

Slutredovisning: uppdrag om att se över hur samarbetet
för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas
(Fi2023/01556)

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Bakgrund och regeringens uppdrag till myndigheterna	4
3	Myndigheternas respektive uppdrag	5
3.1	Spelinspektionen	5
3.2	Finansinspektionen	6
4	Situationen på spelmarknaden	8
4.1	Utvecklingen på spelmarknaden	8
4.2	Andra betalningskanaler.....	11
5	Utmaningar	13
6	Stärkt samarbete mellan myndigheterna.....	16
7	Myndigheternas fortsatta samarbete	18
	Bilaga 1. Kartläggning av olicensierade och olagliga spelbolag samt deras betalningsmetoder efter årsskiftet 2023/2024.....	20

1 Sammanfattning

Den 4 maj 2023 gav regeringen Spelinspektionen och Finansinspektionen (FI) i uppdrag att inom ramen för sin samverkan se över *hur* samarbetet mellan myndigheterna kan stärkas:

- för att motverka olaglig spelverksamhet på den svenska spelmarknaden samt
- förebygga och förhindra penningtvätt.

Som ett led i uppdraget ska myndigheterna bland annat analysera hur de, utifrån respektive myndighets befintliga mandat och ekonomiska förutsättningar, kan utveckla sitt samarbete för att öka möjligheterna att blockera betalningsförmedling till och från olagliga spelverksamheter.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Spelinspektionen och FI fördjupat sin samverkan gällande såväl olagligt spel som penningtvätt och finansiering av terrorism genom kunskapsseminarier och utökad informationsdelning. Samverkan har lett till en ökad förståelse och bättre förutsättningar för en effektivare tillsyn. För att stärka samarbetet avser myndigheternas att fortsättningsvis samverka inom ovan angivna områden vad gäller:

- gemensamma möten med berörda betaltjänstleverantörer om behov finns i syfte att upprätthålla regelefterlevnad,
- utbyte av riskbedömningar, samt
- utbyte av analysmetoder och systemstöd.

Spelinspektionen och FI kommer även att fortsätta med den fördjupade samverkan som har ingåtts i enlighet med 4 a kap. lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (2017:630), i fortsättningen penningtvättslagen, för att dela information med FI om betaltjänstleverantörer som är verksamma på den olicensierade spelmarknaden.

Det pågår en snabb teknisk utveckling på betalningsmarknaden och förändringar görs i EU:s regelverk för betaltjänstföretag i syfte att underlätta gränsöverskridande betalningar. Utvecklingen gällande betaltjänster innebär särskilda utmaningar för den svenska spelregleringen och dess tillämpningsområde avseende onlinespel. Spelinspektionens bedömning är därför att spellagens tillämpningsområde gällande onlinespel behöver ändras i

syfte att tydliggöra i vilket fall onlinespel kräver licens i Sverige. Detta i syfte att motverka en "grå zon" i tillämpningsområdet. Spelinspektionen föreslår därför att

- spellagens tillämpningsområde avseende onlinespel ändras från nuvarande riktningskriterium till ett deltagarperspektiv genom en ändring i 1 kap. 2 § spellagen.

2 Bakgrund och regeringens uppdrag till myndigheterna

I den årliga rapporten Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige (2020/2021)¹ bedöms risknivån på spelmarknaden som hög. Den höga risknivån beror bland annat på att spelbolagen erbjuder en god tillgänglighet och stora möjligheter att omsätta relativt stora belopp på kort tid. Risken för penningtvätt bedöms som ännu högre på den olagliga spelmarknaden vilken även medför stora risker ur ett konsumentskyddsperspektiv.

Den 4 maj 2023 gav regeringen Spelinspektionen och FI i uppdrag att inom ramen för sin samverkan se över hur samarbetet mellan myndigheterna kan stärkas för att motverka olaglig spelverksamhet på den svenska spelmarknaden samt förebygga och förhindra penningtvätt. Som ett led i uppdraget ska myndigheterna bland annat analysera hur de, utifrån respektive myndighets befintliga mandat och ekonomiska förutsättningar, kan utveckla sitt samarbete för att öka möjligheterna att blockera betalningsförmedling till och från olagliga spelverksamheter. Den 31 oktober lämnade Spelinspektionen och FI in en delredovisning av uppdraget.

Enligt uppdraget ska Spelinspektionen och FI senast den 30 april 2024 gemensamt redovisa av uppdraget till Regeringskansliet. Genom denna redovisning är uppdraget slutfört.

¹ Rapporten är en samlad riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Rapporten är framtagen av Samordningsfunktionen som består av 16 myndigheter och en organisation.

<https://polisen.se/om-polisen/samordning-mot-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism/informationsmaterial/rapporter/>

3 Myndigheternas respektive uppdrag

3.1 Spelinspektionen

Spelinspektionen ansvarar för licens- och tillståndsprövning samt tillsyn som rör den svenska spelregleringen. Spelinspektionen utövar sin tillsyn enligt spellagen (2018:1138) och lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. En viktig uppgift för myndigheten är arbetet mot olagligt spel, det vill säga spel som riktar sig till kunder i Sverige utan nödvändig licens eller tillstånd.

Enligt spellagen krävs licens för spelbolag som riktar sig mot den svenska marknaden. Däremot är det tillåtet för spelbolag att ha kunder i Sverige så länge spelverksamheten inte riktas mot den svenska marknaden i den mening som avses i spellagen, så kallat olicensierat spel.

Syftet med den svenska spelregleringen är bland annat att de negativa konsekvenserna av spelande ska minska och att det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska vidare omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet.² För att uppnå syftet med reglerna är det viktigt att allt spelande sker hos ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer och att olicensierade aktörer som i strid med spellagen riktar sig till svenska konsumenter stängs ute.

Under 2023 kom en ny lagstiftning som gav Spelinspektionen bättre möjligheter att motverka olagligt spel. Tillsammans med myndighetens eget utvecklingsarbete har lagändringarna skapat bättre förutsättningar för att göra den olagliga marknaden mindre tillgänglig och attraktiv för kunder i Sverige, vilket därmed kan minska deras utsatthet. Med hänsyn till den korta tid som gått sedan de nya reglerna trädde i kraft, är det i dagsläget för tidigt att fullt ut bedöma effekterna av de nya verktygen. Vissa av lagändringarna trädde i kraft så sent som den 1 juli 2023 och har tillämpats kortare tid än ett år. Vidare infördes ett administrativt förbud mot att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig

² Prop. 2023/24:1, Budgetpropositionen för 2024. Bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94.

licens.³ Förbudet infördes bland annat för att ge Spelinspektionen möjlighet att vidta administrativa åtgärder, såsom förelägganden och förbud, mot den som främjar sådant spel. I lotterilagen (1994:1000), föregångaren till den nuvarande spellagen, var främjande av olagligt spel kriminaliserat och det fanns även ett administrativt förbud mot sådant främjande. Sedan omregleringen av den svenska spelmarknaden 2019 är det fortfarande kriminaliserat att uppsåtligt eller av grov oaktsamhet främja deltagande i otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens, men fram till den 1 januari 2023 saknade Spelinspektionen möjlighet att utfärda ett administrativt förbud.⁴

Begreppet främjande av olagligt spel omfattar bland annat tillhandahållande av betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen. Syftet med dessa betalningstjänster är just att möjliggöra spelande på de spel som dessa aktörer tillhandahåller.⁵ Normala betalningsuppdrag bör dock inte betraktas som främjande av olagligt spel. Däremot anses betalningsförmedling innebära ett främjande om den erbjuder trots att betalningsförmedlaren vet att betalningen avser olagligt spel.⁶

Den 1 juli 2023 fick Spelinspektionen även möjlighet att köpa speltjänster under dold identitet och nya möjligheter att stoppa betalningar till olagliga spelbolag.⁷ Den nya regleringen har redan kommit till användning i myndighetens tillsyn och Spelinspektionen arbetar löpande med att förhindra betalningsflöden till olicensierade spelbolag.

3.2 Finansinspektionen

FI ansvarar för tillsyn, regelgivning samt tillståndsprövning och registrering som rör finansiella marknader och finansiella företag, vilket även inkluderar tillsyn över de finansiella företagens efterlevnad av penningtvättsregelverket. FI arbetar för att det finansiella systemet ska vara stabilt, präglas av ett högt förtroende

³ 3 kap. 7 § spellagen (2018:1138).

⁴ 19 kap. 2 § spellagen.

⁵ Prop. 2017:18:220 s. 222.

⁶ Prop. 2022/23:33, Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad s. 25.

⁷ 18 kap. 9 a § spellagen (2018:1138).

med väl fungerande marknader och ha förmåga att säkerställa viktiga samhällsfunktioner. Vidare arbetar FI för att de finansiella företagen ska tillgodose hushållens och företagens behov av finansiella tjänster och medverka till en hållbar utveckling. FI arbetar också för att de finansiella marknaderna ska fungera väl när det gäller konkurrens och att ge konsumenterna ett starkt skydd.

Tillsynen över att de finansiella företagen följer penningtvätsregelverket är högt prioriterat av FI. Det gäller inte minst tillsynen över att betaltjänsteleverantörerna följer penningtvätsregelverket. För betaltjänsteleverantörer som särskilt inriktar sig på spelmarknaden är bedömningen att risken för penningtvätt är hög. Ett exempel på detta är det ingripande som FI beslutade om under 2022 och som gällde en betaltjänsteleverantör som vid tiden för undersökningen var inriktad på att förmedla betalningar mellan kunder och spelbolag, såväl licensierade som olicensierade. I granskningen framkom att företaget inte hade uppfyllt centrala delar av penningtvätsregelverket, och det fick därför en varning och en sanktionsavgift på 130 miljoner kronor. Företaget förelades samtidigt även att rätta vissa brister⁸.

För att driva ett företag som erbjuder finansiella tjänster krävs som huvudregel att det ska ha tillstånd av eller vara registrerat hos FI. Vilka specifika krav som ställs på verksamheten och vad FI utövar tillsyn över regleras i de respektive rörelselagarna. Ett företag som har beviljats tillstånd eller registrering står under FI:s tillsyn. Finansiella institut⁹ omfattas emellertid enbart av FI:s tillsyn när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. FI:s tillsyn är riskbaserad, vilket innebär att tillsynen sker utifrån en gradering av aktörer efter risknivå, verksamhetens omfattning och i vilken grad de kan påverka konsumenter eller den finansiella stabiliteten.

Företag som tillhandahåller betaltjänster och omsätter sådana tjänster för motsvarande mer än tre miljoner euro per månad måste ha tillstånd för att få

⁸ FI dnr 20-20967.

⁹ Med finansiellt institut avses en fysisk eller juridisk person som bedriver valutaväxling eller annan finansiell verksamhet som består av yrkesmässig verksamhet i förvaltning av eller handel med virtuell valuta eller i att utföra en eller flera av de verksamheter som anges i 7 kap. 1 § andra stycket 2, 3 och 5-12 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

driva verksamheten enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT) (betalningsinstitut). Den som omsätter ett lägre belopp kan ansöka om att undantas från tillståndsplikt enligt LBT (registrerad betaltjänstleverantör). Banker, kreditmarknadsbolag och institut för elektroniska pengar får tillhandahålla betaltjänster inom ramen för sina befintliga verksamhetstillstånd.

Kreditinstitut, betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar med säte i andra länder inom EES har möjlighet att driva verksamhet med betaltjänster på den svenska marknaden. Ett grundläggande krav är att företaget har ett verksamhetstillstånd utfärdat av den behöriga myndigheten i hemlandet. Företaget kan sedan notifiera hemlandsmyndigheten om avsikten att tillhandahålla tjänster i Sverige. Företagen kan driva verksamhet i Sverige antingen genom att erbjuda sina tjänster genom så kallad direktpassportering där de riktar sig mot den svenska marknaden, eller genom att inrätta en filial i Sverige. För betalningsinstitut finns också möjligheten att anlita ombud i Sverige.

Beslut om att företaget får driva verksamhet i Sverige fattas av den behöriga myndigheten i företagets hemland. FI blir underrättad om notifieringen av den utländska tillsynsmyndigheten och får då möjlighet att lämna relevant information i samband med att företaget planerar att tillhandahålla tjänster i Sverige. FI ska särskilt informera om det finns skälig anledning att anta att anlita ett ombud eller inrättandet av en filial kan öka risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den utländska behöriga myndigheten ansvarar för tillsynen om verksamheten sker genom direktpassportering till Sverige. I de fall som verksamheten drivs genom filial eller ombud i Sverige har FI tillsyn över filialens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

4 Situationen på spelmarknaden

4.1 Utvecklingen på spelmarknaden

År 2023 var omsättningen på den svenska licensierade spelmarknaden 27,2 miljarder kronor efter utbetalda vinster. Den andel som avser kommersiellt

onlinespel och vadhållning uppgick till 17,1 miljarder kronor. Det är också framför allt dessa spelformer som har drivit på tillväxten på spelmarknaden.

Det saknas säkra uppgifter om hur mycket pengar det spelas för hos aktörer utan svensk licens. Enligt Statskontorets uppskattningar var den så kallade kanaliseringsgraden¹⁰ på den konkurrensutsatta delen av marknaden mellan 85 och 88 procent under åren 2019–2021.¹¹ Vid tiden före omregleringen av spelmarknaden bedömdes den vara lägre än 50 procent.¹² Det är en vedertagen uppfattning inom spelsektorn att kanaliseringsgraden varierar mellan olika typer av spel och att den är högre för exempelvis vadhållning på hästar än för spel på kasinospel online och datorsimulerat automatspel. Det saknas dock mer säkra uppgifter om hur det förhåller sig i verkligheten. Omsättningen på den olicensierade marknaden beräknades uppgå till 2,14 miljarder kronor 2022 (siffror saknas för 2023). I regleringsbrevet för budgetåret 2024 har Spelinspektionen fått i uppdrag att bland annat beräkna kanaliseringsgraden på den svenska spelmarknaden.¹³

Spelinspektionen har, sedan hösten 2021, i sin strategi mot olaglig spelverksamhet¹⁴ och i sina beslut om förbud, tydligt kommunicerat myndighetens uppfattning om när ett spelbolag riktar sin verksamhet mot Sverige. De olicensierade spelbolag som vill locka till sig kunder i Sverige hittar dock nya vägar och ändrar ständigt sina tillvägagångssätt. Webbplatser på svenska, svensk valuta och liknande uppenbara anknytningsfaktum till Sverige är inte lika vanliga i dag som de var kort efter omregleringen av spelmarknaden. Utvecklingen på området går snarare mot att vissa aktörer och deras samarbetspartner (aktörer som mot ersättning marknadsför olika webbplatser) medvetet försöker kringgå den svenska regleringen genom att utnyttja den gråzon som den svenska spellagens tillämpningsområde i och med riktandekravet möjliggör.

¹⁰ Med kanaliseringsgraden avses ett mått på hur stor del av svenskarnas spelande som sker hos spelbolag med svensk licens.

¹¹ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Slutrapport (2022:5), s. 87-88.

¹² A.a.s. 87-88.

¹³ Regleringsbrevet för budgetåret 2024 avseende Spelinspektionen (Fi2023/03130 (delvis)).

¹⁴ <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/ovriga-dokument/illegalt-spel/spelinspektionens-arbete-mot-olaglig-spelverksamhet-online---strategi-okt-2021.pdf>.

För att i sin tillsyn identifiera aktörer som driver verksamhet utan nödvändig licens har Spelinspektionen i allt väsentligt tidigare fått förlita sig på tips från allmänheten och spelbranschen. Sedan hösten 2023 analyserar Spelinspektionen även internettrafik från Sverige till olicensierade spelbolags webbplatser. En hög internettrafik tillsammans med annan information (till exempel hur stor andel av den totala trafiken som kommer från Sverige) är en indikation på att innehavaren av webbplatsen på ett eller annat sätt riktar sin verksamhet mot den svenska marknaden. Tillsammans med de lagändringar som nämns ovan, analys av inkomna tips och allmän omvärldsbevakning av forum i sociala medier med mera förstärker analysen av internettrafiken möjligheten att effektivt identifiera och utreda möjliga olagliga aktörer och deras webbplatser.

När det gäller betalningslösningar har det till och från förekommit att vissa olicensierade spelbolag erbjuder spelare snabba in- och utbetalningar genom direktbetalningar¹⁵ mellan olika konton och som verifieras med svensk elektronisk legitimation (primärt Bank-id).¹⁶ Med andra ord har olicensierade spelbolag kunnat erbjuda samma eller åtminstone snarlika betalningslösningar som de bolag som har licens i Sverige. Spelinspektionen har förelagt en svensk betaltjänstleverantör som har tillhandahållit en sådan betalningslösning att upphöra med verksamheten eftersom den ansågs främja olagligt spel. Myndighetens beslut har överklagats till förvaltningsrätten som ännu inte har meddelat sin dom.¹⁷

De svenska betaltjänstleverantörer som tidigare förmedlade realtidsöverföring verifierad med svensk elektronisk legitimation, har lämnat den olicensierade marknaden. I dagsläget finns det ingen information om att någon ny svensk betaltjänstleverantör förmedlar betalningar till sådan spelverksamhet på liknande sätt. Det verkar därmed som om den ändring som infördes i spellagen den 1 januari 2023, genom införandet av ett administrativt främjandeförbud, har fått viss effekt. Att dessa aktörer har försvunnit har gjort det besvärligare för

¹⁵ Sådana direktbetalningar kallas ibland även instant banking-lösningar.

¹⁶ Spelinspektionen bedömer att vissa Estlands- och Maltalicensierade spelbolag, utan licens i Sverige, har haft tillgång till svenska instant banking-lösningar, som möjliggör för spelaren att göra snabba transaktioner mellan ett svenskt bankkonto och den olicensierade webbplatsen.

¹⁷ Förvaltningsrätten i Linköpings mål nr 5684-23.

konsumenter i Sverige att föra över pengar till och från olicensierade spelbolag. Dessvärre har vi dock sett att en del av betalningarna till de olicensierade spelbolag som är intresserade av svenska spelkunder, i stället har flyttat till betaltjänstleverantörer som inte har sitt säte i Sverige, men som kan erbjuda åtminstone delvis liknande produkter. Förändringen skedde runt årsskiftet 2023/2024.

För att få en aktuell bild av vilka betaltjänstlösningar som har erbjudits av olicensierade spelbolag sedan årsskiftet 2023/2024 har Spelinspektionen gjort en egen kartläggning. Hela kartläggningen redovisas i bilaga 1.

Spelinspektionens kartläggning visar att det förekommer många olika betalningslösningar utöver de redan nämnda på den olicensierade spelmarknaden. Dessa omfattar andra betalningskanaler, bland annat kryptovaluta och neobanker, (digitala banker) som innebär särskilda utmaningar för den svenska spelregleringen och dess tillämpningsområde.

4.2 Andra betalningskanaler

Den snabba tekniska utvecklingen har lett fram till en rad ny betalningskanaler och tjänster som tillhandahålls av nya aktörer.

Kryptovaluta

Idag är det inte möjligt för spelbolag med licens i Sverige att erbjuda spel om pengar med kryptovaluta eftersom det står i 18 § i Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spelansvar (LIFS 2018:2) att insatser ska anges i svenska kronor. Inom den olicensierade spelbranschen har dock kryptovaluta blivit allt vanligare som betalmedel.

En form av spel där kunderna kan betala med kryptovaluta är så kallade decentraliserade kasino. Ett decentraliserat kasino är ett kasinospel online som bygger på en decentraliserad teknologi, vanligtvis en blockkedja. I stället för att förlita sig på en centraliserad server för att hantera transaktioner och spelinnehåll, använder ett decentraliserat kasino en distribuerad databas som är tillgänglig för alla användare i nätverket. Teknologin gör det möjligt för spelare

att spela kasinospel med kryptovalutor, utan att behöva lita på en tredje part, som en bank eller en traditionell betaltjänst.

Många decentraliserade kasinon erbjuder också möjligheten till en form av anonymitet, eftersom användare inte behöver lämna ut personlig information för att skapa ett konto eller göra en insättning. Det är något som direkt kan locka bland annat spelare som behöver dölja sina transaktioner av penningtvättsskäl. I stället kan de göra insättningar och uttag med sina kryptovalutor direkt till sin plånbok på kasinot. Det är dock fullt möjligt att spåra spel med de flesta kryptovalutor eftersom alla transaktioner är synliga i blockkedjan, vilket gör det möjligt att spåra transaktioner tillbaka i tiden om man har tillgång till rätt information. Det kan emellertid vara svårt att fastställa identiteten på den som innehar kryptovalutans plånbok.

Neobanker

Neobanker är ett samlingsbegrepp för företag som tillhandahåller digitala banktjänster utan traditionella bankkontor. Det kan handla om såväl företag med banktillstånd som betaltjänstleverantörer eller e-pengainstitut av olika slag. På samma sätt som traditionella företag har neobanker tillstånd från eller är registrerade hos FI och står under inspektionens tillsyn. Däremot utmanar neobanker de traditionella företagen genom att i större utsträckning fokusera på innovation, rörlighet och att snabbt införa ny teknik. För att möta kundernas behov och preferenser introducerar neobanker ofta nya funktioner, produkter och tjänster betydligt snabbare än traditionella banker. Det är faktorer som tilltalar spelmarknaden och dess användare.

Svenska konsumenter som vill spela kan också bli kunder hos utländska neobanker som har tillstånd i ett annat EU-land. Europeiska neobanker som är registrerade i andra länder, men aktiva i Sverige, står inte under svenska FI:s tillsyn. Det finns ett stort antal neobanker i EU och övriga världen där svenska medborgare har möjlighet att vara kunder.

Neobanker riskerar att bli ett vanligare verktyg i brottslig verksamhet framöver. En ökad möjlighet att använda finansiella tjänster utan fysiskt möte, med helt

digitala anslutningsprocesser, och öppnar bland annat upp för risken för kontomålvakter.

Kortbetalningar

Det är ofta möjligt att betala med betalkort på olicensierade spelsidor.

Betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster ska enligt 13 kap. 1 § spelförordningen (2018:1475) avvisa betalordrar där betalkort används och där betalningen godkänns genom användning av detaljhandelskoden Merchant Category Code (MCC) 7995. Detta gäller dock inte om betalordern avser en verksamhet som har licens eller där en sådan licens inte krävs enligt spellagen. Spelinspektionen bedömer att regleringen i denna del fungerar väl i allmänhet.

Spelinspektionen erfar dock att bolagen vid kortbetalningar till och från vissa olicensierade spelbolag använder felaktiga MCC-koder för att kringgå sådana betalningsblockeringar. Det kan till exempel framstå som att kortbetalaren köper skönhetsprodukter i stället för speltjänster. Det gör att betaltjänstleverantörerna inte kan avvisa transaktionerna.

5 Utmaningar

Snabb utveckling och förändringar i regelverken för betaltjänstföretagen

Sedan den 1 januari 2023 har det blivit besvärligare för konsumenter i Sverige att utföra realtidsbetalningar till olicensierade spelbolag. Det är i sig en positiv utveckling som är ägnad att stärka konsumentskyddet och motverka att speltjänsterna utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den svenska betaltjänstmarknaden förändras dock snabbt och utvecklingen går i allmänhet mot snabbare och enklare betalningar. Det kan påverka vilka möjligheter spelbolag utan licens har att hantera sina betalningar.

Möjligheten att göra direktbetalningar ses just nu över i flera av de europeiska regelverk som rör betalningar. Den enkelhet och snabbhet som efterfrågas i många fall när det handlar om att göra betalningar, oavsett om det är nationella

eller internationella betalningar, innebär emellertid en ökad risk på spelmarknaden. Den ökade risken handlar främst om att spelmarknaden blir mer lättillgänglig om det är enklare att göra direktbetalningar via en betaltjänstleverantör.

Utländska neobankers och kryptovalutor används alltmer för att betala till olicensierade spelbolag

För kunder hos de olicensierade spelbolagen kan det vara lättare att betala med kryptovaluta eller via en neobank med säte i annat land än Sverige än att använda traditionella betalningsmetoder. De nya betalningsmetoderna underlättar och möjliggör anonymisering för personer som vill spela, vilket medför svårigheter att följa transaktioner då dessa inte går direkt mellan kundens bankkonto i Sverige och det olicensierade spelbolaget. Betaltjänstleverantörer ska avvisa betalordrar där betalkort används vid olicensierad spelverksamhet. De nya betalningsmetoder som blir alltmer populära bland spelarna finns utanför den licensierade spelmarknaden och tillhandahålls av aktörer som inte står under tillsyn i Sverige. Det innebär ytterligare en försvårande omständighet när det gäller arbetet mot det olagliga spelet.

Gränserna för tillsynen av främjande av olagligt spel

Svenska betaltjänstleverantörer omfattas av bestämmelser i såväl spellagen som i betaltjänstlagen. De står också i viss utsträckning under tillsyn av både Spelinspektionen och FI när det gäller förbudet mot främjande av olagligt spel. Eftersom myndigheternas tillsynsmandat överlappar varandra uppstår frågor om gränserna för respektive myndighets rättsliga möjligheter att agera när bolag bryter mot relevanta bestämmelser i spellagen. Eftersom det saknas en uttrycklig reglering av myndigheternas respektive uppgifter när det gäller betaltjänstleverantörernas agerande i frågor av det slaget får dessa lösas från fall till fall. Att myndigheters tillsynsmandat gränsar till varandra eller överlappar är emellertid inte ovanligt, och kan vanligtvis lösas genom en dialog mellan berörda myndigheter.

Regleringar på betaltjänstområdet är emellertid under utveckling. Den europeiska banktillsynsmyndigheten (EBA) har den 23 november 2023 mot bakgrund av den höga risk man bedömer föreligger för penningtvätt utökat sin vägledning för riskbaserad tillsyn av penningtvätt till att omfatta även så kallade leverantörer av kryptotillgångstjänster¹⁸. Genom denna åtgärd är avsikten att mellan medlemsstaterna öka den gemensamma förståelsen i tillsynen av hur en riskbaserad ansats ska kunna tillämpas. Spelinspektionen och FI kommer att följa denna utveckling.

Spellagens tillämpningsområde behöver ändras

Utvecklingen gällande möjliga betaltjänstlösningar för spelbolag utan svensk licens innebär sammantaget utmaningar för den svenska spelregleringen och dess tillämpningsområde. Spelinspektionens bedömning är därför att frågan om spellagens tillämpningsområde behöver ändras i syfte att tydliggöra för betaltjänstleverantörer vilka spelbolag de kan föra över pengar till utan att bryta mot den svenska spelregleringen.

Då nuvarande tillämpningsområde i 1 kap. 2 § spellagen innehåller ett krav på att spelverksamhet som sker online ska ha licens i Sverige enbart om det riktas mot Sverige uppstår en "grå zon" i tillämpningsområdet. Denna gråa zon får till följd att bl.a. betaltjänstleverantörer måste göra en bedömning av om det spelbolag de för över pengar till riktar sin spelverksamhet mot Sverige eller inte då det är förbjudet samt kriminaliserat att främja spelverksamhet som saknar nödvändig licens (se 3 kap. 8 § samt 19 kap. 2 § spellagen). Denna fråga är som nämnts ovan föremål för prövning i förvaltningsrätten i Linköping och ett avgörande väntas före sommaren.

Vad gäller de spelbolag Spelinspektionen meddelat förbudsförelägganden (dvs. spelbolag myndigheten konstaterat rikta sig mot Sverige utan nödvändig licens) återfinns dessa på myndighetens webbplats och betaltjänstleverantörerna kan enkelt ta del av informationen. I de fall betaltjänstleverantörerna själva måste göra en bedömning av om det spelbolag de för över pengar till riktar sin

¹⁸ [EBA issues guidance to AML/CFT supervisors of CASPs | European Banking Authority \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/press-communications/2023/11/231123)

spelverksamhet mot Sverige eller inte kan ledning hämtas från Spelinspektionens strategi mot olaglig spelverksamhet online som också finns publicerad på myndighetens webbplats.

Mot bakgrund av de problemställningar som tas upp i denna slutredovisning och att ovan nämnda domstolsärende ligger i första insats ser Spelinspektionen ett behov av att spellagens tillämpningsområde avseende onlinespel ändras från ett riktningsskriterium till ett deltagarperspektiv. Detta bör förslagsvis ske genom att 1 kap. 2 § spellagen ändras enligt följande

Nuvarande lydelse

Lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3, 4 eller 5 §. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige.

Föreslagen lydelse

Lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3, 4 eller 5 §. *Onlinespel som personer bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige kan delta i ska anses tillhandahållna i Sverige.*

Nämnda förslag är delvis annorlunda utformat än det förslag till ändring av tillämpningsområdet avseende onlinespel som föreslogs i departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29).

6 Stärkt samarbete mellan myndigheterna

Spelinspektionen och FI har beröringspunkter när det gäller arbetet med att förebygga och förhindra penningtvätt inom sina respektive områden. Dessa beröringspunkter gäller framför allt de risker för penningtvätt som finns inom den betalningsförmedling som sker på spelmarknaden. Samverkan mellan myndigheterna inom detta område sker också idag inom ramen för Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism, där både Spelinspektionen och FI är representerade.

När Spelinspektionen och FI fick uppdraget började myndigheterna att hålla regelbundna möten mellan representanter för respektive myndighet. Mötena

har syftat till att se över hur samarbetet kan stärkas i linje med uppdraget att motverka olaglig spelverksamhet på den svenska spelmarknaden samt förebygga och förhindra penningtvätt utifrån myndigheternas befintliga mandat och ekonomiska förutsättningar.

En särskild del av samarbetet har handlat om kunskapsöverföring mellan myndigheterna. Under perioden har myndigheterna hållit kunskapsseminarier för att höja den övergripande förmågan hos respektive myndighet. Kunskapsseminarierna har varit inriktade på hur myndigheterna genomför riskanalyser och tillsynsplanering samt hur tillsyn och tillståndsprocesserna ser ut på respektive myndighet. Som exempel kan nämnas ett kunskapsseminarium avseende olaglig spelverksamhet och om spelregleringen som Spelinspektionen ordnade. Ett annat exempel är ett kunskapsseminarium som ordnades av FI och som innehöll en genomgång av betaltjänstlagen och vilka förändringar i regelverket som är att vänta. Samarbetet har framför allt gett en ökad förståelse och ökad kunskap inom området, vilket ger bättre förutsättningar för en effektivare tillsyn över såväl spelbolagen som de finansiella aktörerna som erbjuder betalningar till spelbolagen.

Beslut om utökad samverkan på penningtvättsområdet

Genom de bestämmelser i 4 a kap. penningtvättslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 finns nu utökade möjligheter för Spelinspektionen och FI att – utan hinder av sekretess – samverka för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism.

För att möjliggöra ett operativt och verkningsfullt samarbete har myndigheterna hösten 2023 beslutat om sådan samverkan och börjat dela information enligt beslutet. Samverkan ska ha ett särskilt fokus på penningtvätt i samband med olaglig spelverksamhet. En effektiv tillsyn av spelbranschen minskar riskerna för att spelbolag och betaltjänstleverantörer används för att tvätta pengar och finansiera terrorism samt bidrar till ett ökat konsumentskydd. Tack vare samverkan kan information om verksamhetsutövare och kunder delas mellan myndigheterna i den utsträckning det är relevant för myndigheternas respektive uppdrag på penningtvättsområdet. Uppgifter som kan delas är information som FI får genom den periodiska rapporteringen och från myndighetens utbyte med

internationella motparter. Även tips som kommer in till respektive myndighet från allmänheten kan vara föremål för informationsdelning mellan myndigheterna. FI kan också i samband med tillsynen av till exempel betaltjänstföretag, så kallade neobanker (se nedan) och e-pengainstitut upptäcka om de har spelbolag som kunder.

Spelinspektionen avser att bygga vidare på dessa ökade möjligheter till informationsutbyte genom att få bättre underlag för identifiering, åtgärder och uppföljning gällande arbetet mot olaglig spel.

7 Myndigheternas fortsatta samarbete

Myndigheterna har för avsikt att använda de strukturer för samarbete som har etablerats inom ramen för uppdraget. Båda myndigheterna ser ett stort värde i att det grundläggande arbete som har påbörjats under det gångna året fortsätter att utvecklas.

Spelbranschen är en föränderlig marknad där betalningsmetoder och aktörer kan skifta i snabb takt. För att Spelinspektionen ska kunna arbeta effektivt och på bästa sätt använda de nya verktyg som står myndigheten till buds krävs en nära kontakt med FI för informations- och kunskapsutbyte. På motsvarande sätt är FI beroende av en nära kontakt med Spelinspektionen för att kunna följa finansmarknadens risker kopplade till spelsektorn. Det gäller såväl olagligt spel som penningtvätt och finansiering av terrorism. Det kan också finnas tillfällen där myndigheterna kan kommunicera gemensamt med berörda aktörer, exempelvis, när behov uppstår, genom gemensamma möten med relevanta betaltjänstleverantörer.

Risken för penningtvätt anses vara fortsatt hög i spelbranschen på grund av tillgänglighet och möjlighet att omsätta relativt stora belopp på kort tid.¹⁹ I Polisens rapport, Penningtvätt på spelmarknaden, lyfts även utmaningar när det gäller kraven på att säkerställa att innehavaren av ett bankkonto är samma person som innehavaren av spelkontot, vilket innebär en höjd risk för

¹⁹ Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021, s. 6.

penningtvätt via spel. Det förekommer att betaltjänstleverantörer under FI:s tillsyn använder betalningsinitieringar för att förmedla insatser eller vinster till och från olicensierade spelbolag, vilket också innebär en höjd risk för penningtvätt via spel.

Spelinspektionen kommer genom en pågående samverkan enligt 4 a kap. penningtvättslagen dela information med FI om betaltjänstleverantörer som är verksamma på den olicensierade spelmarknaden.

Spelinspektionen och FI kommer att fortsätta med löpande informationsutbyte både inom samordningen och genom särskilda möten mellan myndigheterna. Detta ger myndigheterna en bra grund för det fortsatta samarbetet även inom områdena riskbedömningar, analysmetoder och systemstöd i syfte att motverka att spelmarknaden och de finansiella systemen används för kriminell verksamhet.

Bilaga 1. Kartläggning av olicensierade och olagliga spelbolag samt deras betalningsmetoder efter årsskiftet 2023/2024

Spelinspektionen har med hjälp av analysverktyg tagit fram uppskattningar av internettrafik från Sverige till både olicensierade spelbolags webbplatser och webbplatser som myndigheten redan har förbjudit. De 20 största olicensierade webbplatserna hade mellan 120 000 och 2,4 miljoner besök under 2023. En majoritet av dessa hade spellicens i ett annat EU-land.

I slutet av 2023 fanns det 102 förbudslagda webbplatser fördelade på 34 olika spelbolag. Av dessa webbplatser hade 74 ingen trafik alls från Sverige. Endast nio av dessa webbplatser hade över 10 000 uppskattade besök, varav sex fortfarande hade en större mängd trafik. Dessa webbplatser hade mellan 188 000 och 1,3 miljoner besök.

När granskningen genomfördes hade dock den mest välbesökta olicensierade webbplatsen (med 2,4 miljoner besök 2023) blockerat svenska kunder från att registrera sig på webbplatsen efter att Spelinspektionen hade inlett ett ärende mot bolaget i början av 2024. Därutöver har en av de förbudslagda webbplatserna med mest trafik geoblockerats av spelbolaget sedan ett beslut om förbud togs i slutet av 2023.

Utifrån ovanstående information har Spelinspektionen valt ut de femton olicensierade webbplatser och de fem förbudslagda webbplatser som har mest trafik för en närmare granskning av de betalningsmetoder som respektive webbplats använder. Vid granskning av de förbudslagda webbplatserna har Spelinspektionen endast gått igenom sidornas synliga och översiktliga information om betalningsmetoder. På de olicensierade webbplatserna har dolda inloggningar gjorts enligt de nya verktyg som myndigheten har till sitt förfogande sedan spellagen ändrades i juli 2023.

När Spelinspektionen går igenom de förbudslagda webbplatserna framgår det att alla erbjuder de mest välkända kryptovalutorna, exempelvis Bitcoin, Litecoin och Ethereum, som betalningsalternativ. Två av webbplatserna är utformade för

så kallad skin-betting²⁰ och de fokuserar i stort sett enbart på kryptovaluta. Det går även att göra kortbetalningar med till exempel Visa och Mastercard på samtliga webbplatser. Övriga betaltjänster som kan användas är digitala plånböcker. Några av de bolag som återkommande tillhandahåller dessa lösningar är Neteller, Skrill och Jeton. Inget av bolagen är registrerade hos FI.

Nio av de olicensierade webbplatserna erbjuder kryptovaluta som betalningsalternativ. Alla webbplatser utom en har möjlighet till kortbetalningar genom till exempel Visa och Mastercard. På två av webbplatserna kan kortbetalning endast användas till att köpa kryptovaluta som användaren sedan spelar för. Andra vanliga betallosningar är ovannämnda Neteller, Skrill och Jeton. Även Applepay, Googlepay, Mifinity och Astropay förekommer som betallosningar, Mifinity och Googlepay har tillstånd av FI och GooglePay är registrerat hos FI. Astropay är däremot inte registrerat hos FI.

Noterbart är att det spelbolag som tidigare har använt betaltjänstleverantörer som riktar sig mot Sverige nu, efter årsskiftet 2023/2024, har börjat använda sig av en ny aktör som har sitt säte i Litauen och som inte är registrerad hos FI. Spelbolaget har bytt betaltjänstleverantör sedan tidigare betaltjänstleverantörer har dragit sig ur den svenska marknaden efter att Spelinspektionen har inlett ärenden emot dem. Spelbolaget använder sig även av neobanken Revolut och uttag kan även göras genom så kallad europabetalning inom Single European Payments Area (Sepa).

Den nya aktören nämns även i tips som har kommit in till Spelinspektionen sedan årsskiftet 2023/2024. Av tipsen framgår att aktören tillhandahåller betaltjänstlösningar som innehåller e-legitimationssystemet Bank-id på liknande sätt som de tidigare betaltjänstleverantörer som aktören har ersatt på marknaden. Enligt uppskattningar som Spelinspektionen har tagit fram kommer all trafik till den nya aktören från Sverige genom olicensierade webbplatser, vilket tyder på att betalningslösningen är framtagen specifikt för att möjliggöra in- och utbetalningar från dessa webbplatser. Utöver de webbplatser som ingår i denna kartläggning finns det ytterligare spelbolag som använder sig av samma betaltjänstleverantör.

²⁰ Med skin-betting avses vadslagning med virtuella föremål.

Spelinspektionen erfar även att olicensierade spelbolag använder felaktiga MCC-koder för att kringgå betalningsblockeringar. Det kan till exempel framstå som att kortbetalaren köper skönhetsprodukter i stället för speltjänster. Det gör att betalningstjänstleverantörerna inte kan avvisa transaktionerna i enlighet med 13 kap. 1 § spelförordningen (2018:1475).

Sammanfattningsvis kan Spelinspektionen konstatera att de aktörer som har störst uppskattad internettrafik från Sverige inte i någon större utsträckning riktar sig direkt till kunder i Sverige genom exempelvis svensk text. Det innebär dock inte att bolagen inte riktar sina webbplatser mot Sverige på annat vis, till exempel genom marknadsföring via samarbetspartner eller via betaltjänster som riktar sig till spelare i Sverige. En annan observation är att betalningsmetoderna till stor del är desamma på de förbudslagda och de olicensierade webbplatserna. Den olicensierade marknaden förefaller också att vara relativt lik den licensierade när det gäller betalningsalternativ för spelarna. I stort sett alla aktörer på betalsidan på den olicensierade marknaden finns även på den licensierade marknaden. Därutöver finns det betaltjänstleverantörer på den licensierade marknaden, som Swish och Trustly, som är direkt anpassade till den svenska marknaden men som inte, enligt Spelinspektionens bedömning, finns på den olicensierade marknaden.