

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller promemorian En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen och ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster. I promemorian föreslås ändring i spellagen (2018:1138).

Det föreslås att om en licenshavare till spel på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal¹ om spel enligt spellagen, 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. Vidare föreslås att 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 ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar licenshavarens anbud. Ett avtal som inte ingås på det sättet är ogiltigt och konsumenten är då inte skyldig att betala för något spel. Konsumenten ska informeras om det i licenshavarens bekräftelse av anbudet.

Vidare föreslås att ett ingripande med sanktionsavgift 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. En sanktionsavgift ska uppgå till lägst 5 000 kr 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

¹ Med distansavtal avses detsamma som i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.

² 19 kap 13 § spellagen (2018:1138) anger: Sanktionsavgiften enligt 10 § ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licens- eller tillståndshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

2. två gånger den vinst som tillhandahållaren har 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.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2024. De nya bestämmelserna gällande sanktionsavgift tillämpas inte på förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att förslagen syftar till att stärka konsumentskyddet på spelområdet och bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar.

Vidare anges följande. Ett avtal som ingås via telefon utan att parterna träffas är ett så kallat distansavtal. Bestämmelser om distansavtal finns i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (i det följande distansavtalslagen). Det finns ett skriftlighetskrav i distansavtalslagen, som innebär att det inte längre är möjligt att ingå ett distansavtal muntligen när näringsidkaren på eget initiativ kontaktar konsumenten via telefon. Det behövs en skriftlig accept av anbudet efter samtalet. Detta gäller endast för de varor och tjänster som omfattas av distansavtalslagen. Det medför att bland annat speltjänster och paketresor inte omfattas av kravet.

Vidare anges att 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 utredningen fanns det inte skäl att vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning.³ Förslagsställaren redovisar därefter synpunkter som har inkommit vid remitteringen av nämnda betänkande, såväl sådana som delar utredningens bedömning, som inte gör det. Förslagsställaren

Om överträdelsen har skett under licens- eller tillståndshavarens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

Endast omsättning från licens- eller tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag ska beaktas.

³ Regelrådet yttrade sig över betänkandet vid sammanträde den 17 maj 2022, se ärende med diarienummer RR 2022-34, [Yttrande över En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning \(SOU 2021:79\) – Regelrådet \(regelradet.se\)](#)

redovisar även om det riksdagsbundna målet för spelpolitiken, där en del är att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd.⁴

Förslagsställaren anger att ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning bör införas. Det bör vara en enkel och tydlig reglering för att undvika tillämpningssvårigheter, samt att en annan utgångspunkt bör vara att skriftlighetskravet bör avgränsas till att omfatta fall där konsumenten har ett tydligt behov av skydd. För att uppnå dessa syften och värna enhetligheten mellan de konsumentskyddande lagstiftningarna, bör det nu aktuella skriftlighetskravets omfattning och innebörd överensstämja med motsvarande krav i distansavtalslagen. En reglering i enlighet med det bedöms som väl avvägd och tillgodoser behovet av skydd i de försäljningssituationer som framstår som mest problematiska från konsumentens synpunkt.

I konsekvensutredningen anges vidare att 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. 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. Den risken ska enligt förslagsställaren inte överdrivas och utgör inte i sig något skäl till 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 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.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det framgår att förslagsställaren generellt vill förstärka konsumentskyddet på spelområdet. Det hade varit önskvärt med en beskrivning av hur omfattande problemet med telefonförsäljning är. En sådan beskrivning hade även tydliggjort varför förslagsställaren anser att en reglering är behövlig. Med det sagt, kan den beskrivning som finns godtas i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges följande. Gällande den justerade sanktionsavgiften vid överträdelse av penningtvättslagen anges att ett alternativ är att låta de högsta nivåerna för sådana sanktionsavgifter vara oförändrade. En konsekvens av det skulle bli att skillnaden mellan sanktionsavgifterna vid överträdelse av penningtvättslagen och spellagen kvarstår. Det innebär att sanktionsavgiften vid överträdelse 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.

Gällande ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster anges följande. Ett alternativ till förslaget skulle kunna vara en mer effektiv tillsyn eller självreglering av

⁴ Förslagsställarens hänvisning: Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94.

spelbranschen. De generella problemen med telefonförsäljning skulle inte lösas enbart genom mer effektiv tillsyn eller informationsinsatser. Det bedöms heller inte 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 vara motiverat att införa ett skriftligt formkrav för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det framgår att förslagsställaren bedömer att det inte finns några alternativ till reglering. Även när så är fallet så kan det finnas alternativ i själva regleringen som kan vara värt att överväga. Det hade varit önskvärt om det framgick av redovisningen om förslagsställaren gjort några sådana överväganden. Med det sagt, kan den beskrivning som finns godtas.

Vad gäller effekter av om någon reglering inte kommer till stånd framgår det för detta ärende på ett tillräckligt sätt av beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget.

Trots det nämnda finner Regelrådet att beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Gällande sanktionsavgifterna redovisas vad penningtvättsdirektivet anger om detta, och att förslaget om en justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen har utformats för att uppfylla minimikraven i direktivet. Förslaget bedöms därför förenligt med EU-rätten.⁵

Gällande skriftlighetskravet vid telefonförsäljning av speltjänster anges följande. 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. 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.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överträdelser av penningtvättslagen som har skett före ikraftträdandet. Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning av speltjänster bör tillämpas endast

⁵ Promemorian s. 19.

vid avtal som ingås efter ikraftträdandet. Det anges att det inte behövs någon övergångsbestämmelse om detta.

Gällande behovet av speciella informationsinsatser anges följande i konsekvensutredningen. Förslagsställarens bedömning är 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 föreslagna ändringarna bedöms det därför vara tillräckligt att Spelinspektionen publicerar informationen på sin webbplats.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges, som även framgår ovan, att den enda spelprodukt där det förekommer telefonförsäljning är lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer. För närvarande har 50 aktörer licens för allmännyttigt lotteri.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Av remissen framgår att den enda spelprodukt där det förekommer telefonförsäljning är lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer. Förslagsställaren borde ha tydliggjort om andra aktörer än ideella organisationer skulle kunna använda sig av telefonförsäljning av sina spelprodukter – trots att man inte gör det idag. Om så är fallet borde berörda företag utifrån antal, storlek och bransch ha framgått av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande. Det föreslagna skriftlighetskravet kan leda till vissa administrativa kostnader för företag som bedriver telefonförsäljning. Det kan handla om initiala kostnader till exempel 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 till exempel genom 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 idag bör ha anpassat sina system utifrån detta. Förslaget bedöms för dessa aktörer vara förenat med mycket små administrativa kostnader som till stor del bedöms vara initiala.

Vidare anges att de aktörer som är aktiva på den svenska marknaden bedöms ha förmåga att uppfylla det nya kravet.

Regelrådet har i övrigt inte kunnat utläsa en beskrivning av förslaget effekter på företagets andra kostnader.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Att det föreslås ett skriftlighetskrav, för att som licenshavare ha en giltig accept från konsumenten, medför administrativa kostnader. För att

kunna bedöma förslagets effekter på företagens administrativa kostnader hade det varit behövt med såväl en kvalitativ som en kvantitativ beskrivning av dessa. Som framgår av promemorian finns det redan skriftlighetskrav vid annan telefonförsäljning. I en beskrivning av det nu remitterade förslagets förväntade kostnadseffekter hade därför erfarenheter från införande av skriftlighetskrav vid telefonförsäljning för andra aktörer kunnat användas som en grund i redovisningen. En sådan beskrivning saknas i konsekvensutredningen, vilket är en brist i redovisningen.

Om berörda behöver ställa om IT-system kan det uppstå andra kostnader än administrativa. Enligt Regelrådet hade det även i denna del varit behövt med en utförligare beskrivning och kvantifiering.

Vad slutligen gäller förslagets verksamhetspåverkan, ifrågasätter visserligen Regelrådet inte förslagsställarens bedömning att de aktörer som är aktiva på den svenska marknaden kan uppfylla kravet. Även om berörda har förmåga att uppfylla ett krav kan påverkan på verksamheten likväl uppstå. Det hade varit behövt med en motivering till förslagsställarens ställningstagande i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att 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.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet noterar att förslagsställaren har reflekterat över aktörernas sinsemellan olika förutsättningar att uppfylla regelkrav. Den beskrivning som finns kan godtas för detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Mot bakgrund av att Regelrådet har funnit flera andra företagsaspekter bristfälligt beskrivna, kan det inte uteslutas att förslaget även kan få påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att kravet ska gälla på samma sätt för stora och små aktörer. Se även redovisningen vid *Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag*. Såvitt Regelrådet förstår förslaget kan det vara svårt att ta särskilda hänsyn till små företag vid

reglernas utformning. Sådan information behöver dock anges och motiveras i konsekvensutredningen – uppgiften kan inte utelämnas.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Samman tagen bedömning

Enligt Regelrådet är det nu remitterade förslaget av särskild karaktär. Förslaget syftar till att införa ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av speltjänster. Det är i dagsläget endast ideella föreningar som är licenshavare för sådana speltjänster som säljs via telefon. Regelrådet yttrade sig⁶ även över betänkandet En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning (SOU 2021:79). Även betänkandet var av särskild karaktär, då utredningen inte förordade någon författningsändring, men om ett skriftlighetskrav skulle komma att införas fanns ett utkast till författningstext i betänkandets bilaga 3. I och med att utredningen inte förordade någon författningsändring, medförde detta att några företag vid den tidpunkten inte påverkades. Regelrådet framförde i sitt yttrande över nämnda betänkande att för det fall att utkastet till författningstext skulle genomföras, är det Regelrådets rekommendation att en konsekvensutredning med innehåll enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning upprättas och remitteras tillsammans med förslaget innan det träder i kraft. Det har nu gjorts, vilket Regelrådet ser positivt på.

Regelrådets granskning omfattar konsekvensutredningar till förslag som får effekter av betydelse för företaget. Regelrådet har tolkat det nu remitterade förslaget som att aktörer som bedriver näringsverksamhet, det vill säga företag, likaså kommer att omfattas av skriftlighetskravet – om de skulle påbörja sådan telefonförsäljning av speltjänster – men att inget företag gör detta i dagsläget. Mot bakgrund av den tolkningen av förslaget har Regelrådet funnit brister i beskrivningarna av förslagets effekter för företaget. Detta gäller beskrivningen av berörda företag, förslagets kostnads- och verksamhetspåverkan, samt om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet kan inte bortse från nämnda brister vid en sammantagen bedömning av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

⁶ Regelrådet yttrade sig över betänkandet vid sammanträde den 17 maj 2022, se ärende med diarienummer RR 2022-34, [Yttrande över En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning \(SOU 2021:79\) – Regelrådet \(regelradet.se\)](#)

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 september 2023.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Katarina Garinder Eklöv

Föredragande