skriftlighetskrav (bet. 2020/21:CU12 punkt 2, rskr. 2020/21:266).

Utredningen Ett moderniserat konsumentskydd har haft i uppdrag att följa upp skriftlighetskravet. I uppdraget ingick att överväga om regleringen i något avseende behöver ändras eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att syftet med reformen ska uppnås. Utredningen skulle också ta ställning till om skriftlighetskravet vid telefonförsäljning bör utvidgas till att omfatta fler varor och tjänster. I betänkandet En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning (SOU 2021:79) redovisar utredningen sitt uppdrag i dessa delar. Utredningens slutsats är att skriftlighetskravet har fått positiva effekter från konsumentskyddssynpunkt, framför allt på det sätt att oklarheterna har minskat i fråga om avtal som ingås. Det har blivit tydligare för konsumenten att näringsidkarens syfte är att ingå ett

bindande avtal, liksom vem som är avtalspart. Det har också blivit lättare för konsumenten att bedöma avtalets innehåll. Enligt utredningens bedömning finns det för närvarande inte anledning att vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning. Utredningen bedömer även att det saknas behov av att utvidga skriftlighetskravet till att omfatta fler varor och tjänster (SOU 2021:79 s. 7–10, 43–54 och 63–70).

3 En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen

Förslag: Sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst till det högsta av

- tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret,
- två gånger den vinst som tillhandahållaren gjort till följd av överträdelser, eller
- ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

En tillhandahållares omsättning ska beräknas på samma sätt som en licenshavares omsättning vid överträdelser av spellagen. När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i penningtvättslagen.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Skälen för förslaget

Det svenska genomförandet av penningtvättsdirektivets bestämmelser om sanktionsavgifter

Penningtvättsdirektivet innehåller två sanktionsregimer, en för kreditinstitut och finansiella institut och en för verksamhetsutövare som bedriver icke-finansiell verksamhet. Spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen hör till de senare sanktionsregimerna. Det som skiljer dessa båda sanktionsregimer åt är nivån på de sanktionsavgifter som ska tillämpas. Om det rör sig om ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut ska den maximala sanktionsavgiften enligt artikel 59.3 vara minst fem miljoner euro eller tio procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga redovisning som godkänts av ledningen. För de icke-finansiella aktörer som omfattas av direktivets tillämpningsområde ska den maximala sanktionsavgiften enligt artikel 59.2 e vara minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelser, om det går att fastställa denna vinst, eller minst en miljon euro. Denna skillnad motiveras i skäl 59, där det anges att spännvidden av sanktionerna och åtgärderna bör vara så stor att medlemsstaterna och behöriga myndigheter kan beakta skillnaderna mellan ansvariga enheter, särskilt skillnaderna mellan kredit-

institut och finansiella institut och andra ansvariga enheter, när det gäller storlek, egenskaper och verksamhetens natur.

Penningtvättsdirektivet är ett minimidirektiv och i artikel 59.4 anges uttryckligen att medlemsstaterna får ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra administrativa sanktionsavgifter som överstiger de belopp som anges i direktivet. Vid det svenska genomförandet av penningtvättsdirektivet har dock möjligheten att höja taket för sanktionsavgiften inte utnyttjats. För samtliga icke-finansiella aktörer tillämpas därmed den sanktionsnivå som följer av direktivet (se t.ex. 4 kap. 9 § fastighetsmäklarlagen [2021:516], 27 a § pantbankslagen [1995:1000], 32 k § revisorslagen [2001:883] och 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken).

I propositionen Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism anges att det vid genomförandet av ett enskilt direktiv är viktigt att ta hänsyn till de aktuella reglernas syfte, i det här fallet en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. En annan, delvis motstridig utgångspunkt, är att inte införa regler som riskerar att hämma en väl fungerande inre marknad för finansiella tjänster. Dessutom bör inte strängare regler än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med regleringen införas. Vid införlivandet av direktivet gjordes en avvägning mellan dessa utgångspunkter (prop. 2016/17:173 s. 175).

Sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen bör justeras

Spelinspektionen har möjlighet att anpassa valet av ingripande vid överträdelser av penningtvättslagen efter överträdelsens art. Myndigheten får t.ex. ingripa genom att utfärda ett föreläggande om att vidta rättelse. Om en överträdelse är allvarlig, upprepad eller systematisk får myndigheten vidare förelägga den som tillhandahåller spelet att upphöra med verksamheten eller, om myndigheten har meddelat licens, återkalla licensen. Det finns dock också i en sådan situation en möjlighet för myndigheten att i stället meddela en varning om det är tillräckligt. En sådan varning kan förenas med en sanktionsavgift (18 kap. 18 och 19 §§ spellagen). Spelinspektionen ska vid val av ingripande ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått. Om tillhandahållaren av spelet tidigare har begått en överträdelse ska det beaktas i försvärande riktning (18 kap. 21 § spellagen och 7 kap. 13 § penningtvättslagen).

Sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel skiljer sig från sanktionsavgiften vid överträdelser av spellagen. Enligt 19 kap. 13 § första stycket spellagen ska en sanktionsavgift vid överträdelser av spellagen uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Spelinspektionen har i en skrivelse konstaterat att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen till följd av denna skillnad många gånger är lägre än sanktionsavgiften vid överträdelser av spellagen. Myndigheten har därför föreslagit att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen ska justeras, så att avgiften ska kunna uppgå till samma högsta belopp som vid överträdelser av spellagen (Fi2019/04324).

I propositionen Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad bedömde regeringen att den nuvarande sanktionsavgiftens nivå vid överträdelser av penningtvättslagen tillsammans med risken för andra in-

gripande åtgärder får anses uppfylla penningtvättsdirektivets krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Regeringen konstaterade dock att det, i likhet med vad Spelinspektionen framför, ändå kan finnas behov av att justera dagens sanktionsavgiftsnivå vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel (prop. 2022/23:33 s. 57). En sådan justering skulle visserligen innebära att den nu gällande ordningen med olika avgiftsnivåer för finansiella respektive icke-finansiella institut delvis frångås. Eftersom penningtvättsdirektivet är ett minimidirektiv finns dock inget hinder mot att frångå dagens ordning, om det bedöms nödvändigt för att sanktionsavgifterna ska spegla överträdelsernas allvar.

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism anger i rapporten Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021 att spelmarknaden är en sektor med en hög risk för penningtvätt (A052.211/2021). Ett känt tillvägagångssätt är att ett spelkonto används för att dölja ursprunget för medel från kriminell verksamhet eller för att förvara brottsvinster. När uttag senare görs från spelkontot uppfattas dessa som legitima utbetalningar och kan därför användas som förklaring till pengarnas ursprung. Europeiska kommissionen har den 27 oktober 2022 höjt sin riskvärdering för penningtvätt och terroristfinansiering av kommersiellt onlinespel och vad-hållning till högsta nivå, nivå 4 (rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömningen av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet, COM(2022) 554 final). Anledningen till höjningen av risknivå är spelsektorns snabba ekonomiska tillväxt och tekniska utveckling.

En del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken är att spel om pengar inte ska kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Ett effektivt system för åtgärder mot penningtvätt är centralt i motverkandet av organiserad brottslighet. Som framgår ovan tillhandahålls det inom spelsektorn tjänster som typiskt sett kan vara attraktiva för att försöka tvätta pengar, bl.a. med anledning av tillgången till spelkonto, många och snabba transaktioner, olika betal-sätt och att kundförhållandena ingås på distans. Med hänsyn till detta är det viktigt att det finns tillräckligt effektiva och avskräckande ingripandemöjligheter. Det är vidare en otillfredsställande ordning att vissa överträdelser av spellagen kan leda till högre sanktionsavgifter än överträdelser av penningtvättslagen, trots att de senare överträdelserna i många fall kan vara att anse som allvarigare. Denna skillnad i de olika sanktionsavgifternas storlek riskerar därför att felaktigt kunna tolkas som att en följsamhet till penningtvättslagens bestämmelser är ett mindre prioriterat ansvarsområde för tillhandahållarna. Mot denna bakgrund bör sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen justeras.

Sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen bör kunna uppgå till samma högsta nivå som vid överträdelser av spellagen

Enligt penningtvättsdirektivet ska den maximala sanktionsavgiften för sådana icke-finansiella aktörer som omfattas av direktivets tillämpningsområde vara minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträd-

elsen eller minst en miljon euro. För att uppfylla direktivets minimikrav bör denna miniminivå även fortsättningsvis gälla för överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel.

Penningtvättsdirektivet innebär däremot inget hinder mot att den maximala sanktionsavgiften skulle kunna uppgå till ett högre belopp än vad som följer av direktivet. Tvärtom anges det uttryckligen att medlemsstaterna får ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra högre administrativa sanktionsavgifter (artikel 59.4). För att överträdelser av penningtvättslagen ska kunna leda till lika höga sanktionsavgifter som vid överträdelser av spellagen bör det därför införas en möjlighet att besluta om en sanktionsavgift som uppgår till högst tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Omsättningen bör beräknas på samma sätt som vid beslut om en sanktionsavgift vid överträdelser av spellagen (se 19 kap. 13 § första stycket spellagen). Med omsättning avses därför omsättningen i tillhandahållarens intäktsredovisning, dvs. det som i redovisningen benämns nettoomsättning (Högsta förvaltningsdomstolens dom den 9 maj 2023 i mål nr 3705-21).

När sanktionsavgiftens storlek fastställs bör det även fortsättningsvis tas särskild hänsyn till sådana omständigheter som anges i penningtvättslagen (7 kap. 13 och 16 §§ penningtvättslagen). Sanktionsavgiften bör vidare, i likhet med vad som gäller i dag, tillfalla staten.

4 Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster

Förslag: En licenshavare som på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel om pengar ska i början av samtalet informera konsumenten om licenshavarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till licenshavaren. Med distansavtal ska avses detsamma som i distansavtalslagen.

Om ett avtal ska ingås till följd av en sådan kontakt, ska licenshavaren bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.

Ett avtal ska ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar licenshavarens anbud. Ett avtal som inte har ingåtts på detta sätt ska vara ogiltigt och konsumenten ska då inte vara skyldig att betala för något spel. Konsumenten ska informeras om detta i licenshavarens bekräftelse av anbudet.

Skälen för förslaget

Utredningen om en uppföljning av skriftlighetskravet

Utredningen Ett moderniserat konsumentskydd konstaterar i sin uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning att den enda spelprodukt där det förekommer telefonförsäljning är lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer. De uppgifter som utredningen har inhämtat från så-

väl myndigheter som intresseorganisationer visar att konsumentproblemen vid sådan försäljning är små. De avtal som ingås är normalt inte bundna under viss tid och är enkla att säga upp. Det rör sig vidare om förhållandevis begränsade belopp. Lotterierna har också generellt sett bedömts ha låg risk att utveckla spelproblem. Utredningen framhåller vidare att spellagen innehåller särskilda regler om spelansvar och marknadsföring. Enligt utredningen säkerställer spelregleringen redan ett gott konsumentskydd och bedömningen görs därmed att det saknas behov av en utvidgning av skriftlighetskravet till speltjänster. Vid bedömningen väger utredningen även in att ett skriftlighetskrav skulle kunna få negativa effekter för allmännyttig ideell verksamhet att få finansiering genom intäkter från spel (SOU 2021:79 s. 8, 9 och 63–67).

Av de remissinstanser som uttalar sig om utredningens bedömning om telefonförsäljning av spel är det något fler remissinstanser som instämmer i bedömningen, t.ex. Spelbranschens riksorganisation, Spelinspektionen och Postkodföreningen. Spelinspektionen framhåller att det är få klagomål per år till myndigheten gällande telefonförsäljning av allmännyttans lotterier, men att myndigheten vid sidan av dessa får in tips och klagomål om telefonförsäljning från spelbolag som saknar nödvändig licens. SPF Seniorerna, Konsumentvägledarnas förening och Stockholms universitet delar inte utredningens bedömning. Stockholms universitet anser att det, även om telefonförsäljningen på området är liten, saknas anledning att avstå från att ge svaga grupper det skydd som skriftlighetskravet innebär.

Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster bör införas

Huvudregeln enligt svensk rätt är att avtal kan ingås formlost. Från denna huvudregel finns ett fåtal undantag där det av olika skäl har ansetts motiverat att ställa upp ett formkrav vid ingående av avtal. Ett skriftligt formkrav kan t.ex. motiveras av att ett avtal har stora ekonomiska och personliga konsekvenser och att det därför är viktigt att parterna noga överväger avtalets konsekvenser. Ett exempel är fastighetsköp (4 kap. 1 § jordabalken). Ett annat skäl för att ha ett skriftligt formkrav kan vara att det skapar större klarhet, inte bara när det gäller att bedöma om det finns ett avtal utan också i fråga om avtalets innehåll och dess närmare innebörd. Formkravet har på detta vis ett värde från bevissynpunkt och förebygger tvister. Ett formkrav har även ansetts motiverat från konsumentskyddssynpunkt (prop. 2017/18:129 s. 23 och 24).

Telefonförsäljning är en speciell typ av försäljningskanal, där marknadsföring och försäljning sker samtidigt och där konsumenten oförberedd får ta ställning till erbjudanden utan att ha reella möjligheter att närmare överväga konsekvenserna. Problem kopplade till telefonförsäljning har varit uppmärksammade under en längre tid. Det handlar bl.a. om svårigheter för konsumenterna att förstå villkoren i samband med telefonförsäljning och ofrivillig avtalsbindning. Problemen vid telefonförsäljning är inte begränsade till någon viss typ av produkt eller tjänst eller till någon särskild bransch. Det som upplevs som problem är inte heller endast kopplat till oseriös verksamhet. Problemen som förekommer är i stället ofta kopplade till en överrumplande och ibland pressande försäljningssituation (se t.ex. prop. 2017/18:129 s. 16 och 17 och SOU 2021:79 s. 25 och 26).

Det har vidare visat sig att konsumenter ofta har svårt att ta till vara sina rättigheter när detta kräver ett aktivt agerande. När ett avtal påstås ha ingåtts muntligen på telefon hamnar konsumenten, även om han eller hon har rätten på sin sida, ofta i ett underläge och måste invända mot påståendet om att avtal har ingåtts eller mot det närmare innehållet i avtalet (prop. 2017/18:129 s. 21).

En del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken är att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Att det förekommer påträngande telefonförsäljning och att oförberedda konsumenter under samtalet inte fullt ut förstår att de ingår avtal eller annars förmår freda sig och säga nej till erbjudanden är ett problem som bör tas på allvar. Den enda spelprodukt där det förekommer telefonförsäljning är lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer. Även om telefonförsäljningen på spelområdet således är liten, saknas dock anledning att avstå från att ge svaga grupper det skydd som de behöver.

Vid all telefonförsäljning finns det i praktiken ett betydande utrymme för missförstånd och en risk för att konsumenter fattar beslut som inte är väl övervägda. Införandet av ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning i distansavtalslagen har fått positiva effekter från konsumentskyddssynpunkt, bl.a. på det sättet att oklarheter när det gäller ingående av avtal har minskat och att konsumenter är mer nöjda med sina köp (SOU 2021:79 s. 44 och 63). Spel om pengar är en produktgrupp som kan vara särskilt lockande för konsumenter, inte minst för särskilt sårbara grupper. Överdrivet spelande kan vidare leda till negativa konsekvenser både för konsumenten själv och för dennes anhöriga och i ett längre perspektiv även för samhället i stort. Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster skulle stärka konsumentskyddet även på spelmarknaden och därmed ligga i linje med vad som anges i det riksdagsbundna målet för spelområdet om ett starkt konsumentskydd.

En annan del av det riksdagsbundna målet är att spelmarknaden ska ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Licenshavare för allmännyttigt spel bör således även framöver ha möjlighet att bedriva konkurrenskraftig verksamhet med hjälp av telefonförsäljning. Det är samtidigt viktigt att konsumenter har möjlighet att fatta välgrundade beslut i samband med sådan försäljning. Utgångspunkten med ett skriftlighetskrav är att skapa förutsättningar för en välfungerande marknad där det råder bättre balans mellan konsumenters och licenshavares intressen. Ett skriftlighetskrav skulle dessutom kunna förstärka förtroendet för spelmarknaden i stort.

Ett formkrav vid telefonförsäljning av spel skulle visserligen innebära att det blir något krångligare att ingå avtal och att kravet på så sätt kan vara tyngande för en licenshavares omsättning. Om avtalet inte kan ingås under telefonsamtalet, utan kräver en aktiv åtgärd från konsumenten, finns det en risk för att en del av köpen inte fullföljs. Denna risk ska dock inte överdrivas och utgör i sig inte skäl för att avstå från att agera till skydd för konsumenter. Eftersom telefonförsäljning är ett område med betydande problem ur ett konsumentskyddsperspektiv skulle ett skriftligt formkrav ge konsumenten större trygghet genom att tillförsäkras så fullständig information som möjligt om avtalets innebörd. Det skulle också leda till större klarhet i bevishänseende för parterna om att avtal har ingåtts och vad som

gäller mellan dem. Ett skriftlighetskrav skulle inte minst tydliggöra att ansvaret att agera inte kan läggas över på konsumenten. Det bedöms inte vara rimligt att konsumenter, som inte själva har tagit initiativ till telefonsamtalet, ska riskera att hamna i en sådan situation.

Mot denna bakgrund bör ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster införas i spellagen. En sådan konsumentskyddande åtgärd bör placeras i 14 kap. spellagen, som bl.a. reglerar licenshavarnas skyldigheter att vidta spelansvarsåtgärder, hur spelen får utformas och vilken information om spelet som ska hållas tillgänglig för spelare och myndigheter.

Skriftlighetskravets omfattning och innebörd

En utgångspunkt vid införandet av ett skriftlighetskrav i spellagen bör, i likhet med vad som var fallet vid införandet av motsvarande krav i distansavtalslagen, vara att åstadkomma en enkel och tydlig reglering för att undvika tillämpningssvårigheter. En annan utgångspunkt bör vara att skriftlighetskravet avgränsas till att omfatta fall där konsumenten har ett tydligt behov av skydd (prop. 2017/18:129 s. 26–33). För att uppnå dessa syften och samtidigt värna enhetligheten mellan de konsumentskyddande lagstiftningarna, bör det nu aktuella skriftlighetskravets omfattning och innebörd överensstämma med motsvarande krav i distansavtalslagen. En reglering i enlighet med detta bedöms som väl avvägd och tillgodoser behovet av skydd i de försäljningssituationer som framstår som mest problematiska från konsumentsynpunkt.

Mot denna bakgrund bör en licenshavare som på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel om pengar i början av samtalet vara skyldig att informera konsumenten om licenshavarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till licenshavaren. Om ett avtal ska ingås till följd av en sådan kontakt, bör licenshavaren vidare bekräfta sitt erbjudande i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten. Ett avtal bör slutligen ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar licenshavarens erbjudande. Ett avtal som inte har ingåtts på detta sätt bör vara ogiltigt, vilket konsumenten bör informeras om i bekräftelsen av erbjudandet.

Med distansavtal bör avses detsamma som i distansavtalslagen.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överträdelser av penningtvättslagen som har skett före ikraftträdandet.

Bedömning: Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning av speltjänster bör tillämpas endast vid avtal som ingås efter ikraftträdandet. Det behövs inte någon övergångsbestämmelse om detta.

Skälen för förslaget och bedömningen: Eftersom de föreslagna ändringarna syftar till att skydda konsumenterna på den svenska spelmarknaden och bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar är det angeläget att de kan träda i kraft så snart som möjligt. När det gäller förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster behövs samtidigt viss tid för licenshavarna att anpassa sina rutiner och för tillsynsmyndigheten att informera om de nya reglerna. Mot denna bakgrund och med hänsyn tagen till de återstående stegen i lagstiftningsprocessen bör lagändringarna träda i kraft den 1 april 2024.

Förslaget om en justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen innebär att vissa överträdelser av lagen kan komma att leda till en högre sanktionsavgift än vad som är möjligt i dag. Det bedöms därmed inte vara lämpligt att beslut om en sanktionsavgift meddelas med tillämpning av de nya bestämmelserna om beslutet grundas på omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Äldre föreskrifter bör därför fortfarande gälla för överträdelser som har skett före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna.

Av allmänna principer följer att nya avtalsrättsliga lagregler tillämpas endast för avtal som ingås efter ikraftträdandet. Det innebär att avtal som har ingåtts före ikraftträdandet av nya krav således är giltiga även om de inte uppfyller de nya kraven. Denna ordning bör gälla även för förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster och det behövs därför ingen särskild övergångsbestämmelse (jfr prop. 2017/18:129 s. 35).

6 Konsekvenser

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som bedöms lämpligt och med beaktande av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

6.1 Konsekvenser för aktörerna på den svenska spelmarknaden

En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen

En del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken är att spel om pengar inte ska kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Syftet med den föreslagna regleringen är att genom effektiva och avskräckande åtgärder mot penningtvätt bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar. Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för arbetet mot kriminell verksamhet på spelområdet och det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms inte stå i strid med någon del av det spelpolitiska målet.

Förslaget berör de som tillhandahåller spel enligt spellagen. För närvarande har 58 aktörer licens för kommersiellt onlinespel och 48 aktörer

licens för vadhållning. Förslaget innebär endast att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen justeras och att avgiften framöver kan komma att uppgå till högre belopp än i dagsläget. Förslaget medför inte några nya uppgifter för den som tillhandahåller spel. Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på konkurrensförhållandena mellan tillhandahållarna, t.ex. till följd av deras olika storlek, eller innebära några administrativa kostnader av betydelse. Förslaget innebär däremot att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen bättre kommer att kunna anpassas utifrån tillhandahållarnas omsättning. Det innebär således att förslaget på så sätt tar hänsyn till tillhandahållarnas olika storlek genom att större aktörer kommer att få betala en högre avgift. Ingen aktör bedöms på grund av det aktuella förslaget behöva omvärdera sitt deltagande i marknaden.

Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster

Syftet med förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster är att stärka konsumentskyddet på spelområdet. En del av målet för spelpolitiken är att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Det aktuella förslaget bedöms leda till ett stärkt konsumentskydd, samtidigt som det minskar risken för att spelproblem uppstår.

En annan del av målet för spelpolitiken är att spelmarknaden ska ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Den enda spelprodukt där det förekommer telefonförsäljning är lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer. För närvarande har 50 aktörer licens för allmännyttigt lotteri. Om avtal inte kan ingås utan en aktiv åtgärd från konsumenten efter ett telefonsamtal, finns det en risk för att en del av köpen inte blir av, genom att avtalen rinner ut i sanden. Denna risk ska dock inte överdrivas och den utgör i sig inte skäl att avstå från att agera till skydd för konsumenter. En minskad försäljning som beror på att konsumenten har haft möjlighet att göra ett medvetet val är vidare inte något negativt, utan tvärtom något som eftersträvas med förslaget. Med hänsyn till att förslaget syftar till att stärka konsumentskyddet på området, få en mer välfungerande marknad för telefonförsäljning och försvåra för oseriösa försäljare att verka på den svenska spelmarknaden bedöms de redovisade konsekvenserna vara godtagbara.

Skriftlighetskravet syftar till att skapa goda förutsättningar för båda parter att göra informerade val och att säkerställa att avtal som ingås är resultatet av vad parterna har kommit överens om. Ett skriftlighetskrav handlar om att införa ytterligare moment i försäljningen, framför allt en skriftlig accept från konsumenten, innan ett avtal kan anses ha ingåtts. Detta ger konsumenten ett angeläget rådrum innan avtal ingås, vilket ger konsumenten möjlighet att reflektera över sina val, rådfråga sin omgivning, överväga sin ekonomi m.m. Förslaget kommer för konsumenter att innebära en ökad klarhet när det gäller avtalet. När konsumenten får möjlighet att överväga ett erbjudande innan han eller hon blir bunden av det, ökar konsumentens förutsättningar att göra medvetna val. Effekten bör bli att konsumenter i högre utsträckning blir nöjda med sina köp, vilket leder till att konsumenter inte behöver ägna tid åt att försöka få kontakt med företag för att ångra ett avtal. Konsumenter kommer även i mindre utsträckning än i dag att

behöva lägga ned tid på att försöka ta sig ur ofrivilliga avtal. Inte minst blir det tydligt att ansvaret att agera för att tillvarata sina rättigheter i praktiken inte läggs över på konsumenten (jfr prop. 2017/18:129 s. 21).

Det föreslagna skriftlighetskravet kan leda till vissa administrativa kostnader för företag som bedriver telefonförsäljning. Det kan handla om initiala kostnader t.ex. för att ordna system för hantering av avtal och för införande av nya rutiner i verksamheten. Det föreslagna skriftlighetskravet innebär dock inget krav på pappershantering eller egenhändigt undertecknande. Konsumentens accept av licenshavarens anbud kan ske genom t.ex. e-post eller sms och även licenshavarens bekräftelse av anbudet kan skickas elektroniskt. Kommunikationen mellan parterna kan därmed normalt ske snabbt, smidigt och billigt. Den ordning som nu föreslås motsvarar dessutom det skriftlighetskrav som redan gäller vid telefonförsäljning enligt distansavtalslagen, varför de företag som anlitas för att bedriva telefonförsäljning redan i dag bör ha anpassat sina system utifrån detta. Förslaget bedöms således för dessa aktörer vara förenat med mycket små administrativa kostnader, som till stor del bedöms vara initiala.

De aktörer som är aktiva på den svenska marknaden bedöms ha förmåga att uppfylla det nya kravet. Kravet ska gälla på samma sätt för stora och små aktörer. Det kan vara så att större aktörer har bättre förutsättningar än vissa små aktörer att anpassa sina system för att skicka anbudsbekräftelser och ta emot accepter elektroniskt. Förslaget bedöms dock i övrigt inte särskilt påverka små aktörer i förhållande till stora aktörer eller ha någon negativ inverkan på konkurrensen. Ingen aktör bedöms på grund av det aktuella förslaget behöva omvärdera sitt deltagande i marknaden.

6.2 Konsekvenser för staten

En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen

En del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken är att spel om pengar inte ska kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Syftet med den föreslagna regleringen är att genom effektiva och avskräckande åtgärder mot penningtvätt bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar. Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för arbetet mot kriminell verksamhet på spelområdet och det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms inte stå i strid med någon del av det spelpolitiska målet.

Spelinspektionen har tillsynsansvaret över att aktörerna på spelmarknaden följer reglerna i spellagen och penningtvättslagen. Det aktuella förslaget innebär endast att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen kan komma att uppgå till högre belopp än i dagsläget. Förslaget medför inte några nya uppgifter för myndigheten och bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Förslaget bedöms inte heller påverka det allmänna i övrigt.

Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster

Syftet med förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster är att stärka konsumentskyddet på spelområdet. En del av målet för spelpolitiken är att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Det aktuella förslaget bedöms leda till ett stärkt konsumentskydd, samtidigt som det minskar risken för att spelproblem uppstår.

Införandet av ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster bedöms bidra till större klarhet när det gäller avtal som ingås. En effekt av detta bör bli att konsumenter mer sällan vänder sig med förfrågningar och klagomål till myndigheter, framför allt till Spelinspektionen och Konsumentverket, när det gäller telefonförsäljning. En ökad tydlighet bör även bidra till färre tvister i domstol och vid Allmänna reklamationsnämnden.

Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader för det allmänna.

6.3 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några andra konsekvenser än vad som angetts i avsnitt 6.1 och 6.2. Förslagen bedöms således exempelvis inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för den offentliga servicen i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslagen träffar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Bedömningen görs att aktörerna på den svenska spelmarknaden aktivt och på egen hand håller sig uppdaterade om övergången till nya krav på spelmarknaden. Det bedöms därför inte finnas behov av några särskilda informationsinsatser. För att berörda aktörer ska få del av information om de förslagna ändringarna bedöms det därför vara tillräckligt att Spelinspektionen publicerar informationen på sin webbplats.

6.4 Alternativa åtgärder är inte tillräckliga

En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen

Ett alternativ till förslaget om en justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen skulle vara att låta de högsta nivåerna för sådana sanktionsavgifter vara oförändrade. En konsekvens av detta är att skillnaden mellan sanktionsavgifterna vid överträdelser av penningtvättslagen och spellagen skulle kvarstå. Det innebär att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen riskerar att inte vara tillräckligt effektiv och avskräckande för de större tillhandahållarna av spel på den svenska spelmarknaden. Den föreslagna justeringen av sanktionsavgiften bedöms vara motiverad utifrån syftet att bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar.

Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster

Ett alternativ till förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster skulle kunna vara en mer effektiv tillsyn eller självreglering av spelbranschen. De generella problemen med telefonförsäljning skulle dock inte lösas enbart genom mer effektiv tillsyn eller informationsinsatser. Det bedöms inte heller tillräckligt med åtgärder som syftar till att få till stånd en ökad självreglering inom spelbranschen, eftersom det alltid finns oseriösa aktörer som inte skulle omfattas av sådana överenskommelser. För att uppnå det efterfrågade syftet av ett stärkt konsumentskydd bedöms det därför nödvändigt att införa ett skriftlighetskrav i spellagen. Vid en avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande bedöms det alltså vara motiverat att införa ett skriftligt formkrav för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning.

6.5 Förslagen är förenliga med EU-rätten

En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen

Enligt penningtvättsdirektivet ska den maximala sanktionsavgiften för sådana icke-finansiella aktörer som omfattas av direktivets tillämpningsområde vara minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelsen eller minst en miljon euro. Förslaget om en justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen har utformats för att uppfylla dessa minimikrav. Den justerade sanktionsavgiften innebär endast att det införs ytterligare en gräns för den maximala sanktionsavgiften, som innebär att avgiften kommer att kunna uppgå till samma nivå som vid överträdelser av spellagen. Justeringen innebär att avgiften i vissa fall kommer att kunna uppgå till ett högre belopp än vad som är möjligt i dag. Enligt penningtvättsdirektivet får medlemsstaterna ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra högre administrativa sanktionsavgifter (artikel 59.4). Förslaget om en justerad sanktionsavgift är således förenligt med EU-rätten.

Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster

Frågan om hur ett avtal ingås är i regel något som bestäms i nationell rätt. Den EU-reglering som ligger till grund för distansavtalslagen hindrar inte en tillämpning av skriftlighetskravet vid köp av varor eller tjänster utanför lagens tillämpningsområde, om det bedöms finnas ett praktiskt behov av åtgärden och den är motiverad från konsumentskyddssynpunkt (SOU 2021:79 s. 64). Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster syftar till att skydda konsumenterna i de försäljningssituationer som framstår som mest problematiska från konsumentens synpunkt. Det aktuella förslaget bedöms vara väl avvägt i förhållande till de konsekvenser det sammantaget kommer att få. Inte heller i övrigt bedöms EU-rätten utgöra något hinder mot att införa ett skriftlighetskrav.

6.6 Förslagen behöver inte anmälas till Europeiska kommissionen

Förslag till tekniska föreskrifter ska enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet) anmälas till Europeiska kommissionen. Tekniska föreskrifter är enligt artikel 1.1 f i anmälningsdirektivet bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsning av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser. Tekniska föreskrifter kan även vara regler för etablering av e-tjänsteleverantörer eller leverans av e-tjänster.

Kommerskollegium gör i sitt remissvar över betänkandet En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning (SOU 2021:79) bedömningen att införandet av ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster inte är anmälningspliktigt enligt anmälningsdirektivet. Av artikel 2.2 h i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (det s.k. tjänstedirektivet) omfattas tjänster på spelområdet inte heller av tjänstedirektivets tillämpningsområde.

Skyldigheten att anmäla förslag till tekniska föreskrifter omfattar inte föreskrifter som endast genomför en bindande rättsakt från EU. Anmälningsskyldigheten gäller då endast om föreskrifterna skiljer sig från eller går utöver vad som gäller enligt rättsakten. Förslaget om en justerad sanktionsavgift bedöms inte gå utöver vad som gäller enligt penningtvättsdirektivet, som uttryckligen anger att medlemsstaterna får ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra högre administrativa sanktionsavgifter.

Mot denna bakgrund bedöms de aktuella förslagen inte behöva anmälas till Europeiska kommissionen.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

14 kap.

Telefonförsäljning

18 § Om en licenshavare på eget initiativ kontakter en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel enligt denna lag, ska konsumenten i början av samtalet informeras om licenshavarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till licenshavaren.

Med distansavtal avses detsamma som i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.

Paragrafen, som är ny, reglerar informationskrav som gäller vid telefonförsäljning av spel om pengar. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Av första stycket framgår att en licenshavare som på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel om pengar i början av samtalet ska informera konsumenten om licenshavarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till licenshavaren. Konsumenten ska alltså direkt vid samtalets början få veta vilken licenshavares spel som saluförs, vem som utför försäljningen och om han eller hon är anställd av eller arbetar på uppdrag av licenshavaren. Skyldigheten gäller oavsett om konsumenten sedan tidigare är kund eller inte hos licenshavaren. Med telefon avses taltelefonikommunikation, dvs. att det rör sig om ett muntligt telefonsamtal, oavsett vilken typ av telefon eller teknik som används (jfr prop. 2017/18:129 s. 43). Begreppet konsument har samma innebörd som i distansavtalslagen. Med konsument avses enligt 1 kap. 2 § distansavtalslagen en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet (prop. 2004/05:13 s. 123 och 124).

Situationer när en konsument kontaktar en licenshavare i syfte att ingå ett distansavtal faller utanför paragrafens tillämpningsområde. Detsamma gäller om konsumenten har bitt licenshavaren att kontakta henne eller honom i syfte att ingå ett distansavtal. Att syftet med kontakten är att ingå ett distansavtal innebär att det ska vara fråga om avtal som ingås inom ramen för ett av licenshavaren organiserat system för att träffa avtal på distans. Dessutom ska kommunikationen uteslutande ske på distans. Om licenshavare som inte har ett system för att träffa avtal på distans ringer till en konsument i försäljningssyfte, är det inte fråga om distansavtal på det sätt som avses (jfr prop. 2017/18:129 s. 43 och prop. 2004/05:13 s. 121, 122 och 134). Det kan förekomma att konsumenter lämnar samtycken till licenshavare att bli kontaktade för erbjudanden om spel som tillhandahålls av licenshavaren. Ett samtycke till kontakt i marknadsföringssyfte kan ges t.ex. i samband med köp på en webbplats. Även om konsumenten har samtyckt till marknadsföringen, måste initiativet till telefonsamtalet i dessa fall anses ha tagits av licenshavaren. Om en licenshavare i enlighet med ett sådant samtycke kontaktar konsumenten med ett erbjudande via telefon faller detta således inom paragrafens tillämpningsområde. Detsamma gäller om en konsument i samband med att ett avtal träffas om en prenumeration som löper på viss tid samtycker till att licenshavaren får återkomma när tiden har löpt ut (jfr prop. 2017/18:129 s. 43).

Avgörande för paragrafens tillämplighet är vem som har tagit initiativ till samtalet, inte till ett visst erbjudande. Situationer när en konsument kontaktar en licenshavare via telefon för att köpa en viss produkt och licenshavaren under samtalet erbjuder en annan produkt som konsumenten bestämmer sig för att köpa faller alltså utanför tillämpningsområdet. Det är däremot inte möjligt att kringgå den särskilda regleringen om telefonförsäljning genom att en licenshavare ringer till en konsument och uppmanar henne eller honom att ringa tillbaka. Även om konsumenten i en sådan situation skulle ringa licenshavaren får det anses vara fråga om att licenshavaren på eget initiativ har kontaktat konsumenten via telefon. Detsamma gäller i regel för det fall en konsument har missat ett telefonsamtal och ringer upp licenshavaren med anledning av detta (jfr prop. 2017/18:129 s. 43 och 44).

Av *andra stycket* framgår att det med begreppet distansavtal avses detsamma som i distansavtalslagen. Med distansavtal avses enligt 1 kap. 2 § distansavtalslagen avtal som ingås inom ramen för ett av näringsidkaren organiserat system för att träffa avtal på distans, om kommunikationen uteslutande sker på distans (prop. 2004/05:13 s. 121–123).

19 § Om ett avtal ska ingås till följd av en sådan kontakt som avses i 18 § första stycket, ska licenshavaren bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.

Ett avtal ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar licenshavarens anbud. Ett avtal som inte har ingåtts på detta sätt är ogiltigt och konsumenten är då inte skyldig att betala för något spel. Konsumenten ska informeras om detta i licenshavarens bekräftelse av anbudet.

Paragrafen, som är ny, reglerar formkrav som gäller vid telefonförsäljning av spel om pengar. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Enligt *första stycket* ska en licenshavare som vill ingå avtal till följd av en sådan kontakt som avses i 18 § första stycket bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten. Licenshavarens skyldighet att bekräfta anbudet förutsätter att parterna är intresserade av att träffa ett avtal. Om konsumenten avböjer erbjudandet redan under telefonsamtalet, bör någon bekräftelse inte skickas. Med uttrycket ”i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten” avses detsamma som i distansavtalslagen (jfr prop. 2017/18:129 s. 44). Det innebär att bekräftelsen kan lämnas i pappersform, men även genom e-post, sms eller liknande. Också en webbplats där informationen kan lagras kan uppfylla kravet, förutsatt att informationen med säkerhet bevaras i ursprungligt skick och i det enskilda fallet är tillgänglig för konsumenten så länge informationen är relevant (se t.ex. prop. 2009/10:242 s. 97 och prop. 2004/05:13 s. 44, 45 och 135). Bestämmelsen reglerar inte vad en bekräftelse av ett anbud ska innehålla. Det ligger dock i sakens natur att en bekräftelse till sitt innehåll bör återspegla det som har sagts under telefonsamtalet och vara sådan att konsumenten förstår vilket erbjudande han eller hon har att ta ställning till (prop. 2017/18:129 s. 44).

I *andra stycket* finns ett krav på skriftlig accept. För att ett giltigt avtal ska ingås till följd av att licenshavaren på eget initiativ har kontaktat en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal krävs att konsumenten efter telefonsamtalet skriftligen accepterar licenshavarens anbud. Det förhållandet att konsumenten tar kontakt med licenshavaren efter det initiala telefonsamtalet, t.ex. för att diskutera ett visst avtalsvillkor, innebär inte att skriftlighetskravet slutar att gälla. Om konsumenten vill acceptera licenshavarens anbud ska detta ske skriftligen efter telefonsamtalet, eftersom det alltjämt är fråga om ett avtal som ska ingås till följd av att licenshavaren på eget initiativ har kontaktat konsumenten via telefon i syfte att ingå ett distansavtal.

En konsuments skriftliga godkännande ska lämnas först när ett samtal är avslutat. Kravet på skriftlighet utesluter inte att konsumenten godkänner anbudet elektroniskt, t.ex. genom e-post eller sms (se t.ex. prop. 2004/05:13 s. 130 och prop. 2011/12:126 s. 10). Att en konsument i ett elektroniskt dokument, som innehåller licenshavarens anbud, kryssar

för ett svarsalternativ om att konsumenten accepterar anbudet kan tillgodose kravet på skriftlighet. Skriftlighetskravet är däremot inte uppfyllt om konsumenten t.ex. i anslutning till ett efterföljande telefonsamtal slår en siffra på telefonen för att markera att anbudet har accepterats (prop. 2013/14:71 s. 20). Om konsumenten inte skriftligen accepterar licenshavarens anbud, är avtalet ogiltigt. Avtalet är också ogiltigt om konsumenten visserligen har accepterat anbudet skriftligen, men detta har skett under pågående samtal (jfr prop. 2017/18:129 s. 45).

För det fall ett avtal är ogiltigt är konsumenten inte skyldig att betala för något spel, såsom enskilda lotter eller avtal om prenumeration av lotter, som en licenshavare ändå levererar eller utför. För att vara säker på att ha rätt till betalning måste licenshavaren alltså avvakta konsumentens skriftliga accept av anbudet. Om avtalet är ogiltigt på någon annan grund än att kravet på skriftlig accept inte är uppfyllt, är dock denna bestämmelse inte tillämplig. Det kan vara fråga om ogiltighet enligt t.ex. lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) eller lagen (1924:323) om verkan av avtal, som slutits under påverkan av en psykisk störning. Frågan om betalningsskyldighet får då i stället bedömas enligt de regler och principer som gäller för sådana fall (jfr prop. 2017/18:129 s. 45).

Det finns inget civilrättsligt formkrav för en licenshavarens anbud. Det förhållandet att en licenshavare inte bekräftar anbudet i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten leder alltså inte till att avtalet är ogiltigt, om konsumenten ändå skriftligen har accepterat anbudet. Om licenshavaren vid telefonsamtalet anger när konsumenten senast måste besvara anbudet, är anbudet bindande under denna frist (1–3 §§ avtalslagen). Ett anstånd med att anta anbudet behöver dock inte vara uttryckligt. En uppmaning att senare skicka in en skriftlig accept är normalt tillräckligt för att konsumenten ska anses ha fått anstånd. En sådan anbudsfrist är alltså enligt avtalslagen bindande för en licenshavare. Även för övriga frågor när det gäller anbud och accept gäller avtalslagen (jfr prop. 2017/18:129 s. 45). En licenshavare ska i anbudsbekräftelsen informera om innebörden av att konsumenten inte skriftligen accepterar licenshavarens anbud. Av informationen ska framgå både att en utebliven accept från konsumenten efter telefonsamtalet innebär att ett avtal är ogiltigt och att konsumenten i sådant fall inte är skyldig att betala för något spel (jfr samma prop. s. 46).

18 kap.

21 § Vid ingripande enligt 18–20 §§ ska 7 kap. 13 och 17–24 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas.

I paragrafen regleras att vissa bestämmelser i penningtvättslagen ska gälla när spelmyndigheten ingriper vid överträdelser av bestämmelser om penningtvätt. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Ändringen i paragrafen innebär att hänvisningarna till penningtvättslagens bestämmelser om sanktionsavgiftens storlek utgår. I stället införs en ny paragraf, 21 a §, som reglerar sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel.

21 a § En sanktionsavgift vid ingripande enligt 18–20 §§ ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst till det högsta av

1. tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret beräknat i enlighet med vad som anges i 19 kap. 13 §,

2. två gånger den vinst som tillhandahållaren gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 7 kap. 13 och 16 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Avgiften tillfaller staten.

I paragrafen, som är ny, regleras sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel, dvs. sådan spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spelagen. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Av första stycket framgår att en sanktionsavgift vid ingripande enligt 18–20 §§ ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst till det högsta av tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret beräknat i enlighet med vad som anges i 19 kap. 13 § (punkt 1), två gånger den vinst som tillhandahållaren gjort till följd av överträdelsen (punkt 2) eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro (punkt 3). Samma begränsningar gällande lägsta och högsta belopp gäller oavsett om tillhandahållaren är en fysisk eller en juridisk person.

Första punkten har ingen tidigare motsvarighet och innebär att sanktionsavgiften kan komma att uppgå till samma belopp som vid andra överträdelser enligt spellagen. I 19 kap. 13 § regleras hur omsättningen ska beräknas. Av den paragrafens andra stycke framgår att omsättningen får uppskattas om överträdelsen har skett under en tillhandahållarens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga. Beräkningen av sanktionsavgiften ska grunda sig på årsomsättningen (prop. 2017/18:220 s. 234–236, 351 och 352). Med omsättning avses omsättningen i tillhandahållarens intäktsredovisning, dvs. det som i redovisningen benämns nettoomsättning (Högsta förvaltningsdomstolens dom den 9 maj 2023 i mål nr 3705-21).

Andra respektive tredje punkten motsvarar vad som i dag gäller enligt 21 §, genom hänvisningen till 7 kap. 14 och 15 §§ penningtvättslagen (prop. 2017/18:220 s. 343 och prop. 2016/17:173 s. 555 och 556).

Enligt andra stycket ska vid fastställande av sanktionsavgiften särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 7 kap. 13 och 16 §§ penningtvättslagen. Detta motsvarar vad som gäller i dag enligt 21 §, genom hänvisningen till 7 kap. 16 § penningtvättslagen (prop. 2017/18:220 s. 343 och prop. 2016/17:173 s. 554–557).

Av tredje stycket framgår att avgiften tillfaller staten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2024.

2. De nya bestämmelserna i 18 kap. 21 och 21 a §§ tillämpas inte på förhållanden som hänförs sig till tiden före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 5.

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 april 2024.

Det följer av allmänna principer att den typ av nya avtalsrättsliga bestämmelser som återfinns i 14 kap. 18 och 19 §§ bara tillämpas på avtal som ingås efter ikraftträdandet. Vid avtal som har ingåtts dessförinnan gäller alltså inte de nya kraven avseende skriftlighet och information (jfr prop. 2017/18:129 s. 51).

Enligt *andra punkten* ska de nya bestämmelserna om sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen inte tillämpas på förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. För överträdelser som har skett före ikraftträdandet gäller alltså fortfarande de äldre föreskrifterna om sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen.