

Zimpler AB
Wallingatan 2
111 60 Stockholm

Föreläggande avseende främjande av olovligt spel

Beslut

Spelinspektionen förelägger Zimpler AB (556887-9984) att upphöra med att tillhandahålla betaltjänstlösningar innehållande e-legitimationssystemet BankID till spelbolag som saknar licens enligt spellagen (2018:1138).

Föreläggandet förenas med ett vite om 25 000 000 kronor för det fall ovan beskriven verksamhet inte upphör senast den 31 juli 2023.

Beslutet gäller omedelbart.

Hur man överklagar, se bilaga.

Ärendet

Spelinspektionen inledde ett tillsynsärende mot Zimpler efter att myndigheten genom ett anonymt tips fått information om att Zimpler erbjuder specifikt utvecklade betalningslösningar för vissa spelbolag som tillhandahåller spel i Sverige utan nödvändig licens. Med anledning av detta skickade Spelinspektionen en begäran om yttrande till Zimpler.

Av tipset framgår att det finns ett flertal olicensierade webbplatser som tillhandahåller spel till svenska användare och som erbjuder Zimpler som insättning- och/eller registreringsmetod. I tipset redogörs för hur köp genomförts på tre webbplatser för spel som saknar svensk spellicens. Av informationen framgår hur registreringsprocessen går till på sådana webbplatser, hur användaren väljer betalmetod och att insättningen verifieras med svenskt BankID. Enligt tipset kan användaren välja på två olika betalningsmetoder, kort eller insättning via en Instant Bank Transfer (direkt banköverföring). Om Instant Bank Transfer väljs visas Zimplers logotyp först när användaren valt att gå vidare med en insättning. Om användaren väljer Instant Bank Transfer behöver användaren heller inte skriva in sin KYC-information

(kundkännedomdata) då Zimpler genom insättningen delat den informationen med operatören. Av tipset framgår även att Zimpler i vissa fall är den enda insättningsmetod som kan användas. Vidare framgår av tipset att Zimplers logotyp visas på licensierade webbplatser för spel men inte på olicensierade webbplatser för spel. I vissa fall ser inte användaren information om att insättningen förmedlas av Zimpler förutom genom att klicka på användarvillkoren.

Sammantaget framgår av tipset att Zimpler har ett nära samarbete med spelbolag som saknar svensk spellicens men som riktar sig mot den svenska marknaden. Spelbolagen använder sig av Zimplers betaltjänstlösningar på den svenska marknaden.

Zimpler AB (556887-9984) har tillstånd från Finansinspektionen att utföra vissa betaltjänster enligt lag (2010:751) om betaltjänster. Zimpler har tillstånd att tillhandahålla betalningsinitieringstjänster, kontoinformationstjänster, genomföra betalningstransaktioner samt genomföra betalningstransaktioner genom kreditutrymme.

Zimplers yttrande

Bolaget har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet och har inkommit med ett yttrande den 23 maj 2023. I yttrandet anförts i huvudsak följande. Bolaget anser inte att dess agerande utgör otillåtet främjande men kommer att avsluta sina kundrelationer med EU-licensierade spelbolag utan svensk spellicens som accepterar svenska konsumenter. Processen har påbörjats och ska fullbordas senast under det tredje kvartalet 2023. Bolaget har bland annat beaktat Spelinspektionens riktning och strategi för svensk spelreglering när beslutet togs.

De spelbolag som Zimpler tillhandahåller betaltjänstlösningar till är inte tillståndspliktiga i Sverige då de inte riktar sig mot eller är utformade för den svenska marknaden. Det vill säga dessa spelbolag saknar ej nödvändig licens. De aktuella speltjänsterna kan inte anses riktade mot den svenska marknaden endast på grund av det faktum att en av Zimplers betaltjänstlösningar används. Det är inte förenligt med svenska eller EU-rättsliga principer. Zimpler bestrider

att detta ensamt medför att onlinespelen kan anses riktade mot Sverige. En sådan tolkning skulle stå i direkt strid med förarbetena till spellagen som anger att det är fråga om en samlad bedömning av om webbplatsen ifråga är utformad för den svenska marknaden.

Även för det fall att dessa spelbolag skulle anses sakna nödvändig licens har Zimpler inte haft kännedom om detta eller att de betalningar som bolaget förmedlat avsett betalningar hänförliga till olovligt spel. Ingen av Zimplers kunder återfinns på Spelinspektionens lista över bolag som Spelinspektionen bedömer olovligen rikta sig mot den svenska marknaden. De betaltjänstlösningar som Zimpler tillhandahåller till dessa kunder är heller inte specifikt anpassade för spelbolag, utan tillhandahålls alla kunder inom samtliga segment. Betaltjänstlösningarna ska därmed ses som ett normalt betalningsuppdrag. Vidare inkluderar Zimplers standardtjänster användardata om slutanvändaren för kundkännedom (kundkännedomdata). Zimpler erbjuder vissa tilläggstjänster till sina betaltjänster men dessa tjänster erbjuds inte till spelbolag utan svensk spellicens som accepterar svenska användare.

Vidare har Zimpler valt att till EU-licensierade spelbolag som tillåter svenska kunder enbart erbjuda white label-lösningen (bolagets logotyp är inte synlig på de berörda spelsidorna) för att det inte ska framstå för kunder att tjänsten marknadsförs mot Sverige. Zimpler ser detta som en proaktiv åtgärd. Av samma anledning är inte heller BankID:s logotyp synlig i dessa flöden.

Zimpler vidtar som en del av sin process för godkännande av nya kunder ett stort antal åtgärder för att säkerställa regelbundenhet och har rätten att säga upp en affärsrelation om något framkommer som indikerar att kunden riktar sig mot Sverige utan svensk licens.

Vidare vill Zimpler vara tydliga med att underlaget i tipset inte på något sätt illustrerar bolagets kunders hela verksamhet. Samtliga spelbolag som nämns i underlaget har stor verksamhet i flertalet länder.

Tillämpliga bestämmelser

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 (1 kap. 2 § spellagen (2018:1138)).

Licens krävs för att tillhandahålla spel, om inte annat följer av lagen eller annan författning (3 kap. 3 § spellagen).

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens enligt denna lag (3 kap. 7 § spellagen).

Spelinspektionen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen, ska följas (18 kap. 23 § spellagen).

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite (18 kap. 24 § spellagen). Regler för ansökan om utdömmande av vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Spelinspektionen får bestämma att ett beslut om föreläggande enligt lagen ska gälla omedelbart (18 kap. 25 § spellagen).

Spelinspektionens bedömning

Den 1 januari 2019 omreglerades den svenska spelmarknaden. Regleringen bygger på att alla som agerar på den svenska marknaden ska ha en licens och att aktörer utan licens ska stängas ute. Syftet är att spelandet ska kanaliseras till erbjudanden från ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer. I samband med omregleringen framhöll regeringen behovet av ett effektivt sanktionssystem samt att snabba och kännbara reaktioner på överträdelser av regelverket är avgörande för systemets legitimitet och upprätthållande (prop. 2017/18:220 s. 217 f.).

Avgörande för om spellagen är tillämplig på onlinespel är om spelet är att se som riktat till den svenska marknaden eller inte. Detta får enligt förarbetena till bestämmelsen avgöras efter en samlad bedömning (prop. 2017/18:220 s. 290). Enligt Spelmarknadsutredningen "Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden" bör tolkningen av spellagens tillämpningsområde utvecklas genom domstolspraxis och myndigheters tillsyns- och rättsvårdande arbete. Det framhålls dock att det inte torde vara tillräckligt att enbart ändra språk och valuta för att vara säker på att man agerar utanför spellagens tillämpningsområde (SOU 2020:77 s. 106 ff.) I departementspromemorian "Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet" förtydligas ytterligare vad sådana omständigheter kan vara, till exempel reklam som riktas mot den svenska marknaden eller om det är möjligt att identifiera sig med hjälp av ett svenskt BankID (Ds 2021:29 s. 62).

Enligt Spelinspektionens strategi för arbete mot olaglig spelverksamhet online framgår bland annat att följande omständigheter kan tala för att ett onlinespel ska anses vara riktat till den svenska marknaden:

- att webbplatsen eller till webbplatsen associerat bolag använder sig av betalningsalternativ och/eller betaltjänstleverantörer som är registrerad i Sverige eller uteslutande eller till stor del används av svenska konsumenter
- att webbplatsen eller till webbplatsen associerat bolag använder sig av ett e-legitimationssystem som uteslutande eller till stor del används av svenska konsumenter.

Spelinspektionen konstaterar att Zimpler erbjuder specifikt utvecklade betalningslösningar till spelbolag som tillhandahåller spel i Sverige utan nödvändig licens. De svenska kundernas insättningar verifieras med svenskt BankID, ett e-legitimationssystem som uteslutande används av svenska konsumenter. Det saknas således anledning för spelbolag som inte riktar sig mot Sverige att använda den av Zimpler tillhandahållna lösningen med BankID. Spelinspektionen bedömer att det är dessa enkla och säkra betaltjänstlösningar för svenska kunder som ger berörda spelbolag en andel av den svenska marknaden. Av underlaget i ärendet framgår även att Zimpler i vissa fall är den enda insättningsmetod som kan användas.

Spelinspektionen ifrågasätter inte att det kan finnas andra mer specifika betaltjänstlösningar för bolag med licens men att utformningen på de betaltjänstlösningar som erbjuds olicensierade bolag är av den karaktären att spelbolagen får anses rikta sig mot den svenska marknaden.

Förbudet att bedriva spel utan licens följer direkt av spellagen, det behövs därför inte något föreläggande eller förbud för att de aktuella bolagen ska vara skyldiga att upphöra med att tillhandahålla spel i Sverige. Förelägganden om förbud är istället ett sätt för Spelinspektionen att rättssäkert, och i enlighet med förvaltningslagens krav, kommunicera myndighetens bedömningar av vilka som bryter mot spellagen när sådana har identifierats.

Zimpler anför att deras kunder inte återfinns på Spelinspektionens lista över bolag som Spelinspektionen bedömer olovligen rikta sig mot den svenska marknaden. Spelinspektionen finner att detta inte är relevant i ärendet då, som anges ovan, ett bolag kan rikta sig mot Sverige oaktat om Spelinspektionen har fattat ett beslut om förbud. Myndigheten har vid flertal tillfällen förmedlat denna information till berörda aktörer inom spelbranschen.

Sedan den 1 januari 2023 är det inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (3 kap. 7 § spellagen). Normala betalningsuppdrag bör inte betraktas som främjande av olovligt spel. Däremot anses genomförande av en betalningsförmedling utgöra ett olovligt främjande om detta sker trots att betalningsförmedlaren har kännedom om att betalningen avser olovligt spel (prop. 2022/23:33 s. 25). Sedan tidigare har bedömningen gjorts att främjande därtill omfattar bl.a. tillhandahållande av betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen, eftersom syftet med dessa tjänster är att möjliggöra spelande på de spel som dessa företag tillhandahåller (prop. 2017/18:220 s. 222).

Enligt Spelinspektionens bedömning framgår det tydligt av underlaget i ärendet att Zimpler har ett nära samarbete med spelbolag som saknar svensk spellicens men som riktar sig mot den svenska marknaden. Dessa spelbolag använder sig av Zimplers betaltjänstlösningar på den svenska marknaden. Att spelbolagen,

som Zimpler anför, har verksamhet i flertal andra länder förändrar inte enligt Spelinspektionens mening det som framgår av underlaget i ärendet.

Vidare framgår att Zimplers logotyp visas på licensierade webbplatser för spel men inte på olicensierade webbplatser för spel. I vissa fall ser inte användaren information att insättningen förmedlas av Zimpler förutom genom att klicka på användarvillkoren på spelsidan. Zimpler har anført att bolagets logotyp inte är synlig på de berörda spelsidorna (så kallad white label-lösning) för att det inte ska framstå för kunder att tjänsten marknadsförs mot Sverige. Av samma anledning är inte heller BankID:s logotyp synlig i dessa flöden. Spelinspektionen finner det inte sannolikt att lösningen med dold logotyp är till för att skydda svenska konsumenter utan anser att det visar att Zimpler genomför betalningar till och från spelföretag som tillhandahåller spel i Sverige utan nödvändig licens med kännedom om att betalningarna avser olovligt spel.

Vid en sammantagen bedömning anser Spelinspektionen således att Zimpler främjat deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens.

Vite

Som nämnts ovan har regeringen framhållit att snabba och kännbara reaktioner på överträdelser av regelverket är avgörande för systemets legalitet och upprätthållande. I syfte att säkerhetsställa att föreläggande efterlevs beslutar Spelinspektionen att förena föreläggandet med vite. Vad bolaget anført angående att de avser avsluta avtalen med de spelbolag utan svensk licens som tar emot svenska kunder föranleder ingen annan bedömning.

Vite ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa föreläggandet. Zimplers nettoomsättning för 2022 uppgick enligt bolaget till 644 053 000 kronor. Med beaktande av angelägenhetsgraden av att föreläggandet följs samt vad som är känt om Zimplers ekonomiska förhållanden bedömer Spelinspektionen att ett vitesbelopp om 25 000 000 kronor är skäligt.

Spelinspektionen anser med hänsyn till konsumentskyddet och för att garantera spelsäkerheten att det är av vikt att beslutet efterlevs omgående. Beslutet ska därför gälla omedelbart.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Camilla Rosenberg. Vid den slutliga handläggningen medverkade också chefsjuristen Johan Röhr, avdelningschefen Patrik Gustavsson, utredande juristen Thomas Larsson, utredaren Matilda Juntti och utredaren Tobias Oskarsson, föredragande.

Camilla Rosenberg

Tobias Oskarsson