

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.

Lotteriinspektionen

Yttrande över Lotteriinspektionens förslag till nya föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till Lotteriinspektionens föreskrifter (LIFS 2017:3) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

De föreslagna föreskrifterna anges gälla för fysiska och juridiska personer som bedriver sådan verksamhet som anges i 1 kap. 2§14-15 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Föreskrifterna innehåller bestämmelser som de anordnare som träffas av föreskrifterna ska genomföra för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och terrorism. I föreskrifterna anges närmare bestämmelser om bl.a. den allmänna riskbedömningen, klassificering av risker, rutiner och riktlinjer, utbildning och skydd av anställda samt intern kontroll.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I maj 2015 antogs EU-parlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (det fjärde penningtvättsdirektivet). För spelområdet anges den största förändringen som följer av detta direktiv vara att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta de flesta tillhandahållare av speltjänster, till skillnad mot tidigare då reglerna endast gällde kasinospel.

Det nu remitterade förslaget behandlar inte reglering avseende spelombud. Ett förslag avseende detta remitterades under våren 2017 och Regelrådet yttrade sig över det förslaget vid sitt sammanträde den 27 juni i år¹.

I remissen anges att förslagsställaren har tagit fram föreskriftsförslaget för att förtydliga och komplettera de lagändringar som genomförts och för att underlätta rättstillämpningen för verksamhetsutövarna samt för att uppnå en effektiv tillämpning av fjärde penningtvättsdirektivet.

¹ Regelrådets diarienummer 2017-147, Lotteriinspektionens diarienummer 17Li1872

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att Lotteriinspektionen anser att den nya lagstiftningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism behöver kompletteras med bindande föreskrifter. En tydlig och detaljerad reglering anges göra det lättare för verksamhetsutövarna att förstå vilka krav Lotteriinspektionen ställer på deras verksamheter, vilket i sin tur anges skapa bättre förutsättningar för verksamhetsutövarna att vidta ändamålsenliga åtgärder för att uppnå regleringens syfte.

Två alternativa lösningar nämns: självreglering eller att ta fram en vägledning i stället för bindande föreskrifter. När det gäller självreglering anger förslagsställaren att detta inte skulle vara förenligt med EU-rätten, eftersom förslaget till ny penningtvättslag, med bemyndigande att meddela föreskrifter, är en del av genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet. Alternativet att ta fram en vägledning i stället för föreskrifter anges inte vara lämpligt. Som skäl för detta anger Lotteriinspektionen att regelverket ger myndigheten utökade sanktionsmöjligheter och att föreskrifter på ett bättre sätt än en vägledning leder till att anordnarnas arbete mot penningtvätt blir enhetligt.

När det gäller utformningen av det regelförslag som lämnas i remissen anger förslagsställaren att reglerna, förutom bestämmelserna i kapitel 5-7 som bl.a. handlar om funktioner för intern kontroll, är vägledande till sin karaktär eftersom de endast förtydligar vad som gäller enligt penningtvättslagen. Det anges att krav i 5 kap. 1§ på att uppgifter ska lämnas digitalt, strukturerat och i ett bearbetningsbart format inte nödvändigtvis skulle ha behövt ställas. Ett alternativ där det inte ställdes krav på uppgifternas form skulle emellertid enligt förslagsställaren kunna hindra Polismyndigheten, som tar emot uppgifterna, från att utföra sitt uppdrag på ett resurseffektivt och rättssäkert sätt. Därför anser Lotteriinspektionen att formkraven är motiverade. Krav på att uppgifter ska vara sökbara anges vara nödvändigt för att Lotteriinspektionen ska kunna bedriva effektiv tillsyn. Alternativ till krav på att utse en särskild utsedd befattningshavare, en centralt funktionsansvarig och en oberoende granskningsfunktion – i de fall som detta krävs – anges inte finnas p.g.a. krav i penningtvättslagen. Krav på visuellblåsningssystem anges vara det enda som möjliggör nödvändigt skydd för uppgiftslämnare.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget lämnas mot bakgrund av det fjärde penningtvättsdirektivet² och att detta direktiv genomförs i svensk rätt genom förändringar i ett stort antal författningar, däribland kasinolagen och lotterilagen. Direktivet, som är ett minimidirektiv, anges syfta till att ytterligare effektivisera de rättsliga åtgärderna mot penningtvätt. De föreslagna ändringarna i den nya (nationella) penningtvättsförordningen anges ge Lotteriinspektionen mandat att på ett flertal områden förtydliga de krav som ställs i penningtvättslagen. Mot den bakgrunden har föreskrifterna tagits fram och det anges att Lotteriinspektionen därvid har beaktat EU-rättens krav på legalitet, förutsebarhet och proportionalitet. Det anges att Lotteriinspektionens förslag till nya föreskrifter inte går utöver de skyldigheter som följer av det fjärde penningtvättsdirektivet.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

² EU-parlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att föreskrifterna beräknas träda i kraft den 1 november 2017. Vid framtagandet av förslaget till föreskrifter har särskild hänsyn tagits till behovet att föreskrifterna träder i kraft i nära anslutning till den nya penningtvättslagens ikraftträdande.

Vidare anges att Lotteriinspektionen har gjort bedömningen att det finns behov av informationsinsatser, mot bakgrund av att många anordnare kommer att omfattas av ett för dem nytt regelverk. Det anges att Lotteriinspektionen har genomfört seminarier under processen med att ta fram det nu remitterade förslaget och att myndigheten kommer att genomföra fortsatta informationsinsatser såväl till specifika anordnare som via myndighetens webbplats.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om vilka hänsyn som tagits vid fastställande av tidpunkt för ikraftträdande och går att sluta sig till att ett tidsmässigt samordnat ikraftträdande har fördelar för såväl företag som andra berörda. Det framgår tydligt vilka överväganden som förslagsställaren har gjort avseende informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna föreskrifterna berör anordnare av kasinospel enligt kasinolagen och anordnare av lotterier enligt lotterilagen med undantag för lotterier som inte kräver tillstånd eller registrering enligt lotterilagen samt anordnare av spel på varuautomater. Sammantaget innebär detta enligt Lotteriinspektionens bedömning 3400 anordnare.

Det anges att större aktörer är statliga spelbolag (AB Svenska Spel och Casino Cosmopol AB) och det av hästsportsorganisationerna samägda AB Trav och Galopp (ATG). Till samma storlekkategori hör även rikstäckande lotterianordnare som exempelvis Svenska Postkodsföreningen. Dessa bolag och föreningars lotterier anges omsätta från hundratals miljoner kr till miljardbelopp.

Till mindre aktörer räknas i första hand lokala och regionala ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål som anordnar lotterier samt anordnare som bedriver restaurangkasinospel på den restaurang de själva driver. Dessa bolag eller föreningar anges omsätta betydligt mindre belopp än de stora aktörerna.

Mer detaljerad information om de berörda aktörerna redovisas i en tabell. Det anges också att lokala och regionala lotterier som har tillstånd eller registrering enligt 16 respektive 17 §§ lotterilagen undantas från föreskrifterna. Det anges innebära att de mindre verksamhetsutövarna undantas från regelverket och alltså inte berörs av kraven i föreskrifterna. Efter att Lotteriinspektionen undantar vissa typer av speltjänster anges att myndighetens tillsyn över penningtvätt kommer omfatta ca 1900 aktörer. Av dessa kommer drygt 1800 enbart att omfattas av en prövning av anordnarens lämplighet att anordna spel.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av berörda företag är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att de företag som berörs av Lotteriinspektionens krav på övervakning och rapportering, bevarande av handlingar och uppgifter samt krav på visuellblåsningssystem enbart är de större anordnarna. Det anges att dessa anordnare bör kunna använda sig av sina befintliga system och att det således inte uppkommer några merkostnader till följd av föreskrifternas krav i detta avseende.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Vidare anges att anordnare som under föregående verksamhetsår haft insatser före utbetalda vinster om minst 50 miljoner kr, eller i tillståndsansökan anger uppskattade insatser före utbetalda vinster till minst 50 miljoner kr ska inrätta vissa kontrollfunktioner. De aktuella kraven anges träffa AB Svenska Spel, Casino Cosmopol AB, ATG, Folkspel IOGT-NTO samt Svenska Postkodsföreningen.

Kostnad för en kontrollfunktion anges vara ca 970000 kr per person som sköter en sådan funktion. Denna kostnad anges även gälla för en särskild utsedd befattningshavare. En anordnares kostnader för en centralt funktionsansvarig anges också uppgå till 970000 kr per år.

I konsekvensutredningen anges att det kommer att krävas utbildning som, om det rör sig om intern utbildning uppskattas kosta 20000 kr per år. Behöver anordnaren anlita en konsult för utbildningen bedömer förslagsställaren att kostnaden blir 20000 kr per dag. Beroende på antal dagar uppskattas kostnaden till 20000 – 100000 kr (1-5 dagar).

Vidare anges det finnas kostnader för en oberoende granskningsfunktion. Lotteriinspektionen bedömer att ca 120 timmar årligen kommer att behöva läggas på granskning. Om en intern revisor anlitas bedöms att kostnaden blir 540 kr per timme, om en extern konsult anlitas bedöms timkostnaden bli 1500 kr per timme. Årskostnaden bedöms bli ca 65000 – 180000 kr per år, beroende på om granskningen utförs av intern eller extern personal. Det anges att timkostnaden för extern konsult baseras på Lotteriinspektionens egna kostnader för revision.

Information om påverkan på företagets verksamhet saknas.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan bedöma avser samtliga uppgifter de kostnader som kan bli aktuella per företag. Det hade emellertid gjort konsekvensutredningen tydligare om det uttryckligt hade angetts. Befintlig information om påverkan på andra kostnader är emellertid tillräcklig. Att information om påverkan på företagets verksamhet saknas är emellertid en brist. Om det är förslagsställarens bedömning att sådan påverkan saknas borde det ha angetts och motiverats.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags andra kostnader godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att det är komplext att bedöma vilka spelformer som konkurrerar med varandra. Förslaget undantar vissa speltjänster från krav. Detta skulle enligt förslagsställaren kunna uppfattas som att anordnarna av dessa speltjänster får en konkurrensfördel i förhållande till anordnare

som omfattas av regelverket. Det anges vidare att Konkurrensverket för närvarande utreder frågan om Postkodsföreningen har en dominerande ställning på den svenska spelmarknaden.

Lotteriinspektionen gör bedömningen att de anordnare som tillhandahåller speltjänster som undantas helt från de föreslagna reglerna säljs på en lokal och regional marknad medan de anordnare som omfattas av regelverket konkurrerar med varandra på riksnivå. Vidare anges att de anordnare som omfattas av regelverket framför allt konkurrerar med det utbud av speltjänster som finns tillgängliga från andra länder online. När det gäller sådana onlinebaserade spel, anges att i den mån som de är anordnade i Europa träffas de av samma grundläggande regler som de svenska aktörerna, eftersom förslaget till föreskrifter läggs mot bakgrund av ett EU-direktiv.

Sammantaget bedömer Lotteriinspektionen att föreskrifterna inte påverkar konkurrensförhållandena för berörda anordnare av spel till någon beaktansvärd del.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är förståeligt att effekten på konkurrensförhållanden är komplex att bedöma. Samtidigt aktualiserar det som Lotteriinspektionen anger om konkurrensen med onlinebaserade spel frågan om hur vanligt det är att sådana anordnas av aktörer som inte är verksamma på den europeiska inre marknaden och därför träffas av EU-reglerna. Det är oklart om förslagsställaren har beaktat möjlig konkurrens från tredje land och hur detta i så fall har skett. Sammantaget bedömer Regelrådet att de aspekter som rör internationell konkurrens borde ha kunnat redovisas något tydligare. Om det inte var möjligt för förslagsställaren att få någon uppfattning om vilken konkurrens som finns från länder utanför den europeiska inre marknaden borde detta ha angetts och motiverats.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens konkurrensförhållanden bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges i konsekvensutredningen att Lotteriinspektionen bedömer att föreskrifterna inte påverkar företagen i andra avseenden än de som framgår av själva författningsförslaget.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att små företag har undantagits från kraven i föreskrifterna. I andra delar av remissen framgår att en rad företag endast berörs på så sätt att deras allmänna lämplighet att anordna spel ska bedömas. De företag som träffas av de mest långtgående administrativa kraven ska ha en omsättning på minst 50 miljoner kr.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen överlag håller tillräcklig kvalitet. Det finns brister i redovisningen av påverkan på företagens verksamhet och konkurrensförhållanden men dessa är inte av sådan betydelse att de blir avgörande för bedömningen av konsekvensutredningens samlade kvalitet.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 augusti 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Samuel Engblom, Lennart Renbjer och Mikael Ek.
Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande