

Spellagens tillämpningsområde

Ds 2025:23



Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1373-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1374-3 (pdf)

ISSN 0284-6012

Till statsrådet Niklas Wykman

Statsrådet Niklas Wykman beslutade den 19 februari 2025 att ge ordföranden och chefen för Allmänna reklamationsnämnden Marcus Isgren i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att se över spellagens (2018:1138) tillämpningsområde, särskilt vad gäller det s.k. riktningsskriteriet (Fi 2025:A).

Kammarrättsassessorn Maja Lindqvist har arbetat som sekreterare i uppdraget. Uppdraget har bedrivits utan särskild expert- eller referensgrupp.

Härmed överlämnas promemorian Spellagens tillämpningsområde (Ds 2025:23).

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm den 17 september 2025.

Marcus Isgren

/Maja Lindqvist

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)	8
2 Uppdraget och dess genomförande	10
2.1 Uppdraget.....	10
2.2 Uppdragets genomförande.....	12
3 Den svenska spelmarknaden	13
3.1 Utgångspunkter för spelregleringen.....	13
3.2 Spellagens tillämpningsområde	15
3.3 Uppdelningen i olika delmarknader, licenstyper och spelformer.....	17
3.4 Onlinespel – särskilt på den konkurrensutsatta marknaden	18
3.5 Kanalisering till licensierat spelande	20
3.6 Spelande utanför den licensierade marknaden	23
3.6.1 Utbud	24
3.6.2 Efterfrågan	25
4 Regler med syfte att stänga ute olicensierat spel	27
4.1 Spel utan nödvändig licens	27
4.2 Straffbestämmelser.....	28

4.3	Förbudsbestämmelser	28
4.4	Skyldighet att blockera betalningar	30
4.5	Beslut om förelägganden och förbud	31
4.6	Skattskyldighet för vissa spelvinster	32
5	Spellagens tillämpningsområde vid onlinespel – behov av ändringar.....	34
5.1	Tidigare överväganden och förslag om ett ändrat tillämpningsområde	34
5.2	Riktningsskriteriet är problematiskt av flera anledningar	36
6	Internationell utblick – spelregleringen i några jämförbara länder	39
6.1	Avgränsning och urval.....	39
6.2	Norge	39
6.3	Danmark.....	42
6.4	Nederländerna	44
6.5	Storbritannien	47
6.6	Tjeckien.....	49
6.7	Något om kanaliseringsgraden i de olika länderna.....	51
7	Nationella spelreglerings förhållande till EU-rätten	54
7.1	Fri rörlighet för tjänster – men ingen EU-rättslig reglering av spel	54
7.2	EU-domstolens praxis – begränsningar av den fria rörligheten kan vara motiverade	55
7.3	Närmare om EU-domstolens praxis gällande onlinespel.....	59
7.4	EU-kommissionens beslut att avsluta alla överträdelseärenden.....	61
7.5	Kommande avgöranden från EU-domstolen.....	62

7.6	Storbritannien – nationell domstolsprövning av ”place of consumption”-regleringen	63
7.7	Tjeckien – spellagens tillämpningsområde och EU-rätten.....	66
8	Fler onlinespel ska omfattas av spellagen.....	69
8.1	Spellagens riktningsskriterium ska ersättas med ett deltagarkriterium.....	69
8.2	Ett justerat straffansvar för vissa brott.....	83
8.3	Effekter för spelregleringen i övrigt och viss annan lagstiftning.....	94
8.4	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	98
9	Betalningsflöden mellan svenska konsumenterna och licensierade spelbolag	107
9.1	Ett generellt förbud mot betalningsförmedling bör inte införas	107
9.2	En justering av främjandeförbudet	111
9.3	En ny presumtionsregel.....	114
9.4	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	117
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	119
11	Konsekvenser	120
12	Författningskommentar	137
Bilaga 1	Utredningsuppdrag.....	142

Sammanfattning

I promemorian föreslås att spellagens tillämpningsområde ska ändras när det gäller vilka tillhandahållanden av onlinespel som omfattas av lagen. Tillämpningsområdet ska förtydligas och utvidgas genom att det s.k. riktningsskriteriet, som innebär att onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden inte omfattas av lagen, tas bort. I stället för att fokusera på om ett onlinespel riktas till Sverige ska spellagens tillämpningsområde utgå från ett deltagarperspektiv, där den avgörande frågan är om personer som befinner sig i Sverige kan delta i spelet. Riktningsskriteriet ska alltså ersättas av ett deltagarkriterium. För att inte omfattas av spellagen krävs det att onlinespelbolag vidtar ändamålsenliga och effektiva åtgärder för att förhindra deltagande från Sverige. Syftet med den nya regleringen är att stänga ute olicensierat spel på ett mer effektivt sätt än vad som är möjligt i dagsläget och att på så sätt värna de intressen som ligger bakom den svenska spelregleringen, bl.a. att brottslighet i samband med spel om pengar ska motverkas och att spel ska omfattas av ett starkt konsumentskydd.

I promemorian föreslås även att spellagens administrativa främjandeförbud, som innebär att det är otillåtet att främja deltagande i olovligt spel, ska utvidgas när det gäller tillhandahållanden av betalningslösningar och andra liknande ekonomiska eller administrativa tjänster till spelbolag. Det ska inte längre ha någon betydelse huruvida en sådan tjänst är specifikt utvecklad för spelbranschen. Därtill föreslås att det i spellagen ska införas en presumtionsregel som ansluter till främjandeförbudet. Den som förmedlar betalningar till eller från en spelverksamhet som tillhandahåller olovligt spel ska utgå från att personer som deltar i spelet gör detta från Sverige, om personen är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige. Endast om det framgår att personen deltar i spelet från utlandet ska presumptionen kunna brytas. Syftet

med dessa lagändringar är att utvidgningen av spellagens tillämpningsområde ska få så stora effekter som möjligt, särskilt när det gäller att stoppa betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olovligt spel.

Det föreslås också att straffansvaret för brotten olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel ska justeras.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 1 kap. 2 §, 3 kap. 7 § samt 19 kap. 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

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.*

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

3 kap.

7 §¹

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.

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja *att personer som befinner sig i Sverige deltar* i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan

¹ Senaste lydelse 2022:1674.

nödvändig licens enligt denna lag.

8 §

Vid bedömningen av om förmedling av en insats eller en vinst till eller från spelverksamhet som är otillåten eller saknar nödvändig licens utgör ett främjande enligt 7 § ska en person som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige anses delta i spelet från Sverige, om det inte framgår att personen deltar i spelet från utlandet.

19 kap.

1 §

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillhandahåller otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens enligt denna lag döms för olovlig spelverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Om tillhandahållandet avser onlinespel krävs att en person som befinner sig i Sverige har deltagit i spelet.

I ringa fall döms det inte till ansvar.

2 §²

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främjar deltagande i sådant spel som avses i 1 § döms för främjande av olovligt spel till böter eller fängelse i högst två år.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främjar att personer som befinner sig i Sverige deltar i sådant spel som avses i 1 § första stycket döms för främjande av olovligt spel till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms det inte till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

² Senaste lydelse 2022:1674.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Utredarens uppdrag är enligt direktiven att göra en översyn av spellagens tillämpningsområde, särskilt vad gäller det s.k. riktningsskriteriet. Det huvudsakliga syftet med uppdraget är att olicensierat spel på ett enklare och mer effektivt sätt ska stängas ute jämfört med vad som är möjligt med dagens reglering. Av uppdragsbeskrivningen följer att utredaren bl.a. ska

- analysera och ta ställning till hur spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas, t.ex. genom ändring av riktningsskriteriet,
- särskilt ta hänsyn till att förslaget ska bidra till att motverka betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag,
- särskilt redogöra för vilka effekter ett utökat tillämpningsområde får för spelregleringen och annan lagstiftning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det är i dagsläget tillåtet för spelbolag att ha kunder i Sverige så länge spelverksamheten inte *riktas* mot den svenska marknaden i den mening som avses i spellagen. Bedömningen av om riktningsskriteriet är uppfyllt i ett enskilt fall kan vara mycket komplex. Bedömningen ska göras av Spelinspektionen och spelbolag, men också i vissa fall av aktörer som saknar specialkunskap om spelbranschen. Det gäller t.ex. polis och åklagare, men också sådana aktörer som omfattas av

bestämmelserna om främjandeförbud (19 kap. 2 § spellagen) och krav på att blockera kortbetalningar (13 kap. 1 § spelförordningen [2018:1475]). Riktningsskriteriet har visat sig svårt att tillämpa i praktiken, vilket bl.a. försvårar arbetet mot olagligt spel.

Enligt spellagen krävs licens för spelbolag som riktar sig mot den svenska marknaden. Det är, som redan anförts, emellertid tillåtet för spelbolag att ha kunder i Sverige så länge spelverksamheten inte riktar sig mot den svenska marknaden i den mening som avses i spellagen. Den olicensierade spelmarknaden består därför av dels spel som saknar nödvändig licens (spelverksamhet som är olaglig), dels annat olicensierat spel (spelverksamhet som inte är olaglig). Spelinspektionen kan inte agera mot spelbolag som tillhandahåller olicensierat spel som inte är olagligt. Det finns med andra ord en gråzon på spelmarknaden mellan den lagliga spelmarknaden och den olagliga spelmarknaden. Gråzonen kan utnyttjas av spelbolag som inte vill följa spellagens krav på bl.a. spelansvar.

Olicensierat spel är problematiskt av flera anledningar. Spel hos olicensierade aktörer undergräver spellagstiftningen och gör den mindre effektiv samtidigt som enskilda personer riskerar att fara illa. Spel hos olicensierade aktörer kan exempelvis medföra en ökad risk för att utveckla spelproblem och orsaka en större utsatthet för personer med ett problemspelande. Kriminella utnyttjar också sådan spelverksamhet för penningtvätt och matchfixning. Samhället bedöms därtill gå miste om betydande skatteintäkter varje år till följd av olicensierat spel. Det olicensierade spelet snedvrider också konkurrensen mellan spelbolagen.

Sammanfattningsvis finns det därför enligt uppdragsbeskrivningen flera skäl för att förtydliga och utvidga spellagens tillämpningsområde. Det framhålls också att en ändring av tillämpningsområdet kan bidra till att uppnå de spelpolitiska målen, vilka bl.a. innebär att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94).

Uppdragsbeskrivningen i sin helhet återfinns i bilaga 1.

2.2 Uppdragets genomförande

Arbetet inleddes den 17 mars 2025 och har bedrivits utan särskild expert- eller referensgrupp. Utredaren har haft kontakter med företrädare för och inhämtat uppgifter från framför allt myndigheter och branschorganisationer i den omfattning som bedömts lämplig. Utredaren har haft en löpande dialog med Spelinspektionen samt hållit enskilda möten med Finansinspektionen, Polismyndigheten, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Branschföreningen för onlinespel (BOS), Spelbranschens Riksorganisation (Sper), Svenska Bankföreningen, Swedish FinTech Association, AB Svenska Spel och AB Trav och Galopp (ATG).

3 Den svenska spelmarknaden

3.1 Utgångspunkter för spelregleringen

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 i och med att spellagen trädde i kraft. Enligt spellagen ska spelverksamhet vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Detta innebär bl.a. att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd, att det ska råda hög säkerhet i spelen, att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och att spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet (3 kap. 1 § spellagen). Dessa grundläggande krav på spelverksamhet återspeglas även i det riksdagsbundna målet för spelpolitiken (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94).

Den svenska spelregleringen bygger på ett licenssystem där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha licens (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen) och aktörer utan licens ska stängas ute. På så sätt kan spelandet styras, eller kanaliseras³, till erbjudanden från ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer, vilket är en förutsättning för att kunna uppnå ett starkt konsumentskydd för svenska spelare, motverka olika former av brottslighet kopplad till spel och skydda licenshavarna från otillbörlig konkurrens. För att beviljas licens krävs bl.a. att den som vill bedriva spelverksamhet har tillräcklig kunskap och erfarenhet, kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar och i övrigt bedöms lämplig att driva verksamheten (4 kap. 1 § spellagen).

Kraven på de aktörer som har licens är höga och innebär bl.a. en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande enligt den s.k. omsorgsplikten (14 kap. 1 § spellagen). Möjligheten

³ En närmare redogörelse för vad som avses med uttrycket kanalisering finns i avsnitt 3.5.

till avstängning i det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se, och de kontroller mot registret som licenshavarna är skyldiga att utföra, utgör ytterligare ett verktyg för att motverka negativa konsekvenser av spelande (12 kap. 4 § tredje stycket och 14 kap. 12 § spellagen). Det finns även andra bestämmelser som syftar till att skydda spelare mot överdrivet spelande, t.ex. regler om insättningsgränser, bonusbegränsningar och förbud mot att erbjuda eller lämnat kredit för insatser i spelet (14 kap. 7, 8 och 9 §§ spellagen). Det ska i detta sammanhang nämnas att regeringen i juni 2025 har beslutat om en lagrådsremiss med förslag om ett utvidgat kreditförbud, som syftar till att stärka konsumentskyddet ytterligare och motverka att spel leder till skuldsättning (Fi2025/01352).

I syfte att skydda gruppen barn och ungdomar, som är en särskilt skyddsvärd grupp när det gäller spel om pengar, får den som är under 18 år inte tillåtas att delta i licenspliktigt spel. Licenshavarna är skyldiga att genom kontroller säkerställa upprätthållandet av denna åldersgräns (14 kap. 2 och 3 §§ spellagen). Licenshavarna är vidare skyldiga att följa det omfattande regelverket på penningtvättsområdet (se 1 kap. 2 § 15 lagen [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism) och att motverka matchfixning (se bl.a. 14 kap. 16 § spellagen och 14 kap. 7 och 8 §§ spelförordningen). Spelinspektionen, som är ansvarig myndighet för frågor om spel, har möjlighet att ingripa mot licenshavare som inte följer reglerna med olika sanktioner, t.ex. återkallelse av licensen eller varning i kombination med sanktionsavgift (se bl.a. 18 kap. 12 § och 19 kap. 10 § spellagen).

Utöver de regler som är till för att upprätthålla de högt ställda kraven på licensierad spelverksamhet finns det ett flertal bestämmelser, både i spellagstiftningen och i vissa andra lagar, som har till syfte att stänga ute olicensierat spel. Det handlar t.ex. om kriminalisering av tillhandahållande av spel utan nödvändig licens, reklamförbud, förbud mot att främja deltagande i olovligt spel och en skyldighet att blockera vissa kortbetalningar till eller från spel. Kapitel 4 innehåller en närmare redogörelse för dessa bestämmelser.

3.2 Spellagens tillämpningsområde

Spellagens tillämpningsområde, både när det gäller *vad* lagen omfattar och *var* den ska tillämpas, regleras i lagens första kapitel. Enligt 1 kap. 1 § gäller lagen spel om pengar och andra vinster med ett värde i pengar. Fokus för denna promemoria är dock 1 kap. 2 § som stadgar att lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av vissa andra bestämmelser som saknar betydelse i detta sammanhang. Med uttrycket tillhandahålla spel avses att göra spelen tillgängliga för spelande (prop. 2017/18:220 s. 295). I andra meningen i samma bestämmelse anges att *onlinespel*⁴ som inte riktas till den svenska marknaden inte ska anses tillhandahållna i Sverige (riktningskriteriet).

I förarbetena till spellagen framgår att syftet med bestämmelsen i andra meningen i 1 kap. 2 § är att allt spel över internet inte ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Meningen utgör alltså ett undantag från vad som annars skulle ha gällt, dvs. att spel över internet som är tillgängligt för spelare i Sverige anses tillhandahållas här i landet även om det tillhandahålls från ett annat land (prop. 2017/18:220 s. 290).

Bestämmelsen skiljer sig delvis från Spellicensutredningens förslag till utformning av tillämpningsområdet som löd: ”Lagen tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, anordnas i Sverige eller annars i Sverige möjliggör deltagande från personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här” (SOU 2017:30).

Även om utredningens förslag till lydelse inte innehöll något uttryckligt krav på riktande, framgår det av betänkandets författningskommentar att avsikten var att göra spellagen tillämplig på spel som anordnas på internet och som riktas mot deltagare som bor eller stadigvarande vistas i Sverige (SOU 2017:30 del 2 s. 394). Regeringen ansåg dock att den föreslagna lydelsen riskerade att lägga alltför stort fokus på huruvida spelare är stadigvarande bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige, i stället för att fokusera på om spelen är anpassade för den svenska marknaden. Regeringen framhöll också att det, trots risken för att spelbolag försöker kringgå det svenska licenskravet genom att exempelvis erbjuda speltjänster på engelska, inte är rimligt eller möjligt att kräva att alla aktörer som erbjuder spel

⁴ Definitionen av onlinespel framgår av avsnitt 3.4.

över internet ska söka licens i Sverige (prop. 2017/18:220 s. 87 och 88).

När det gäller vad som närmare avses med riktningsskriteriet anges det i spellagens förarbeten att det inte är tillräckligt att en webbplats som erbjuder spel är åtkomlig från Sverige. För att omfattas av tillämpningsområdet krävs det även att webbplatsen har utformats för den svenska marknaden. För att fastställa om så är fallet krävs en samlad bedömning där omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta (prop. 2017/18:220 s. 290).

Utöver dessa förarbetsuttalanden har Spelinspektionen tagit fram en strategi i syfte att ge ytterligare vägledning i frågan (Spelinspektionens strategi för myndighetens arbete mot olaglig spelverksamhet online, daterad den 16 september 2021). I strategin har myndigheten identifierat relevanta faktorer som, var för sig eller i kombination med varandra, kan vara relevanta för bedömningen av om ett onlinespel är riktat till den svenska marknaden. Exempel på faktorer som myndigheten lyfter fram är att webbplatsen anger villkoren för deltagande i spelet på svenska, att webbplatsen eller till webbplatsen associerat bolag använder sig av ett e-legitimations-system som uteslutande eller till stor del används av svenska konsumenterna och att bolaget eller bolagets s.k. affiliates⁵ marknadsför spelverksamheten på svenska.

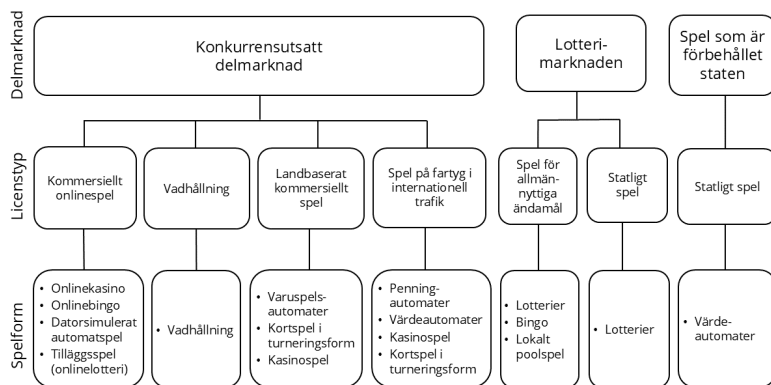
Frågan om spellagens riktningsskriterium är uppfyllt har hittills endast prövats i ett rättsfall (Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 februari 2025 i mål nr 1859-24). Rättsfallet gällde ett föreläggande vid vite från Spelinspektionen mot en betaltjänstleverantör att upphöra med att tillhandahålla vissa betalningslösningar. Enligt Spelinspektionen utgjorde tillhandahållandet ett främjande av olovligt spel. Både förvaltningsrätten och kammarrätten ansåg dock att det inte var visat att det förekommit olovligt spel, och därmed inte heller främjande av sådant spel. Att kunder vid direkt banköverföring på vissa webbplatser identifierade sig med BankID och att betaltjänstleverantören var ett bolag registrerat i Sverige som till stor del används av svenska konsumenterna ansågs inte tillräckligt för att spelet skulle anses vara riktat mot Sverige (se framför allt förvaltningsrättens domskäl). Domen har vunnit laga kraft.

⁵ Personer eller företag som förmedlar digitala annonser avsedda för internetreklam från annonsörer till webbplatsägare.

3.3 Uppdelningen i olika delmarknader, licenstyper och spelformer

I samband med omregleringen av spelmarknaden övergick Sverige från ett system med omfattande ensamrätter för staten, hästsporten och folkrörelserna till ett system där betydligt fler aktörer tillåts verka på spelmarknaden. Marknaden är numera indelad i tre delar och inom varje delmarknad finns det olika typer av licenser som i sin tur omfattar en eller flera spelformer, se figur 1.

Figur 1 Licenssystemet



Kommentar: Figuren utgår från kapitel 5–10 i spellagen (2018:1138). Figuren har utformats med beaktande av att spelformen spel på kasino tas bort från licenstypen statligt spel fr.o.m. den 1 januari 2026 (prop. 2024/25:73, bet. 2024/25KrU9, rskr. 2024/25:171, SFS 2025:291).

Enligt spellagen finns det sex olika licenstyper: kommersiellt onlinespel, vadhållning, landbaserat kommersiellt spel, spel på fartyg i internationell trafik, spel för allmännyttiga ändamål och statligt spel. Licens för statligt spel kan endast ges till ett direkt eller indirekt helägt statligt bolag, medan licens för allmännyttiga ändamål som huvudregel bara får ges till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet. Övriga licenstyper kan alla aktörer söka och därför kallas den delmarknaden för den konkurren utsatta marknaden.

På den konkurrensutsatta marknaden är det möjligt för såväl svenska som utländska spelbolag att söka licens på lika villkor, och det finns ingen begränsning när det gäller antalet licenser. Denna del av spelmarknaden domineras av licenstyperna kommersiellt onlinespel och vadhållning, som 2024 stod för ca 99 procent av omsättningen⁶ (Spelinspektionen, Kanaliseringsgrad på den svenska spelmarknaden 2024, dnr 25Si244, daterad den 1 september 2025). Omsättningen på hela den konkurrensutsatta marknaden stod i sin tur för ca 60 procent av den totala omsättningen på den svenska spelmarknaden 2024, ca 18 miljarder av totalt ca 28 miljarder kronor (Spelinspektionens årsredovisning 2024, s. 9 och 10).

3.4 Onlinespel – särskilt på den konkurrensutsatta marknaden

Förutom uppdelningen i olika spelformer kan spel delas in i olika kategorier beroende på hur spelet tillhandahålls. Spel kan tillhandahållas online eller på fysiska spelplatser, s.k. landbaserat spel. Enligt spellagens definition är onlinespel ett spel som tillhandahålls genom användning av elektroniska kommunikationsmedel och som spelas av en spelare och den som tillhandahåller spelet eller av flera spelare (2 kap. 1 § andra stycket spellagen). Avgörande faktorer är alltså både hur spelet distribueras och hur spelet går till. För att klassificeras som onlinespel krävs någon form av interaktion i förhållande till den som tillhandahåller spelet eller, om det gäller spel där den som tillhandahåller spelet har en mer passiv roll som i t.ex. poker, i förhållande till andra spelare (prop. 2017/18:220 s. 292).

Alla former av spel om pengar är förenade med risker, men olika spel har olika riskpotential när det gäller att utveckla spelproblem. Folkhälsomyndigheten pekar ut onlinespel som särskilt riskfyllda i detta hänseende, bl.a. eftersom de är tillgängliga dygnet runt med möjlighet till långa spelsessioner. De kännetecknas även i många fall av korta spelomgångar, dvs. kort tid mellan satsning, utfall och möjlighet att åter kunna satsa på samma spel (Folkhälsomyndigheten, Spel om pengar är en folkhälsofråga – Kunskapsstöd för att förebygga spelproblem, s. 3).

⁶ Med omsättning avses nettoomsättning, dvs. spelarnas insatser minus utbetalda vinster.

Om ett spel klassificeras som ett onlinespel måste licenshavaren följa fler regler jämfört med om spelet inte är ett onlinespel, vilket har att göra med risken för att utveckla spelproblem. Reglerna inkluderar bl.a. krav på att registrera spelare, att licenshavaren måste tillse att spelarna anger insättningsgränser och en skyldighet att möjliggöra omedelbar självavstängning för licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel. Om en beviljad licens innebär att det aktuella spelet får tillhandahållas som onlinespel framgår detta av licensbeslutet (4 kap. 7 § spellagen och prop. 2017/18:220 s. 301).

Vissa spelformer tillhandahålls alltid som onlinespel, t.ex. onlinekasino och onlinebingo, medan andra spelformer alltid är landbaserade, t.ex. spel på varuspelsautomater och värdeautomater. Vadhållning och lotterier kan tillhandahållas både som onlinespel och landbaserat spel. Onlinespel kan alltså förekomma såväl inom den konkurrensutsatta delmarknaden som vid spel som tillhandahålls av staten och allmännyttiga organisationer. De spel som tillhandahålls av staten eller av allmännyttiga organisationer behandlas inte vidare i denna promemoria. Aktörerna på dessa delmarknader har, av naturliga skäl, en så stark koppling till Sverige att det inte råder några tveksamheter om att spelen tillhandahålls här i landet och att spellagen därmed är tillämplig. Detta gäller även i de fall spelen tillhandahålls online.

Fokus för den här promemorian är i stället kommersiellt onlinespel och vadhållning som tillhandahålls som onlinespel (vadhållning online). De spelformer som bedrivs inom ramen för dessa licens typer är också tillgängliga för svenska konsumenter hos olicensierade aktörer via internet, vilket är ett av huvudskälen för den nu aktuella översynen av spellagens tillämpningsområde. Licenshavarna på den konkurrensutsatta delen av den svenska spelmarknaden konkurrerar alltså inte bara med varandra, utan även med både svenska och utländska onlinespelbolag utan svensk licens som tillhandahåller motsvarande spel över internet till svenska konsumenter.

3.5 Kanalisering till licensierat spelande

Ett av huvudsyftena bakom omregleringen av den svenska spelmarknaden var att kanalisera spelandet till erbjödanden från ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer med svensk spellicens (prop. 2017/18:220 s. 121 och 208). Hur hög kanalisering som uppnås, dvs. vilken kanaliseringsgraden är, utgör ett sätt att mäta den offentliga kontrollen över spelmarknaden.

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av uttrycket kanaliseringsgrad. I samband med omregleringen av spelmarknaden använde regeringen uttrycket för att beskriva den andel av svenskarnas spelande som sker inom licenssystemet på den *konkurrensutsatta delen* av spelmarknaden. Med andelen spelande avsågs andel av omsättningen, och såväl onlinespel som landbaserat spel inkluderades i kanaliseringsuttrycket (prop. 2017/18:220 s. 285). Vid omregleringen var kanaliseringsgraden betydligt lägre än 50 procent och förhoppningen var att genom den nya regleringen återta kontrollen över den svenska spelmarknaden (Statskontorets rapport 2019:6 s. 40 och 41 och prop. 2017/18:220 s. 211). Regeringen gjorde bedömningen att kanaliseringsgraden skulle kunna bli minst 90 procent (prop. 2017/18:220 s. 285).

Spelinspektionen har efter omregleringen, för åren 2019–2023, använt sig av analysföretaget H2 Gambling Capitals beräkning av kanaliseringsgraden. Enligt analysföretagets beräkningar har kanaliseringsgraden varit som lägst 85 procent (2020) och som högst 91 procent (2023). Dessa beräkningar bygger delvis på uppskattningar och metoden för hur dessa utförs är inte transparent.

Regeringen har i budgetpropositionerna för åren 2021–2025 använt kanaliseringsgraden som en indikator för att bedöma måluppfyllelsen avseende riksdagens mål för spelpolitiken. I budgetpropositionen för 2025, där bedömningen avser 2023, konstaterade regeringen emellertid att osäkerheten i beräkningen av kanaliseringsgraden gör det svårt att bedöma måluppfyllelsen. Regeringen framhöll även att utvecklingen kan skilja sig åt mellan olika spelformer (prop. 2024/25:1 utg.omr. 17 avsnitt 18).

I september 2024 redovisade Spelinspektionen ett regeringsuppdrag avseende den offentliga kontrollen över spelmarknaden (Spelinspektionen, Den offentliga kontrollen över spelmarknaden, Fi2024/01914). Enligt uppdraget skulle Spelinspektionen utveckla

metoden för att beräkna kanaliseringsgraden och föreslå en indikator för redovisning av kanaliseringsgraden i budgetpropositionen. Spelinspektionen gjorde bedömningen att enkätundersökning till spelare, mätning av internettrafik, uppskattning av omsättning genom internettrafik och uppgifter från H2 Gambling Capital är de mest tillförlitliga metoderna för att beräkna kanaliseringsgraden. Som en indikator för redovisning av kanaliseringsgraden i budgetpropositionen föreslogs att använda det genomsnittliga värdet av de ovan nämnda metoderna. På detta sätt kom Spelinspektionen fram till att kanaliseringsgraden för 2023 var 86 procent, jämfört med den tidigare uppskattningen på 91 procent (samma rapport s. 30 och 31). Spelinspektionen fokuserade i rapporten på onlinespel och inkluderade därför inte landbaserat spel i sina mätningar av kanaliseringsgraden (samma rapport s. 8).

För några av metoderna har Spelinspektionen redovisat separata siffror för vadhållning online respektive kommersiellt onlinespel⁷, vilka sammantaget talar för betydligt lägre kanaliseringsgrad vad gäller kommersiellt onlinespel. Exempelvis är kanaliseringsgraden baserat på enkätundersökning till spelare 97 procent för vadhållning online och 79 procent för kommersiellt onlinespel, och när det gäller mätning av internettrafik är kanaliseringsgraden 96 procent för vadhållning online jämfört med 78 procent för kommersiellt onlinespel (samma rapport s. 29).

Efter att Spelinspektionen publicerat sin kanaliseringsrapport omvärderade H2 Gambling Capital sin tidigare bedömning av kanaliseringsgraden i Sverige för 2023, vilket framgår av uppgifter som företaget lämnade till Spelinspektionen i februari 2025. Enligt den nya bedömningen var kanaliseringsgraden 75 procent. För 2024 har företaget uppskattat kanaliseringsgraden till 72 procent (H2 Gambling Capital, Industry Newsletter, 21 februari 2025).

Den 1 september 2025 publicerade Spelinspektionen rapporten Kanaliseringsgrad på den svenska spelmarknaden 2024 (dnr 25Si244). Spelinspektionen har ändrat metoden för att beräkna kanaliseringsgraden och använder inte längre uppgifter från H2 Gambling Capital eller mätning av internettrafik. Spelinspektionen beräknar numera kanaliseringsgraden baserat på *två* indikatorer,

⁷ I rapporten används begreppet nätkasino. Enligt uppgift från Spelinspektionen avses med detta uttryck de spelformer som man kan få licens för inom ramen för kommersiellt onlinespel.

enkätundersökning till spelare och uppskattning av omsättning genom internettrafik. Enligt enkätundersökningen uppskattas kanaliseringsgraden till 88 procent jämfört med 83 procent föregående år, och när det gäller omsättningen genom internettrafik uppskattas kanaliseringsgraden till 82 procent jämfört med 87 för 2023. Spelinspektionen anser att det genomsnittliga värdet av de två indikatorerna bör användas för att beräkna kanaliseringsgraden för 2024, vilket alltså är 85 procent. Precis som i föregående års rapport har Spelinspektionen redovisat separata resultat för vadhållning respektive kommersiellt onlinespel. Både enkätundersökningen och uppskattningen av omsättning genom internettrafik talar för en hög kanaliseringsgrad för vadhållning (92 respektive 96 procent), medan kanaliseringsgraden är väsentligt lägre för kommersiellt onlinespel (82 respektive 72 procent).

Aktörer på spelmarknaden har gjort egna beräkningar av kanaliseringsgraden. ATG genomför t.ex. löpande beräkningar av kanaliseringsgraden utifrån mätningar av internettrafik. I ATG:s rapport avseende fjärde kvartalet 2024 uppges kanaliseringsgraden vara mellan 69 och 82 procent, beroende på varierande antaganden om hur mycket pengar som spenderas per besök på olika webbplatser.⁸ Även BOS har tagit initiativ till en rapport om kanaliseringen på den svenska spelmarknaden.⁹ Rapporten är från mars 2023 och bygger på en enkätundersökning där spelare har svarat på frågor om hur mycket de har satsat på olika webbplatser som erbjuder spel. Kanaliseringsgraden för alla onlinespel¹⁰ bedömdes vara 77 procent, medan kanaliseringsgraden för onlinekasino var 72 procent.

Som framgår av redogörelsen ovan är det förenat med stora svårigheter att göra en tillförlitlig och exakt beräkning av kanaliseringsgraden på den svenska spelmarknaden. Olika metoder och antaganden inom respektive metod kan leda till vitt skilda resultat, vilket den nu redovisade genomgången visar. Även om det inte är möjligt att fastställa en exakt kanaliseringsgrad talar vissa omständigheter för att kanaliseringsgraden är lägre än vad som

⁸ Rapporten finns på ATG:s webbplats, <https://omatg.se/nyheter/atg-olicensierat-spel-fortsatt-hogt/>.

⁹ Rapporten finns på BOS webbplats, <https://www.bos.nu/2023/06/19/ny-statistik-andelen-reglerat-spelande-i-det-svenska-licenssystemet-pa-kritiskt-lag-niva/>.

¹⁰ Undersökningen inkluderade även onlinespel utanför den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden.

tidigare antagits. Mycket talar också för att det kommersiella onlinespelet innebär särskilt stora utmaningar när det gäller att uppnå en hög kanaliseringsgrad.

3.6 Spelande utanför den licensierade marknaden

Oaktat svårigheterna med att avgöra hur hög kanaliseringsgraden är på den svenska spelmarknaden kan det konstateras att en förhållandevis stor andel av svenska konsumenters spelande, sett till andel av omsättningen, sker utanför den licensierade marknaden. Betydande summor omsätts alltså årligen i Sverige hos olicensierade spelbolag. Det råder dock stor osäkerhet när det gäller den närmare omfattningen av omsättningen. Spelinspektionen har för 2023 uppskattat omsättningen till 2,5 miljarder kronor. Denna uppskattning bygger på antagandet att en spelare omsätter lika mycket per besök på en webbplats med respektive utan svensk licens (Fi2024/01914 s. 25). ATG har å sin sida uppskattat omsättningen hos de olicensierade spelbolagen till mellan 3,9 och 7,7 miljarder kronor under 2024. Det stora spannet i ATG:s omsättningssiffror beror på olika antaganden om hur mycket pengar som omsätts per besök på olicensierade webbplatser.¹¹

Enligt Spelinspektionens bedömning sker olicensierat spelande till största delen online, och kommersiellt onlinespel och vadhållning online är de spelformer där spelandet utanför licenssystemet är särskilt utbrett (Fi2024/01914 s. 5 och 8). Mot denna bakgrund, och med anledning av de stora utmaningar som det olicensierade spelandet medför när det gäller att säkerställa ett högt konsumentskydd och motverka brottslighet i samband med spel, har Spelinspektionen kartlagt det olicensierade onlinespelet i en lägesbild som publicerades i april 2025 (Spelinspektionens lägesbild – onlinespel utanför den licensierade marknaden, dnr 24Si2002). Av lägesbilden framgår att Spelinspektionen sedan omregleringen kontinuerligt har fördjupat sin kunskap om det olicensierade onlinespelet och utvecklat sin förmåga att identifiera olicensierade webbplatser som svenskar spelar på. Ett viktigt och relativt nytt verktyg i detta arbete är löpande estimat av internettrafik från Sverige till

¹¹ Rapporten finns på ATG:s webbplats, <https://omatg.se/nyheter/atg-olicensierat-spel-fortsatt-hogt/>.

olicensierade webbplatser. Enligt Spelinspektionens uppskattningar sker i dagsläget ungefär två tredjedelar av svenskarnas spelande på den olicensierade marknaden på webbplatser som *inte* riktar sig till Sverige i spellagens mening (Spelinspektionens lägesbild, s. 9, 14 och 15).

3.6.1 Utbud

Enligt Spelinspektionens lägesbild är utbudet av olicensierade webbplatser som svenska konsumenter kan spela på stort. Som en indikation på detta kan nämnas att Spelinspektionen i början av 2025 följde internettrafiken från Sverige till ca 1 100 webbplatser fördelat på över 325 spelbolag som saknade licens i Sverige. Bakom webbplatser som erbjuder vadhållning online och kommersiellt onlinespel finns spelbolag som har licens i ett annat EU-land (t.ex. Malta, Estland och Cypern), bolag som har licens i ett land utanför EU (t.ex. Curaçao och Anjouan) och bolag som helt saknar licens. Enligt Spelinspektionen har vissa bolag med licens på Malta eller i Estland till och från under flera år haft tillgång till s.k. konto till kontobetalningslösningar, med verifiering via svensk elektronisk legitimation. Webbplatser som har kunnat erbjuda sådana lösningar har varit särskilt populära bland svenska spelare.

Konsumentskyddet på webbplatser som drivs av bolag med licens i ett annat EU-land är, enligt Spelinspektionens bedömning, generellt sett svagare än vad som gäller på den svenska licensierade marknaden. Det är exempelvis vanligt att sådana bolag lämnar bonuserbjudanden i större utsträckning än vad som är tillåtet enligt spellagen. När det gäller spelbolag med licens i tredje land ställer de vanligast förekommande länderna mycket låga krav på konsumentskydd, och de bolag som saknar licens omfattas av naturliga skäl inte av någon spelreglering till skydd för konsumenterna. Det är vanligare att spelbolag med licens utanför EU eller utan någon licens alls marknadsför sin verksamhet mot svenska konsumenter än vad som gäller för bolag med licens i ett annat EU-land. Den senare kategorin spelbolag marknadsför sig ofta på engelska och utformar sina webbplatser utan någon direkt eller synbar koppling till Sverige, även om de accepterar svenska kunder.

Utöver vadhållning och kommersiellt onlinespel utgör s.k. skinbetting en betydande andel av det olicensierade spelutbudet online. Spelinspektionen bedömer i sin lägesbild att över 40 procent av den totala internettrafiken från Sverige till olicensierade webbplatser år 2024 gick till webbplatser som erbjöd skinbetting. Av de tio mest besökta olicensierade webbplatserna bedrev sex skinbetting.¹² I skinbetting används virtuella föremål, s.k. skins, som insatser eller vinster och dessa skins kan sedan säljas vidare på olika plattformar för pengar. De bolag som tillhandahåller spel om pengar genom skinbetting har i regel inte licens i något land och genomför sällan tillräckliga ålderskontroller.

Skinbetting kan inte, åtminstone så som dessa spel är utformade i dagsläget, beviljas licens enligt spellagen. Det beror bl.a. på att insatser inte kan ske i svensk valuta. Skinbetting ska därför motverkas helt, till skillnad mot vadhållning och kommersiellt onlinespel där syftet är att kanalisera spelandet till den licensierade marknaden. Detta innebär också att skinbetting, precis som den otillåtna spelformen pyramidspel, inte ingår i Spelinspektionens mätningar av kanaliseringsgraden (Fi2024/01914 s. 8).

3.6.2 Efterfrågan

I sin lägesbild har Spelinspektionen också undersökt vilka personer som efterfrågar olicensierat spel och vad som ligger bakom denna efterfrågan. Myndigheten konstaterar att en grupp av spelare som väljer olicensierat spel ofta motiverar det med att sådant spel har mindre begränsningar, fler bonuserbjudanden, andra odds, större spelutbud, andra spelformer eller andra betalningsmöjligheter (t.ex. kryptovaluta). Det är också vanligt att spelare väljer olicensierat spel eftersom de är limiterade¹³ hos licensierade bolag eller vill kunna spela anonymt.

En annan grupp av spelare som spelar olicensierat är minderåriga och unga spelare. På den olicensierade marknaden finns sällan krav på verifierad ålderskontroll, vilket gör det lättillgängligt för

¹² Det är dock osäkert hur stor andel av besöken som kan härledas till spelande, eftersom webbplatserna även har innehåll som inte kan anses vara spel, t.ex. byteshandel med skins (Fi2024/01914 s. 9).

¹³ Att bli limiterad som spelare innebär att storleken på insatserna i spelet begränsas av spelbolaget.

minderåriga att spela hos olicensierade aktörer. Vidare är skin-betting, som endast är tillgänglig på den olicensierade marknaden, en spelform som nästan uteslutande spelas av unga spelare. Enligt Spelinspektionen är det en större andel unga i åldersgruppen 18 till 29 år som spelar på olicensierade webbplatser jämfört med äldre åldersgrupper. Genom myndighetens kontakter med tre olika organisationer som erbjuder råd och stöd till personer med spelproblem och deras anhöriga har det framkommit att det under de senaste åren blivit allt vanligare att unga män, ofta så unga som 18 till 21 år, söker hjälp hos dessa organisationer. En vanlig spelform som dessa spelare har problem med är onlinekasino (Redovisning av uppdrag i Spelinspektionens regleringsbrev Fi2023/03130: Att kartlägga de bakomliggande faktorerna till att ungas spelande ökar och hur sådant spelande finansieras samt att följa utvecklingen av unga spelande, Fi2025/00191 s. 40 och 41).

Den sista gruppen som spelar olicensierat och som bör nämnas särskilt i detta sammanhang är personer som har stängt av sig från spel genom registrering i Spelpaus.se (se avsnitt 3.1). Enligt Spelinspektionen visar flera undersökningar att självavstängda spelare utgör en betydande andel av dem som spelar på webbplatser utan svensk licens. För närvarande är drygt 129 000 personer avstängda i Spelpaus.se.¹⁴ Det vanligaste skälet för självavstängning är att spelaren har problem att begränsa sitt spelande (Spelinspektionen, Kunskap om och utveckling av självavstängningsregistret [Spelpaus.se], Fi2023/02836, s. 9 och 10).

Spelinspektionen bedömer att det är en relativt liten grupp av det samlade spelarkollektivet¹⁵ som står för spelandet utanför den licensierade marknaden, men att en del av dessa personer spelar för förhållandevis stora belopp jämfört med en genomsnittsspelare på den licensierade marknaden. Spelinspektionen framhåller dock att bedömningen bygger på fragmentarisk kunskap som behöver kompletteras i takt med myndighetens fortsatta utvecklingsarbete på området (Spelinspektionens lägesbild, s. 31 och 32).

¹⁴ Uppgiften är hämtad från <https://www.spelpaus.se/> den 2 september 2025.

¹⁵ 6 procent enligt Spelinspektionen, Allmänheten om spel 2024, s. 51.

4 Regler med syfte att stänga ute olicensierat spel

4.1 Spel utan nödvändig licens

Bestämmelser som syftar till att stänga ute det olicensierade spelet från den svenska spelmarknaden finns i spellagen, spelförordningen, radio- och tv-lagen (2010:696) och inkomstskattelagen (1999:1229). Gemensamt för dessa bestämmelser är att de kan användas för att motverka spel som saknar *nödvändig* licens, snarare än olicensierat spel i allmänhet. Spelregleringens utformning medför att frågan om ett spel saknar nödvändig licens, dvs. saknar licens trots att spelet är licenspliktigt, i de flesta fall avgörs av spellagens tillämpningsområde. Det finns dock vissa spel som omfattas av uttryckliga undantag från licensplikten, trots att de i och för sig omfattas av lagens tillämpningsområde (t.ex. spel under privata former enligt 3 kap. 4 § 2 spellagen).

Det bör vidare nämnas att spel utan nödvändig licens och otillåtet spel (t.ex. pyramidspel) är olika saker, eftersom otillåtet spel inte kan beviljas licens och således per definition alltid är olicensierat. Flera av de bestämmelser som syftar till att stänga ute olicensierat spel avser såväl spel utan nödvändig licens som otillåtet spel. En gemensam benämning för spel utan nödvändig licens och otillåtet spel är *olovligt* eller *olagligt spel*.

4.2 Straffbestämmelser

För att skydda licensierade spelbolag från otillbörlig konkurrens och svenska spelkonsumenter från oseriösa spelerbjudanden har lagstiftaren valt att kriminalisera vissa handlanden (prop. 2017/18:220 s. 210). Det är för det första straffbart att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillhandahålla otillåtet spel och spel utan nödvändig licens (19 kap. 1 § spellagen). Det aktuella brottet benämns olovlig spelverksamhet, och straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall döms inte till ansvar. För grovt brott som begås uppsåtligen är straffskalan i stället fängelse i lägst sex månader och högst sex år (19 kap. 3 § spellagen). Som exempel på ringa gärningar nämns i förarbetena enstaka gärningar av mindre allvarlig beskaffenhet, verksamhet i mycket liten skala eller gärningar som avsett mindre belopp. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats yrkesmässigt och systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Ett exempel på en gärning av särskilt farlig art är tillhandahållande av olovligt spel särskilt för personer under 18 år (prop. 2017/18:220 s. 346 och 347).

Det är också kriminaliserat att uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet främja deltagande i otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens (19 kap. 2 § spellagen). I förarbetena lyfts bestämmelsen fram som ett viktigt verktyg för att styra efterfrågan mot licensierat spel. Som exempel på handlingar som kan omfattas av främjandebrottet nämns bl.a. annonsering eller annan marknadsföring av spel, tillhandahållande av vissa betalningslösningar och tillhandahållande av applikationer och andra program till datorer, smarta telefoner m.m. som möjliggör olovligt spel (prop. 2017/18:220 s. 221 och 222). Straffskalan är densamma som för olovlig spelverksamhet, och även för främjandebrottet gäller att ringa fall inte medför ansvar. Som exempel på ett fall då ett främjandebrott kan betraktas som grovt brott nämns i förarbetena aggressiv marknadsföring av olagligt spel som sker genom flera olika kanaler (prop. 2017/18:220 s. 347).

4.3 Förbudsbestämmelser

Utöver det straffsanktionerade främjandeförbudet infördes ett administrativt främjandeförbud i spellagen den 1 juli 2023. Enligt

detta är det inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (3 kap. 7 § spellagen). De handlingar som är otillåtna enligt denna bestämmelse korresponderar med de handlingar som är otillåtna enligt det straffsanktionerade främjandeförbudet, men genom den nya bestämmelsen tydliggörs att Spelinspektionen har möjlighet att vidta administrativa åtgärder vid främjande av olovligt spel. Regeringen framhöll bl.a. att administrativa förbud inte uppställer samma krav som straffbestämmelser och i många fall kan vara mer effektiva och mindre tidsödande ur ett tillsynsperspektiv (prop. 2021/22:242 s. 46 och 47).

Spellagen innehåller också ett förbud som riktar sig mot de aktörer som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara åt spelbolag med licens att tillhandahålla kommersiellt onlinespel eller vadhållning online. Sedan den 1 juli 2023 gäller att sådana spelprogramvaruleverantörer måste ha ett särskilt tillstånd, och de är förbjudna att samarbeta med någon som saknar nödvändig licens (11 kap. 6 a och 6 e §§ spellagen). Syftet med förbudet är att minska tillgången till spelprogramvara för olicensierade spelbolag, och därigenom bidra till att stänga ute dessa från den svenska marknaden (prop. 2021/22:242 s. 35). Spelinspektionen kan ingripa mot spelprogramvaruleverantörer som bryter mot förbudet genom beslut om t.ex. varning och sanktionsavgift (18 kap. 12 § och 19 kap. 10 § spellagen).

I spellagen finns vidare ett förbud mot reklam i radio och tv samt på videodelningsplattformar för spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (15 kap. 6 §). Reklamförbudet utökades den 1 juli 2023 från att enbart omfatta medieleverantörer som är etablerade i Sverige till att även omfatta utlandsbaserade medieleverantörer. Dessutom inkluderades reklam före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på videodelningsplattformar i förbudet (prop. 2021/22:242 s. 48–52). Spellagens reklamförbud kompletteras av bestämmelser i radio- och tv-lagen som förbjuder produktplacering och sponsring avseende spel utan nödvändig licens i samma mediekkanaler (6 kap. 2 § 5, 7 kap. 2 b §, 15 kap. 9 b § samt 9 a kap. 5 § 1 och 7 § radio- och tv-lagen). Granskningsnämnden för radio och tv utövar tillsyn över bestämmelserna om sponsring och produktplacering och kan ansöka hos förvaltningsrätten om

påförande av särskild avgift vid överträdelser av reglerna (16 kap. 2 §, 17 kap. 5 § 5 och 6 samt 19 kap. 4 § radio- och tv-lagen).

4.4 Skyldighet att blockera betalningar

Det föreligger en skyldighet för betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster att avvisa vissa kortbetalningar som avser spel (13 kap. 1 § spelförordningen). Betaltjänstleverantörerna ska avvisa betalordrar där betalkort används och auktorisation sker genom användning av den detaljhandelskod som inom det internationella kortbetalningssystemet indikerar att mottagaren sysslar med spel om pengar. Skyldigheten att avvisa betalordrar gäller dock *inte* om betalordern avser en verksamhet som har licens enligt spellagen eller där en sådan *licens inte krävs*, vilket bl.a. innebär att skyldigheten inte omfattar onlinespel som inte riktas mot den svenska marknaden. Om en betaltjänstleverantör har åsidosatt den aktuella skyldigheten får Spelinspektionen ingripa med beslut om sanktionsavgift (19 kap. 11 § spellagen).

Utöver skyldigheten att avvisa kortbetalningar måste betaltjänstleverantörer under vissa förutsättningar även blockera andra betalningar, eftersom deras agerande annars kan stå i strid med det administrativa eller det straffsanktionerade främjandeförbudet (se avsnitt 4.2 och 4.3). För att avgöra om betalningsförmedling ska anses utgöra ett otillåtet främjande är det av avgörande betydelse om förmedlingen görs genom ett s.k. normalt betalningsuppdrag (se t.ex. prop. 1993/94:182 s. 78. och prop. 2017/18:220 s. 222).

Blockering av betalningar med främjandeförbudet som grund bedömdes av regeringen som ett mer effektivt sätt att motverka betalningsflöden till och från spelbolag som saknar nödvändig licens än spellagens numera upphävda bestämmelser om betalningsblockering i 18 kap. 26 och 27 §§ (prop. 2022/23:33 s. 25). Enligt dessa bestämmelser kunde en betaltjänstleverantör, efter ansökan från Spelinspektionen hos förvaltningsrätten, åläggas att blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från ett konto som användes för förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens. Den dåvarande regleringen bedömdes som administrativt betungande för Spelinspektionen, eftersom den förutsatte att myndigheten ansökte om betalnings-

blockering i domstol. Spelinspektionen hade aldrig använt sig av denna möjlighet och det framgick inte av förarbetena hur det var tänkt att bestämmelserna skulle fungera i praktiken. Det dåvarande systemet bedömdes sammantaget som alltför tungrott och administrativt betungande för att det skulle vara möjligt att med det som utgångspunkt skapa förutsättningar för en effektiv blockering av insatser och vinster till och från aktörer som saknar nödvändig licens (prop. 2022/23:33 s. 24 och 25).

Regeringen framhöll att möjligheten att även fortsättningsvis blockera insatser och vinster till och från de aktörer som saknar en nödvändig licens är viktig för att kunna nå en hög kanaliseringsgrad (prop. 2022/23:33 s. 24 och 27). Den ordning som infördes för sådana blockeringar bygger på spellagens främjandeförbud i kombination med bestämmelser i spelförordningen, som syftar till att involvera betaltjänstleverantörerna i arbetet med att ta fram information om hur insatser och vinster förmedlas till och från de spelaktörer som Spelinspektionen identifierar (prop. 2022/23:33 s. 25 och 27). Av dessa bestämmelser följer bl.a. att betaltjänstleverantörer på Spelinspektionens begäran är skyldiga att lämna vissa uppgifter till myndigheten, och att alla betaltjänstleverantörer ska hållas informerade av Spelinspektionen om myndighetens beslut mot företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens eller betalningslösningar för spelbranschen. Informationen ska även innehålla uppgifter om vilka kontonummer, namn, butiks-id och inlösar-id som används för att förmedla insatser eller vinster till eller från de företag som besluten rör, om sådana uppgifter finns tillgängliga (13 kap. 1 a och 1 c §§ spelförordningen).

4.5 Beslut om förelägganden och förbud

Spelinspektionen får förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande som visas på en webbplats som tillhandahåller spel utan nödvändig licens (18 kap. 28 § spellagen). Meddelandet ska visas tydligt i samband med besök på webbplatsen och informera besökaren om att den som tillhandahåller spelet saknar licens i Sverige och inte står under svensk tillsyn, samt att vinster är skattepliktiga för spelaren. En förutsättning för ett sådant föreläggande är att det finns särskilda skäl. Enligt förarbetena kan särskilda skäl

föreligga när Spelinspektionen har skäl att anta att en aktör i en inte obetydlig omfattning tillhandahåller spel på den svenska marknaden utan nödvändig licens (prop. 2017/18:220 s. 212).

Spelinspektionen har vidare en generell möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att spellagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas (18 kap. 23 § spellagen). Besluten får förenas med vite (18 kap. 24 § spellagen). Möjligheten att besluta om förelägganden och förbud kan bl.a. användas i de fall Spelinspektionen bedömer att en aktör, t.ex. en betaltjänstleverantör eller någon som marknadsför spel, har agerat i strid med det administrativa främjandeförbudet i 3 kap. 7 § spellagen (se avsnitt 4.3). I praktiken är det vanligast förekommande användningsområdet för dessa förelägganden dock Spelinspektionens förbudsbeslut riktade mot spelbolag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens, dvs. i strid med spellagens licenskrav. Besluten publiceras på Spelinspektionens webbplats och brukar ofta refereras till som ”förbudslistan”.

4.6 Skattskyldighet för vissa spelvinster

Enligt huvudregeln i skattelagstiftningen ska spelvinster beskattas i inkomstslaget kapital om vinsten överstiger 100 kronor. Den vinst som ska tas upp till beskattning beräknas som nettovinsten, dvs. skillnaden mellan de sammanlagda vinsterna och insatserna, hos samma spelanordnare under beskattningsåret (42 kap. 25 § inkomstskattelagen). I syfte att kanalisera svenskarnas spelande till den licensierade marknaden är vinster från spel som sker hos aktörer med svensk licens undantagna från skattskyldigheten (8 kap. 3 § inkomstskattelagen och prop. 2017/18:220 s. 262). Enligt den aktuella undantagsbestämmelsen är även visst annat spel skattefritt, men detta förutsätter att spelet *inte kräver licens* i Sverige. För onlinespelens del innebär regleringen sammantaget att *skattskyldighet* föreligger i två situationer. Spelvinster är skattepliktiga om spelet riktar sig till den svenska marknaden och den som tillhandahåller spelet saknar licens enligt spellagen. Vinsterna är också skattepliktiga om spelet inte riktar sig till den svenska marknaden och inte heller till marknaden i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Skatteverket och

spelare måste alltså bedöma om spelet riktar sig till Sverige eller till en annan stat inom EES för att veta om en spelvinst ska tas upp till beskattning eller inte.

5 Spellagens tillämpningsområde vid onlinespel – behov av ändringar

5.1 Tidigare överväganden och förslag om ett ändrat tillämpningsområde

Efter omregleringen har frågan om spellagens tillämpningsområde för onlinespel bör ändras behandlats i ett par utredningar. Spelmarknadsutredningen lyfte frågan i sitt slutbetänkande med anledning av att vissa aktörer till utredningen hade framfört att spellagen i princip borde omfatta allt spel som är tillgängligt för svenska konsumenter, för att undvika att olicensierade spelbolag kan kringgå spellagen genom att inte använda sig av det svenska språket eller svensk valuta. Spelmarknadsutredningen påtalade att det fanns fler bedömningsgrunder än bara språk och valuta, och gjorde bedömningen att tolkningen av spellagens tillämpningsområde i första hand bör utvecklas genom domstolspraxis samt Spelinspektionens och andra myndigheters tillsyns- och rättsvårdande arbete (SOU 2020:77 s. 106 och 107).

I departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29) gjordes i stället bedömningen att spellagens tillämpningsområde borde utvidgas. I skälen för en utvidgning framhölls att riktningsskriteriet innebär att en samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall, som innefattar en analys både av spelbolagets webbplats och av om bolaget eller dess affiliates riktar eller har riktat marknadsföring mot den svenska marknaden, samt att denna bedömning behöver göras av fler aktörer än Spelinspektionen och spelbolagen (Ds 2021:29 s. 62). I prome-

morian lämnades ett lagförslag som innebär att ett onlinespel ska anses tillhandahållas i Sverige om en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta i spelet. För att fastställa om ett onlinespel omfattas av spellagens tillämpningsområde skulle det vara tillräckligt att kontrollera om det är möjligt för en spelare som befinner sig i Sverige att registrera sig och skapa ett konto (Ds 2021:29 s. 64).

En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte eller hade inga invändningar mot promemorians förslag. Flera remissinstanser avstyrkte dock förslaget, bl.a. med hänvisning till frågor om svensk jurisdiktion, att förslaget innebär en mycket långtgående kriminalisering och att det var oklart hur omfattande spelandet på webbplatser som accepterar svenska spelare utan att aktivt rikta sig mot Sverige var (prop. 2022/23:33 s. 19 och 20). Regeringen bedömde att det fortsatt fanns starka skäl att låta tillämpningsområdet utvecklas genom praxis bl.a. mot bakgrund av att vissa frågor inte hade analyserats djupare i promemorian och att det fanns svårigheter att bedöma effekterna av förslaget. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att det inte fanns tillräckliga skäl för att utvidga spellagens tillämpningsområde på det föreslagna sättet (prop. 2022/23:33 s. 22 och 23).

Sedan frågan senast behandlades inom ramen för ett lagstiftningsarbete har flera förslag om ett ändrat tillämpningsområde lagts fram av både Spelinspektionen och företrädare för spelbranschen. I redovisningen av ett regeringsuppdrag förde Spelinspektionen fram att riktningsskriteriet bör utgå och ersättas av ett deltagarperspektiv, där den avgörande faktorn för om ett onlinespel tillhandahålls i Sverige är om personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige kan delta i spelet (Slutredovisning: uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas, Fi2023/01556 s. 16). Även Sper och BOS har till regeringen framfört att spellagens tillämpningsområde bör utvidgas (Fi2024/02046 och Fi2025/00372). Till detta kommer att Riksrevisionen, i samband med sin granskning av Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden, har uppmärksammat regeringen på problematiken kring spellagens tillämpningsområde. Riksrevisionen framhåller att den nuvarande utformningen av spellagens tillämpningsområde öppnar för en grå spelmarknad i Sverige och att detta utgör en betydande komplikation när det gäller Spelinspektionens möjligheter att agera

snabbt och effektivt mot olagligt spel. Att tydliggöra i vilka fall onlinespel kräver licens i Sverige skulle enligt Riksrevisionen sannolikt underlätta både för Spelinspektionen i myndighetens tillsyn och för de aktörer som berörs av främjandeförbudet. Enligt Riksrevisionen finns det därför anledning att på nytt ta ställning till lagens tillämpningsområde och att i detta sammanhang utreda möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta onlinespel som kan spelas av spelare i Sverige. (Riksrevisionens granskningsrapport Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden, RiR 2024:19 s. 68 och 69).

5.2 Riktningsskriteriet är problematiskt av flera anledningar

En konsekvens av att onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden inte ska anses tillhandahållna i Sverige är att dessa spel inte omfattas av något licenskrav. Onlinespelbolag som tillhandahåller sina spel utan att rikta dessa till den svenska marknaden erbjuder således olicensierat spel, men inte olagligt spel. Denna distinktion har stor betydelse när det gäller vilka möjligheter som finns för att motverka det olicensierade spelet och kanalisera spelandet till de licensierade aktörerna. Olicensierat spel som inte är olagligt kan motverkas på olika sätt, t.ex. genom informationskampanjer om fördelarna med att spela licensierat och genom att erbjuda ett tillräckligt attraktivt lagligt alternativ för licenshavare. De regler som syftar till att stänga ute olicensierat spel (se kapitel 4), och som i flera fall ger skarpa verktyg och ingripandemöjligheter för Spelinspektionen och brottsbekämpande myndigheter, är dock inte tillämpliga.

Som framgår av avsnitt 3.6 uppskattar Spelinspektionen att cirka två tredjedelar av svenskarnas spelande på den olicensierade marknaden sker på webbplatser som *inte* riktar sig till Sverige i spellagens mening. Detta innebär alltså att en stor del av det olicensierade spelet i dagsläget inte kan motverkas på ett effektivt sätt. I uppdragsbeskrivningen till detta uppdrag framhålls att spellagens tillämpningsområde behöver utvidgas för att råda bot på detta problem.

Ett annat problemområde som ligger till grund för uppdraget är behovet av ett tydligare rekvisit för att avgränsa spellagens

tillämpningsområde i förhållande till onlinespel. Som framgår av avsnitt 3.2 och 5.1 ska bedömningen av om ett onlinespel riktas till den svenska marknaden göras utifrån en samlad bedömning i det enskilda fallet. Enligt Spelinspektionen har de faktorer som särskilt nämns i förarbetena, förekomsten av det svenska språket och svensk valuta, blivit allt ovanligare (Spelinspektionens lägesbild, s. 27). Bedömningarna behöver alltså i regel fokusera på andra faktorer som kan tala för att spelet riktas till den svenska marknaden. Tillsynsarbetet kräver inte bara att Spelinspektionen bevakar de webbplatser där spelet bedrivs, utan det krävs också bevakning av olika kanaler där marknadsföring för spelen kan förekomma. Sådan marknadsföring är av naturliga skäl inte statisk, utan kan förändras från dag till dag. Marknadsföringen kan också förekomma i former som kan vara svåra för Spelinspektionen att ha insyn i, t.ex. reklam-sms riktade direkt till svenska konsumenter. Sammantaget handlar det om ett resurskrävande tillsynsarbete och komplexa bedömningar. Det kan också vara svårt för Spelinspektionen att nå upp till det beviskrav som åligger myndigheter i tillsynsärenden, trots att det finns indikationer på att ett stort antal svenskar spelar på en viss webbplats. Så kan t.ex. vara fallet när mätningar av internettrafik till webbplatser visar på ett stort antal besök från Sverige, men Spelinspektionen inte kan hitta konkreta omständigheter som visar på vilket sätt den som ligger bakom webbplatsen har lyckats locka dit svenska kunder.

De redovisade svårigheterna med att bedöma om riktningsskriteriet är uppfyllt i ett enskilt fall har inte bara betydelse för Spelinspektionen i myndighetens tillsynsarbete, utan även för alla de aktörer som kan behöva avgöra om ett visst agerande i förhållande till ett spelbolag kan vara otillåtet enligt spelregleringen. Det kan t.ex. handla om betaltjänstleverantörer och företag med tillstånd för spelprogramvara, men också om affiliates och influerare som genomför olika samarbeten med spelbolag. Dessa aktörer saknar ofta specialkunskap om spelbranschen.

Spelinspektionens strategidokument innehåller, som tidigare nämnts, en rad faktorer som enligt myndigheten kan vara av betydelse vid bedömningen av om ett onlinespel riktar sig till Sverige. Myndighetens uttalande är dock inte rättsligt bindande. I det enda rättsfall som finns i dagsläget tolkades riktningsskriteriet på ett annat sätt (se avsnitt 3.2). Det är alltså efter detta avgörande än

mer osäkert om Spelinspektionens bedömning av vilka faktorer som är relevanta kommer att stå sig om riktningskriteriet prövas på nytt av domstol.

Tolkning av riktningskriteriet kan även ha betydelse vid prövning av om en person gjort sig skyldig till brotten olovlig spelverksamhet och främjande av olovlig spelverksamhet. Frågan har ännu inte prövats av domstol inom ramen för en brottmålsprocess och även här saknas det alltså rättspraxis.

Praxis på området är således mycket sparsam och vägledningen för aktörerna bygger nästan uteslutande på Spelinspektionens egna ställningstaganden. Det kan därför sammanfattningsvis konstateras att de förhoppningar som har funnits om att praxis ska ge ökad tydlighet när det gäller riktningskriteriets innebörd ännu inte har infriats. Det har gått nästan sju år sedan omregleringen och det finns inget som talar för att detta kommer att ändras i närtid. Sammantaget medför riktningskriteriet ett stort utrymme för tolkning, vilket i sin tur innebär att utlandsbaserade onlinespelbolag kan fortsätta att tillhandahålla onlinespel till svenska konsumenter i den gråzon som finns mellan den lagliga och den olagliga spelmarknaden.

6 Internationell utblick – spelregleringen i några jämförbara länder

6.1 Avgränsning och urval

I uppdraget ingår att göra en internationell utblick och redogöra för hur motsvarande spelreglering ser ut i jämförbara länder. Fokus för den internationella utblicken är alltså jämförbara länders utformning av spellagstiftningens tillämpningsområde avseende onlinespel. Mot bakgrund av den uttalade målsättningen att utredarens förslag ska bidra till att motverka betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag ägnas en del av utblicken till att redogöra även för hur de aktuella länderna arbetar med att motverka olicensierat spel, bl.a. vilka verktyg som finns för att stoppa betalningar.

När det gäller urvalet av länder för den internationella utblicken har Nederländerna i uppdragsbeskrivningen angetts som ett land av särskilt intresse. Därutöver har urvalet huvudsakligen gjorts utifrån den internationella utblick som Spelinspektionen gjort i myndighetens lägesbild av det olicensierade onlinespelet (se avsnitt 3.5) och den information som inhämtats vid möten som hållits med myndigheter och företrädare för spelbranschen inom ramen för uppdraget.

6.2 Norge

I Norge regleras spel om pengar i loven om pengespill (LOV-2022-03-18-12). Pengespillloven, som den brukar benämnas, trädde i kraft den 1 januari 2023 och ersatte tre befintliga lagar på spelområdet.

Lagen kompletteras av pengespillforskriften (FOR-2022-11-17-1978). Den norska spelmarknaden liknar den svenska marknaden före omregleringen, eftersom den bygger på omfattande ensamrätter för ett fåtal aktörer. Det statliga bolaget Norsk Tipping AS har t.ex. ensamrätt att tillhandahålla onlinespel, som i lagen definieras som spel om pengar på internet där spelaren själv väljer vid vilken tidpunkt som dragningen ska ske (10 § pengespilloven och 20 § pengespillforskriften).

I pengespilloven finns det en särskild bestämmelse som reglerar *var* lagen gäller (3 §). Enligt bestämmelsen gäller lagen i Norge, med vissa tillägg, och för handlingar som är riktade mot den norska marknaden. I förarbetena anges att ett spelerbjudande på internet ska anses riktat mot den norska marknaden när det är anpassat för spelare i Norge. Att ett spelerbjudande är anpassat för spelare i Norge kan komma till uttryck på olika sätt, och en samlad bedömning måste göras i det enskilda fallet. Bedömningen kan bl.a. omfatta om webbplatsen erbjuder norska som språk eller användning av norsk valuta, om webbplatsen marknadsförs i norska kanaler och om företaget bakom webbplatsen är norskt eller har koppling till Norge. Det betonas i förarbetena att spelmarknaden är dynamisk och att de faktorer som är relevanta för bedömningen därför kan komma att variera över tid (Prop. 220 L [2020–2021] s. 48).

Enligt pengespilloven är det förbjudet att utan tillstånd tillhandahålla, eller medverka till att tillhandahålla, spel som riktas mot den norska marknaden (4 §). Förbudet ska ges en vid tolkning och omfattar alla aktörer som bidrar till att göra ett spelerbjudande tillgängligt. Det träffar såväl den som står bakom en olaglig webbplats som den som har en mer indirekt roll i tillhandahållandet, t.ex. affiliates som länkar till ett olagligt spelerbjudande (Prop. 220 L s. 50). Det finns också ett särskilt reklamförbud i pengespilloven, enligt vilket det är förbjudet att göra reklam för spel som inte är tillåtna enligt lagen (6 §). Det finns ingen klar gräns mellan ageranden som utgör medverkan till att tillhandahålla olagligt spel och otillåten marknadsföring av sådant spel (Prop. 220 L s. 50).

Den norska tillsynsmyndigheten Lotteri- och stiftelseilsynet (Lotteritilsynet) kan besluta om förelägganden vid vite i syfte att få otillåtna ageranden enligt ovan att upphöra (32 och 33 § pengespilloven). Vid väsentliga eller upprepade överträdelser kan Lotteritilsynet besluta om en administrativ sanktionsavgift (36 §

pengespilloven). Det är vidare straffbart att uppsåtligt eller genom grov oaktsamhet bryta mot de aktuella förbuden, men det krävs att överträdelsen är *väsentlig* för att straffansvaret ska aktualiseras (37 § pengespilloven).

I pengespilloven finns det också ett särskilt betalningsförmedlingsförbud, som förbjuder förmedling av betalningstransaktioner för insättningar till och uttag från spel som saknar nödvändigt tillstånd (5 §). Förbudet konkretiseras genom regler i pengespillförförskriften. Där framgår bl.a. att förbudet träffar företag som tillhandahåller betaltjänster i Norge, om dessa har vetskap om att betalningstransaktionerna utgör insatser till eller utbetalningar från spelverksamhet som inte har tillstånd i Norge. Förbudet aktualiseras bl.a. om transaktionen är markerad med detaljhandelskoden för spel om pengar, om kontoinnehavaren själv har uppgett att transaktionen avser spel utan tillstånd eller om bankens egna undersökningar visar att transaktionen utgör en insättning till eller en utbetalning från olagligt spel (96 §). Lotteritilsynet kan också förelägga betaltjänstleverantörer att avvisa vissa betalningar till eller från olagligt spel, t.ex. genom att myndigheten i sitt beslut pekar ut ett särskilt kontonummer (97 § pengespillförförskriften). Vidare stadgas att betaltjänstleverantörer under vissa förutsättningar har en undersökningsplikt och en skyldighet att lämna upplysningar (98 § pengespillförförskriften).

En aktör som bryter mot betalningsförmedlingsförbudet kan, liksom vad gäller för andra överträdelser av pengespilloven, påföras sanktionsavgift (36 §). Agerandet är dock inte kriminaliserat, till skillnad från vad som gäller för olagliga tillhandahållanden och olaglig marknadsföring. I förarbetena motiveras detta bl.a. med att de norska bankerna och andra betaltjänstförmedlare gör en viktig insats när det gäller att spåra och stoppa betalningar med koppling till olagligt spel och att de är viktiga samarbetspartners för Lotteritilsynet (Prop. 220 L s. 172).

Ett verktyg i arbetet mot olicensierat spel som finns i den norska spelregleringen är möjligheten till DNS-blockering¹⁶ av webbplatser (32 a § pengespilloven). Lotteritilsynet kan, efter en intresseavvägning, besluta att en internetleverantör ska genomföra DNS-blockering av en webbplats som utan tillstånd tillhandahåller spel om

¹⁶ DNS-blockering innebär att åtkomst till en webbplats hindras genom att domännamnet inte längre kan översättas till en IP-adress i domännamnsystemet (DNS).

pengar som riktar sig mot den norska marknaden. Bestämmelserna om DNS-blockering trädde i kraft den 1 januari 2025 och Lotteritilsynet har hittills fattat två beslut om blockering som avser totalt 104 webbplatser.¹⁷ Lotteritilsynet har i sin uppföljande tillsyn noterat att vissa spelbolag försöker kringgå DNS-blockeringen genom att ändra adressen till webbplatsen eller genom att automatiskt omdirigera internettrafiken till en ny webbplats.¹⁸

6.3 Danmark

I Danmark finns de grundläggande bestämmelserna om spel om pengar i spilleloven (LBK nr 1303 af 04/09/2020). Den danska spelmarknaden omreglerades redan 2012. Den danska och den svenska spellagstiftningen har många likheter. Sedan omregleringen är det möjligt att ansöka om licens för onlinespel som kasino, poker och vadhållning. Det finns ingen övre gräns för hur många licenshavare som kan få licens för dessa spelformer. Det tidigare monopolbolaget Danske Spil innehar en licens för onlinespel, men har även fortsatt ensamrätt att erbjuda viss vadhållning samt lotterier och bingo. Ansvarig myndighet för tillstånd och tillsyn av samtliga spelformer är Spillemyndigheden.

Spilleloven är tillämplig på spel om pengar som tillhandahålls eller anordnas i Danmark, och huvudregeln är att allt sådant spel kräver tillstånd (2 och 3 §§). Lagen omfattar tillhandahållande av spel till alla personer i Danmark, oavsett om de är bosatta i landet eller inte (Skatteministeriet, Spil 2025:2, 31 juli 2025, J.A.2.1.1 Spillelovens geografiske anvendelsesområde). För att ett onlinespel ska anses tillhandahållas i Danmark måste det, enligt lagens förarbeten, rikta sig mot den danska marknaden (LFF2009–2010.1.202, L202 bilag 11). Detta bekräftas också av ett antal domstolsavgöranden (se t.ex. SKM2021.328.ØLR och SKM2014.307.BR). Skatteministeriet, som är ansvarigt departementet för spelfrågor i Danmark, har publicerat en rättslig vägledning avseende spilleloven med hänvisningar till både förarbeten och praxis. I vägledningen finns en icke uttömmande lista med faktorer som kan tala för att riktning-

¹⁷ Information om vilka webbplatser som är föremål för beslut om DNS-blockering finns på Lotteritilsynets webbplats, <https://lottstift.no/for-spillere/blokkering-av-ulovlige-pengespillsider/se-hvilke-nettsteder-som-er-blokkerte/>, hämtad 2025-09-02.

¹⁸ Se Lotteritilsynets webbplats, <https://lottstift.no/for-spillere/blokkering-av-ulovlige-pengespillsider/>, hämtad 2025-09-02.

kriteriet är uppfyllt. Dessa faktorer är: om webbplatsen är tillgänglig på danska, om webbplatsen erbjuder råd och vägledning på danska (dansk kundservice), om webbplatsen tar emot insatser från danska spelare, om spelare kan välja dansk valuta, om Danmark eller danska etc. är förifyllt i registreringsprocessen och om spelutbudet är sådant att det framgår att spelet riktar sig mot den danska marknaden. Det betonas i vägledningen att Spillemyndigheden gör en bedömning i det enskilda fallet av om riktningsskriteriet är uppfyllt (Spil 2025:2, J.A.2.1.1). Det finns inget krav på att spelare i Danmark har gjort en insättning på en webbplats för att denna ska kunna anses vara riktad mot den danska spelmarknaden (se Spil 2025:2, J.A.2.1.1 och rättsfallet SKM2021.328.ØLR).

Tillhandahållande av onlinespel är olagligt enligt det danska regelverket om spelet riktar sig mot den danska marknaden och saknar tillstånd från Spillemyndigheden. Spillemyndigheden kan besluta om förelägganden när det gäller förhållanden som strider mot bestämmelserna i lagen. Den som tillhandahåller olagligt spel i Danmark kan genom ett sådant beslut t.ex. uppmanas att upphöra med ett olagligt tillhandahållande inom en bestämd tidsfrist. Om en överträdelse konstateras men redan har upphört kan Spillemyndigheden i stället meddela en varning (49 a § spilleloven). Den som uppsåtligt eller genom grov oaktsamhet tillhandahåller olagligt spel riskerar också straffrättsliga sanktioner i form av böter eller fängelse i upp till sex månader. Är brottet särskilt omfattande eller om det sker vid upprepade tillfällen är straffet fängelse i högst ett år (59 § första och tredje stycket spilleloven).

Förutom tillhandahållande av olagligt spel är det även förbjudet att förmedla deltagande i olagligt spel och att göra reklam för spel som saknar nödvändigt tillstånd (se 59 § andra och femte stycket 4 spilleloven). Med att förmedla deltagande i spel avses alla typer av aktiviteter som syftar till att främja deltagande i olagligt spel, t.ex. att tillhandahålla länkar till webbplatser som saknar licens (Spil 2025:2 J.A.23.2 Reklameforbud og ulovlig formidling). Överträdelser av förbuden kan leda till såväl administrativa som straffrättsliga ingripanden (49 a § och 59 § andra stycket och femte stycket 4 spilleloven).

Spilleloven innehåller vidare ett betalningsförmedlingsförbud gällande insatser och vinster till eller från en aktör som tillhandahåller olagligt spel (65 §). I anslutning till förbudet kan Spille-

myndigheten informera betaltjänstleverantörer om vilka konton som inte får användas för sådana transaktioner (Spil 2025:2, J.A.23.1 Ulovligt spil og tilhørende sanktionsmuligheder).

Ytterligare ett verktyg för att motverka olagligt spel är spillelovens förbud mot överföring av information på internet till ett olagligt spelsystem (65 §). När Spillemyndigheden får kännedom om en webbplats som erbjuder olagligt spel försöker myndigheten först få den som tillhandahåller det olagliga spelet att självant upphöra med överträdelsen. Om dessa kontakter inte ger önskat resultat kan myndigheten i stället vända sig till danska internetleverantörer med en begäran om att de ska införa DNS-blockering av aktuella webbplatser. Om internetleverantörerna inte följer en sådan begäran kan Spillemyndigheden i domstol ansöka om att domstolen ska ålägga internetleverantörerna att införa blockeringen (Spil 2025:2, J.A.23.1 Ulovligt spil og tilhørende sanktionsmuligheder).

I Spillemyndighedens årliga rapport om olagligt spel lyfts DNS-blockering fram som ett viktigt verktyg för att motverka olagligt spel. Under 2024 ledde myndighetens ansökningar i domstol till att ytterligare 162 webbplatser omfattas av ett åläggande om blockering, vilket är betydligt fler än året innan. Spillemyndigheden har mätt internettrafiken från Danmark till blockerade webbplatser och uppger att mätningarna indikerar att trafiken till dessa har minskat väsentligt (Spillemyndigheden, Rapport om ulovligt spil 2024, mars 2025 s. 8).

6.4 Nederländerna

Den nederländska spelmarknaden omreglerades 2021, genom omfattande ändringar av den nederländska spellagen Wet op de kansspelen. Ändringarna infördes genom Wet Kansspelen op afstand, vilket kan översättas till lagen om onlinespel. Med onlinespel avses, enligt en definition i lagen, att spelet tillhandahålls genom elektroniska kommunikationsmedel och utan fysisk kontakt mellan spelaren och den som tillhandahåller spelet (artikel 31). Genom omregleringen skapades en öppen licensmarknad för onlinespel, med möjlighet för ett obegränsat antal aktörer att söka licens för t.ex. onlinekasino och vadhållning online. De första licensansökningarna kunde lämnas in i april 2021 och i oktober samma år började

de första licenserna att gälla. Den nederländska licens- och tillsynsmyndigheten på spelområdet är Kansspelautoriteit (KSA).

I den nederländska spellagen finns inga särskilda bestämmelser om lagens tillämpningsområde. I lagens inledande bestämmelser stadgas dock att det är förbjudet att tillhandahålla spel utan licens (artikel 1.1a). Frågan om förbudets territoriella räckvidd när det gäller onlinespel har prövats i ett flertal domstolsavgöranden, t.ex. i den s.k. Ladbrokes-domen meddelad av den nederländska Högsta domstolen (Hoge Raad, dom 2005-02-18, mål nr C03/306HR [ECLI:NL:HR:2005:AR4841]). Flera av domstolsavgörandena är från tiden före omregleringen av den nederländska spelmarknaden. Principfrågan vilka onlinespel som ska anses tillhandahållna i lagens mening är dock densamma både före och efter omregleringen, med den skillnaden att aktörer som tillhandahåller onlinespel i dagsläget inte är uteslutna från att kunna verka lagligt på den nederländska marknaden. Enligt domstolspraxis är de avgörande bedömningsgrunderna om konsumenter i Nederländerna *ges möjlighet att delta* i onlinespelet via en webbplats som också är *riktad mot Nederländerna* (Ladbrokes-domen p. 3.3.3).

Det står klart att konsumenter inte ges möjlighet att delta i spelet om den som tillhandahåller detta har stängt ute personer som befinner sig i Nederländerna med hjälp av s.k. geoblockering¹⁹. När det gäller att webbplatsen ska vara riktad mot Nederländerna finns det uttalanden i praxis om att detta rekvisit är uppfyllt redan om Nederländerna finns med på en lista på webbplatsen över de länder från vilka det är möjligt att delta i det aktuella spelet (Ladbrokes-domen, p. 3.3.3). Det finns även flera rättsfall där domstolarna har gjort en samlad bedömning av de faktorer som åberopats av KSA till stöd för att en viss webbplats riktar sig mot Nederländerna. Domstolarna har i dessa fall gjort en bedömning av om de åberopade omständigheterna sammantaget är tillräckliga för att visa att webbplatsen ska anses ha fokuserat på den nederländska marknaden. Relevanta omständigheter kan exempelvis vara att Nederländerna inte finns med på en lista över länder från vilka ett spelkonto inte kunde skapas och att det nederländska språket kunde användas när betalningar genomfördes (se t.ex. Distriktsdomstolen i Haag, Rechtbank Den Haag, dom 2024-08-23, mål nr 23/4692 och

¹⁹ Geoblockering innebär att åtkomst till en webbplats eller visst innehåll begränsas utifrån användarens geografiska plats, ofta bestämd genom IP-adress eller liknande tekniker.

23/7470, p. 4.1 [ECLI:NL:RBDHA:2024:13934]). Av rättspraxis framgår också att KSA inte behöver bevisa att konsumenter i Nederländerna faktiskt har deltagit i spelet, utan det är tillräckligt att konsumenterna är potentiella spelare (se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolen, Raad van State, dom 2017-02-22, mål nr 201604097/1/A3, p. 5, [ECLI:NL:RVS:2017:484]).

Förutom att det är förbjudet att tillhandahålla spel utan nödvändig licens är det enligt den nederländska spellagen också förbjudet att främja sådant spel (artikel 1.1b). Aktörer som kan omfattas av detta förbud är t.ex. företag som tillhandahåller spelprogramvara, betaltjänstleverantörer och personer eller företag som marknadsför olagligt spel. I anslutning till de aktuella förbuden har KSA möjlighet att besluta om förelägganden vid vite i syfte att få det olagliga agerandet att upphöra, men även att fatta beslut om bakåtverkande administrativa sanktionsavgifter (artikel 35 och 35a). Enligt KSA:s tillsyns-policy prioriterar myndigheten sina tillsynsinsatser mot olagligt spel baserat på bl.a. antalet nederländska spelare som deltar i det olicensierade erbjudandet och i vilken utsträckning det olicensierade erbjudandet riktar sig till den nederländska marknaden.²⁰

Överträdelser av förbudet mot att tillhandahålla spel utan licens utgör brott enligt den nederländska spellagen (artikel 36.1). Även främjandeförbudet är straffbelagt, men anses som ett mindre allvarligt brott än själva tillhandahållandet (artikel 36.2).

Den nederländska spellagen innehåller också bestämmelser som ger KSA befogenhet att besluta om s.k. bindande instruktioner riktade mot t.ex. betaltjänstleverantörer i syfte att försvåra tillhandahållandet av olagligt spel (artikel 34n p. 3). Sådana beslut kan även riktas mot exempelvis internetleverantörer i samma syfte, men det kräver förhandstillstånd av en undersökningsdomare och innefattar inte DNS-blockering (artikel 34 p. 4, 5 och 6).

I en utvärdering av den nederländska spellagstiftningen, som initierats av regeringen, framförs att det bör utredas hur KSA kan ges behörighet att genomföra DNS-blockering av webbplatser som tillhandahålls av olicensierade onlinespelbolag (Blom, Boiten, Hanswijk, Stone, Crielaard & Bongers, Three Years of Legal Online

²⁰ Policydokumentet finns tillgängligt på KSA:s webbplats, <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/handhavingsbeleid-prioritering/>, hämtad 2025-09-02.

Gambling, Evaluation of the Remote Gambling Act, 21 oktober 2024 s. 16).

6.5 Storbritannien

I Storbritannien regleras spel om pengar huvudsakligen genom Gambling Act 2005. Lagen omfattar dock inte Storbritanniens rikstäckande lotteri (The National Lottery) som regleras i en separat lag. Gambling Act omfattar olika typer av kommersiellt spel, både landbaserat och online. Regleringen bygger på en öppen licensmarknad med möjlighet att ansöka om en rad olika licenser, t.ex. licens för vadhållning ("general betting operating licence") och licens för kasinospel ("casino operating licence"). Det framgår av en beviljad licens om den avser tillhandahållande av onlinespel eller inte. Det finns även krav på att den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara har en särskild licens ("gambling software operating licence").

Den myndighet som ansvarar för licensgivning och tillsyn är Gambling Commission. Myndigheten har befogenhet att meddela föreskrifter, vilket den gör inom ramen för det som kallas "Licence Conditions and Codes of Practise". Föreskrifterna innehåller bl.a. olika regler om spelansvar och ett förbud mot användande av kreditkort för nästan alla former av spel.

I Gambling Act definieras onlinespel, eller "remote gambling" som det uttrycks i lagen, som spel där personer deltar genom användandet av fjärrekommunikation, t.ex. genom användande av internet eller telefon (Section 4). Det finns ingen särskild bestämmelse som reglerar lagens tillämpningsområde, men av straffbestämmelserna framgår i vilka fall det krävs att ett onlinespelbolag har en licens. En brittisk licens krävs om bolagets speltjänster används i Storbritannien, och operatören vet eller borde veta att tjänsten används eller sannolikt kommer att användas i Storbritannien (Section 33 och 36). Om ett utlandsbaserat onlinespelbolag vill undvika att omfattas av skyldigheten att inneha en licens måste det alltså vidta åtgärder för att förhindra att konsumenterna i Storbritannien använder bolagets webbplats (Gambling [Licensing and Advertising] Act 2014, Explanatory Notes, p. 19).

De nu redovisade bestämmelserna tillkom genom en lagändring 2014. Före lagändringen var det i stället av avgörande betydelse var ett onlinespelbolag hade placerat den utrustning som behövs för att tillhandahålla speltjänsten. Licenskravet gällde endast om någon del av denna utrustning var placerad på brittiskt territorium. Utformningen av den dåvarande regleringen hade skapat en situation där ca 90 procent av allt onlinespel i Storbritannien tillhandahölls av spelbolag med licens utanför landet, t.ex. på Gibraltar, Malta och Kanalöarna. I Storbritannien brukar reformen 2014 beskrivas som en övergång från en ”place of supply”-reglering till en ”place of consumption”-reglering.

I Gambling Act är olagligt tillhandahållande av spel, dvs. tillhandahållande av spel utan nödvändig licens, kriminaliserat (Section 33 och 36). Som straff är föreskrivet fängelse i högst 51 veckor och/eller böter. I Gambling Act finns också straffbestämmelser som träffar den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara utan nödvändig licens. En sådan aktör kan dömas till fängelse i högst 51 veckor och/eller böter (Section 41). Det är vidare straffbart att göra reklam för olagligt spel (Section 330). Gambling Commission har befogenhet att utreda om överträdelse av spellagstiftningen har begåtts, och kan även väcka åtal i domstol (Section 28).

Förutom att utreda straffrättsliga överträdelse av spellagstiftningen arbetar Gambling Commission aktivt med att motverka olagligt spel på andra sätt. När spelmyndigheten identifierar en aktör som tillhandahåller olagligt spel uppmanar den normalt sett aktören att upphöra med den olagliga aktiviteten genom att skicka ett s.k. ”Cease and Desist letter”. Onlinespelbolaget kan då acceptera myndighetens uppmaning och implementera geoblocking av den aktuella webbplatsen i syfte att förhindra besök från Storbritannien. Om skrivelsen inte ger önskat resultat kan Gambling Commission vidta andra åtgärder i syfte att hindra fortsatt tillgång till webbplatsen för brittiska konsumenter. De åtgärder som myndigheten kan använda sig av i detta sammanhang är inga tvingande verktyg, utan det handlar om samarbeten med olika företag. Gambling Commission kan t.ex. försöka förmå betaltjänstleverantörer att sluta tillhandahålla sina betaltjänster på webbplatser som omfattas av ett ”Cease and Desist letter”. Men spelmyndigheten samverkar också med exempelvis Google i syfte att ta bort sökresultat som leder till

sådana webbplatser (Department for Culture, Media & Sport, High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age, april 2023 s. 122).

I slutet av 2020 inledde den brittiska regeringen en bred översyn av landets spelreglering. Översynen resulterade i en rapport, ett s.k. White Paper, som publicerades i april 2023 och som innehåller regeringens vision för en framtida spelreglering inklusive en rad förslag på lagstiftningsåtgärder. Enligt förslagen ska bl.a. Gambling Commission, när andra åtgärder inte ger resultat, kunna ansöka om domstolsbeslut som ålägger internetleverantörer, betaltjänstleverantörer och andra leverantörer av tjänster som möjliggör spelverksamhet att vidta åtgärder i syfte att få olaglig spelverksamhet att upphöra (Department for Culture, Media & Sport, High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age, april 2023 s. 123).

Någon lagändring har ännu inte trätt i kraft med anledning av förslagen, men ett lagstiftningspaket som bl.a. omfattar frågor om spel om pengar är under beredning i det brittiska parlamentet. Om lagförslagen genomförs får Gambling Commission bl.a. rätt att ansöka om domstolsbeslut avseende DNS-blockering ("domain name suspension order").²¹

6.6 Tjeckien

Den tjeckiska spellagen (Act No 186/206) trädde i kraft den 1 januari 2017. Lagen innebar stora förändringar av den tjeckiska spelregleringen, vilket framför allt grundades i ett behov av att modernisera lagstiftningen med anledning av den alltmer omfattande användningen av informationsteknologi och utbredningen av onlinespel inom EU (se konsekvensstudier som bifogats Tjeckiens anmälan i TRIS-databasen i ärende 2023/0448/CZ).²² Den tjeckiska spelregleringen bygger på ett licenssystem med möjlighet för spelbolag att ansöka om en rad olika licenser, t.ex. för lotterier, vadhållning och bingo. Spel kan erbjudas som både landbaserat spel och onlinespel. Det är Finansministeriet som beviljar licenser och utövar den huvudsakliga tillsynen (Skalina, Robert, Gambling Laws

²¹ Den senaste versionen av lagförslaget finns tillgänglig på det brittiska parlamentets webbplats, <https://bills.parliament.uk/bills/3938>, hämtad 2025-09-02.

²² Ärendet med tillhörande dokument finns tillgängliga på EU-kommissionens webbplats, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/sv/notification/24129>, hämtad 2025-09-02.

and Regulations Czech Republic 2025, 19 november 2024).²³ Ansökningsprocessen för att erhålla en spellicens är indelad i två steg. För det första måste en aktör som önskar tillhandahålla speltjänster i Tjeckien beviljas ett tillstånd som intygar att aktören uppfyller vissa grundläggande krav för tillhandahållande av sådana tjänster. För det andra behöver aktören beviljas ett särskilt tillstånd för varje typ av spel som den vill tillhandahålla (se ovan nämnda konsekvensstudier som bifogats Tjeckiens anmälan i TRIS-databasen i ärende 2023/0448/CZ).

När den tjeckiska spellagen infördes 2017 innehöll den ett riktningsskriterium för att bestämma lagens tillämpningsområde för onlinespel. 2021 genomfördes en utvärdering av den nya lagstiftningen och riktningsskriteriet identifierades då som problematiskt. I utvärderingen gjordes bedömningen att det behövdes mer effektiva åtgärder för att bekämpa olagliga onlinespel och att den dåvarande regleringen innebar en komplex och långdragen process för att inom ramen för tillsynen kunna bevisa att överträdelser hade ägt rum. Det lagförslag som utarbetades efter utvärderingen innehöll därför ett förslag om att avskaffa riktningsskriteriet och i stället förtydliga och ändra spellagens tillämpningsområde genom att ange att alla onlinespel som är *tillgängliga* på Tjeckiens territorium anses tillhandahållna i landet, och därmed omfattas av spellagens licenskrav (se notifieringsmeddelandet och bifogade konsekvensstudier i Tjeckiens anmälan i TRIS-databasen i ärende 2023/0448/CZ). Ändringen av lagens tillämpningsområde, tillsammans med andra justeringar av lagstiftningen bl.a. gällande utökade spelansvarsåtgärder, trädde i kraft den 1 januari 2024 (Skalina, Robert, Gambling Laws and Regulations Czech Republic 2025).

I den tjeckiska spellagen finns flera olika verktyg som kan användas vid tillsynen av de lagliga respektive olagliga aktörerna. Ett verktyg avseende de olagliga aktörerna är blockering av webbplatser. I praktiken sker blockeringen genom att Finansministeriet beslutar att uppta webbplatser som erbjuder olagligt spel på den s.k. svarta listan som finns tillgänglig på ministeriets webbplats. Informationen innefattar adresser till de aktuella webbplatserna och, om möjligt, uppgifter om de konton som används i syfte att bedriva verksamheten. Internetleverantörerna har sedan ett ansvar att förhindra tillgång till de aktuella webbplatserna inom 15 dagar från

²³ Artikeln finns tillgänglig via <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/czech-republic>, hämtad 2025-09-02.

publiceringen i svarta listan. Även systemet för blockering av betalningar till olagligt spel är i Tjeckien kopplat till den svarta listan. Betaltjänstleverantörer är förbjudna att genomföra betalningstransaktioner till de konton som har identifierats i listan (Skalina, Robert, Gambling Laws and Regulations Czech Republic 2025).

Tillhandahållande, marknadsföring och förmedling av olagligt spel är kriminaliserat. Bestämmelserna finns i allmän straffrättslig lagstiftning samt i en särskild lag om straffrättsligt ansvar för juridiska personer. I praktiken har straffrättsliga förfaranden avsett fysiska personer som tillhandahållit landbaserat spel utan nödvändig licens. Det finns inga kända fall av straffrättsliga ingripanden vad gäller aktörer som bedrivit olagligt onlinespel (samma artikel).

6.7 Något om kanaliseringsgraden i de olika länderna

Som framgår av avsnitt 3.5 är det förenat med stora svårigheter att beräkna kanaliseringsgraden i ett visst land. Det är också svårt att jämföra kanaliseringsgraden mellan olika länder, särskilt om spelregleringen i länderna skiljer sig åt i väsentliga delar och om beräkningarna görs med olika metoder. Med detta sagt kan det ändå vara intressant att i korthet behandla de senast tillgängliga uppgifterna om kanaliseringsgraden i de länder som ingår i den internationella utblicken, för att på så sätt åtminstone få en indikation på omfattningen av det olicensierade onlinespelet.

I Norge behandlas kanaliseringen till lagligt spelande i Lotteritilsynets kanaliseringsrapport (Lotteri- och stiftelseinsynet, Ansvarlegheit og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, mars 2025.) Kanaliseringsgraden för 2024 sett till omsättning redovisas både som utländska aktörers marknadsandel av den *totala omsättningen* på den norska spelmarknaden, och dessa aktörers andel i förhållande till de spel på den norska marknaden som är *utsatta för konkurrens* av de utländska bolagen. Det första måttet ger vid handen att utländska spelbolag innehar 9 procent av marknaden, och det andra måttet att dessa bolag innehar 25 procent av marknaden. Mätningarna bygger på uppskattningar och flera olika källor. Lotteritilsynet har valt att inte beakta uppgifter från H2 Gambling Capital eftersom företaget inte hade inkluderat effekterna av bl.a.

betalningsförmedlingsförbudet i sina beräkningar (Ansvarlegheit og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto s. 18–20).

I Danmark har Spillemyndigheden bedömt att kanaliseringsgraden på den danska marknaden var 91,5 procent under 2024. Bedömningen grundar sig på hur stor del av omsättningen på onlinespel som sker på dansklicensierade webbplatser. Som källa anges H2 Gambling Capital. Spillemyndigheden har också redovisat kanaliseringssiffror från H2 Gambling Capital för de länder i Europa med högst kanaliseringsgrad, och framhåller att Danmark, enligt dessa, hade den femte högsta kanaliseringsgraden. Tjeckien finns också med bland dessa länder med en kanaliseringsgrad på 91,7 procent för 2024, vilket är den näst högsta kanaliseringsgraden på den aktuella listan (Spillemyndigheden, Spilmarkedet i tal 2024, april 2025 s. 14).

I Nederländerna har KSA i april 2025 publicerat en rapport om onlinespel på den nederländska marknaden där det framgår att myndigheten nyligen har ändrat sin metod för beräkning av kanaliseringsgraden.²⁴ Den nya metoden baseras på sökvolymer i Google för lagliga respektive olagliga speloperatörer och har resulterat i en betydligt lägre kanaliseringsgrad än vad som angetts i tidigare rapporter. KSA bedömde tidigare att kanaliseringsgraden, sett till omsättning, var 87 procent för 2024. Enligt den nya metoden uppskattades kanaliseringsgraden till 58 procent under första halvåret 2024 och till 50 procent i slutet av 2024. I oktober 2024 infördes nya regler som innebär ett utökat spelansvar, bl.a. avseende insättningsgränser. KSA gör i den aktuella rapporten bedömningen att dessa regler är en del av förklaringen till varför kanaliseringsgraden har sjunkit. När det gäller andelen personer som spelar licensierat är KSA:s bedömning fortsatt att kanaliseringen är hög, närmare bestämt 91 procent.

Enligt uppgifter från H2 Gambling Capital var kanaliseringsgraden i Storbritannien 96 procent 2024, sett till andel av omsättningen (Spillemyndigheden, Spillemarkedet i tal 2024, april 2025 s. 14). Gambling Commission arbetar för närvarande med att utveckla en metod för beräkning av kanaliseringsgraden som bygger på webbtrafikdata och data om spelbeteende (Gambling Commis-

²⁴ Rapporten finns tillgänglig på KSA:s webbplats, <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2025/april/monitoringsrapportage-voorjaar-2025/>, hämtad 2024-09-02.

sion, Unlicensed gambling – Using data to identify unlicensed operators and estimate the scale of this market, oktober 2024).

7 Nationella spelregleringars förhållande till EU-rätten

7.1 Fri rörlighet för tjänster – men ingen EU-rättslig reglering av spel

En verksamhet som består i att mot ersättning låta användare delta i spel om pengar utgör ett tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i unionsrätten (se t.ex. EU-domstolens dom den 8 september 2010, Stoß m.fl., C-316/07 m.fl., punkt 56 och där angiven rättspraxis). Av detta följer att spel om pengar omfattas av den grundläggande friheten att tillhandahålla tjänster som stadgas i artikel 56 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), förutsatt att tjänsteleverantören har sitt hemvist i en annan medlemsstat än den där tjänsten erbjuds. EU-domstolen har uttalat att friheten att tillhandahålla tjänster avser såväl den som tillhandahåller tjänsten som den som mottar denna (se t.ex. EU-domstolens dom den 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional and Bwin International, C-42/07, punkt 51).

Vid tillhandahållande av speltjänster kan även etableringsfriheten i artikel 49 FEUF aktualiseras, dvs. rätten för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium på samma villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare. Så är exempelvis fallet om ett spelbolag har för avsikt att etablera sig i en annan medlemsstat som ett led i tillhandahållandet av sina speltjänster, t.ex. genom inrättandet av ett lokalkontor. När ett spelbolag endast utövar verksamhet i den andra medlemsstaten via internet är fördragets

bestämmelser om etableringsfrihet emellertid inte tillämpliga (Liga Portuguesa, punkt 46).

Tillhandahållande av speltjänster omfattas inte av någon sekundärrättslig reglering inom EU. Spel om pengar är exempelvis undantaget från tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, det s.k. tjänstedirektivet (se artikel 2.2 h). I direktivets ingress (skäl 25) anges att spelverksamhet bör undantas från direktivets tillämpningsområde med tanke på denna verksamhets särdrag som medfört att medlemsstaterna har utformat en politik avseende den allmänna ordningen och konsumentskyddet. Inte heller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/302 av den 28 februari 2018 om åtgärder mot omotiverad geoblockering och andra former av diskriminering på grund av kunders nationalitet, bosättningsort eller etableringsort på den inre marknaden och om ändring av förordningarna (EG) nr 2006/2004 och (EU) 2017/2394 samt direktiv 2009/22/EG, den s.k. geoblockeringsförordningen, omfattar spelverksamhet. Förordningen undantar samma verksamheter som är undantagna från tjänstedirektivets tillämpningsområde (se artikel 1.3 med hänvisning till artikel 2.2 i tjänstedirektivet).

Avsaknaden av harmoniserade regler på spelområdet innebär att det står medlemsstaterna fritt att anta bestämmelser om organisation och kontroll av anordnande och utövande av spel om pengar (se t.ex. EU-domstolens dom den 28 februari 2018, Sporting Odds, C-3/17, punkt 21). När medlemsstaterna gör detta måste de dock respektera de grundläggande friheterna i FEUF, såsom dessa har tolkats av EU-domstolen. Domstolen har under åren i ett stort antal förhandsavgöranden uttalat sig i frågor som rör spelområdet och de grundläggande friheterna. I kommande avsnitt lämnas en redogörelse för den närmare innebörden av denna praxis.

7.2 EU-domstolens praxis – begränsningar av den fria rörligheten kan vara motiverade

EU-domstolen har fastslagit att alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF är att anse som begränsningar

av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster (se t.ex. EU-domstolens dom den 8 september 2016, Politanò, C-225/15, punkt 37 och där angiven rättspraxis). Sådana åtgärder är därför, enligt ordalydelsen i de aktuella artiklarna, som huvudregel förbjudna. Ett exempel på en åtgärd som begränsar friheten att tillhandahålla tjänster är en nationell lagstiftning som förbjuder tillhandahållande av spel om pengar utan att nationella myndigheter först har beviljat tillstånd för verksamheten (se t.ex. EU-domstolens domar den 22 juni 2017, Unibet International, C-49/16, punkt 33, och den 30 april 2014, Pfleger m.fl, C-390/12 m.fl., punkt 39 och där angiven rättspraxis). En reglering som innefattar licenskrav för spel om pengar utgör alltså en begränsning av den fria rörligheten. Detta gäller även en reglering med monopol avseende alla eller vissa spel om pengar.

Nationella begränsningar av de grundläggande friheterna i FEUF kan under vissa förutsättningar vara förenliga med EU-rätten. Det gäller för det första om begränsningen kan motiveras utifrån de uttryckliga undantagsgrunder som stadgas i FEUF. Vad gäller etableringsfriheten följer det av artikel 52 FEUF att dessa grunder är hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Av artikel 62 FEUF framgår att samma undantagsgrunder är tillämpliga när det gäller friheten att tillhandahålla tjänster.

Enligt EU-domstolen kan begränsningar av den fria rörligheten på spelområdet även motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset (Politanò, punkt 40 och 41). Domstolen har konstaterat att de mål som eftersträvas genom nationella lagstiftningar på spelområdet oftast är knutna till skyddet för de personer som köper de berörda tjänsterna och konsumenterna i allmänhet, samt till skyddet för den allmänna ordningen i samhället. Domstolen har understrukit att sådana mål ingår bland de tvingande skäl av allmänintresse som kan rättfärdiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster (Stoß m.fl., punkt 74 och där angiven rättspraxis). Domstolen har sålunda godtagit skäl som avser att skydda konsumenterna, att förhindra bedrägerier och att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter samt att förhindra att ordningen i samhället störs (se t.ex. EU-domstolens dom den 6 mars 2007, Placanica m.fl., C-338/04 m.fl., punkt 46 och där angiven rättspraxis samt Liga Portuguesa, punkt 56). Om målet enbart är att öka intäkterna till statskassan kan det däremot inte motivera en begränsning av den fria

rörligheten. Den omständigheten att en begränsning av spelverksamhet *indirekt* påverkar den berörda medlemsstatens budget på ett fördelaktigt sätt hindrar emellertid inte att begränsningen kan anses motiverad, om den i första hand verkligen eftersträvar mål som har ett samband med tvingande skäl av allmänintresse (Sporting Odds, punkt 28).

Utöver att identifiera vilka skäl som kan rättfärdiga en begränsning av den fria rörligheten behandlar EU-domstolen i flera av de redovisade avgörandena även frågan om vilka begränsande åtgärder en medlemsstat faktiskt får vidta i sin strävan att uppnå målsättningarna för sin politik i fråga om spel om pengar. Sammanfattningsvis har EU-domstolen ansett att medlemsstaterna har ett relativt stort utrymme att bedöma vilka åtgärder som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället. Domstolen har uttalat att det utrymme som medlemsstaterna ges är "tillräckligt" (Placnica m.fl. punkt 47), "tillräckligt stort" (Pfleger m.fl. punkt 45) och "stort" (EU-domstolens dom den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, punkt 39 samt Politanò, punkt 39 och där angiven rättspraxis). Som skäl för medlemsstaternas handlingsutrymme har domstolen bl.a. framhållit den särskilda karaktär som speltjänster har och betonat de skiljaktigheter som finns bland medlemsstaterna utifrån moral, religion och kultur. Vidare har domstolen framhållit att fri konkurrens på detta område kan vara skadligt, såväl för den enskilde som för samhället, vilket skiljer sig åt från vad som gäller när en traditionell marknad konkurrensutsätts (se t.ex. Placnica m.fl., punkt 47 och där angiven rättspraxis samt Pfleger m.fl., punkt 46).

EU-domstolen lämnar alltså ett förhållandevis stort utrymme åt medlemsstaterna själva att i enlighet med sin egen värdeskala fastställa vad som krävs för att skydda de berörda intressena, så länge dessa intressen är godtagbara. Det finns exempel på avgöranden där EU-domstolen har uttalat att de aktuella fördragsbestämmelserna om fri rörlighet utgör hinder för viss nationell lagstiftning. Så var t.ex. fallet när tillstånd att tillhandahålla onlinespel enligt nationell lagstiftning uteslutande kunde beviljas aktörer som med stöd av en koncession redan bedrev kasino i landet (Sporting Odds, punkt 44). Men i flera avgöranden har domstolen i stället dragit slutsatsen att fördragets bestämmelser om fri rörlighet *inte* utgör något sådant hinder och uttalat att det ankommer på de nationella domstolarna

att, genom en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, fastställa de mål som verkligen eftersträvas genom en begränsande lagstiftning och pröva om begränsningarna uppfyller de krav som följer av EU-rätten (se t.ex. *Global Starnet*, punkterna 43 och 53 och dom den 14 juni 2017, *Online Games m.fl.*, C-685/15, punkt 65).

Ett viktigt led i den prövning som ska göras av de nationella domstolarna är att bedöma om de aktuella begränsningarna av den fria rörligheten i nationell rätt uppfyller det krav på proportionalitet som följer av EU-domstolens praxis (se t.ex. *Politanò*, punkt 40 och där angiven rättspraxis). Domstolarna ska alltså alltid pröva om en begränsning är ägnad att säkerställa förverkligandet av en eller flera av de målsättningar som den berörda medlemsstaten har åberopat, och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. En inskränkning ska under alla förhållanden tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt (se t.ex. *Liga Portuguesa*, punkt 60). EU-domstolen har vidare uttalat att en nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om lagstiftningen verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet (samma rättsfall, punkt 61).

EU-domstolen har framhållit att proportionalitetsbedömningen av nationella lagstiftningsåtgärder på spelområdet ska göras isolerat, dvs. utan hänsyn till hur andra medlemsstater har valt att utforma sin spellagstiftning. Bedömningen tar alltså sikte på om lagstiftningsåtgärderna är proportionerliga med hänsyn till de ändamål som den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som den avser att säkerställa, och påverkas inte av andra medlemsstaters uppfattning om vilka åtgärder som behöver vidtas för att skydda det aktuella legitima intresset (*Stoß m.fl.*, punkt 80 och 111 och *Pfleger m.fl.*, punkt 44).

När det gäller begränsningar av den fria rörligheten på spelområdet ska medlemsstatens motivering också bedömas mot bakgrund av unionsrättens allmänna principer, och särskilt de grundläggande rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (*Global Starnet*, punkt 44 och 46).

7.3 Närmare om EU-domstolens praxis gällande onlinespel

EU-domstolen har i flera avgöranden tagit ställning till frågor som rör spel om pengar som tillhandahålls online. I Liga Portuguesa uttalade domstolen att en medlemsstat har rätt att anse att den omständigheten att ett spelbolag som erbjuder spel via internet i den aktuella medlemsstaten redan är föremål för krav och kontroller utförda av behöriga myndigheter i en annan medlemsstat, inte utgör en tillräcklig garanti för att de inhemska konsumenterna skyddas mot riskerna för bedrägeri och brottslighet. Domstolen uttalade vidare att avsaknaden av direktkontakt mellan konsumenten och operatören gör att spel som är åtkomliga via internet medför andra typer av och större risker jämfört med vad som är fallet på de traditionella marknaderna för sådana spel när det gäller bedrägerier som operatörerna eventuellt kan göra sig skyldiga till gentemot konsumenterna. EU-domstolens slutsats var att artikel 56 FEUF (dåvarande artikel 49 EG-fördraget) inte utgjorde hinder mot en nationell lagstiftning som innebar ett förbud för alla operatörer utom den med ensamrätt att i den aktuella medlemsstaten erbjuda spel om pengar via internet (Liga Portuguesa, punkt 69, 70 och 73).

Ett liknande avgörande från EU-domstolen avser förhållandena i Nederländerna före omregleringen av landets spellagstiftning (EU-domstolens dom den 3 juni 2020, Ladbrokes Betting & Gaming, C-258/08). Vid den aktuella tidpunkten hade en aktör ensamrätt att anordna och göra reklam för spel, och det var förbjudet för alla andra aktörer att via internet tillhandahålla speltjänster i landet. I det nationella målet gjorde ett spelbolag gällande att det hade en licens utfärdad av myndigheterna i Storbritannien och att det därmed omfattades av en mycket sträng lagstiftning för att förebygga bedrägeri och spelberoende i en annan medlemsstat. De kontroller och garantier som den aktuella licensen innebar skulle, enligt spelbolaget, inte behöva upprepas två gånger. EU-domstolen konstaterade dock, liksom i Liga Portuguesa, att dessa förhållanden inte utgjorde en tillräcklig garanti för att de nederländska konsumenterna skyddades mot riskerna för bedrägeri och brottslighet. Domstolen tillade även att den omständigheten att en operatör som tillhandahåller spel via internet inte bedriver någon aktiv försäljningspolitik i den berörda medlemsstaten, bl.a. på grund

av att operatören inte gör reklam, inte medförde någon annan bedömning. Detta berodde enligt domstolen endast på att spel via internet är lättillgängliga, och motiverades inte av de potentiellt olika verkningarna av ett aktivt respektive passivt tillhandahållande. Liksom i Liga Portuguesa kom EU-domstolen fram till att den aktuella begränsningen av den fria rörligheten kunde anses motiverad med hänsyn till målet att bekämpa bedrägeri och brottslighet (Ladbrokes Betting & Gaming, punkt 53–57).

Även rättsfallet Carmen Media Group (EU-domstolens dom den 8 september 2010, C-46/08) innehåller liknande resonemang som i de nu redovisade avgörandena. I Carmen Media Group påpekade domstolen dessutom att spel via internet kan medföra andra typer av och större risker vad gäller *konsumentskyddet* (utöver vad som gäller för bedrägeri och brottslighet), särskilt för unga och för personer som har ett stort spelbegär eller hos vilka ett sådant begär kan uppstå, jämfört med vad som är fallet på de traditionella marknaderna för sådana spel. Detta berodde enligt domstolen bl.a. på att spel på internet är särskilt lättillgängliga och ständigt pågående (Carmen Media Group, punkt 103).

I Stoß m.fl., som gällde sportvadhållning i Tyskland, uppkom en fråga om de aktuella tyska monopolen kunde fungera effektivt när det på grund av internet föreligger en gränsöverskridande spelmarknad. EU-domstolen konstaterade att det i och för sig är så att transaktioner över internet, särskilt när de sker över landsgränserna, är svårare att kontrollera och bestraffa än andra lagöverträdelser, men att detta inte bara gäller för spel och vadhållning. En medlemsstat har rätt att även vad gäller internettransaktioner tillämpa ensidiga begränsande regler som har antagits för att uppnå legitima mål av allmänintresse. Denna rätt begränsas inte av den enda anledningen att internet i hög grad fungerar gränsöverskridande. Domstolen ansåg vidare att medlemsstaterna inte saknar juridiska möjligheter att så effektivt som möjligt se till att deras regelverk respekteras av aktörer som verkar över internet när dessa aktörers verksamhet av olika skäl omfattas av deras territoriella jurisdiktion. Domstolen menade också att en medlemsstat har rätt att, som villkor för varje aktör som önskar erbjuda spel till konsumenter inom landets gränser, kräva att aktören innehar ett tillstånd som har meddelats av medlemsstatens behöriga myndigheter (Stoß m.fl. punkt 86, 87, 107 och 113).

En fråga som EU-domstolen inte har berört närmare i sina avgöranden är vad som bör vara avgörande för *var* ett spel som erbjuds över internet ska anses tillhandahållas. Domstolens utgångspunkt förefaller dock vara att spel om pengar över internet kan tillhandahållas i en annan medlemsstat än den där spelbolaget är etablerat på ett sådant sätt att tillhandahållandet kan inkräkta på medlemsstatens territoriella jurisdiktion, beroende på hur den staten har valt att utforma sin spelreglering. Stöd för detta finns bl.a. i Stoß m.fl., där domstolen i sina uttalanden fokuserar på tillhandahållandet av spel via internet till konsumenter inom ett visst lands gränser eller på ett visst lands territorium (Stoß m.fl. punkt 107 och 113). Liknande uttalanden finns i flera andra avgöranden (se t.ex. Ladbrokes Betting & Gaming, punkt 58, Sporting Exchange m.fl., punkt 37 och dom den 12 september 2013, Biasci m.fl., C-660/11 och C-8/12, punkt 42 och 43). I Carmen Media Group karaktäriserar EU-domstolen internet som en distributionskanal för spel och anger att spel över internet omfattas av den fria rörligheten för tjänster när en aktör i en medlemsstat via internet erbjuder sina tjänster till potentiella mottagare i en annan medlemsstat (Carmen Media Group, punkt 41).

7.4 EU-kommissionens beslut att avsluta alla överträdelseärenden

EU-kommissionen beslutade den 7 december 2017 att lägga ner alla då pågående fördragsbrottsärenden mot medlemsstater på spelområdet. I ett pressmeddelande²⁵ i samband med beslutet hänvisade kommissionen bl.a. till EU-domstolens praxis på området och konstaterade att domstolen vid upprepade tillfällen erkänt medlemsstaternas rätt att begränsa speltjänster om det är nödvändigt för att skydda allmänna intressen såsom skyddet av minderåriga, bekämpandet av spelberoende och förhindrandet av oegentligheter och bedrägerier. Kommissionen angav vidare att medlemsstaternas regleringar av speltjänster sker i allmänhetens intresse, och att detta har bred politisk legitimitet. Kommissionen noterade också att medlemsstaterna strävar efter att modernisera reglerna för online-

²⁵ Pressmeddelandet finns tillgängligt på EU-kommissionens webbplats https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_17_5109, hämtad 2025-09-02.

spel, styra efterfrågan på spel från olagliga spel till tillåtna och kontrollerade webbplatser och se till att spelbolagen betalar skatt. Kommissionen ansåg mot denna bakgrund att det inte längre var prioriterat att använda sin befogenhet att driva överträdelseärenden för att främja en inre marknad för onlinespeltjänster. Kommissionen bedömde i stället att det är mer effektivt att klagomål inom spelsektorn hanteras av nationella domstolar i ljuset av de många avgöranden som finns från EU-domstolen gällande nationella spelregleringar.

7.5 Kommande avgöranden från EU-domstolen

EU-domstolens praxis på spelområdet bygger på ett stort antal domar som meddelats under åren 1994 till 2018. Efter 2018 har det varit relativt händelselöst vad gäller nya domar. På senare tid har det dock rapporterats om att nationella domstolar begärt, eller avser att begära, förhandsavgöranden från EU-domstolen i frågor som rör olika aspekter av de nationella spelregleringarnas förhållande till EU-rätten. Det beror framför allt på domar från tyska och österrikiska domstolar som kräver att utländska spelbolag som verkat på dessa marknader utan licens ska betala tillbaka pengar till tyska och österrikiska spelare. Vissa av spelbolagen har inte betalat tillbaka pengarna, vilket har gjort att spelarna i stället försökt få domarna verkställda på Malta där bolagen har haft sina licenser (Spelinspektionens lägesbild – onlinespel utanför den licensierade marknaden, s. 57).

En maltesisk domstol har mot denna bakgrund begärt förhandsavgörande från EU-domstolen och ställt flera tolkningsfrågor för att få klarhet i om den aktuella tyska spelregleringen, som bl.a. innehöll ett generellt förbud mot spelautomater online, var förenlig med artikel 56 FEUF (begäran om förhandsavgörande den 11 juli 2023, *European Lotto and Betting & Deutsche Lotto- und Sportwetten*, C-440/23). EU-domstolen höll muntlig förhandling i målet i april 2025, vilket innebär att ett utlåtande från generaladvokaten förväntas komma inom kort.

7.6 Storbritannien – nationell domstolsprövning av ”place of consumption”-regleringen

Som framgår av avsnitt 6.5 ändrade Storbritannien sin spelreglering 2014 och gick då från ett licenssystem där licenskravet utgår från ”place of supply” till ”place of consumption”. Avgörande för om ett spelbolag behöver licens i Storbritannien är alltså om dess tjänster är tillgängliga för konsumenterna i Storbritannien. Vid tiden för lagändringarna var Storbritannien fortfarande medlem i EU. Efter att lagförslaget antagits av parlamentet, men innan det trädde i kraft, blev förslaget föremål för rättslig prövning av en nationell domstol vad gäller dess förenlighet med unionsrätten (*Gibraltar Betting and Gaming Association v Secretary of State for Culture, Media and Sport* [2014] EWHC 326 [Admin], High Court of Justice, Queen’s Bench Division [Administrative Court], dom den 10 oktober 2014). Målet initierades av Gibraltar Betting and Gaming Association (GBGA), en branschorganisation för spelbolag baserade i Gibraltar.

Enligt GBGA innebär den nya regleringen ett otillåtet hinder för friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF eftersom regleringen medförde en rad begränsande effekter, bl.a. i form av de nya krav som följer av en brittisk licens och som kan vara överflödiga eller oförenliga i förhållande till kraven enligt en redan befintlig licens. Kraven på att betala ytterligare avgifter och på att behöva identifiera var kunden befinner sig geografiskt vid varje speltillfälle var andra exempel på begränsande effekter (punkt 84). GBGA menade sammantaget att den nya regleringen var oproportionerlig och att de legitima syften som den brittiska regeringen hänvisade till, såsom att skydda konsumenterna samt att bekämpa brottslighet och spelberoende, kunde uppnås med hjälp av mindre ingripande åtgärder. Som alternativ föreslog GBGA en ”passporteringsmodell”, dvs. ett system för ömsesidigt erkännande av licenser från andra EU-länder (punkt 7 och punkterna 72–79).

High Court of Justice kom inledningsvis fram till att det nya licenskravet baserat på ”place of consumption” innebär en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster enligt FEUF. Kravet innebär nämligen att spelbolag från andra medlemsstater ålades en börda, vilket potentiellt kunde avskräcka dem från att erbjuda tjänster till konsumenterna i Storbritannien (punkterna 85 och 86).

Den brittiska domstolen övergick härfter till att pröva om begränsningen kunde rättfärdigas. Med hänvisning till EU-domstolens praxis framhöll domstolen att nationella myndigheter har ett stort utrymme att införa restriktioner i syfte att bl.a. skydda konsumenter och motverka sociala skadeverkningar av spel, så länge dessa åtgärder är proportionerliga (punkterna 88 och 105). En viktig slutsats av EU-domstolens praxis är enligt den brittiska domstolen att det kan vara försvarligt för en medlemsstat att införa licenskrav som baseras på att konsumenterna i ett visst land kan delta i spel, dvs. en "place of consumption"-reglering (punkterna 127 och 128). Vid denna bedömning hänvisade den brittiska domstolen särskilt till rättsfallet *Stoß* m.fl, i vilket EU-domstolen uttalade att en medlemsstat har rätt att, som villkor för varje aktör som önskar erbjuda spel till konsumenter inom landets gränser, kräva att de innehar ett tillstånd som har meddelats av medlemsstatens behöriga myndigheter.

Den brittiska regeringen hade motiverat den nya regleringen med att det tidigare systemet inte tillät effektiv kontroll över samtliga spelbolag som erbjuder spel till brittiska konsumenter. Eftersom dessa spelbolag verkade från andra jurisdiktioner kunde den brittiska tillsynsmyndigheten inte genomföra kontroller, utreda överträdelser eller samla in nödvändig information. Enligt regeringen krävdes därför ett system där alla sådana spelbolag omfattas av ett krav på brittisk licens, så att tillsynen blir direkt och konsekvent (punkt 134 och punkterna 141–150). High Court of Justice godtog denna argumentation. Domstolen ansåg att det nya licenssystemet var lämpligt för att uppnå de angivna målen om konsumentskydd m.m. och att det inte gick att uppnå samma skydd genom mindre ingripande åtgärder, såsom ett system med ömsesidigt erkännande av licenser. GBGA hade också argumenterat för att den dittillsvarande regleringen utgjorde ett lämpligt och mindre ingripande alternativ, men domstolen bedömde att den gamla regleringen inte var effektiv, och att det således var motiverat att vidta lagstiftningsåtgärder (punkterna 182–187).

Som ett led i proportionalitetsbedömningen tog domstolen ställning till om verkställighetssvårigheter medförde att regleringen inte var effektiv. Detta argument hade förts fram av GBGA, som bl.a. påpekade att regleringen inte gav möjlighet för brittiska myndigheter att förhindra brittiska konsumenters åtkomst till

olagliga webbplatser genom blockering via bl.a. internetleverantörer. High Court of Justice konstaterade att det sätt varpå internet fungerar medför att det kommer att vara svårt för vilken myndighet som helst att utöva *fullständig* tillsyn över utlandsbaserade online-spelbolag. Det finns alltså inget system som fungerar perfekt i detta avseende, vilket den brittiska regeringen också tillstod. En kombination av flera olika verktyg fanns dock att tillgå, bl.a. hotet om straff och andra sanktioner samt samarbete med utländska myndigheter. Domstolens slutsats var att den nya regleringen inte skapade väsentliga verkställighetsprolem, och den bedömningen förändrades inte av att regleringen inte innehöll möjligheten att blockera olagliga webbplatser (punkt 116 och punkterna 173–179).

Domstolen konstaterade också att EU-kommissionen hade haft frågan om den nya brittiska regleringen på sitt bord utan att inleda något överträdelseärende, trots att synpunkter framförts till kommissionen från både GBGA och Malta. EU-kommissionen hade med anledning av synpunkterna efterfrågat information från den brittiska regeringen. I sitt svar till kommissionen hänvisade Storbritannien bl.a. till en konsekvensbedömning som hade gjorts innan lagstiftningen antogs och framförde att den nya regleringen syftade till att täppa igen en lucka i regelverket. Med hänvisning till såväl konsumentskyddet som skyddet för den allmänna ordningen framförde den brittiska regeringen att det var viktigt att alla utlandsbaserade onlinespelbolag som interagerar med brittiska konsumenter är föremål för en konsekvent reglering av brittiska myndigheter. Efter Storbritanniens svar vidtog kommissionen inte några ytterligare åtgärder. Den omständigheten kunde enligt High Court of Justice i viss mån beaktas, men skulle inte tolkas som att de aktuella lagändringarna fått ”klartecken” från kommissionen (punkt 123 och 151).

High Court of Justice bedömde sammanfattningsvis att det fanns en övertygande och konsekvent motivering, baserad på konsumentskydd och skydd av den allmänna ordningen, som rättfärdigade den aktuella begränsningen av den fria rörligheten. Begränsningen var vidare proportionerlig och icke-diskriminerande. Domstolen framhöll också att EU-domstolen vid upprepade tillfällen bekräftat principen att medlemsstater kan eftersträva målet att samtliga operatörer som erbjuder speltjänster till konsumenter inom deras jurisdiktion ska inordnas i ett licenssystem. Sammantaget fann

domstolen alltså att regleringen av licenssystemet låg inom ramen för vad som är tillåtet enligt EU-rätten.

7.7 Tjeckien – spellagens tillämpningsområde och EU-rätten

Tjeckien genomförde 2024 vissa ändringar av sin spelreglering, bl.a. genom att utvidga den tjeckiska spellagens tillämpningsområde för onlinespel (se vidare avsnitt 6.6). Innan ändringarna trädde i kraft anmälde det aktuella lagförslaget till EU-kommissionen enligt det förfarande som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet). Under den s.k. frysningsperioden, som har till syfte att kommissionen och medlemsstaterna ska hinna granska anmälda föreskriftsförslag, inkom Malta med synpunkter på lagförslaget i form av ett motiverat utlåtande. Kommissionen reagerade inte på lagförslaget, varken genom att lämna kommentarer eller ett motiverat utlåtande.

I svaret på Maltas utlåtande framgår det hur Tjeckien motiverade ändringen av spellagens tillämpningsområde utifrån de krav som uppställs i EU-rätten, särskilt friheten att tillhandahålla tjänster (se meddelande nr 3195 i Tjeckiens anmälan i TRIS-databasen i ärende 2023/0448/CZ).²⁶ Tjeckien framhöll att medlemsstaterna enligt EU-domstolens praxis kan fastställa sina egna politiska mål inom det icke-harmoniserade spelområdet och bedöma vad som krävs för att skydda de berörda intressena, förutsatt att åtgärderna överensstämmer med primärrätten och de villkor som domstolens omfattande rättspraxis uppställer. Tjeckien betonade, liksom EU-domstolen gjort vid upprepade tillfällen, den höga risken för spelberoende och andra negativa konsekvenser som föreligger med onlinespel, särskilt för utsatta grupper som exempelvis unga och minderåriga. Tjeckien lyfte även fram de allvarliga konsekvenser som oreglerat spelande kan medföra och hänvisade till statistik och forskningsstudier som visar på ett samband mellan spelberoende och

²⁶ Ärendet finns tillgängligt på EU-kommissionens webbplats, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/sv/notification/24129>, hämtad 2025-09-02.

psykisk ohälsa, skuldsättning samt ökad kriminalitet. I svaret uppgav Tjeckien att skyldigheterna för licensierade spelbolag att tillhandahålla rättvisa spel, säkerställa ålderskontroll, skydda användardata och tillämpa självavstängning av Tjeckien betraktas som centrala mekanismer för att minska dessa risker, och utan ett effektivt nationellt licenssystem riskerar regleringen att urholkas.

När det gäller den aktuella ändringen av spellagens tillämpningsområde anförde Tjeckien att det tidigare riktningsskriteriet hade visat sig vara problematiskt att tillämpa. Det var svårt att bevisa med tillräcklig säkerhet att kriteriet var uppfyllt, vilket lämnade utrymme för spekulationer kring dess innebörd och gjorde det omöjligt för Tjeckien att på ett effektivt sätt kunna skydda konsumenterna. Det nya rekvisitet, som tar fasta på om ett onlinespel är *tillgängligt* i landet, angavs vara mycket mer specifikt och bedömdes minska tolkningsutrymmet och möjligheterna till kringgående av lagstiftningen. Genom den föreslagna ändringen av tillämpningsområdet ansåg sig Tjeckien kunna begränsa tillgängligheten av olicensierade spel i högre utsträckning än tidigare, eftersom möjligheterna till blockering av webbplatser kan användas i fler fall.

Tjeckien hänvisade i sitt svar till de tidigare erfarenheterna av spellagstiftningen som argument för att mindre ingripande åtgärder inte skulle vara tillräckligt effektiva för att skydda konsumenterna. Förutom ett ökat konsumentskydd uppgavs att syftet med att utvidga den krets av aktörer som omfattas av spellagen var att säkerställa skyddet av folkhälsan, skyddet av minderåriga och skyddet av den allmänna ordningen, särskilt genom att förebygga, upptäcka och åtala olagligt tillhandahållande av onlinespel, penningtvätt och annan brottslig verksamhet inom spelområdet. Inom ramen för en proportionalitetsbedömning gjorde Tjeckien en intresseavvägning där allmänintressena ansågs väga tungt i förhållande till olicensierade aktörers kommersiella intressen, samtidigt som det framhölls att lagförslaget inte skulle medföra att spelbolag hindras från att erbjuda sina tjänster i landet. De aktuella lagstiftningsåtgärderna bedömdes sammantaget både lämpliga och nödvändiga för att uppnå de eftersträlvade målen, och därmed som förenliga med EU-rätten.

Efter att den aktuella frysningsperioden, som förlängdes från tre till fyra månader på grund av det motiverade utlåtandet från Malta, hade löpt ut genomförde Tjeckien de anmälda ändringarna av

spellagen utan att göra några justeringar med anledning av Maltas synpunkter

8 Fler onlinespel ska omfattas av spellagen

8.1 Spellagens riktningskriterium ska ersättas med ett deltagarkriterium

Förslag: Spellagens riktningskriterium ska ersättas med ett deltagarkriterium, som innebär att onlinespel ska anses tillhandahållna i Sverige om personer som befinner sig här i landet kan delta i spelen. För att inte omfattas av spellagen ska det krävas att onlinespelbolag vidtar ändamålsenliga och effektiva åtgärder för att förhindra deltagande från Sverige.

Bedömning: Onlinespel som endast kan spelas av personer som tillfälligt vistas i Sverige bör inte undantas från spellagens tillämpningsområde.

Skälen för förslaget

Det finns ett behov av att ändra spellagens tillämpningsområde

Av uppdragsbeskrivningen framgår att uppdraget är att göra en översyn av spellagens tillämpningsområde samt analysera och ta ställning till hur det kan förtydligas och utvidgas, t.ex. genom en ändring av riktningskriteriet. I uppdraget ingår också att särskilt ta hänsyn till att det nya tillämpningsområdet ska bidra till att motverka betalningsflöden mellan svenska konsumenter och

olicensierade spelbolag. Detta förutsätter att de olicensierade spelbolag som behöver ha licens i Sverige kan identifieras, innan betalningarna till och från dessa bolag kan stoppas. Det är därför viktigt att tillämpningsområdet utformas på ett sådant sätt att det är lätt att tolka och tillämpa, för både myndigheter och andra aktörer.

Bakgrunden till uppdraget och en beskrivning av behovet av en översyn framgår av uppdragsbeskrivningen och redogörelsen i kapitel 2, 3 och 5. Sammanfattningsvis finns det ett tydligt behov av att i större utsträckning än vad som är möjligt i dag kunna motverka det olicensierade onlinespelet i Sverige. Det olicensierade spelandet bland svenska konsumenter är utbrett sett till andel av omsättningen på den svenska spelmarknaden, särskilt när det gäller kommersiellt onlinespel som betraktas som en av de mest riskfyllda spelformerna när det gäller att utveckla spelproblem. Bland de personer som deltar i dessa spel finns dessutom särskilt sårbara konsumenter, t.ex. personer som är avstängda i Spelpaus.se på grund av problem att minska sitt spelande, unga spelare och minderåriga spelare, som inte uppnått åldern för att spela. Den nuvarande avgränsningen av spellagens tillämpningsområde innebär att spellagens verktyg som syftar till att stänga ute det olicensierade spelet inte kan användas mot spelbolag som inte riktar sig till Sverige, trots att spelen i fråga har många svenska deltagare. Detta är inte en tillfredsställande ordning.

Spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas på flera sätt. I uppdragsbeskrivningen nämns att ett tänkbart sätt är att skärpa dagens riktningsskriterium genom att införa en presumtion för att onlinespel i vissa fall ska anses riktade till den svenska marknaden, t.ex. om viss andel av internettrafiken till spelbolagets webbplats kommer från Sverige. Ett annat sätt är att ändra fokus i spellagen från hur och om spelet riktar sig till Sverige, till möjligheterna för svenska spelare att delta i spelet. I uppdragsbeskrivningen anges sålunda som ett alternativt sätt att förtydliga och utvidga spellagens tillämpningsområde att låta spellagen omfatta allt spel som kan spelas av personer som vistas eller är bosatta i Sverige.

En skärpning av riktningsskriteriet genom införande av en presumtion

Ett tänkbart sätt att förtydliga och utvidga spellagens tillämpningsområde är att skärpa dagens riktningsskriterium genom att införa en presumtion för att onlinespel i vissa fall ska anses riktade till den svenska marknaden, t.ex. om viss andel av internettrafiken till spelbolagets webbplats kommer från Sverige. Andra presumtioner skulle kunna vara om spelbolaget eller dess samarbetspartner i något skede av köpprocessen möjliggör för identifiering med svensk e-legitimation eller om spelbolaget godtar swishbetalningar från svenska mobilnummer.

En fördel med denna metod är att spellagen även framöver har ett riktningsskriterium, en ordning som är väletablerad och vanligt förekommande i andra europeiska länder. Ett riktningsskriterium används också i flera av de länder som bedöms ha en spelreglering som liknar den svenska, t.ex. Nederländerna och Danmark. Det är möjligt att föra in presumtionsregler som innebär att onlinespel ska anses riktade mot Sverige i fler fall än vad som är fallet i dag. På så sätt kan spellagens tillämpningsområde också utvidgas. Med tydliga presumtionsregler skulle sannolikt problemen med att tillämpa och tolka riktningsskriteriet minska.

Å andra sidan finns det flera nackdelar med att behålla ett riktningsskriterium, även om det skärps genom en presumtionsregel. De grundläggande problemen med riktningsskriteriet kvarstår även om en presumtion införs. I många fall kan man även med en presumtionsbestämmelse se framför sig komplexa och utdragna processer inte minst inom ramen för Spelinspektionens tillsyn.

Till detta kommer att det överlag är svårt att konstruera en presumtionsregel som är träffsäker och utvidgar tillämpningsområdet på ett lämpligt, förutsebart och rättssäkert sätt, samtidigt som den är enkel och tydlig för dem som ska tolka och tillämpa den. För samtliga presumtionsregler, oavsett vilken omständighet som läggs till grund för antagandet att ett spelbolag riktar sitt spel till den svenska marknaden, gäller dessutom att man måste formulera hur spelbolaget kan bryta presumptionen. Att ange vad som ska krävas av ett bolag i detta avseende är inte en helt enkel uppgift, särskilt eftersom ”att rikta sig till den svenska marknaden” inte är ett faktiskt förhållande som kan motbevisas i klassisk mening. Det är till syvende och sist en bedömningsfråga vad det innebär att rikta sig till

Sverige, och det är bl.a. detta bedömningsutrymme som har gett upphov till de tillämpningsproblem som finns i dag.

I uppdragsbeskrivningen nämns särskilt *andel av internettrafik* som en sådan omständighet som skulle kunna utgöra en presumtion för att verksamheten riktas mot Sverige. En utmaning med en sådan presumptionsregel är att fastställa hur stor andel som ska vara tillräcklig. Det finns ingen given utgångspunkt för denna bedömning, t.ex. hälften av internettrafiken eller betydligt mer eller mindre än så. Till detta kommer att det kan finnas skäl att beakta även omfattningen av internettrafiken. En hög andel av en låg trafik kan vara mindre allvarligt än en lägre andel av en mycket hög trafik. Spelinspektionen har också framhållit svårigheterna med att avgöra hur stor del av internettrafiken som de facto kommer från Sverige, eftersom de mätningar som myndigheten hittills har haft tillgång till bygger på uppskattningar. Sådana uppskattningar kan vara vanskliga att lägga till grund för myndighetens beslutsfattande och eventuella efterföljande domstolsprocesser.

En annan svaghet med en presumptionsregel som bygger på hur stor andel av internettrafiken till ett spelbolags webbplats som kommer från Sverige är att denna andel kan variera från en dag till en annan. Ett spelbolag skulle alltså kunna anses tillhandahålla spel enligt spellagen vid en viss tidpunkt för att inte göra det en kort tid därefter.

Det ska också beaktas att andra aktörer berörs av spelagstiftningen, t.ex. betaltjänstleverantörer och spelprogramvaruleverantörer. För sådana aktörer blir det mycket svårt att bedöma om ett spelbolag tillhandahåller onlinespel i strid med spellagen om en presumptionsregel där t.ex. andel av internettrafik är avgörande. Det är inte en omständighet som är synlig för utomstående eller som kan kontrolleras på ett enkelt sätt, t.ex. vid besök på webbplatsen. Resonemanget gör sig gällande även vid andra former av presumtioner.

Sammanfattningsvis innebär ett bibehållande av riktningsskriteriet även om det skärps med en presumptionsregel en risk för fortsatta tolknings- och tillämpningssvårigheter. Det kan därför ifrågasättas om det inte behövs mer effektiva åtgärder för att stänga ute olicensierat spel på den svenska marknaden.

Ingen av de myndigheter eller branschföreträdare som har bidragit till utredningsarbetet har förespråkat en ändring av spel-

lagens tillämpningsområde genom införandet av en presumtionsregel.

Ett ändrat fokus i spellagen – innebörden av ett deltagarkriterium

Spellagens tillämpningsområde, såvitt avser onlinespel, kan t.ex. bestämmas utifrån svenska konsumenters möjligheter att delta i spelet. Att utforma spellagens tillämpningsområde på detta sätt kan beskrivas som att man inför ett deltagarperspektiv, eftersom den avgörande frågan är vilka personer som kan delta i spelet. Det rekvisit, eller kriterium, som införs i spellagen om man väljer att utgå ifrån ett sådant perspektiv benämns i denna promemoria som ett *deltagarkriterium*. Det är emellertid viktigt att framhålla att ett deltagarkriterium inte medför ett krav på att personer faktiskt deltar i spelet. För att ett tillhandahållande av onlinespel ska vara för handen är det, precis som för övriga spelformer i spellagen, tillräckligt att spelen görs tillgängliga för spelande (se avsnitt 3.2). De deltagare som deltagarkriteriet syftar på är alltså de personer som spelet har gjorts tillgängligt för.

Det finns två huvudsakliga sätt att utforma ett deltagarkriterium på. Dessa skiljer sig åt när det gäller hur man bestämmer den krets av deltagare som kriteriet tar sikte på. Ett deltagarkriterium kan avgränsas till personer som befinner sig i Sverige vid den tidpunkt då spelet görs tillgängligt för dem. Ett förslag på ett sådant deltagarkriterium lämnades i promemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29). Ett deltagarkriterium kan också avgränsas till personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här i landet oberoende av var de vistas vid en viss tidpunkt. I båda fallen skulle deltagarkriteriet innebära en utvidgning av spellagens tillämpningsområde jämfört med vad som gäller med dagens reglering.

I kommande avsnitt beskrivs ett deltagarkriterium och olika utformningar av ett sådant närmare.

Utformningen av ett deltagarkriterium och frågor om svensk jurisdiktion

Lagstiftningsåtgärder som berör gränsöverskridande onlinespel väcker frågor om svensk jurisdiktion. Folkrättsliga bestämmelser sätter gränserna för hur långt en stat får utsträcka sin jurisdiktion, medan det ankommer på varje stat att i sin nationella lagstiftning bestämma hur långt man faktiskt utnyttjar denna möjlighet. En grundläggande princip inom folkrätten är territorialitetsprincipen, som i sin tur bygger på den folkrättsliga principen om staternas nationella suveränitet (SOU 2002:98 s. 74). Enligt territorialitetsprincipen, som har en särställning som grund för nationell jurisdiktion, har en stat rätt att utöva jurisdiktion över handlingar som begås på det egna territoriet (SOU 2018:87 s. 216). Att avgöra var en handling begås kan i vissa situationer vara svårt, inte minst när handlandet sker över internet. Viss vägledning ges i svenska förarbeten, främst gällande straffrättslig jurisdiktion och brott som begås över internet. I ett betänkande som föregick ändringar av 2 kap. brottsbalken, som avser svensk domstols behörighet att döma över brott som har begåtts i eller utanför Sverige, anges att handlingar över internet vanligtvis har vidtagits vid den dator som har använts för att få ett datorsystem att utföra den aktuella funktionen. Effekten av dessa handlingar torde dock kunna lokaliseras till alla de orter där kommunikationen på internet kan tas emot och meddelandet kan läsas eller observeras (SOU 2018:87 s. 218 och 219). Effekten av ett visst handlande kan alltså medföra att handlingen anses begången där effekterna uppstår, och på detta sätt grunda jurisdiktion enligt territorialitetsprincipen.

Om detta resonemang appliceras på speltjänster kan ett onlinespel som görs tillgängligt på internet genom handlingar som utförs i ett annat land anses tillhandahållas i Sverige om det är tillgängligt för personer som befinner sig här i landet. Det är också den ståndpunkten regeringen förde fram vid omregleringen av den svenska spelmarknaden. I propositionen till spellagen anges att spellagen som utgångspunkt är tillämplig även på spel som tillhandahålls över internet. Riktningsskriteriet infördes alltså som en undantagsregel till vad som annars skulle ha gällt för onlinespel, dvs. att alla onlinespel som är tillgängliga i Sverige skulle ha omfattats av spellagen (prop. 2017/18:220 s. 290).

Det är fortfarande en rimlig utgångspunkt att onlinespel som är tillgängliga för personer i Sverige ska anses tillhandahållna här i landet. Grunden för detta resonemang är att onlinespel, redan genom att de är tillgängliga i Sverige, har effekter i Sverige och för svenska konsumenter och att det därmed finns ett legitimt intresse av att reglera sådan verksamhet som anses bedriven på det svenska territoriet. Även EU-domstolen har uttalat att medlemsstaterna har ett legitimt intresse av att reglera tillhandahållandet av onlinespel inom landets gränser (se avsnitt 7.3). Det är således möjligt att med stöd av territorialitetsprincipen hävda svensk jurisdiktion över onlinespel som kan spelas av personer som befinner sig i Sverige. Med hänsyn till de problem som det nuvarande riktningsskriteriet innebär är det också angeläget att Sverige i högre grad än tidigare utnyttjar denna möjlighet. Detta talar för att utformningen av ett deltagarkriterium bör vara baserad på vistelse i Sverige. En sådan utformning påminner också om lagstiftningen i Storbritannien och Tjeckien, vars spellagstiftning bygger på att allt onlinespel som är tillgängligt i respektive land kräver licens (se avsnitt 6.5 och 6.6).

Om ett deltagarkriterium i stället baseras på om personerna är bosatta i Sverige spelar det inte någon roll *var* ett spel tillhandahålls, så länge det kan spelas av personer som har den aktuella anknytningen till Sverige. Ett deltagarkriterium som utformas på detta sätt har alltså en svagare koppling till det svenska territoriet. Vid en strikt tolkning skulle det innebära ett krav på svensk licens för ett spelbolag som har blockerat internettrafik från Sverige till sin webbplats, men som tillgängliggör spelet för personer som är bosatta i Sverige när de vistas i andra länder. Att hävda jurisdiktion över allt onlinespel som kan spelas av personer som är bosatta i Sverige, oavsett var i världen personerna befinner sig, riskerar därför att hamna i konflikt med andra länders lagstiftning. En sådan utformning av ett deltagarkriterium avviker också från vad som gäller för andra spel än onlinespel enligt spellagen, där utgångspunkten är att lagen är tillämplig på spel som äger rum på det svenska territoriet.

Fördelar och nackdelar med att utforma ett deltagarkriterium baserat på vistelse respektive bosättning i Sverige

En fördel med ett deltagarkriterium baserat på vistelse i Sverige, förutom det som förs fram i föregående avsnitt, är att det är enkelt

att tillämpa för Spelinspektionen i myndighetens tillsynsarbete. Vikten av en effektiv tillsyn har lyfts fram av flertalet aktörer vid de möten som har hållits inom ramen för uppdraget. Spelinspektionen kan genom besök på en webbplats enkelt kontrollera om webbplatsen är tillgänglig från Sverige. Om webbplatsen som sådan är tillgänglig från Sverige kan myndigheten fortsätta granskningen genom att kontrollera om det går att logga in eller registrera sig från Sverige eller om det har införts en blockering av dessa funktioner, t.ex. genom geoblockering.²⁷ Det har i samband med remitteringen av promemorian Ds 2021:29, men även under möten med berörda aktörer inom ramen för detta uppdrag, framhållits att spelare kan kringgå geoblockering genom att använda sig av en VPN-tjänst.²⁸ Att en reglering i vissa fall eller med vissa metoder kan kringgå eller att det kan finnas svårigheter att kontrollera eller utöva fullständig tillsyn är dock inte starkt vägande skäl mot att införa en reglering.

En nackdel med ett deltagarrekvisit som baseras på vistelse är att det träffar samtliga personer i Sverige, även de som vistas här tillfälligt och som till följd av bestämmelser i spelregleringen inte kan delta i onlinespel hos svenska licenshavare. Effekten av detta är att dessa tillfälliga besökare är förhindrade att spela lagligt onlinespel under sin vistelse i Sverige.

Ett av argumenten för ett deltagarkriterium som bygger på bosättning i Sverige är att det knyter an till viss befintlig reglering. Svenska licenshavare som tillhandahåller onlinespel får t.ex. endast registrera spelare som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige (12 kap. 1 § spellagen). Vidare gäller att underlaget för spelskatten beräknas utifrån det svenska speldeltagandet, vilket i onlinespel-sammanhang räknas som deltagande av personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige (7 § lagen [2018:1139] om skatt på spel).

En annan fördel med detta sätt att utforma ett deltagarkriterium på är att det inte träffar personer som vistas tillfälligt i Sverige, och därför inte ger upphov till den problematik som tidigare nämnts.

En nackdel är att ett sådant kriterium är svårare att tillämpa för Spelinspektionen i myndighetens tillsynsarbete. Med ett deltagarkriterium som bygger på vistelseland kan Spelinspektionen, som

²⁷ För en definition av begreppet geoblockering se avsnitt 6.4, not 17.

²⁸ VPN (virtuellt privat nätverk) är en tjänst som dirigerar internettrafik genom en krypterad tunnel till en server, vilket gör att användarens IP-adress och plats maskeras.

redan framgått, med relativt enkla medel kontrollera om den aktör som ligger bakom webbplatsen har infört blockeringar som gör att spelande från Sverige inte är möjligt. Om deltagarkriteriet i stället bygger på bosättningsland krävs det att spelbolaget har vidtagit tillräckliga åtgärder för att inhämta uppgifter om och verifiera spelares bosättningsort, vilket i sin tur är betydligt svårare för Spelinspektionen att kontrollera vid en granskning av själva webbplatsen. Även för andra aktörer, t.ex. betaltjänstleverantörer och spelprogramvaruleverantörer, innebär nu nämnda omständigheter att det är svårare för dem att ta sitt ansvar när det gäller att bedöma vilka samarbeten och andra förehavanden med spelbolag som är tillåtna enligt spellagen.

En lagstiftning som är enkel att tillämpa och efterleva med enkla medel kan antas få större genomslag. Ju större genomslag som lagstiftningen får desto högre kanalisering till lagligt spel är att vänta. Det talar för att ett deltagarkriterium som bygger på vistelseland och inte bosättningsland bör införas. Vidare kan spelbolag vara mer benägna att anpassa sig efter en lagstiftning om de åtgärder som krävs inte är onödigt betungande. Ett spelbolag kan med förhållandevis enkla medel implementera blockeringar av internettrafik från Sverige på en övergripande nivå, medan det kan vara mer komplicerat att implementera blockeringar utifrån uppgifter på kundnivå, t.ex. verifiering av bostadsadresser.

Sammantaget talar nu redovisade omständigheter för att ett deltagarkriterium baserat på vistelse i Sverige är att föredra framför ett kriterium baserat på bosättning i Sverige.

Spellagens riktningskriterium bör ersättas med ett deltagarkriterium som baseras på vistelse i Sverige

Spelinspektionens kartläggning av det olicensierade onlinespelet visar att det finns ett stort antal webbplatser som erbjuder spel som är tillgängliga för svenska konsumenter och där svenska konsumenter spelar, men som inte, i spellagens mening, kan anses rikta sig till den svenska marknaden (se avsnitt 3.6). Enligt Spelinspektionens uppskattning sker ca två tredjedelar av svenska konsumenters olicensierade spelande på sådana webbplatser. Införandet av ett deltagarkriterium innebär att spellagen kommer att omfatta även dessa webbplatser, dvs. den gråzon mellan den lagliga

och olagliga spelmarknaden som i dag finns på den svenska spelmarknaden. Detta är också det huvudsakliga syftet med uppdraget. Genom att utvidga spellagens tillämpningsområde på detta sätt blir alltså fler tillhandahållanden av olicensierat onlinespel att betrakta som olagliga, vilket ökar förutsättningarna för att kunna motverka sådana spel genom att de bestämmelser i spellagstiftningen och viss annan lagstiftning som syftar till att stänga ute olicensierat spel blir tillämpliga i högre utsträckning (se kapitel 4). Det finns därtill förutsättningar att utforma ett deltagarkriterium på ett sätt som gör spellagens tillämpningsområde tydligare än vad som är fallet i dag. Införandet av ett deltagarkriterium bedöms mot denna bakgrund leda till att det olicensierade spelet i Sverige minskar och att kanaliseringsgraden ökar. Enligt en försiktig bedömning bör kanaliseringsgraden öka åtminstone några procentenheter (se vidare om denna bedömning i kapitel 11). Detta innebär i sin tur en ökad statlig kontroll över den svenska spelmarknaden, vilket är av stor vikt för att spelmarknaden som helhet ska vara sund och säker. Det bidrar också till att konsumenterna skyddas i högre utsträckning, eftersom spelare som väljer olicensierat spel i stället för licensierat spel förväntas få ett sämre konsumentskydd och utsättas för en ökad risk för att utveckla ett problematiskt spelande.

Vid en samlad bedömning av de nu redovisade omständigheterna talar starka skäl för att spellagens tillämpningsområde bör utvidgas och förtydligas genom att dagens riktningsskriterium ersätts med ett deltagarkriterium. Ett deltagarkriterium förespråkas också av i princip samtliga aktörer som har lämnat synpunkter inom ramen för detta uppdrag. Ett riktningsskriterium, även om det skärps med en presumtion, är inte tillräckligt effektivt för att stänga ute olicensierat spel. Det uppfyller inte heller de krav på enkelhet och tydlighet som bör ställas. I stället bör ett deltagarkriterium som baseras på de potentiella spelarnas vistelse i Sverige införas. En sådan utformning av deltagarkriteriet innebär en enkel och tydlig reglering som bedöms ha bäst förutsättningar att motverka det olicensierade spelet på ett effektivt sätt. En lagstiftning som bygger på ett sådant deltagarkriterium kan även tydligt motiveras med stöd av territorialitetsprincipen. Liknande lagstiftning finns också redan i Storbritannien och Tjeckien. Spellagens tillämpningsområde bör således ändras så att lagen omfattar alla onlinespel som är möjliga att spela för *personer som befinner sig i Sverige*.

Den närmare innebörden av det föreslagna deltagarkriteriet

Det föreslagna deltagarkriteriet innebär inte att det uppställs ett krav på att samtliga utlandsbaserade onlinespelbolag måste söka licens i Sverige. Ett sådant krav skulle varken vara rimligt eller möjligt att införa, vilket regeringen konstaterade redan i förarbetena till spellagen (prop. 2017/18:220 s. 88). Däremot innebär förslaget att ett spelbolag som i dagsläget tar emot kunder i Sverige måste vidta vissa åtgärder för att inte omfattas av spellagen. Det ändrade tillämpningsområdet innebär att fokus flyttas från vilka åtgärder ett spelbolag har vidtagit för att få svenska kunder, till vad bolaget har gjort för att förhindra att personer i Sverige kan delta i spel. Spelbolagen får genom ett sådant deltagarkriterium en tydlig bestämmelse att förhålla sig till, och det finns förhållandevis enkla åtgärder som ett bolag kan vidta om det inte vill omfattas av den svenska spellagen.

I första hand handlar dessa åtgärder om att blockera internettrafik som kommer från svenska IP-adresser genom s.k. geoblockering. Vid de möten som har hållits med företrädare för spelbranschen har det framkommit att den teknik som behövs för att införa sådana blockeringar redan finns hos de flesta spelbolagen. Spelinspektionen vittnar också om att det i deras tillsynsändanden förekommer att onlinespelbolag från en dag till en annan implementerar geoblockering. Det finns vidare flera sätt för ett spelbolag att upptäcka internettrafik som kommer från en VPN-tjänst. I takt med den fortsatta teknikutvecklingen är det dessutom tänkbart att det utvecklas flera sätt att på ett effektivt sätt blockera internettrafik som kommer från ett visst land. Det avgörande för bedömningen om spellagen är tillämplig bör, oberoende av vilken teknik som används, vara huruvida det aktuella onlinespelbolaget har vidtagit ändamålsenliga och effektiva åtgärder för att förhindra deltagande från Sverige. I detta ligger också att åtgärderna måste vara allvarligt menade och inte får motarbetas av bolaget självt, t.ex. genom marknadsföring som riktas till svenska konsumenter eller genom tillhandahållande av instruktioner om hur spelare kan kringgå en blockering av en webbplats.

Även om spelbolag får antas sträva efter att följa regelverket kan ett utvidgat tillämpningsområde medföra att antalet aktörer som bryter mot spellagen ökar. Det kan bl.a. bero på bristande kännedom om den svenska regleringen, vilket innebär att antalet överträdelser

minskar över tid. Samtidigt som antalet överträdelser kan öka kommer dock Spelinspektionens handläggning i varje tillsynsärende att förenklas betydligt. Endast ett mindre antal ärenden bör vara av mer komplex natur, t.ex. om ett spelbolag har infört geoblockering men mätningar av internettrafik talar för att det ändå förekommer många besök på webbplatsen från Sverige. Vid sådana förhållanden kan det finnas anledning till en fördjupad granskning, som bl.a. kan innefatta kontroller av om bolaget i fråga har vidtagit åtgärder som uppmuntrar personer i Sverige att kringgå blockeringen.

Det föreslagna deltagarkriteriet innebär att det blir betydligt enklare även för andra aktörer, t.ex. betaltjänstleverantörer och spelprogramvaruleverantörer, som måste kunna ta ställning till om deras samarbeten och andra förhållanden med onlinespelbolag är tillåtna enligt spellagen, att bedöma om ett spelbolag behöver svensk licens. Dessa aktörer kan i normalfallet, liksom Spelinspektionen, besöka en webbplats för att kontrollera om den är tillgänglig för spelare i Sverige. Vid sidan om det egna ansvar som dessa aktörer har för att göra sådana bedömningar kan det förväntas att Spelinspektionen i högre grad än vad som är fallet i dag kan fatta beslut mot olagliga aktörer och föra upp dessa på sin förbudslista (se avsnitt 4.5).

Onlinespel som tillhandahålls med stöd av en svensk spellicens

Det föreslagna deltagarkriteriet är utformat i syfte att avgöra om ett onlinespel tillhandahålls i Sverige, vilket i sin tur är avgörande för om den som tillhandahåller spelet behöver svensk licens. Om ett onlinespelbolag har licens enligt spellagen är det redan klarlagt att bolaget tillhandahåller eller har för avsikt att tillhandahålla onlinespel i Sverige. När ett licensierat spelbolag tillhandahåller spel till sina kunder, som måste vara bosatta i Sverige eller stadigvarande vistas här, är det en rimlig utgångspunkt att spelet tillhandahålls i Sverige. Deltagarkriteriet är inte avsett att ålägga svenska licenshavare några nya skyldigheter när det gäller att kontrollera om spelarna vid varje speltillfälle de facto befinner sig i Sverige, eller om de tillfälligt vistas utomlands. Huruvida licenshavarna får tillhandahålla sitt spel även om de svenska spelarna tillfälligt befinner sig utomlands avgörs i stället ytterst av vad som är tillåtet enligt det andra landets lagar. I detta avseende innebär förslaget således ingen förändring jämfört

med vad som gäller i dag. Det är viktigt att understryka att en licenshavare som erbjuder spel till en svensk kund som tillfälligt vistas utomlands, inom ramen för sin svenska licens, fortfarande är skyldig att följa den svenska spellagstiftningen.

Skälen för bedömningen

Bör visst tillhandahållande av onlinespel undantas från spellagens tillämpningsområde?

Det föreslagna deltagarkriteriet medför att ett onlinespelbolag måste ha en svensk licens så snart personer som befinner sig i Sverige kan delta i spelet. Detta är positivt ur ett konsumentperspektiv, eftersom det innebär ett skydd mot olicensierat spel i förhållande till det breda konsumentkollektivet. Å andra sidan begränsas samtidigt tillfälliga besökarens möjligheter att spela onlinespel under sin vistelse i Sverige kraftigt. Personer som tillfälligt vistas i Sverige kan med regleringen sakna möjlighet att spela online hos det spelbolag där de är registrerade i sitt hemland, samtidigt som de inte får bli kunder hos en svensk licenshavare som erbjuder onlinespel. Det finns i en sådan situation risk för att en del personer kommer att försöka spela onlinespel och därmed vända sig till sådant olicensierat spel som är tillgängligt i Sverige i brist på andra alternativ. Företrädare för spelbranschen har av denna anledning framfört att deltagarkriteriet, i den utformning som nu föreslås, träffar för brett. Även Spelinspektionen har lyft denna fråga. Det har därför övervägts om det finns skäl att införa en bestämmelse som innebär att det görs undantag från licenskravet i de fall spelet endast tillhandahålls till personer som tillfälligt vistas i Sverige, ett s.k. turistundantag, och hur ett sådant undantag i så fall bör utformas.

Det är varken möjligt eller önskvärt att utforma en undantagsbestämmelse som omfattar alla tillfälliga besökare i Sverige. Ett så brett undantag skulle avsevärt försvåra Spelinspektionens tillsyn. Det skulle vara alltför lätt för ett olicensierat spelbolag att motivera att det inte har blockerat besök på sin webbplats från Sverige med att endast personer som är på tillfälligt besök i Sverige tillåts delta i spelet. På så sätt skulle det föreslagna deltagarkriteriet riskera att bli verkningslöst.

Det skulle däremot vara möjligt att utforma en snävare undantagsbestämmelse, som bygger på förutsättningarna att enbart den som har licens i ett annat land och som tillhandahåller onlinespel till personer som bor eller stadigvarande vistas i detta land får fortsätta tillhandahålla onlinespel till dessa personer när de reser till Sverige. En sådan undantagsreglering skulle innebära ett slags erkännande av visst, ur svensk synvinkel, olicensierat spel. Med en sådan reglering är det därför rimligt att uppställa krav på att formerna för tillhandahållandet är desamma som enligt svensk spellagstiftning. Det är därtill endast ett spelbolags etablerade kundrelationer som bör omfattas av den förmånliga behandling som en undantagsregel skulle innebära. Det saknas övertygande skäl till särslagstiftning som syftar till att möjliggöra för utländska spelbolag att skapa nya kundrelationer med personer som befinner sig i en annan jurisdiktion än den där bolaget har sin licens. Rent konkret skulle ett spelbolag därför endast få tillhandahålla spel i Sverige genom att göra det möjligt för befintliga kunder att logga in på sina befintliga konton på webbplatsen. Alla försök till att registrera sig som ny kund skulle behöva stoppas om dessa görs från Sverige.

En undantagsbestämmelse som formuleras i enlighet med det ovan sagda skulle visserligen underlätta för utländska spelbolag att bedriva sin verksamhet och för personer som besöker Sverige tillfälligt att spela om pengar online även under resan. Med anledning av undantagsbestämmelsens snäva utformning skulle endast ett begränsat antal aktörer beröras av den. Den beskrivna undantagsregeln kan också uppfattas som komplicerad av såväl spelbolag som andra aktörer som måste kunna bedöma om ett spelbolag behöver licens enligt spellagen. Undantagsregeln skulle vidare göra Spelinspektionens tillsyn mer komplicerad. I stället för att endast behöva förhålla sig till en enkel och tydlig huvudregel om när onlinespel anses tillhandahållna i Sverige skulle myndigheten även behöva utreda om undantagsregeln kan aktualiseras. Det kan inte heller uteslutas att undantagsregeln skulle användas för att försöka kringgå regelverket. Att öppna upp för denna risk för kringgående i syfte att göra det möjligt för ett begränsat antal personer att spela onlinespel vid tillfälliga vistelser i Sverige är svårmotiverat. Sammantaget bedöms att vikten av att motverka olicensierat spel på ett effektivt sätt med styrka tala mot att införa en undantags-

bestämmelse likt den nu beskriva. Någon sådan bestämmelse föreslås därför inte.

8.2 Ett justerat straffansvar för vissa brott

Förslag: Straffansvar för brotten olovlig spelverksamhet, främjande av olovligt spel och spelfusk ska även omfatta onlinespel som inte riktas till Sverige.

Den som olovligen tillhandahåller ett onlinespel ska kunna dömas till ansvar för brott om någon person som befinner sig i Sverige har deltagit i spelet.

Den som främjar att personer som befinner sig i Sverige deltar i olovlig spelverksamhet ska kunna dömas för främjande av olovligt spel. Att tillhandahålla betalningslösningar eller andra ekonomiska eller administrativa tjänster för spelverksamhet som är otillåten eller saknar nödvändig licens ska kunna utgöra ett främjande av olovligt spel även om tjänsten inte är specifikt utvecklad för spelbranschen.

Skälen för förslagen

Promemorians förslag påverkar straffansvaret för brott mot spellagen

I 19 kap. spellagen finns ett antal straffrättsliga bestämmelser. Bland dessa finns brotten olovlig spelverksamhet (1 §) och främjande av olovlig spelverksamhet (2 §). Dessa två brott benämns framöver som brott mot spellagen och innebär i korthet att det är straffbelagt att tillhandahålla olovlig spelverksamhet och att främja sådan spelverksamhet. Straffansvaret för brotten begränsas av om den aktuella spelverksamheten är otillåten eller saknar nödvändig licens enligt spellagen.

I denna promemoria lämnas förslag som innebär att även onlinespel som inte riktar sig till Sverige framöver kan komma att omfattas av spellagen och dess licenskrav. Det får till följd att onlinespel i fler fall kommer att kunna anses sakna nödvändig licens. Straffansvaret för brott enligt spellagen utvidgas därmed i viss mån som en följd av

promemorians förslag. Det finns därför anledning att ta ställning till om det är lämpligt att straffansvaret för brotten utvidgas, och i så fall på vilket sätt, eller om en annan ordning är att föredra.

Frågan om hur straffansvaret för brott enligt spellagen ska avgränsas har behandlats i tidigare lagstiftningsärenden. I både Spellicensutredningens betänkande (SOU 2017:30) och i promemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29) lämnas förslag som innebär att straffansvaret för brott enligt spellagen även ska kunna omfatta onlinespel som inte riktas till Sverige. Regeringen har dock i båda fallen valt att införa respektive behålla ett mer begränsat straffansvar (prop. 2017/18:220 s. 219 och prop. 2022/23:33 s. 22 och 23). Ett huvudsakligt argument från regeringens sida var i det först nämnda fallet att straffansvaret borde ha samma avgränsning som spellagen i övrigt, dvs. att det ska vara kriminaliserat att tillhandahålla eller främja spel som saknar erforderligt tillstånd enligt spellagen. I det andra fallet gjorde regeringen bedömningen att vissa frågor inte hade utretts i tillräcklig omfattning. Det handlade bl.a. om förslagets förenlighet med grundläggande straffrättsliga principer om legalitet och rättssäkerhet samt förenlighet med folkrättsliga principer om extraterritoriell jurisdiktion, dvs. statens rätt att utöva sin domsrätt.

I tidigare lagstiftningsärenden och inom ramen för detta utredningsuppdrag har det framförts viss kritik mot dagens reglering och två huvudsakliga argument för varför straffansvaret inte bör utvidgas till att omfatta onlinespel som inte riktas till Sverige.

Det första argumentet är att det kan uppstå praktiska svårigheter vid utredning och lagföring av personer som befinner sig utomlands. I sitt remissyttrande över förslagen i den ovan nämnda promemorian uppgav Åklagarmyndigheten att ett straffansvar som omfattar onlinespel som inte riktas till Sverige skulle innebära en mycket långtgående kriminalisering som skulle bli synnerligen svår att utreda och lagföra. Även Sveriges advokatsamfund anförde att det skulle innebära en omfattande kriminalisering som saknade förutsättningar att resultera i lagföringar. Samtliga remissyttranden i ärendet finns hos Finansdepartementet (Fi2020/04771).

Även inom ramen för detta utredningsuppdrag har Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten framfört att det generellt sett är svårt att utreda och lagföra personer som tillhandahåller onlinespel från ett annat land. Det beror bl.a. på att det är svårt att

identifiera vilka fysiska personer som ligger bakom tillhandahållandet. Åklagarmyndigheten har vidare framhållit att det kan antas bli ännu svårare om riktningsskriteriet ersätts av ett deltagarkriterium.

Det andra argumentet, som förts fram av bl.a. Åklagarmyndigheten, är att brottet olovlig spelverksamhet redan i dag riskerar att leda till svåra bedömningar vad gäller svensk domstols behörighet och lokalisering av brottet. Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken är svensk domstol behörig att döma över brott som har begåtts i Sverige.²⁹ Ett brott anses för det första ha begåtts i Sverige om gärningsmannen handlade här. Om det för straffansvar krävs att gärningen medfört en viss effekt anses brottet ha begåtts i Sverige även i de fall effekten inträdde i Sverige. Detta gäller alltså även om den brottsliga handlingen i sin helhet begicks utomlands. I förarbetena till brottsbalkens 2 kap. anges att frågan om svensk jurisdiktion när det gäller it-relaterade brott får avgöras utifrån var en viss handling har vidtagits och var effekten har inträtt, och att effekten av en handling ytterst får lokaliseras med hänsyn till den enskilda straffbestämmelsens utformning (prop. 2020/21:204 s. 99).

Enligt Åklagarmyndigheten är det tveksamt om brottet olovlig spelverksamhet i dess nuvarande utformning innebär en tillräckligt konkret effekt på det svenska territoriet för att handlingar som begås över internet från ett annat land ska kunna anses begångna i Sverige. Detta kan innebära ett formellt hinder mot lagföring i enskilda fall.

Som konstateras ovan omfattar ett straffansvar som följer det nya tillämpningsområdet bl.a. alla spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Det innebär att straffansvaret utöver det som gäller i dag kommer att omfatta onlinespel som inte riktas till Sverige. Frågan är om det är lämpligt att utforma straffansvaret på det sättet eller om det bör utformas på annat sätt.

²⁹ I 2 kap. brottsbalken finns också bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över brott som har begåtts utanför Sverige, t.ex. om brottet har begåtts av någon med hemvist i Sverige eller någon som finns i Sverige och det på brottet kan följa fängelse i mer än sex månader (2 kap. 3 § 2). I dessa fall uppställs dock ett krav på dubbel straffbarhet, dvs. att svensk domstol är behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (2 kap. 5 § första stycket). Kravet på dubbel straffbarhet medför att det i praktiken kommer att vara mycket ovanligt att svensk domstol är behörig att döma någon för olovlig spelverksamhet om brottet har begåtts utomlands.

Straffansvaret för brott mot spellagen

Det kan konstateras att det finns omständigheter som talar för att den utvidgning av straffansvaret för brott mot spellagen som är en följd av promemorians förslag både är önskvärd och logisk. Mycket talar för att den nuvarande systematiken – där det straffbara området överensstämmer med lagens licenskrav – bör bibehållas. Med en sådan ordning är det straffbara området tydligt avgränsat och det krävs inga ytterligare överväganden för att avgöra om ett spel som saknar nödvändig licens också är olagligt.

Ett annat skäl till en utvidgning av straffansvaret är att det kriminaliserade området för brott mot spellagen bör vara heltäckande. Vid omregleringen av den svenska spelmarknaden ansågs det viktigt att införa straffrättsliga sanktioner. Regeringen framhöll särskilt i förarbetena till spellagen att oreglerat spelande har allvarliga konsekvenser för samhället, t.ex. i form av en ökad utsatthet för problemspelare, och att en utgångspunkt för det nya regelverket var att skärpa sanktionssystemet genom bl.a. utökad kriminalisering och högre straff (prop. 2017/18:220 s. 217–219). Dessa skäl gör sig i mycket hög grad gällande även i dag. Bedömningen kring lämpligt straffansvar måste dock utgå från vad som utgör ett så pass klandervärt beteende att straffansvar kan anses motiverat. I det följande redovisas bl.a. dessa frågor separat för de två brotten.

Olovlig spelverksamhet

Det kan framhållas att en ordning där straffansvaret för olovlig spelverksamhet inte omfattar alla spel som saknar nödvändig licens sänder fel signaler. Det är dock samtidigt varken önskvärt eller rimligt att kriminalisera en gärning som innebär ett tillhandahållande av spel som helt saknar koppling till Sverige, vilket kan förekomma när någon i utlandet tillhandahåller onlinespel. Det kan därför finnas anledning att frångå den systematik som hittills varit gällande för brott mot spellagen, nämligen att straffansvaret och spellagen har samma avgränsning.

Syftet med att kriminalisera tillhandahållandet av olovlig spelverksamhet är att skydda samhället och svenska konsumenter från negativa konsekvenser av spelande. För att uppnå det syftet får det som utgångspunkt anses motiverat att kriminalisera ett tillhanda-

hållande av spel som är otillåtet enligt spellagen eller inte uppfyller lagens krav på licens. Det får dock anses klart mer klandervärt, och därmed också motiverat att straffbelägga, en gärning som innebär att någon tar emot svenska kunder som spelare jämfört med ett passivt tillgängliggörande som aldrig leder till spelköp. Det talar för att en utgångspunkt för straffansvar utöver om spelet saknar nödvändig licens eller är otillåtet bör vara om tillhandahållandet innefattar någon form av interaktion med personer som befinner sig i Sverige, t.ex. mottagande av insatser och betalning av eventuella vinster.

Ett sätt att avgränsa straffansvaret så att det endast omfattar fall som har koppling till Sverige är att det för onlinespel förs in ett krav på att personer som befinner sig i Sverige faktiskt har deltagit i spelet. En följd av en sådan konstruktion är att utvidgningen av straffansvaret för olovlig spelverksamhet endast kommer att omfatta sådant onlinespel som inte riktas till Sverige, men som någon som befinner sig i Sverige har deltagit i. En sådan utformning bidrar till att straffansvaret inte utformas bredare än nödvändigt.

Vid överväganden om straffansvarets omfattning är det dock angeläget att samtidigt noga överväga utformningen så att den blir ändamålsenlig och inte alltför begränsande. I den bedömningen bör det framhållas att ett krav på faktiskt deltagande i spelet vid tillhandahållande av onlinespel får begränsad betydelse i praktiken. Anledningen till det är att ringa fall av olovlig spelverksamhet inte är straffbara (19 kap. 1 § andra stycket). Som exempel på ringa fall nämns i förarbetena enstaka gärningar av mindre allvarlig beskaffenhet, verksamhet i mycket liten skala eller gärningar som avsett mindre belopp (prop. 2017/18:220 s. 346). Avgörande för om en gärning som begås i utlandet är ringa eller inte bör därför vara om någon i Sverige har deltagit i spelet och vilken omsättning speldeltagandet gett upphov till i Sverige. Det innebär att spelverksamhet som helt saknar svenska kunder redan i dag många gånger kan falla utanför det straffbara området.

Den ovan föreslagna utformningen av det straffbara området medför en starkare anknytning till det svenska territoriet, genom att en effekt för personer som befinner sig i Sverige blir en del av brottsbeskrivningen. Det kan underlätta bedömningen av svensk domsrätt i enskilda fall. Som konstateras ovan krävs i de fall gärningsmannen inte handlat i Sverige i vissa fall att gärningen har haft effekt i Sverige för att svensk domsrätt ska föreligga. Effekten av en handling

bedöms med utgångspunkt i den enskilda straffbestämmelsens utformning.

Ett annat tänkbart sätt att avgränsa det straffrättsliga ansvaret för olovlig spelverksamhet är att föra in ett riktningsskriterium i straffbestämmelsen för olovligt onlinespel. Innebörden av en sådan reglering skulle vara att en förutsättning för att dömas för olovligt tillhandahållande av onlinespel är att det aktuella spelet riktas mot Sverige. Straffansvaret med en sådan lösning skulle vara detsamma som gäller i dag. En fördel med den utformningen av straffansvaret är att spel som helt saknar koppling till Sverige och svenska spelare på ett tydligt sätt faller utanför. Det får dock även till följd att spel som kan nås av svenska spelare och kanske även frekvent spelas av svenska spelare faller utanför om spelet inte anses riktat mot Sverige. En sådan ordning framstår inte som tillfredställande bl.a. eftersom gärningar som kan ses som lika klandervärda regleras på olika sätt. Dessutom skulle dagens svårigheter att tillämpa och tolka riktningsskriteriet kvarstå, vilket kan leda till att bestämmelsen brister i effektivitet (se kapitel 5).

Som Åklagarmyndigheten påtalat finns det ett flertal svårigheter kopplade till dagens reglering bl.a. vad gäller bedömningen av svensk domsrätt. Dessa svårigheter kan naturligtvis inte åtgärdas genom lagändringar som innebär att straffansvaret har kvar samma utformning som enligt dagens reglering. Även det talar starkt emot att införa en reglering som innebär att straffansvaret inte förändras trots att spellagens tillämpningsområde utvidgas.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att det finns goda skäl att justera det straffbara området i förhållande till utvidgningen av spellagens tillämpningsområde, trots att detta innebär ett avsteg från den hittillsvarande systematiken. Den ordning som förordas är att det införs en ny brottsförutsättning för brottet olovlig spelverksamhet såvitt avser onlinespel, nämligen att en person som befinner sig i Sverige ska ha deltagit i spelet.

Främjande av olovligt spel

Även straffansvaret för brottet främjande av olovligt spel påverkas genom förslagen i denna promemoria. Brottet bygger, i likhet med olovlig spelverksamhet, bl.a. på om den spelverksamhet som någon

främjar är otillåten eller saknar nödvändig licens i Sverige. Brottet infördes som ett komplement till brottet olovlig spelverksamhet och som ett verktyg för att styra efterfrågan på olovligt spel. Det bakomliggande syftet med främjandebrottet var att minska konsumenters exponering för olovligt spel, vilket i sin tur förväntades medföra att färre spelare väljer sådant spel (prop. 2017/18:220 s. 221 och 222). Vid införandet av främjandebrottet var det, liksom i dag, en förutsättning för straffansvar att onlinespelet som främjades riktade sig till Sverige och formuleringar i förarbetena bör tolkas i ljuset av det. Avsikten med bestämmelsen torde därmed inte ha varit att motverka allt främjande av olicensierat onlinespel utan endast sådant onlinespel som riktades till Sverige och som svenska konsumenter därmed riskerade att bli exponerade för.

Främjandebrottet har, även när det gäller onlinespel, ofta en koppling till Sverige. Anledningen till det är att någon del av gärningen ofta begås i Sverige eller har stark koppling till personer som befinner sig i Sverige. Det kan t.ex. handla om att en person som befinner sig i Sverige marknadsför sådant spel. Det kan också handla om företrädare för bolag som bistår spelverksamheten genom att utföra transaktioner till svenska kunder.

Med den föreslagna utvidgningen av spellagens tillämpningsområde kommer främjandebrottet även att omfatta främjande av onlinespel som inte riktas mot Sverige, men som personer som befinner sig i Sverige kan delta i. En person som befinner sig utanför Sverige och som främjar ett onlinespel som ingen i Sverige någonsin har eller kommer att spela på kan därmed omfattas av kriminaliseringen. En så pass långtgående kriminalisering ligger inte i linje med de skäl som anfördes när brottet först infördes. Som konstateras ovan bör syftet ha varit att minska svenska konsumenters exponering för olovlig spelverksamhet, inte att kriminalisera all form av främjande av spel som inte har licens i Sverige. Det får anses klart mer klandervärt att vidta en främjandegärning som på något sätt riktar sig till Sverige, i den meningen att den bidrar till att olovlig spelverksamhet exponeras för svenska konsumenter eller på annat sätt underlättar deras deltagande i spelet. Straffansvar är då också mer motiverat i sådana fall.

För att främjandebrottet inte ska få alltför långtgående räckvidd kan straffansvaret justeras för att det på ett bättre sätt ska motsvara ett straffvärt beteende. En lösning är att införa en ny brotts-

förutsättning som innebär att det krävs att någon som befinner sig i Sverige har deltagit eller deltar i det aktuella spelet. En sådan lösning motsvarar det förslag som lämnas avseende olovlig spelverksamhet. Det riskerar dock att medföra att bestämmelsen i stället får en alltför begränsad räckvidd och innebär en klar begränsning jämfört med vad som gäller i dag. Om spelandet måste ha skett innan främjandegärningen skulle t.ex. en person som marknadsför ett spel som ingen i Sverige har deltagit i, men som efter främjandegärningen får stor spridning här i landet, undgå ansvar. Att främja olovligt spel kan vara lika klandervärt oavsett om någon i Sverige har deltagit i spelet i tiden före främjandet. Om det i stället ställs krav på att någon ska ha deltagit i spelet som en följd av främjandegärningen uppkommer svåra bedömningar om kausalitet. Ett krav på faktiskt spelande är inte heller i linje med det bakomliggande syftet med förbudet, nämligen att motverka att olovligt spel alls kommer till stånd genom att begränsa risken för exponering.

En annan lösning som kan användas för att begränsa straffansvaret för främjandebrottet är att införa ett krav på att det aktuella onlinespelet måste rikta sig till Sverige. En sådan reglering skulle i praktiken innebära att det riktningskriterium som i dag begränsar straffansvaret för brottet behålls. En stor nackdel med den lösningen är att riktningskriteriet har visat sig svårt att tillämpa i praktiken, se avsnitt 5.2. De svårigheter som finns med att styrka att ett spel riktar sig till Sverige skulle därmed vålla bekymmer vid tillämpningen av straffbestämmelsen även i framtiden.

För att främjandebrottet, efter en utvidgning av spellagens tillämpningsområde, ska få en lämplig räckvidd förordas i stället att man tydliggör vilka personers deltagande i spelet som man inte får främja. Det intresse som bestämmelsen avser att skydda är svenska konsumenter, dvs. personer som befinner sig i Sverige. Det kan därför vara lämpligt att justera straffansvaret till gärningar som innebär att någon främjar att personer som befinner sig i Sverige deltar i spelet. En sådan ordning ställer inte krav på ett faktiskt deltagande i spelet, och tar inte heller sikte på om spelverksamheten riktar sig till Sverige. I stället hamnar fokus på själva gärningen och om den i sig riktas till personer i Sverige.

Begränsningen bör inte få någon betydelse för spel som inte är onlinespel som inte riktas till Sverige. För t.ex. landbaserat spel eller spel som säljs på fysiska platser uppkommer som regel inga svåra

bedömningar kring om en gärning innebär ett främjande av att personer i Sverige deltar i spelet. Anledningen till det är att spelet på ett tydligt sätt tillhandahålls på svenskt territorium. Det är då svårt att se en situation där någon främjar att annan person än den som vistas i Sverige deltar i spelet. Genom att främja ett onlinespel som riktas till Sverige får man också anses ha främjat att personer som befinner sig i Sverige deltar i spelet. Däremot får skrivningen stor betydelse för straffansvaret när det gäller sådant onlinespel som i dag bedöms falla utanför spellagen eftersom det inte riktas till Sverige. I de fall onlinespelet kan spelas av personer som befinner sig i Sverige bör ett agerande ses som ett främjande av svenskt deltagande i spelet om *åtgärden* på något sätt riktas till personer som befinner sig i Sverige. Som vägledning för den bedömningen bör man kunna utgå från de kriterier som i dag används för att avgöra om en viss spelverksamhet riktas till Sverige (se avsnitt 3.2). Det innebär t.ex. att den som marknadsför ett spel på svenska eller med angivande av svensk valuta bör anses främja att personer som befinner sig i Sverige deltar i spelet. Det bör också vara fallet om någon tillhandahåller betalningslösningar eller genomför enstaka transaktioner mellan spelbolag och svenska kunder. Därutöver bör kriteriet vara uppfyllt t.ex. om någon marknadsför ett spel för en grupp som helt eller delvis består av svenska konsumenter.

I likhet med vad som gällt tidigare bör innebörden av uttrycket främja i straffbestämmelsen ha samma innebörd som motsvarande uttryck i det administrativa främjandeförbudet (se avsnitt 4.3). Som framgår av avsnitt 9.2 föreslås att det administrativa främjandeförbudet även ska omfatta tillhandahållande av betalningslösningar och andra ekonomiska eller administrativa tjänster som inte är specifikt utvecklade för spelbranschen. I linje med det bör även straffansvaret utvidgas på motsvarande sätt. Som konstateras i avsnitt 9.2 kan det inte anses ändamålsenligt att främjandegärningar begränsas till tjänster som är specifikt framtagna för spelbranschen.

Utredning och lagföring av gränsöverskridande brott mot spellagen

Att straffansvaret utvidgas som en följd av att spellagens tillämpningsområde utvidgas påverkar inte förutsättningarna för att utreda och lagföra de brott som redan i dag omfattas av straff-

ansvaret. Det nya straffbara området, dvs. brott mot spellagen vad gäller spel som inte riktas till Sverige, omfattar dock sådana brott där problematiken kring utredning och lagföring kan förekomma. Regeringen behandlade frågan om utredning och lagföring av personer som befinner sig utomlands i förarbetena till spellagen. Det konstaterades då bl.a. att sådana utredningar i många fall kräver rättslig hjälp från andra stater i form av utredningsåtgärder, överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder eller utlämning på grund av brott från stater utanför EU. Problematiken med att utreda och lagföra gränsöverskridande brott bedömdes som störst för mindre allvarliga brott. Mot den bakgrunden omfattas ringa brott mot spellagen inte av något straffansvar. Trots det kvarstår de svårigheter som generellt förekommer när det gäller utredning och lagföring av brott mot spellagen. Det rör sig framför allt om praktiska svårigheter snarare än utformningen av de aktuella straffbestämmelserna.

Genom den ovan förslagna begränsningen av straffansvaret för olovlig spelverksamhet begränsas straffansvaret till gärningar som har tydligare koppling till Sverige, vilket möjligen kan leda till att andelen svårutredda brott minskar något. Det bör dock framhållas att även om det föreligger praktiska svårigheter vad gäller utredning och lagföring av gränsöverskridande brott mot spellagen så kan dessa brott fylla en viktig funktion. Kriminalisering kan ha normgivande, handlingsdirigerande och avskräckande effekter även när det är svårt att lagföra någon för brottet. Det bör också framhållas att även om ett brott är svårt att utreda i dag, kan framtida teknologisk eller juridisk utveckling göra det lättare. Kriminalisering kan därför ses som ett steg i rätt riktning.

Det bör dock påpekas att en förutsättning för straffansvar är att deltagarkriteriet är uppfyllt, dvs. att personer som befinner sig i Sverige kan delta i spelet. En målsättning är naturligtvis att utländska spelbolag ska vidta åtgärder för att personer som befinner sig i Sverige inte ska kunna delta i deras spel.

Spelfusk

Spellagens utvidgade tillämpningsområde påverkar också straffbestämmelsen i 19 kap. 4 § avseende brottet spelfusk, eftersom denna bestämmelse gäller spel som *omfattas av licenskrav*.

Vid omregleringen av spelmarknaden konstaterades det att det existerande regelverket var otillräckligt för att komma till rätta med spelfusk och regeringen valde därför att införa en särskild straffrättslig bestämmelse som kriminaliserar matchfixning och annat spelfusk (prop. 2017/18:220 s. 226). Enligt 19 kap. 4 § spellagen kan den som otillbörligen vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel som omfattas av licenskrav enligt spellagen dömas för spelfusk till fängelse i högst två år.

Straffbestämmelsen skiljer sig åt från brotten olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel, eftersom spelfuskbrottet inte har till syfte att motverka olicensierat spel utan i stället syftar till att motverka sådan otillbörlig påverkan av utgången i ett spel om pengar som kan förekomma inom såväl olicensierat som licensierat spel (prop. 2017/18:221 s. 347 och 348). Med anledning av bestämmelsens ordalydelse ”spel som omfattas av licenskrav” påverkas den av förslaget om spellagens utvidgade tillämpningsområde. Genom den föreslagna ändringen kommer fler aktörer som erbjuder vadhållning online att anses tillhandahålla spel i Sverige och därmed omfattas av spellagens licenskrav. Sålunda kommer brottsrubriceringen spelfusk att kunna användas i fler fall än vad som är möjligt i dag. I praktiken innebär det att spelfuskbrott också kommer att kunna avse sådant onlinespel, t.ex. vadhållning online, som inte riktas till Sverige men som personer som vistas i Sverige kan delta i. Att ett förslag om att ersätta spellagens riktningskriterium med ett deltagarkriterium får den följden för spelfuskbrottet påtalades i promemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29). Den bedömningen som gjordes då var att det var en välkommen förändring av spelfuskbrottets tillämpningsområde.

Det motiverades bl.a. med att den nuvarande regleringen som bygger på riktningskriteriet riskerar att begränsa möjligheten att lagföra personer för spelfusk i vissa situationer utan att detta torde ha varit avsikten med den aktuella formuleringen (Ds 2021:29 s. 154 och 155). Ingen av remissinstanserna invände mot denna

bedömning. Det har inte heller inom ramen för det nuvarande utredningsuppdraget lämnats synpunkter om att spellagens ändrade tillämpningsområde får oönskade konsekvenser för spelfuskbrottet. Tvärtom får det anses rimligt och befogat att straffansvaret för spelfuskbrott omfattar otillbörlig påverkan av utgången i allt licenspliktigt spel enligt spellagen. Mot denna bakgrund finns det inte skäl att avvika från den bedömning som gjordes i nu nämnda promemoria.

8.3 Effekter för spelregleringen i övrigt och viss annan lagstiftning

Bedömning: De effekter som en utvidgning av spellagens tillämpningsområde får för spelregleringen i övrigt och annan berörd lagstiftning är önskvärda.

Skälen för bedömningen

Ett ändrat tillämpningsområde för spellagen får följder för bl.a. spelregleringen

I avsnitt 8.2 behandlas frågor om utformning av straffansvar för vissa brott. I detta avsnitt behandlas frågan hur man bör se på de effekter som förslaget får för övriga bestämmelser i spelregleringen och viss annan lagstiftning. Det är framför allt de bestämmelser som har till syfte att stänga ute olicensierat spel som påverkas av det utvidgade tillämpningsområdet, eftersom dessa bestämmelser är tillämpliga när ett spelbolag tillhandahåller spel utan *nödvändig licens*. Det utvidgade tillämpningsområdet innebär att fler tillhandahållanden av onlinespel kommer att kräva licens. Avslutningsvis ägnas detta avsnitt åt att kortfattat beröra de önskemål som förts fram i samband med utredningsarbetet om att ett nytt verktyg, i form av möjligheten att besluta om DNS-blockering³⁰, bör införas i spellagen.

I uppdraget att se över spellagens tillämpningsområde ingår att särskilt ta hänsyn till att förslagen ska bidra till att motverka

³⁰ En definition av begreppet DNS-blockering finns i avsnitt 6.2, not 14.

betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag. De överväganden som specifikt avser betalningar till och från olagligt spel behandlas i kapitel 9. I samma kapitel (avsnitt 9.2) redogörs även för behovet av att göra en följdändring av främjandeförbudet med anledning av den ändring av främjandebrottet som föreslås i avsnitt 8.2.

Bestämmelser med syfte att stänga ute olicensierat spel

En redogörelse för de bestämmelser som syftar till att stänga ute olicensierat spel finns i kapitel 4. Sammanfattningsvis avser dessa bestämmelser³¹:

- Förbudet mot att främja deltagande i olovligt spel, det s.k. administrativa främjandeförbudet (se avsnitt 4.3).
- Förbudet för spelprogramvaruleverantörer att samarbeta med någon som saknar nödvändig licens (se avsnitt 4.3).
- Förbudet mot reklam i radio och tv samt på videodelningsplattformar för spel som tillhandahålls utan nödvändig licens samt förbudet mot produktplacering och sponsring avseende spel utan nödvändig licens i samma mediekanaler (se avsnitt 4.3).
- Skyldigheten för betaltjänstleverantörer att blockera vissa kortbetalningar (se avsnitt 4.4)
- Möjligheten för Spelinspektionen att rikta förelägganden mot internetleverantörer om att upprätta varningsmeddelanden på en webbplats som tillhandahåller spel utan nödvändig licens (se avsnitt 4.5).
- Den generella möjligheten för Spelinspektionen att besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att spellagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas, t.ex. förbud riktade mot spelbolag som tillhandahåller olovligt spel eller förelägganden med anledning av att en aktör bryter mot det administrativa främjandeförbudet eller (se avsnitt 4.5).

³¹ I detta sammanhang undantas straffbestämmelserna avseende olovlig spelverksamhet och främjande av olovlig spelverksamhet eftersom dessa redan har behandlats i avsnitt 8.2.

- Skattskyldigheten för spelvinster som avser visst olicensierat spel (se avsnitt 4.6).

En ändring av spellagens tillämpningsområde i enlighet med förslaget i avsnitt 8.1 innebär att den uppsättning regler som sammanfattats ovan kommer att kunna användas för att motverka olicensierat onlinespel som kan spelas av personer som befinner sig i Sverige, till skillnad mot i dag när endast onlinespel som riktas till den svenska marknaden kan motverkas. Att dessa regler, som innehåller skarpa verktyg mot olicensierat spel alternativt incitament för att styra spelandet till licensierade alternativ, blir tillämpliga i fler fall än i dagsläget är en nödvändig förutsättning för att förslaget om spellagens utvidgade tillämpningsområde ska få god effekt.

Flera av de aktörer som lämnat synpunkter under utredningsarbetet har särskilt framhållit betydelsen av det administrativa främjandeförbudet och förbudet för spelprogramvaruleverantörer att samarbeta med spelbolag som saknar nödvändig licens när det gäller att öka kanaliseringen till licensierat spelande. Att dessa förbud får ett vidare tillämpningsområde i och med att spellagens tillämpningsområde utvidgas är därför positivt. I de fall de redovisade bestämmelserna ovan omfattar allt olovligt spel, dvs. såväl *spel utan nödvändig licens* som *otillåtet spel*, innebär förslaget om spellagens utvidgade tillämpningsområde även att otillåtet spel kommer att kunna motverkas i större utsträckning än i dag. Även denna effekt av spellagens utvidgade tillämpningsområde är positiv.

Avseende skattskyldigheten för vissa spelvinster innebär förändringen av tillämpningsområdet att vissa spelvinster som i dag är skattefria kommer att beskattas i inkomstslaget kapital. Det gäller om den som är obegränsat skattskyldig i Sverige har deltagit i ett olicensierat spel från Sverige.³² Detta är en välkommen konsekvens av att spellagens tillämpningsområde ändras, eftersom skattereglerna fungerar som ett incitament för att kanalisera svenskarnas spelande till licensierade alternativ.

Det finns vissa utmaningar i tillämpningen av ovan nämnda bestämmelser som syftar till att motverka olicensierat spel. Spelinspektionen har t.ex. mycket begränsade möjligheter att få beslut om förbud riktade mot spelbolag som tillhandahåller olovligt

³² Skattefrihet gäller dock fortfarande om den som är obegränsat skattskyldig i Sverige deltagit i onlinespelet när denne befunnit sig i ett annat land än Sverige.

spel verkställda utanför Sveriges gränser, varför myndigheten har valt att inte förena dessa beslut med viten. Samma verkställighets-svårigheter gäller för övriga förelägganden som myndigheten beslutar om, exempelvis med anledning av ett främjande av olovligt spel. Det är å andra sidan sannolikt vanligare att olika ageranden som utgör främjande av olovligt spel äger rum i Sverige, jämfört med själva tillhandahållandet av det olagliga onlinespelet. När det gäller beskattningen av spelvinster bygger den, precis som i dag, på att den skattskyldige självmant tar upp sina spelvinster i deklarationen.

Det är mot denna bakgrund viktigt att det finns en bredd i de verktyg och incitament som finns till för att styra spelet mot licensierade alternativ, och att dessa inte bara omfattar spelbolagen utan även andra aktörer som på olika sätt interagerar med spelbolagen. På detta sätt kan den sammanlagda effekten av regelverket fungera som ett effektivt påtryckningsmedel i arbetet med att stänga ute det olicensierade spelet från den svenska spelmarknaden.

Förutom att de bestämmelser som syftar till att stänga ute det olicensierade spelet blir tillämpliga i fler fall kommer det att bli enklare för både myndigheter och andra aktörer att tillämpa dessa. Bedömningen av vad som avses med nödvändig licens (eller liknande uttryck) förenklas betydligt. Bedömningen kan i de flesta fall, som framgår av avsnitt 8.1, göras genom att besöka webbplatsen i fråga från Sverige och kontrollera om det går att få tillgång till spelen. Detta underlättar för ansvariga myndigheter i deras tillsynsarbete, men även för spelbolag och aktörer som på olika sätt interagerar med spelbolagen. Det förenklar även för de konsumenter som spelar på den olicensierade marknaden att bedöma om spelvinsterna omfattas av skattskyldighet.

Sammanfattningsvis bedöms de effekter som följer av att spellagens tillämpningsområde utvidgas vara så väl önskvärda som nödvändiga. Effekterna får anses vara i linje med promemorians huvudförslag som syftar till att minska utbudet av olicensierade onlinespel i Sverige.

DNS-blockering

Det finns en bred samsyn bland de myndigheter och branschorganisationer som har bidragit till utredningsarbetet om att

förslaget att utvidga spellagens tillämpningsområde kommer att innebära att det olicensierade onlinespelet minskar och att kanaliseringsgraden ökar. Flera har emellertid framfört att det inte är tillräckligt att spelbolagen själva förväntas blockera internettrafik från Sverige till sina webbplatser. Det har därför lyfts fram att det i spellagstiftningen bör införas en möjlighet att besluta om DNS-blockering av webbplatser som tillhandahåller olagligt spel.

Frågan om DNS-blockering har övervägts i tidigare lagstiftningsärenden. I samband med omregleringen av spelmarknaden ansåg regeringen att någon sådan möjlighet inte skulle införas. Åtgärden ansågs vara alltför ingripande och skulle dessutom riskera att blockera tillgången även till sådant material som inte är avsett att omfattas av blockeringen (prop. 2017/18:220 s. 209–212). Regeringen intog samma ställning när frågan behandlades i propositionen En förstärkt spelreglering (prop. 2021/22:242 s. 31). Det framhölls samtidigt att regeringen följer utvecklingen av frågan om blockering av elektronisk kommunikation.

Att överväga ett införande av bestämmelser i spellagen som reglerar möjligheten att besluta om DNS-blockering faller utanför ramarna för detta utredningsuppdrag. Det kan dock konstateras att DNS-blockering är vanligt förekommande i andra europeiska länder, exempelvis i flera av de länder som ingår i den internationella utblicken i denna promemoria (se kapitel 6). Erfarenheter från dessa länder talar för att DNS-blockeringar kan ha god effekt och har lyfts fram som ett viktigt skäl för en hög kanaliseringsgrad i olika länder. Men det finns naturligtvis även utmaningar med ett sådant verktyg och det finns också olika sätt att kringgå blockeringen. Hur effektivt verktyg DNS-blockering är får vidare antas vara beroende av hur lagstiftningen i landet ser ut i övrigt. Det kan sammantaget finnas skäl att i ett annat sammanhang se över om de befintliga verktygen i spellagen bör kompletteras med möjligheten att besluta om DNS-blockering.

8.4 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Bedömning: Den föreslagna ändringen av spellagens tillämpningsområde och de ändringar av straffansvaret för vissa brott

som föreslås med anledning av det ändrade tillämpningsområdet är förenliga med EU-rätten.

Skälen för bedömningen

Ändringen av spellagens tillämpningsområde innebär en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster

Enligt EU-domstolens praxis står det klart att alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva friheten att tillhandahålla tjänster utgör en begränsning av den fria rörligheten i artikel 56 FEUF (se avsnitt 7.2).

Att utvidga spellagens tillämpningsområde enligt förslaget i avsnitt 8.1 innebär att fler tillhandahållanden av onlinespel kräver svensk licens än i dag och att tillhandahållanden av otillåtet onlinespel omfattas av spellagen i högre utsträckning. Detta innebär att de bestämmelser som syftar till att stänga ute det olicensierade spelet blir tillämpliga i fler fall (en redogörelse för dessa bestämmelser finns i kapitel 4). Dessa ändringar medför konsekvenser för de olicensierade spelbolag som verkar på den svenska marknaden genom att tillhandahålla speltjänster till konsumenterna i Sverige, men som inte riktar spelen till den svenska marknaden i spellagens mening. Den aktuella lagstiftningsåtgärden medför även konsekvenser för konsumenterna i Sverige som är mottagare av speltjänsterna och för aktörer som samarbetar med de aktuella spelbolagen genom att erbjuda olika tjänster.

För spelbolagens del innebär det föreslagna deltagarkriteriet att de behöver ansöka om svensk licens för att fortsätta tillhandahålla spel till personer som befinner sig i Sverige. Detta medför i sin tur att bolagen måste underkasta sig de regler som gäller enligt svensk spellagstiftning, t.ex. omsorgsplikten och andra bestämmelser som syftar till att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande. Detta kan vara betungande för spelbolagen och medföra kostnader. Licensplikten är också förknippad med kostnader i form av ansökningsavgift, tillsynsavgift och spelskatt enligt lagen om skatt på spel. De spelbolag som *inte* vill omfattas av spellagen behöver vidta ändamålsenliga och effektiva åtgärder för att förhindra att

personer som befinner sig i Sverige får tillgång till deras spel, vilket kan vara förknippat med vissa kostnader. Spelbolag som tillhandahåller otillåtet spel i Sverige måste upphöra med detta som en konsekvens av förslaget.

När det gäller konsumenter i Sverige kommer de, förutsatt att den aktuella lagändringen får önskat resultat, att ha tillgång till ett mer begränsat spelutbud utanför den licensierade marknaden än vad som är fallet i dag. Om de väljer att spela på de olicensierade onlinespel som trots allt finns tillgängliga i Sverige medför detta en skyldighet att betala skatt för spelvinsterna. För de aktörer som samarbetar med spelbolag, t.ex. genom att tillhandahålla betalningslösningar eller leverera spelprogramvara, innebär lagändringen att de kan behöva avhålla sig från sådana samarbeten i fler fall än vad som gäller enligt dagens reglering. Detta för att inte bryta mot främjandeförbudet eller förbudet för spelprogramvaruleverantörer att samarbeta med spelbolag utan nödvändig licens.

Sammanfattningsvis medför den föreslagna ändringen av spellagens tillämpningsområde en rad konsekvenser som utgör en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster i artikel 56 FEUF. För att vara förenlig med EU-rätten krävs det att begränsningen kan motiveras utifrån ett eller flera godtagbara intressen och är proportionerlig i förhållande till sina syften.

De syften som ligger till grund för begränsningen är godtagbara enligt EU-rätten

Förslaget att utvidga spellagens tillämpningsområde genom att ersätta dagens riktningsskriterium med ett deltagarkriterium innebär inga förändringar av det svenska licenssystemet som sådant eller av de syften som ligger till grund för detta system. Förslaget handlar i stället om att fler spelbolag som tillhandahåller onlinespel ska inordnas i det befintliga systemet. Av såväl det spelpolitiska målet som spellagens bestämmelser om de grundläggande kraven på spelverksamhet framgår att de syften som ligger till grund för den svenska spelregleringen bl.a. är att skapa ett starkt konsumentskydd, att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande och att spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet (se avsnitt 3.1). Målet med det aktuella lagförslaget är att licenssystemet ska fungera bättre, genom att begränsa tillgången till olicensierat onlinespel i

Sverige och styra efterfrågan till licensierade alternativ. Det är endast beträffande spelande som sker inom ramen för licenssystemet som staten kan utöva den kontroll som behövs för att upprätthålla ett starkt konsumentskydd samt motverka de negativa konsekvenserna av spelande och spelrelaterad brottslighet på ett effektivt sätt. Med andra ord sammanfaller syftena med att utvidga spellagens tillämpningsområde med de syften som ligger till grund för den svenska spelregleringen. Ett utökat tillämpningsområde kan nämligen leda till en högre grad av kanalisering av spelet till licensierade spelbolag.

EU-domstolen har i ett flertal avgöranden konstaterat att spel är förenat med höga risker för brott, spelberoende och överdrivna spelutgifter, samt att onlinespel är förenat med särskilda och högre risker än övriga spel (se avsnitt 7.3). Med anledning av den höga riskpotential som är förknippad med onlinespel, och den omständigheten att särskilt sårbara konsumenter är överrepresenterade bland dem som spelar olicensierat onlinespel i Sverige (se avsnitt 3.6), är syftet att skydda konsumenterna från negativa konsekvenser av spelande särskilt framträdande när det gäller den föreslagna ändringen av spellagens tillämpningsområde.

De olika syften som ligger till grund för den föreslagna lagändringen är alltså sådana syften som enligt EU-domstolens fasta praxis betraktas som tvingande skäl av allmänintresse och som kan motivera lagstiftningsåtgärder som i och för sig begränsar den fria rörligheten (se avsnitt 7.2). Bedömningen görs därför att de intressen som ligger till grund för det aktuella lagförslaget om spellagens tillämpningsområde är godtagbara enligt EU-rätten. Den omständigheten att förslaget också kan ge upphov till vissa skatteintäkter för staten medför ingen annan bedömning, eftersom detta inte är det huvudsakliga syftet med den föreslagna lagändringen (se avsnitt 7.2).

Allmänt om proportionalitetsbedömningen

Nationella åtgärder som begränsar den fria rörligheten måste, utöver att kunna motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, vara förenliga med proportionalitetsprincipen (se avsnitt 7.2). Frågan är därmed om förslaget att utvidga spellagens tillämpningsområde är

ägnat att säkerställa förverkligandet av de målsättningar som redogjorts för ovan och om det går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa målsättningar. Åtgärderna ska med andra ord vara både *lämpliga* och *nödvändiga* för att vara förenliga med EU-rätten. Åtgärderna ska dessutom vara icke-diskriminerande och på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodose de aktuella målen. Därtill måste unionsrättens allmänna principer respekteras.

Av EU-domstolens praxis framgår att medlemsstaterna ges ett relativt stort utrymme när det gäller att på spelområdet välja vilka åtgärder som är lämpliga för att uppnå de mål som eftersträvas. EU-domstolen har godtagit långtgående begränsningar av den fria rörligheten för tjänster om de verkligen är ägnade att uppnå de bakomliggande syftena. Dessutom har EU-domstolen framhållit att proportionalitetsbedömningen av nationella lagstiftningsåtgärder på spelområdet ska göras isolerat, dvs. utan hänsyn till hur andra medlemsstater har valt att utforma sin spellagstiftning (se avsnitt 7.2).

Utvidgningen av spellagens tillämpningsområde är en lämplig åtgärd

Av redogörelsen i kapitel 5 framgår att riktningskriteriet, som i dag avgränsar spellagens tillämpningsområde, är problematiskt av flera anledningar och därför behöver förtydligas och utvidgas. Ändringen av spellagens tillämpningsområde enligt förslaget i avsnitt 8.1 medför att onlinespelbolag som inte önskar söka licens i Sverige måste vidta åtgärder för att förhindra personer i Sverige från att kunna delta i deras spel. Detta bedöms leda till att utbudet av olicensierade onlinespel i Sverige tydligt minskar. För de spelbolag som inte självmant vidtar sådana åtgärder innebär det utvidgade tillämpningsområdet att samtliga bestämmelser som syftar till att stänga ute olicensierat spel, och som i flera fall ger skarpa verktyg och ingripandemöjligheter för Spelinspektionen och brottsbekämpande myndigheter, kommer att kunna tillämpas.

EU-domstolen har framhållit att det är förenat med svårigheter för ett enskilt land att upprätthålla sitt nationella regelverk när tjänster erbjuds via internet, särskilt när det sker över landsgränserna. Enligt domstolens synsätt bör sådana svårigheter emellertid inte tas till intäkt för att medlemsstaterna inte kan vidta

ensidiga åtgärder för att försöka kontrollera de onlinespel som tillhandahålls på medlemsstatens territorium (se avsnitt 7.3). EU-domstolens praxis ger alltså tydligt stöd för att en medlemsstats åtgärder i syfte att kontrollera onlinespel som är tillgängliga inom landets gränser kan vara lämpliga, även om de inte är fullt ut effektiva.

Spelinspektionens förbudsbeslut riktade mot olicensierade spelbolag som tillhandahåller speltjänster utan nödvändig licens kan inte verkställas utanför Sveriges gränser. Oaktat detta visar erfarenheter från Spelinspektionens tillsynsarbete att myndighetens förbudsbeslut har effekt. Spelinspektionen har mätt internettrafiken från Sverige till de aktuella webbplatserna före respektive efter att ett spelbolag blivit föremål för ett förbudsbeslut, och då kunnat konstatera att internettrafiken har minskat (Spelinspektionens lägesbild, s. 15 och 16). Det ska inte heller underskattas vilka effekter dessa beslut får genom att tydliggöra för andra aktörer, t.ex. betaltjänstleverantörer, vilka bolag som tillhandahåller olagligt spel i Sverige. Därtill utgör exempelvis skattskyldigheten för spelvinster avseende olicensierat spel som saknar nödvändig licens ett incitament för konsumenterna att välja licensierade alternativ. Sammantaget görs bedömningen att de incitament och verktyg som finns i spellagen och viss annan lagstiftning tillsammans ger tillräckligt goda förutsättningar för att kunna motverka det olicensierade spel som efter ändringen av spellagens tillämpningsområde kommer att vara olagligt.

Förslaget om att utvidga spellagens tillämpningsområde bedöms mot denna bakgrund öka kanaliseringen till licensierat spelande och är därför en lämplig åtgärd för skydda konsumenterna och motverka brottslighet.

Utvidgningen av spellagens tillämpningsområde är en nödvändig åtgärd

För att den föreslagna lagändringen ska vara proportionerlig krävs även att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningarna med åtgärden. Frågan är alltså om det finns några mindre ingripande åtgärder som medför samma effekt som den föreslagna ändringen av spellagens tillämpningsområde.

I avsnitt 8.1 har en alternativ utformning av det föreslagna deltagarkriteriet diskuterats, nämligen ett deltagarkriterium som träffar personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige i stället för personer som befinner sig i Sverige. Ett deltagarkriterium som baseras på bosättning i Sverige utgör en mindre ingripande åtgärd för olicensierade onlinespelbolag som önskar tillhandahålla spel i Sverige. De kan enligt en sådan reglering tillhandahålla spel till personer i Sverige så länge dessa inte är bosatta här i landet. Å andra sidan innebär en sådan reglering en begränsning av spelbolagens möjligheter att tillhandahålla spel till svenskar som befinner sig utomlands. Bedömningen är dessutom att regleringen inte utgör en lika effektiv åtgärd i arbetet mot det olicensierade onlinespelet, eftersom ett deltagarkriterium som bygger på bosättning är betydligt svårare att tillämpa i Spelinspektionens tillsynsarbete.

I avsnitt 8.1 har det även övervägts om det finns skäl att införa en bestämmelse som undantar visst tillhandahållande av onlinespel från spellagens utvidgade tillämpningsområde. En sådan undantagsregel skulle innebära en mindre ingripande åtgärd för en liten grupp spelbolag och dess kunder som tillfälligt vistas i Sverige. Bedömningen är dock att en sådan undantagsregel skulle leda till att huvudregeln får sämre effekt, eftersom undantaget kan användas för att försöka kringgå det svenska licenskravet.

Det bör slutligen framhållas att alternativet att behålla det nuvarande riktningskriteriet, även om det skulle kompletteras med en presumptionsregel, inte kan anses som en mindre ingripande åtgärd som svarar mot de syften som ligger bakom den föreslagna lagändringen. Sverige har nästan sju års erfarenhet av en spellagstiftning vars tillämpningsområde för onlinespelens del bygger på riktningskriteriet. Denna ordning har inte lett till en så hög kanaliseringsgrad som bedömdes möjlig i samband med omregleringen, dvs. minst 90 procent. Dessutom finns det indikationer på att kanaliseringsgraden är lägre än vad som tidigare uppskattats, och inget som tyder på en uppåtgående trend vad gäller kanaliseringsgraden. Tvärtom verkar den minska (se avsnitt 3.5). Det finns med andra ord ett reellt problem som motiverar lagstiftningsåtgärder och utvidgningen av spellagens tillämpningsområde är en åtgärd som är väl avpassad för att komma till rätta med detta problem.

Sammanfattningsvis är den föreslagna ändringen av spellagens tillämpningsområde en nödvändig åtgärd som inte går utöver vad som krävs för att uppnå syftet att öka kanaliseringen till licensierat spelande, och därigenom skydda konsumenterna och motverka brottslighet.

Övriga aspekter av proportionalitetsbedömningen

Den föreslagna ändringen av spellagens tillämpningsområde innebär att de spelbolag som kommer att omfattas av kravet på svensk licens, men inte gör det enligt den nuvarande regleringen, har samma möjligheter att verka på den svenska spelmarknaden som befintliga licenshavare för onlinespel. Det handlar alltså om en icke-diskriminerande lagstiftning som behandlar alla onlinespelbolag lika, oavsett om de är etablerade i eller utanför Sverige.

Det nya tillämpningsområdet avgränsas också på ett tydligare sätt än förut, vilket bidrar till ökad förutsebarhet och rättssäkerhet. Detta gäller inte bara för spelbolagen, utan också för de aktörer som inte får samarbeta med bolag som tillhandahåller olagligt spel.

Det aktuella lagförslaget överensstämmer med den skydds nivå som sedan tidigare har valts av den svenska lagstiftaren för spelområdet, men syftar till att fler tillhandahållanden av onlinespel ska inordnas i det svenska licenssystemet. Lagförslaget skapar på så sätt en mer heltäckande spelreglering där fler spelbolag konkurrerar på lika villkor. Detta bidrar till att upprätthålla legitimiteten i licenssystemet. Utvidgningen av spellagens tillämpningsområde bedöms mot denna bakgrund på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodose målen med den svenska spellagstiftningen.

Sammanfattningsvis bedöms förslaget om spellagens utvidgade tillämpningsområde vara i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. Av detta följer att förslaget är förenligt med EU-rätten.

Utformningen av straffansvaret för vissa brott

Förslaget om spellagens ändrade tillämpningsområde innebär att det straffbara området för brott mot spellagen och spelfuskbrottet även kommer att omfatta onlinespel som inte riktas till Sverige. Att det straffbara området utvidgas är således en följd av att spellagens

tillämpningsområde utvidgas, och kan inte ses som en självständig begränsning av den fria rörligheten för tjänster. Huvudfrågan när det gäller att bedöma förenligheten med EU-rätten är därför huruvida ändringen av tillämpningsområdet kan motiveras utifrån de krav som uppställs av EU-rätten. I detta avsnitt har bedömningen gjorts att så är fallet. Det bör dessutom framhållas att promemorians förslag i avsnitt 8.2 avseende straffansvar för brott mot spellagen innebär att det straffbara området begränsas i viss mån jämfört med utvidgningen av spellagens tillämpningsområde. Mot denna bakgrund bedöms förslagen vad gäller utformningen av straffansvaret, liksom förslaget om spellagens tillämpningsområde, förenliga med EU-rätten.

9 Betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag

9.1 Ett generellt förbud mot betalningsförmedling bör inte införas

Bedömning: Det bör inte införas något generellt förbud mot betalningsförmedling till olovligt spel.

Skälen för bedömningen

En utvidgning av spellagens tillämpningsområde bidrar till att stoppa betalningsflöden

Det i avsnitt 8.1 föreslagna ändrade tillämpningsområdet för spellagen innebär att fler spelbolag kommer att omfattas av lagen. Detta påverkar i sin tur de bestämmelser i spelregleringen som syftar till att stoppa betalningsflöden mellan svenska konsumenter och spelbolag som saknar nödvändig licens eller tillhandahåller spel som är otillåtna. Det gäller t.ex. främjandeförbudet, som bl.a. innefattar en skyldighet att under vissa förutsättningar stoppa betalningar till olovligt spel (3 kap. 7 § och 19 kap. 2 § spellagen), och skyldigheten att blockera vissa kortbetalningar (13 kap. 1 § spelförordningen). Som framhållits i avsnitt 8.3 skulle alltså de verktyg som redan finns i spelregleringen kunna användas i fler situationer om förslaget att utvidga spellagens tillämpningsområde genomförs. Det blir också lättare för betaltjänstleverantörer att avgöra vilka onlinespelbolag som tillhandahåller olovligt spel och därmed även lättare för dessa

att bedöma i vilka fall de riskerar att agera i strid med lagstiftningen genom att tillhandahålla betalningslösningar eller genomföra betalningstransaktioner till dessa bolag. På så sätt bidrar förslaget till att stoppa betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag.

Tidigare bedömningar i frågan om ett generellt förbud mot betalningsförmedling

Under utredningsarbetet har företrädare för spelbranschen framfört att det, utöver de befintliga verktygen, bör införas ett generellt betalningsförmedlingsförbud i spellagen, dvs. ett förbud som träffar all betalningsförmedling till och från olovligt spel. Ett sådant förbud skulle gälla oavsett om en betaltjänstleverantör i det enskilda fallet har kännedom om att en betalning avser spel som är otillåtet eller saknar nödvändig licens.

Regeringen behandlade frågan om ett generellt betalningsförmedlingsförbud i propositionen Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad (prop. 2022/23:33). Regeringen konstaterade då att ett generellt betalningsförmedlingsförbud har flera nackdelar. Den främsta nackdelen är att det är svårt för de enskilda betaltjänstleverantörerna att avgöra vilka betalningar som avser spel. Till skillnad mot vad som gäller för kortbetalningar, där detaljhandelskoden kan användas för att identifiera spelrelaterade överföringar, saknas det för andra typer av betalningar möjlighet att på ett enkelt sätt fastställa vilka som avser spel. Regeringen ansåg inte heller att det är rimligt att varje betaltjänstleverantör var för sig ska vidta utredningsåtgärder för att fastställa vilka betalningar de enligt ett generellt förbud är tvungna att blockera. En sådan ordning skulle vara både ineffektiv och kostnadsdrivande. Det skulle även kunna leda till att tillämpningen av regelverket skulle skilja sig åt mellan olika betaltjänstleverantörer (prop. 2022/23:33 s. 25 och 26). Regeringen ansåg därför att det inte skulle införas ett generellt förbud mot betalningsförmedling till spel som saknar nödvändig licens. Regeringens bedömning var densamma som i den underliggande promemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29). Majoriteten av remissinstanserna antingen delade bedömningen eller hade inte några synpunkter på den.

De skäl som tidigare anförts mot ett generellt förbud kvarstår

Det kan finnas klara fördelar med ett generellt och strängt betalningsförmedlingsförbud som ett verktyg i arbetet mot det olicensierade spelet. Det förutsätter att regleringen har förutsättningar att fungera i praktiken. Utifrån de kontakter som förevarit med myndigheter och branschorganisationer under arbetet med detta utredningsuppdrag är dock de skäl som regeringen anförde mot ett sådant förbud fortfarande aktuella. Även om flera företrädare för spelbranschen har framfört att de önskar ett förbud, har de inte presenterat något som talar emot ovan nämnda argument. Detta gäller inte minst det tyngst vägande argumentet mot ett sådant förbud, dvs. möjligheten att fastställa vilka betalningar som avser spel. Svårigheterna att avgöra vilka betalningar som avser spel föreligger, enligt Finansinspektionen och företrädare för betalningsbranschen, i lika hög grad i dag som vid regeringens behandling av frågan i december 2022. Finansinspektionen har förvisso uppgett att förutsättningarna i detta avseende kan se olika ut för olika typer av betaltjänstleverantörer. En kontoförvaltande betaltjänstleverantör, typiskt sett en bank, har generellt sett svårare att avgöra om betalningar avser spel jämfört med en betaltjänstleverantör som exempelvis tillhandahåller betalningslösningar till spelbolag. Det är således svårt att ställa samma krav på olika typer av betaltjänstleverantörer, vilket utgör ytterligare en komplikation om man skulle införa ett generellt betalningsförmedlingsförbud.

Vissa aktörer som förespråkar ett generellt betalningsförmedlingsförbud framhåller den norska regleringen som en förebild. Som framgår av avsnitt 6.2 bygger det norska betalningsförmedlingsförbudet på att betaltjänstleverantörerna har vetskap om att betalningstransaktionerna utgör insatser till eller utbetalningar från spelverksamhet som inte har tillstånd i Norge. Eftersom det krävs att betaltjänstleverantören har vetskap om vad betalningen avser liknar denna reglering alltså de betalningsblockeringar som betaltjänstleverantörer är skyldiga att göra enligt spellagens främjandeförbud (se mer om detta i avsnitt 9.2). I Norge finns det också bestämmelser som kompletterar betalningsförmedlingsförbudet och som fyller en viktig funktion i sammanhanget. Dessa bestämmelser möjliggör för den norska spelmyndigheten Lotteritilsynet att besluta om förelägganden mot betaltjänstleverantörer,

med innebörden att dessa företag måste avvisa betalningstransaktioner till ett utpekad spelbolag eller en annan aktör som genomför transaktioner å spelbolagets vägnar. Den norska regleringen av betalningsförmedling till olagligt spel bygger alltså på mer än ett ”enkelt” betalningsförmedlingsförbud.

Det finns mer att göra inom ramen för dagens regelverk

I spellagen fanns det tidigare bestämmelser om betalningsblockering som liknar de norska bestämmelserna om förelägganden mot betaltjänstleverantörer (se avsnitt 4.4). En viktig skillnad är dock att i Norge fattas besluten på myndighetsnivå, medan spellagens bestämmelser krävde beslut av förvaltningsdomstol efter ansökan av Spelinspektionen. De svenska bestämmelserna upphävdes den 1 juli 2023 och den ordning som gäller sedan dess bygger på spellagens främjandeförbud i kombination med vissa bestämmelser i spelförordningen (se avsnitt 4.4). I redovisningen av ett regeringsuppdrag från mars 2025 uppgav Spelinspektionen att dagens bestämmelser i spelförordningen, som bl.a. gäller vilken information myndigheten om möjligt ska ge till betaltjänstleverantörerna, har varit svåra att implementera. Spelinspektionen avser dock framöver att utöka och förtydliga informationen i myndighetens beslut. Det kan exempelvis handla om betalningsinformation som framkommer vid testköp (köp av speltjänster online under dold identitet enligt 18 kap. 9 a § spellagen), ett verktyg som enligt Spelinspektionen bidragit till att myndigheten har fått en djupare förståelse för olika betalningslösningar på den olicensierade spelmarknaden (Fi2025/00757 s. 10 och 11).

Det är av stor vikt att Spelinspektionen prioriterar och arbetar aktivt med tillsynen avseende främjandeförbudet i förhållande till betaltjänstleverantörer för att föra utvecklingen av praxis framåt. Det är också viktigt att Spelinspektionen, i enlighet med den uttalade avsikten i redovisningen av ovan nämnda regeringsuppdrag, utökar och förtydligar informationen i myndighetens beslut mot företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens eller betalningslösningar. Det kan exempelvis gälla uppgifter om vilka kontonummer som används vid betalningar av insatser eller vinster till eller från spelbolag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens. Detta

är en förutsättning för att betaltjänstleverantörerna i högre utsträckning än i dagsläget ska få kännedom om vilka betalningar som faktiskt avser olovligt spel och som de därför är skyldiga att blockera. Om de implementeringssvårigheter som Spelinspektionen nämner i redovisningen visar sig vara påtagliga, bör myndigheten analysera vad dessa svårigheter består i och föreslå hur de kan avhjälpas.

Det bör inte införas ett generellt förbud

Sammantaget görs bedömningen att det, i enlighet med vad som framförts ovan, fortfarande finns flera nackdelar med att införa ett generellt betalningsförmedlingsförbud i spellagen, som skulle gälla för samtliga betaltjänstleverantörer och oavsett om de i det enskilda fallet har kännedom om vad betalningen avser. Till detta kommer att den nuvarande regleringen, som bygger på att betalningsblockeringar genomförs inom ramen för främjandeförbudet, endast varit i kraft under förhållandevis kort tid. Det nuvarande systemet bör ges mer tid att utvecklas genom Spelinspektionens fortsatta tillsynsarbete. Det är därför inte i dagsläget lämpligt att införa ett generellt betalningsförmedlingsförbud för att motverka betalningar till olicensierat spel.

9.2 En justering av främjandeförbudet

Förslag: Det ska inte vara tillåtet, enligt spellagens administrativa främjandeförbud, att främja att personer som befinner sig i Sverige deltar i olovlig spelverksamhet. Att tillhandahålla betalningslösningar eller andra ekonomiska eller administrativa tjänster för spelverksamhet som är otillåten eller saknar nödvändig licens ska kunna utgöra ett främjande av olovligt spel även om tjänsten inte är specifikt utvecklad för spelbranschen.

Skälen för förslagen

Det bör vara förbjudet att främja att personer som befinner sig i Sverige deltar i olovligt spel

I 3 kap. 7 § spellagen regleras det administrativa främjandeförbudet (se avsnitt 4.3). Enligt denna bestämmelse är det förbjudet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Med främjande av olovligt spel avses samma sak i 3 kap. 7 § spellagen som i straffbestämmelsen om främjande av olovligt spel i 19 kap. 2 § spellagen (se prop. 2021/22:242 s. 133 och prop. 2017/18:220 s. 346). I avsnitt 8.2 föreslås att främjandebrottet ska justeras på så sätt att det tydliggörs vilka personers deltagande i spelet som det är otillåtet att främja, nämligen personer som befinner sig i Sverige. För att de handlingar som kan utgöra ett otillåtet främjande enligt spellagen även fortsättningsvis ska vara desamma enligt såväl främjandebrottet som det administrativa främjandeförbudet är det lämpligt att göra motsvarande justering i den nu aktuella bestämmelsen. I praktiken medför justeringen inte någon ändring av främjandeförbudets räckvidd jämfört med hur bestämmelsen tillämpas i dagsläget, men det blir tydligare att främjandehandlingar som saknar koppling till Sverige inte omfattas av förbudet.

Uttrycket främja bör få en vidare innebörd

Enligt flera förarbetsuttalanden utgör förmedling av betalningar till eller från olovligt spel *inte* ett främjande om förmedlingen sker genom s.k. normala betalningsuppdrag som utförs av bl.a. banker (se t.ex. prop. 1993/94:182 s. 78. och prop. 2017/18:220 s. 222). Enskilda betalningsöverföringar som utförs *med kännedom* om att dessa avser olovligt spel bör dock bedömas som ett främjande (Ds 2021:29 s. 94 och prop. 2022/23:33 s. 25).

Spellicensutredningen gjorde bedömningen att det inte borde vara tillåtet att tillhandahålla betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen och *därigenom ha kännedom* om kundens avsikt med en sådan tjänst (SOU 2017:30 del 2 s. 94).

Regeringen uttalade dock i den efterföljande propositionen att ekonomiska eller administrativa tjänster, t.ex. betalningslösningar, som används för att tillhandahålla en olovlig spelverksamhet utgör ett främjande *endast* om dessa är utvecklade specifikt för spelbolag och syftar till att underlätta för spelbolaget att tillhandahålla spelet till spelarna (prop. 2017/18:220 s. 222). Regeringens uttalande fick stor betydelse i ett mål mellan Spelinspektionen och en betaltjänstleverantör som tillhandahållit en betalningslösning till utländska spelbolag som saknade licens i Sverige. Förvaltningsrätten kom fram till att betaltjänstleverantörens agerande inte utgjorde ett främjande, eftersom den aktuella tjänsten varit huvudsakligen standardiserad (Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 22 maj 2024 i mål nr 5684-23, det s.k. Zimplermålet). Domen överklagades till kammarrätten som inte gjorde någon annan bedömning (Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 februari 2025 i mål nr 1859-24). Nämda förarbetsuttalande innebär sannolikt att domstolarna även framöver gör samma tolkning av främjandeförbudets räckvidd.

Förarbetsuttalandet om *specifikt utvecklade tjänster för spelbolag* kan alltså begränsa främjandeförbudets räckvidd avsevärt för vissa typer av tjänster. Fokus riskerar att hamna på om tjänsten är specifikt utvecklad för spelbranschen i stället för att bedöma om den som tillhandahåller tjänsten haft kännedom om att den ska användas vid olovligt spel. Under utredningsarbetet har flera myndigheter och andra aktörer gett uttryck för att detta är en ordning som inte är tillfredsställande. Spelinspektionen har framhållit att det, såvitt myndigheten känner till, inte finns några betalningslösningar eller liknande tjänster som är *specifikt* utvecklade för spelbranschen. Det finns inte heller någon närmare förklaring i förarbetena till varför det bör krävas att betalningslösningar och andra liknande tjänster ska vara specifikt utvecklade för spelbolag. Det framstår vidare som ologiskt att en betaltjänstleverantör som tillhandahåller en betalningslösning till ett spelbolag ska kunna göra det *med vetskap* om att tjänsten kommer att användas vid olagligt spel, så länge det rör sig om en tjänst som även erbjuds till aktörer utanför spelbranschen.

Ovan nämnda förarbetsuttalande riskerar sammanfattningsvis att leda till otillfredsställande avgränsningar av främjandeförbudet. Det påverkar i sin tur vilket genomslag som förslagen i avsnitt 8.1 om spellagens utvidgade tillämpningsområde kommer att få. Som redovisas i avsnitt 3.6.1 kan förekomsten av enkla och smidiga

betalningslösningar på webbplatser som tillhör olicensierade spelbolag vara av stor betydelse för svenska konsumenter när de väljer att spela utanför licenssystemet. Det är därför nödvändigt att utforma främjandeförbudet på ett ändamålsenligt sätt för att begränsa spelbolags tillgång till betalningslösningar och andra liknande tjänster.

Mot bakgrund av det ovan anförda bör främjandeförbudet utvidgas på så sätt att det i fler fall än i dag ska vara otillåtet att tillhandahålla betalningslösningar och andra liknande tjänster för spelverksamhet som är otillåten eller saknar nödvändig licens. Det bör gälla när den som tillhandahåller tjänsten har haft kännedom om spelbolagets avsikt med den aktuella tjänsten, dvs. att tjänsten kommer att användas för att underlätta tillhandahållande av olovligt spel i Sverige. Det har däremot ingen betydelse om den aktuella tjänsten är specifikt utvecklad för spelbranschen eller inte. Det är vidare, till skillnad mot vad som gäller för förmedling av enskilda betalningar, inte nödvändigt att bedöma en betaltjänstleverantörs kännedom vid varje enskild betalning. Det är tillräckligt om den som tillhandahåller tjänsten har kännedom om att tjänsten som sådan används för att underlätta deltagande i olovligt spel för att agerandet ska kunna utgöra ett otillåtet främjande.

9.3 En ny presumtionsregel

Förslag: Den som förmedlar en insats eller en vinst till eller från spelverksamhet som är otillåten eller saknar nödvändig licens ska utgå från att personer som deltar i spelet gör detta från Sverige, om personen är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige. Endast om det framgår att personen deltar i spelet från utlandet ska presumtionen kunna brytas.

Skälen för förslaget

I remissyttrande över förslagen i promemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29) framförde Svenska Bankföreningen synpunkter på förslaget om spellagens ändrade tillämpningsområde. Promemorians förslag innebär, liksom

förslaget i denna promemoria, att alla onlinespel som kan spelas av personer i Sverige ska anses tillhandahållna här. Bankföreningen ansåg att det var positivt att oklarheterna i den befintliga lagstiftningen, dvs. att en betaltjänstleverantör med hjälp av olika kriterier ska bedöma om ett spelbolag kan anses rikta sig mot den svenska marknaden, försvann. Bankföreningen framhöll dock att även den föreslagna definitionen riskerade att leda till tillämpnings-svårigheter, eftersom betalarens geografiska placering som regel inte är känd för betaltjänstleverantören när en betalning initieras. Bankföreningen efterlyste därför ett klagörande av vilka åtgärder som betaltjänstleverantörer behöver vidta i olika situationer (Fi2021/03145).

Bankföreningen har under utredningsarbetet uppgett att den redovisade problematiken fortfarande föreligger. Det finns ingen ny teknik som i dagsläget möjliggör för betaltjänstleverantörer att inom ramen för betalningssystemet avgöra var en kund befinner sig när en betalning initieras, vilket också har bekräftats av Finansinspektionen. Betaltjänstleverantörerna har således inte samma möjlighet som spelbolagen att genom IP-adresser lokalisera kunderna.

Swedish FinTech Association har framfört liknande synpunkter som Bankföreningen. Den situation som de båda branschorganisationernas synpunkter tar sikte på är bedömningen av i vilka fall en betaltjänstleverantör främjar olovligt spel genom att förmedla enskilda betalningstransaktioner mellan en svensk kund och ett spelbolag. Swedish FinTech Association har också påpekat att även om det är känt för betaltjänstleverantören att spelbolaget tillhandahåller olovligt spel i Sverige kan kunden i enskilda fall befinna sig utomlands. Eftersom kunden i sådana fall inte deltar i olovligt spel utgör betaltjänstleverantörens betalningsförmedling inte ett främjande av deltagande i olovligt spel.

Den situation som Swedish FinTech Association lyfter fram kan visserligen förekomma men får betraktas som en undantags-situation. Det är nämligen betydligt mer sannolikt att personer som bor i Sverige spelar olicensierat onlinespel här i landet än att de gör det utomlands. Det är därför rimligt att anta att betalningar mellan personer som är bosatta i Sverige och spelbolag som tillhandahåller olovligt spel som utgångspunkt avser deltagande i det olovliga spelet, och att förmedlingen av sådana betalningar alltså kan utgöra ett otillåtet främjande.

Det är tänkbart att betaltjänstleverantörerna delar detta synsätt och självmant väljer att blockera betalningar i den ovan beskrivna situationen. Det kan av denna anledning ifrågasättas om det finns ett behov av en särskild reglering som tar sikte på denna fråga. Å andra sidan är det möjligt att avsaknad av en sådan reglering leder till att tillämpningen av regelverket skiljer sig åt mellan olika betaltjänstleverantörer. Det är vidare möjligt att en del av betaltjänstleverantörerna regelmässigt kommer att avstå från att blockera betalningar trots kännedom om att betalningarna avser ett spelbolag som tillhandahåller olovligt spel i Sverige, med hänvisning till att kunden skulle kunna befinna sig utomlands. Detta skulle gå stick i stäv med den uttalade ambitionen att spellagens nya tillämpningsområde ska bidra till att motverka betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag. Det är vidare viktigt att spellagen innebär en så tydlig reglering som möjligt för betaltjänstleverantörerna, så att dessa inte riskerar att agera i strid med betaltjänstlagens regler om när en betaltjänstleverantör får vägra att utföra betalningar (5 kap. 33 § lagen om betaltjänster).

För att säkerställa att främjandeförbudet får önskvärt genomslag är det lämpligt att införa en presumtionsregel, som gäller vid betalningsförmedling och bygger på att aktörer som förmedlar enskilda betalningar ska förutsätta att kunder som bor eller stadigvarande vistas i Sverige deltar i spel från Sverige. Med en sådan regel ska betaltjänstleverantörer som utgångspunkt stoppa betalningar mellan svenska kunder, dvs. kunder som är bosatta i Sverige, och spelbolag som tillhandahåller olovligt spel i Sverige. Enligt vad som framgår i avsnitt 9.2 förutsätter denna skyldighet att den aktuella betaltjänstleverantören har kännedom om att betalningen avser ett spelbolag som tillhandahåller olovligt spel. Presumtionen bör endast kunna brytas om det framgår att personen i fråga deltar i spelet från ett annat land än Sverige. För att detta ska anses framgå krävs att det finns konkreta omständigheter som talar för att personen befinner sig utanför Sverige. I normalfallet är det tillräckligt om personen uppger att den vistas utomlands och uppgiften är övertygande eller, om det anses behövt, uppgiften får stöd av någon form av underlag.

9.4 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Bedömning: Förslagen om en justering av främjandeförbudet och en ny presumtionsregel i anslutning till främjandeförbudet är förenliga med EU-rätten.

Skälen för bedömningen

I samband med införandet av det administrativa främjandeförbudet i spellagen uttalade regeringen att den svenska spelregleringen bygger på sådana godtagbara skäl som krävs för att göra avsteg från friheten att tillhandahålla tjänster i artikel 56 FEUF och att främjande av olovligt spel måste kunna förbjudas för att kunna upprätthålla det svenska licenssystemet (prop. 2021/22:242 s. 47). Den justering av främjandeförbudet som nu föreslås innebär en viss utvidgning av förbudets räckvidd. Ändringen motiveras av samma syften som ligger till grund för spelregleringen i stort, varav syftet att skydda konsumenterna mot negativa konsekvenser av spelande är särskilt framträdande. Behovet av att justera främjandeförbudet har framkommit genom den praktiska tillämpningen av det nuvarande förbudet, som i vissa fall har fått orimliga konsekvenser. Förslaget bedöms som en lämplig åtgärd i förhållande till de bakomliggande syftena. Det bedöms vidare inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de aktuella målen och det är utformat på ett icke-diskriminerande sätt. Sammanfattningsvis görs bedömningen att den föreslagna justeringen av främjandeförbudet är förenlig med EU-rätten.

Förslaget om införande av en presumtionsregel i anslutning till främjandeförbudet syftar till att främjandeförbudet, som har bedömts vara förenligt med EU-rätten, ska kunna fungera effektivt. Presumtionsregeln kan inte anses medföra någon ytterligare begränsning av den fria rörligheten för tjänster jämfört med vad som är fallet med dagens reglering. Dagens reglering utgår ifrån om det aktuella onlinespelet riktas till Sverige eller inte och tar inte hänsyn till var en spelare befinner sig när denne deltar i spelet. Det innebär att en betaltjänstleverantör som har kännedom om att en betalning mellan en svensk kund och ett spelbolag avser olovligt spel är skyldig att blockera betalningen oavsett var kunden befinner sig. Den

föreslagna presumtionsbestämmelsen innebär att utgångspunkten vid betalningar som avser olovligt spel i stället kommer att vara spelarens bosättningsland. Därtill kommer den viktiga skillnaden att en svensk kund kan bryta presumptionen genom att visa att denne befinner sig utomlands. Om så sker utgör främjandeförbudet inte ett hinder mot att betaltjänstleverantören förmedlar betalningen. Mot denna bakgrund bedöms även detta förslag vara förenligt med EU-rätten.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Bedömning: Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

Eftersom de föreslagna lagändringarna syftar till att skydda konsumenterna på den svenska spelmarknaden och motverka brottslighet i samband med spel är det angeläget att de kan träda i kraft så snart som möjligt. När det gäller ändringen av spellagens tillämpningsområde måste aktörer i spelbranschen få viss tid på sig att göra nödvändiga anpassningar av sin verksamhet. I vissa fall kan detta innebära att anpassa verksamheten enligt den svenska spelregeringen i sin helhet för att kunna ansöka om och beviljas svensk licens. I andra fall kan det handla om att vidta åtgärder för att hindra personer i Sverige från att kunna ta del av spelen.

Även andra aktörer som i dagsläget samarbetar med sådana onlinespelbolag som genom lagändringarna kan anses sakna nödvändig licens kan behöva viss tid för att anpassa sin verksamhet. Promemorians lagförslag kommer dessutom att behöva anmälas till EU-kommissionen enligt anmälningsdirektivet, vilket innebär en s.k. frysningsperiod på minst tre månader. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de övriga återstående stegen i lagstiftningsprocessen bör lagändringarna träda i kraft den 1 januari 2027.

Lagändringarna bedöms inte vara sådana att de motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

11 Konsekvenser

Syfte och alternativa lösningar

Olicensierat onlinespel förekommer i stor omfattning i Sverige. En stor andel av det olicensierade spelandet sker på webbplatser som inte är olagliga i spellagens mening. Det innebär att de verktyg som finns i spellagstiftningen och viss annan lagstiftning i många fall inte kan användas för att motverka det olicensierade spelet. Spellagens tillämpningsområde för onlinespel, som innefattar en bedömning av om ett enskilt onlinespel riktar sig till Sverige, medför dessutom tolknings- och tillämpningssvårigheter för såväl myndigheter som andra aktörer (se mer om den aktuella problematiken i kapitel 2, 3 och 5).

I denna promemoria föreslås dels att spellagens tillämpningsområde ska utvidgas och förtydligas när det gäller vilka tillhandahållanden av onlinespel som omfattas av lagen, dels att lagens främjandeförbud ska justeras och kompletteras med en presumtionsregel som gäller vid betalningsförmedling. Som en följd av att tillämpningsområdet utvidgas föreslås att straffansvaret för brotten olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel ska justeras. Syftet med de föreslagna lagändringarna är att göra det möjligt att på ett mer effektivt sätt än i dag stänga ute olicensierat onlinespel från den svenska spelmarknaden. Genom förslagen förväntas utbudet av olicensierade onlinespel minska tydligt och kanaliseringen till licensierade alternativ öka. Det bidrar till att de intressen som ligger bakom den svenska spelregleringen värnas, bl.a. att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet.

I kapitel 8 och 9 redovisas de överväganden som har gjorts kring hur problemen med den nuvarande utformningen av spellagens tillämpningsområde kan åtgärdas. I avsnitt 8.1 redogörs för olika sätt att utforma tillämpningsområdet på och varför det föreslagna deltagarkriteriet är den lämpligaste lösningen, medan avsnitt 8.2 innehåller motsvarande överväganden avseende straffansvaret för vissa brott. I avsnitt 9.1–9.3 analyseras vilka åtgärder som behövs för att ytterligare motverka betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag, varvid en justering av främjandeförbudet och en ny presumtionsregel har föreslagits. En alternativ lösning i form av ett generellt betalningsförmedlingsförbud har övervägts, men har inte bedömts som en lämplig åtgärd i dagsläget.

Om inget av promemorians lagförslag genomförs kommer utbudet av olicensierade onlinespel fortsätta att vara stort och lättillgängligt för svenska konsumenter. Det kan därmed förväntas att en relativt stor andel av svenska konsumenters spelande på onlinespel, sett till omsättningen, även fortsättningsvis kommer att ske på den olicensierade marknaden. Det finns också en risk att det olicensierade spelandet ökar ytterligare och att kanaliseringsgraden minskar jämfört med i dag (se redogörelsen för olika mätningar och utvecklingen av kanaliseringsgraden i avsnitt 3.5). På sikt kan en sådan utveckling bidra till att legitimiteten i det svenska licenssystemet urholkas. För vissa konsumenter innebär alternativet att inte vidta några lagstiftningsåtgärder särskilt stora risker. Det gäller framför allt för sårbara konsumentgrupper, t.ex. spelare som har stängt av sig i Spelpaus.se på grund av problem att begränsa sitt spelande samt unga och minderåriga spelare.

Förslagets förenlighet med målet för spelpolitiken och målet för samhällets insatser mot spelberoende

Förslagen i denna promemoria bedöms vara i linje med målet för spelpolitiken och målet för samhällets insatser mot spelberoende. Målet för spelpolitiken är att spelmarknaden ska vara sund och säker under offentlig kontroll. Intäkter till det allmänna ska värnas och det ska finnas goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög

säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2017/18:220, bet. 2017/18:KrU8, rskr. 2017/18:363). Målet för samhällets insatser mot spelberoende är att minska skadeverkningarna av överdrivet spelande (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). De föreslagna lagändringarna syftar till att öka den offentliga kontrollen av spel om pengar som svenska konsumenter deltar i online, för att på så sätt kunna arbeta mer effektivt för att minska brottslighet i samband med spel, stärka konsumentskyddet och motverka negativa konsekvenser av spelande.

Konsekvenser för spelmarknaden

Förslaget om spellagens tillämpningsområde innebär ett tydligt skifte i vilka tillhandahållanden av onlinespel som omfattas av svensk spellagstiftning. Genom det förtydligade och utvidgade tillämpningsområdet försvinner den gråzon som i dagsläget finns på den svenska spelmarknaden mellan den lagliga marknaden och den olagliga marknaden. Lagändringen medför att alla spelbolag som verkar på den svenska spelmarknaden genom att tillhandahålla sina spel till personer i Sverige måste ha svensk licens. De spelbolag som omfattas av spellagen men inte följer bestämmelserna om bl.a. licenskrav tillhandahåller olagligt spel.

Syftet med den nya och strängare regleringen är att värna de intressen som ligger till grund för den svenska spelregleringen i stort. Särskilt framträdande är intresset av att stärka skyddet för konsumenterna och att motverka de negativa konsekvenserna av spelande. Att olicensierat onlinespel som är tillgängligt för spelare i Sverige betraktas som olagligt spel sänder en viktig signal om att lagstiftaren ser allvarligt på riskerna med spel som sker utanför licenssystemet. Det medför också att olicensierat onlinespel kan stängas ute på ett mer effektivt sätt. Detta bidrar i sin tur till att upprätthålla legitimiteten i licenssystemet och ökar förutsättningarna för mer rättvis konkurrens för de licensierade spelbolag som tillhandahåller onlinespel på den svenska spelmarknaden.

Svårigheterna med att reglera och kontrollera onlinespel som tillhandahålls från andra länder än Sverige ska inte förringas. Det kan inte heller bortses från risken att vissa konsumenter försöker kringgå blockeringar som införts av spelbolagen i syfte att förhindra deltagande i spel från Sverige. Den föreslagna ändringen av spelagens tillämpningsområde kommer således inte att leda till att olicensierat onlinespel motverkas fullt ut. Bedömningen görs dock att förslaget, i kombination med justeringen av främjandeförbudet och införandet av den kompletterande presumtionsregeln, kommer att medföra att utbudet av olicensierade onlinespel i Sverige minskar tydligt. Spelkonsumenterna kommer därmed att i högre grad än i dag att vara hänvisade till licensierade alternativ. Den nya regleringen bedöms därför få en tydlig positiv effekt på kanaliseringsgraden. Denna bedömning delas av Spelinspektionen och flera av de företrädare för spelbranschen som bidragit i utredningsarbetet. Det är förvisso inte möjligt att närmare beräkna hur många procent kanaliseringsgraden kommer att öka om förslagen i denna promemoria genomförs. Under utredningsarbetet har olika uppfattningar framförts. BOS har exempelvis framfört att förslaget att utvidga spellagens tillämpningsområde bör leda till att kanaliseringen ökar med 2 till 3 procentenheter. Andra aktörer, bl.a. Spelinspektionen, har sett framför sig en något högre ökning av kanaliseringsgraden. Oavsett vilken uppfattning som läggs till grund för bedömningen måste det beaktas att denna promemoria även innehåller vissa kompletterande förslag, vilket innebär att påverkan på kanaliseringen bör bli något högre än de antaganden de olika aktörerna har gjort. Det är också viktigt att framhålla att omfattningen av spelandet är sådan att även enstaka procentenheter har stor betydelse i praktiken. Vilken effekt förslaget faktiskt får på kanaliseringsgraden bör naturligtvis följas upp noga av såväl regeringen som Spelinspektionen efter att de föreslagna lagändringarna har trätt i kraft. Uppföljningen bör i huvudsak kunna ske genom att Spelinspektionen fortsätter att årligen göra uppskattningar av kanaliseringsgraden.

Utöver de mer generella konsekvenserna för den svenska spelmarknaden, som beskrivits ovan, får lagförslagen framför allt konsekvenser för konsumenter, olicensierade onlinespelbolag, aktörer med anknytning till spelbranschen och Spelinspektionen i dess egenskap av tillsynsmyndighet.

Konsekvenser för konsumenterna

Förslagen i promemorian bedöms medföra effekter i form av ett minskat utbud av olicensierade onlinespel i Sverige. Genom att det blir svårare för konsumenter i Sverige att delta i olicensierade onlinespel stärks konsumentskyddet och möjligheterna att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande ökar. När en högre andel av de svenska spelarna spelar på licensierade alternativ kommer fler att omfattas av de skyddsmekanismer som finns inbyggda i den svenska spelregleringen, t.ex. omsorgsplikten, insättningsgränser och bonusbegränsningar. För spelare som stängt av sig i Spelpaus.se för att de vill sluta spela kan förslagen innebära ett ökat skydd, eftersom det blir svårare att spela på olicensierade alternativ under avstängningsperioden. Webbplatser som erbjuder skinbetting utgör en stor andel av det olicensierade spelutbudet online. Skinbetting spelas nästan uteslutande av unga spelare och det är vanligt förekommande med bristfälliga ålderskontroller. Förslagen i promemorian innebär att dessa spel kommer att bli mer svårtillgängliga och de medför således ett ökat skydd mot negativa konsekvenser av spelande för såväl minderåriga som unga spelare.

Enskilda spelare kan uppfatta det som negativt att olicensierade onlinespel blir mindre tillgängliga i Sverige, eftersom de själva vill kunna välja vilka spel de deltar i. Detta måste dock vägas mot målet att skydda det breda konsumentkollektivet. Det kan vidare tänkas att vissa spelare kommer att försöka kringgå spelbolagens åtgärder för att förhindra deltagande i spel från Sverige. Det är ofrånkomligt att vissa spelare också kommer att lyckas kringgå regleringen och för dessa uppnås inget ökat skydd med anledning av lagförslagen i denna promemoria. De spelare som väljer att spela på de olicensierade onlinespel som trots allt kommer att vara tillgängliga i Sverige är skyldiga att betala inkomstskatt för spelvinsterna, förutsatt att spelarna gör en nettovinst under beskattningsåret.

De onlinespelbolag som inte vill omfattas av den svenska spelregleringen måste vidta åtgärder för att förhindra att personer som befinner sig i Sverige deltar i spelet. Ett sätt för spelbolagen att göra detta är att lokalisera var konsumenterna befinner sig med hjälp av deras IP-adresser, för att sedan blockera spelare med svensk IP-adress. IP-adresser kan i många fall anses vara personuppgifter enligt

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning). Ett spelbolag som behandlar IP-adresser i syfte att säkerställa att bolaget inte tillhandahåller spel i Sverige bör generellt sett kunna motivera behandlingen utifrån den rättsliga grunden *intresseavvägning* i artikel 6.1 f EU:s dataskyddsförordning. Det ska även noteras att behandling av IP-adresser i olika syften är vanligt förekommande i spelbranschen redan i dagsläget, enligt uppgifter från de företrädare från branschen som bidragit i utredningsarbetet. De konsekvenser för konsumenternas personliga integritet som förslaget om spellagens ändrade tillämpningsområde medför bedöms mot denna bakgrund vara begränsade.

Konsekvenser för spelbolagen och aktörer med anknytning till spelbranschen

Olicensierade spelbolag

Förslaget om spellagens utvidgade tillämpningsområde påverkar framför allt de olicensierade spelbolag som i dagsläget tillhandahåller spel till konsumenter i Sverige utan att rikta sig till den svenska marknaden och som efter utvidgningen av spellagens tillämpningsområde behöver vidta åtgärder för att inte bryta mot svensk lagstiftning. Med hänsyn till den typ av verksamhet som dessa spelbolag bedriver går det varken att uppskatta hur många bolag det rör sig om eller hur stora dessa är.

De aktuella bolagen får genom införandet av ett deltagarkriterium en enkel och tydlig regel att förhålla sig till. Spelbolag som tillhandahåller ett spel som kan få svensk licens kan antingen ansöka om svensk licens eller vidta åtgärder för att förhindra att personer i Sverige kan delta i deras onlinespel. För spelbolag som tillhandahåller ett otillåtet spel som inte kan få licens i Sverige finns dock bara det sistnämnda alternativet. Alternativet att ansöka om svensk licens och därigenom behöva anpassa sin verksamhet efter de höga svenska kraven kan uppfattas som

betungande, särskilt för onlinespelbolag som har som sin affärsidé att verka i den gråzon på den svenska spelmarknaden som dagens riktningskriterium gett upphov till. Med en svensk licens följer också kostnader för ansökningsavgifter m.m. och skyldigheten att betala spelskatt. Villkoren är dock desamma för alla licenshavare och en svensk licens gör det möjligt för spelbolagen att nå fler kunder i Sverige. Den tid som kan behövas för att vidta ovan beskrivna anpassningar har beaktats när det gäller förslaget om vid vilken tidpunkt de aktuella lagändringarna ska träda i kraft.

De olicensierade onlinespelbolag som i dag har svenska kunder och som till följd av förslaget vidtar åtgärder för att förhindra spelande från Sverige kan drabbas av intäktsförluster. Hur stora förluster det rör sig om beror på hur stora intäkter som bolaget i dagsläget får från svenska spelare och det kan variera stort. Det bör dock påpekas att de allra flesta onlinespelbolag som finns i världen vare sig riktar sig till Sverige eller har kunder i Sverige. De kommer därför inte drabbas av några intäktsförluster med anledning av förslaget.

De åtgärder som spelbolagen behöver vidta för att förhindra spelande från Sverige kan innebära vissa kostnader för bolagen. Det är dock vanligt förekommande i branschen att spelbolag inhämtar information om kundernas IP-adresser för att kontrollera var kunderna befinner sig, t.ex. för att inte bryta mot andra länders spelregleringar. Många spelbolag har därför sannolikt redan de grundläggande tekniska verktyg som behövs för att säkerställa att konsumenter i Sverige inte kan delta i deras onlinespel. I takt med teknikutvecklingen kan dessa behöva anpassas och utvecklas. Kraven som ställs på de olicensierade spelbolagen i detta hänseende bedöms som rimliga med hänsyn till de intressen som ligger bakom den föreslagna regleringen.

De olicensierade onlinespelbolag som varken ansöker om licens eller vidtar åtgärder för att förhindra spelande från Sverige kommer att tillhandahålla spel i Sverige under straffhot. De kan bli föremål för beslut om förbud från Spelinspektionen och komma att påverkas negativt av att olika samarbetspartners, t.ex. spelprogramvaruleverantörer, avslutar sina samarbeten med bolagen. Dessa konsekvenser är en önskvärd effekt av den föreslagna regleringen, eftersom de fungerar som ett påtryckningsmedel för att förmå

spelbolagen att upphöra med det olagliga tillhandahållandet av onlinespel i Sverige.

Licenshavare

Förslaget om spellagens ändrade tillämpningsområde påverkar inte de befintliga svenska licenshavarna direkt. För licenshavarna gäller samma regler som i dag även enligt de föreslagna lagändringarna. Den minskade tillgången till olicensierade onlinespel i Sverige kan dock komma att leda till ett ökat spelande på den licensierade marknaden och en del av detta spelande kommer sannolikt att ske hos de befintliga licenshavarna. Det är i huvudsak spelbolag som har licens för kommersiellt onlinespel eller vadhållning som påverkas på detta sätt. I dagsläget finns det 64 aktörer som har en aktiv licens för kommersiellt onlinespel och 58 aktörer har sådan licens för kommersiell vadhållning. Ett flertal aktörer har licens för både kommersiellt onlinespel och vadhållning. Dessa licenshavare kan alltså påverkas indirekt av förslaget genom att deras intäkter ökar. Samtidigt kan en viss del av det ökande spelandet inom licenssystemet komma att ske hos nya licenshavare, dvs. aktörer som efter lagändringarna väljer att ansöka om licens i Sverige. Oavsett hur spelandet fördelar sig mellan befintliga licenshavare och nya licenshavare, kommer licenshavarna att konkurrera på mer rättvisa villkor än i dag, eftersom konkurrensen från olicensierade onlinespelbolag minskar. Förslaget bedöms uteslutande medföra positiva effekter för licenshavarna.

Betaltjänstleverantörer

Förslaget om spellagens utvidgade tillämpningsområde påverkar betaltjänstleverantörer som på olika sätt interagerar med olicensierade spelbolag. I dagsläget omfattas ca 1 500 betaltjänstleverantörer av lagen om betaltjänster.³³ Genom införandet av

³³ 90 svenska banker (inklusive medlemsbanker och sparbanker), 38 svenska kreditmarknadsbolag, 683 filialer och gränsöverskridande verksamhet för utländska banker och kreditmarknadsbolag (inklusive betydande filialer), 51 betalningsinstitut, 6 e-pengainstitut, 34 registrerade betaltjänstleverantörer, 252 utländska e-pengainstitut som gränsar in och 394 utländska betalningsinstitut (med svensk filial eller gränsöverskridande verksamhet i Sverige). Uppgifterna är hämtade från Finansinspektionens register den 17 september 2025.

deltagarkriteriet blir det betydligt lättare för betaltjänstleverantörerna att bedöma om ett spelbolag saknar nödvändig licens enligt spellagen. Det blir därmed också lättare för betaltjänstleverantörerna att avgöra om en kortbetalning ska avvisas. Även bedömningen av vilka ageranden från betaltjänstleverantörernas sida som kan utgöra ett otillåtet främjande av olovligt spel förenklas betydligt. Förutsebarheten ökar därmed, vilket är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och viktigt med tanke på att främjandeförbudet är straffsanktionerat.

Den föreslagna justeringen av främjandeförbudet innebär en viss utvidgning av främjandeförbudets räckvidd jämfört med i dag. Ändringen påverkar betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betalningslösningar till spelbolag som saknar nödvändig licens. Sådana tillhandahållanden kan alltså behöva avslutas som en följd av förslaget, vilket kan medföra intäktsförluster för de aktuella betaltjänstleverantörerna.

Den föreslagna presumtionsregeln som gäller vid betalningsförmedling mellan kunder som är bosatta i Sverige och spelbolag som tillhandahåller olovligt spel medför ingen stor förändring i praktiken för betaltjänstleverantörerna. Redan enligt dagens reglering är betaltjänstleverantörerna skyldiga att blockera betalningar i motsvarande situation. Visst merarbete kan dock uppstå för betaltjänstleverantörerna i samband med den hantering som krävs när enskilda kunder önskar bryta presumptionen på grund av att de deltar i spel från utlandet. Hänsyn har tagits till att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms nödvändigt för att uppnå dess syfte (se t.ex. avsnitt 9.1 där det mer långtgående alternativet att införa ett generellt betalningsförmedlingsförbud har övervägts).

Övriga aktörer

Ändringen av spellagens tillämpningsområde kan få effekter för en rad aktörer som har anknytning till spelbranschen genom olika förehavanden med olicensierade onlinespelbolag. Det kan t.ex. röra sig om influerare eller affiliates som marknadsför eller genomför samarbeten med dessa bolag. För samtliga sådana aktörer blir det, precis som för betaltjänstleverantörerna, lättare att avgöra i vilka fall

samarbeten m.m. träffas av främjandeförbudet. Även för spelprogramvaruleverantörer, som omfattas av ett särskilt förbud mot att samarbeta med någon som saknar nödvändig licens, blir det tydligare vilka samarbeten de måste avstå ifrån. Förslaget gör det också lättare för leverantörer av medietjänster att följa reglerna i spellagen samt radio- och tv-lagen avseende reklam, sponsring och produktplacering för spelbolag som saknar nödvändig licens. Med tanke på att stora företag generellt sett har mer resurser att lägga på regelefterlevnad bedöms de positiva effekterna av ett tydligare och mer lättförståeligt regelverk vara större för små företag än för stora företag. Det saknas därför anledning att vid de nya reglernas utformning ta särskild hänsyn till små och medelstora företag.

För samtliga aktörer i detta avsnitt gäller att förslaget kan leda till att de kan behöva avstå från fler samarbeten m.m. jämfört med vad som är fallet i dag, vilket kan leda till intäktsförluster. Dessa konsekvenser är rimliga i förhållande till syftet att skydda konsumenterna och motverka negativa konsekvenser av spelande. Den tid som kan behövas för att vidta åtgärder med anledning av lagförslagen i promemorian, t.ex. att avsluta vissa samarbeten, har beaktats när det gäller förslaget om lämpligt ikraftträdandedatum.

Konsekvenser för statliga myndigheter och domstolar

Spelinspektionen

Förslagen i denna promemoria medför konsekvenser för Spelinspektionen framför allt i dess egenskap av tillsynsmyndighet. Ändringen av spellagens tillämpningsområde innebär att Spelinspektionens tillsynsområde blir betydligt större. Det är inte möjligt att utöva en heltäckande tillsyn över internet för att identifiera *samtliga* webbplatser där personer i Sverige kan delta i spel om pengar. Spelinspektionen har dock redan i dagsläget, genom olika tekniska verktyg och andra metoder, en god bild av var på internet, dvs. på vilka webbplatser, svenska konsumenter spelar olicensierat onlinespel. Denna kunskap, som uppdateras och utvecklas löpande av myndigheten, bör kunna tjäna som en god

grund för att identifiera relevanta tillsynsobjekt även efter införandet av ett deltagarkriterium.

Spelinspektionen gör i dagsläget bedömningen att ca två tredjedelar av det olicensierade spelet online sker hos spelbolag som inte riktar sig mot Sverige. En del av dessa bolag kan komma att ansöka om svensk licens efter införandet av deltagarkriteriet. Med hänsyn till de höga krav som ställs på svenska licenshavare och de kostnader som är förenade med en svensk licens kan det inte förväntas annat än att ett begränsat antal av de olicensierade aktörer som i dagsläget verkar i gråzonen på den svenska spelmarknaden kommer att ansöka om svensk licens med anledning av ändringen av spellagens tillämpningsområde. En ökning av antalet licensansökningar bör kunna hanteras inom befintlig ram.

Ändringen av spellagens tillämpningsområde förväntas leda till att spelbolag i relativt stor utsträckning blockerar sina spel för spelare i Sverige i stället för att ansöka om licens. Det kan dock antas att vissa spelbolag efter lagändringen kommer att fortsätta tillhandahålla spel till personer i Sverige och då agera i strid med spellagen. Mot denna bakgrund kommer Spelinspektionen sannolikt att inleda fler tillsynsärenden efter den aktuella lagändringen än vad som är fallet i dag. Vissa spelbolag kommer sannolikt att rätta sig efter den inledande kommunikeringen i tillsynsärendet, särskilt om tillhandahållandet i strid med spellagen beror på okunskap. Men det kan också antas att ett antal tillsynsärenden kommer att avslutas med ett beslut om förbud att tillhandahålla spel i Sverige riktat mot det aktuella spelbolaget.

Samtidigt som tillsynsärendena förväntas öka i antal, kommer ärendena dock att vara betydligt enklare att utreda. Spelinspektionen behöver inte längre göra en bedömning av om spelet riktas till den svenska marknaden, vilket i många fall kan vara komplext och tidskrävande. Det räcker i stället att Spelinspektionen utreder om personer i Sverige kan delta i de spel som tillhandahålls på den aktuella webbplatsen. Detta kan i de flesta fallen göras genom att myndigheten undersöker webbplatsen i fråga. Sammantaget bedöms spellagens ändrade tillämpningsområde därför inte medföra någon ökad arbetsbelastning för Spelinspektionen vad gäller myndighetens tillsynsarbete mot spelbolag som tillhandahåller olovligt onlinespel.

Förslaget om spellagens ändrade tillämpningsområde i förening med utvidgningen av främjandeförbudet kan leda till en något ökad arbetsbelastning för Spelinspektionen. Samtidigt som många av de aktörer som samarbetar eller har olika förhållanden med spelbolag förväntas följa de nya reglerna kan det finnas ett behov av utökad tillsyn, åtminstone under en viss period efter att lagändringarna trätt i kraft, för att tillse att så också är fallet. Den förenkling av ärendehantering som deltagarkriteriet för med sig kan i viss mån komma att frigöra resurser som i stället kan användas i denna tillsyn. En eventuell kostnadsökning bedöms under alla förhållanden vara av så begränsad omfattning att den bör kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

De föreslagna lagändringarna bedöms medföra ett visst behov av informationsinsatser. Detta gäller särskilt innebörden av spellagens ändrade tillämpningsområde, som får anses vara en betydande förändring av regelverket och som påverkar såväl olicensierade spelbolag som andra aktörer som har anknytning till spelbranschen exempelvis genom att tillhandahålla olika tjänster till spelbolag. För att berörda aktörer ska få del av information om de föreslagna ändringarna bör det vara tillräckligt att Spelinspektionen publicerar sådan information på sin webbplats. Arbetet med att informera om de aktuella lagändringarna bedöms för Spelinspektionens del inte vara mer betungande än att kostnaderna ryms inom befintlig ram.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att förslagen i denna promemoria inte medför ett behov av utökad anslag för Spelinspektionen.

Finansinspektionen

Finansinspektionen har tillsynsansvar över betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster. För vissa betaltjänstleverantörer omfattar tillsynen även att verksamheten drivs enligt andra författningar som reglerar betaltjänstleverantörens verksamhet (se 8 kap. 1 §). Eftersom betaltjänstleverantörer omfattas av bestämmelser i spellagen står de därmed i viss utsträckning under tillsyn av både Spelinspektionen och Finansinspektionen, t.ex. när det gäller spellagens förbud mot främjande av olovligt spel. Det finns ingen uttrycklig reglering av myndigheternas respektive uppgifter

när det gäller denna tillsyn. Frågan får i stället lösas från fall till fall genom dialog mellan myndigheterna. Detta framgår av Spelinspektionens och Finansinspektionens gemensamma redovisning av ett regeringsuppdrag om hur myndigheternas samarbete för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas (Fi2023/01556).

Förslagen i denna promemoria innebär ett visst utökat behov av tillsyn över främjandeförbudet. Mot bakgrund av det ovan sagda skulle detta eventuellt kunna innebära visst merarbete för Finansinspektionen i tillsynen av betaltjänstleverantörerna. Det huvudsakliga ansvaret för tillsynsarbetet förväntas dock ligga på Spelinspektionen. Eventuella kostnadsökningar för Finansinspektionen bedöms vara marginella och bör därför kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Skatteverket

Förslaget i denna promemoria om spellagens ändrade tillämpningsområde kan innebära att vissa av de spelbolag som i dagsläget tillhandahåller olicensierat onlinespel till svenska konsumenter kommer att ansöka om svensk licens. Licenshavare är skyldiga att betala spelskatt om enligt lagen om skatt på spel. Som redan framgått görs dock bedömningen att antalet nya licenshavare med anledning av de aktuella lagändringarna kommer att vara begränsat. En annan konsekvens av lagförslaget är att fler spelvinster ska tas upp till beskattning av spelarna. Bedömningen av vilka spelvinster som är skattepliktiga förenklas genom att riktningskriteriet tas bort.

För Skatteverkets del innebär förslaget att myndigheten eventuellt kommer att behöva registrera nya licenshavare för spelskatt. Vidare behöver Skatteverket ta fram nyhetsinformation och uppdatera sina informationstexter om skatt på spelvinster. Kostnaderna för detta bedöms vara begränsade och bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Enligt uppgift från Polismyndigheten har myndigheten sedan omregleringen hanterat i genomsnitt 20 till 30 ärenden per år

gällande brottet olovlig spelverksamhet. Dessa ärenden gäller såväl olovlig spelverksamhet på fysiska spelplatser som olovlig spelverksamhet online. Spelinspektionen brukar vanligtvis göra en polis-anmälan i samband med att myndigheten fattar ett förbudsbeslut mot ett onlinespelbolag. Eftersom antalet ärenden av detta slag förväntas öka som en konsekvens av förslaget om spellagens utvidgade tillämpningsområde, kan det även antas att antalet polis-anmälningar kommer att öka. Detta leder till visst merarbete för Polismyndigheten och eventuellt Åklagarmyndigheten.

Promemorians förslag om spellagens utvidgade tillämpningsområde medför också att vissa handlingar som tidigare inte omfattats av brotten främjande av olovlig spelverksamhet och spelfusk nu kommer att göra det. Bedömningen görs sammantaget att de merkostnader som kan uppstå med anledning av promemorians lagförslag är begränsade och därför ryms inom anslagsramen för respektive myndighet.

Domstolarna

Förslaget om spellagens utvidgade tillämpningsområde förväntas medföra att Spelinspektionen fattar fler beslut om förbud riktade mot olicensierade spelbolag än i dagsläget. Det utvidgade tillämpningsområdet i kombination med justeringen av främjandeförbudet bör också medföra att Spelinspektionen fattar något fler beslut mot aktörer som gör sig skyldiga till otillåtna främjanden. Detta kan i förlängningen medföra att fler ärenden överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Värt att notera är dock att förvaltningsrättens och kammarrättens inställning hittills har varit att Spelinspektionens beslut om förbud mot olicensierade spelbolag inte är överklagbara (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 14 maj 2025 i mål nr 2889-24). Bedömningen görs sammantaget att förslagen i denna promemoria kan komma att leda till en viss ökad måltillströmning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kostnaderna för detta bör vara begränsade och ryms därför inom befintliga anslagsramar.

Hittills har inget mål om ansvar för brottet olovlig spelverksamhet där den olovliga verksamheten avsett onlinespel prövats av allmän domstol. Även om förslagen i promemorian leder

till att Spelinspektionen identifierar fler spelbolag som tillhandahåller olagligt onlinespel, och därför även gör fler polisanmälningar än i dag, är det inte sannolikt att dessa anmälningar kommer att leda till att mer än ett fåtal ärenden prövas i domstol. En eventuell ökning av antalet mål gällande brotten främjande av olovligt spel och spelfusk med anledning av promemorians lagförslag bör vara mycket begränsad. Mot denna bakgrund bedöms de eventuella merkostnader som förslagen innebär för de allmänna domstolarna rymmas inom de befintliga ekonomiska ramarna.

Konsekvenser för staten i form av skatteintäkter

Förslaget i denna promemoria syftar till att i högre grad än i dagsläget stänga ute det olicensierade onlinespelet från den svenska spelmarknaden och i stället styra svenska konsumenters spelande av onlinespel till bolag med svensk licens. Förslagen bedöms leda till en förflyttning av spelandet från olicensierat till licensierat spel och därmed medföra ökade skatteintäkter från spelskatt för staten. De ökade skatteintäkterna kan komma från aktörer som ansöker om licens på grund av ändringen av spellagens tillämpningsområde, men även från befintliga licenshavare genom att de ökar sin omsättning. Bedömningen är emellertid förenad med sådan osäkerhet att denna effekt inte kan uppskattas närmare.

För det första råder det stor osäkerhet när det gäller hur stor omsättningen på den olicensierade marknaden är. Enligt uppskattningar från Spelinspektionen respektive ATG kan omsättningen antas ligga någonstans i spannet 2,5 till 7,7 miljarder kronor. Det innebär att den närmare omfattningen av de uteblivna skatteintäkterna för staten är svår att uppskatta. Det är vidare osäkert hur stor förflyttning från den olicensierade till den licensierade marknaden som förslagen i promemorian kommer att ge upphov till. Det kan exempelvis inte utan vidare antas att en minskning av det olicensierade spelandet, sett till omsättning, leder till en motsvarande ökning av det licensierade spelandet. Detta beror bl.a. på de skyddsmekanismer som finns i den svenska spelregleringen, t.ex. insättningsgränser, bonusbegränsningar och den långtgående omsorgsplikten, som har till syfte motverka överdrivet spelande.

Därtill finns det mycket som talar för att en del av de konsumenter som spelar olicensierat onlinespel är avstängda i Spelpaus.se eller är minderåriga. Om förslagen i denna promemoria genomförs kommer dessa personers spelande inte att flyttas över till den licensierade marknaden.

Sammanfattningsvis bedöms förslagen i promemorian leda till en viss ökning av skatteintäkterna för staten i form av spelskatt.

Spelvinster som härrör från onlinespel som saknar nödvändig licens enligt spellagen ska tas upp till beskattning i inkomstslaget kapital. Ändringen av spellagens tillämpningsområde medför således att fler tillhandahållanden av onlinespel leder till skattskyldighet för den enskilde spelaren. Detta gäller dock endast om spelet hos en viss spelanordnare har gett upphov till nettovinster under beskattningsåret. Det är således rimligt att anta att en viss andel av spelandet på den olicensierade marknaden inte kommer att medföra skattskyldighet, eftersom spelarna inte gör någon sådan nettovinst. Det är också rimligt att anta att vissa spelare kommer att underlåta att deklarerera sina spelvinster och därmed undandra sig skattskyldighet. Det måste i detta sammanhang också beaktas att lagförslagen bedöms leda till att svenska konsumenter kommer att spela olicensierade onlinespel i mindre omfattning än i dag. Sammantaget är osäkerhetsfaktorerna sådana att det inte är möjligt att med någon närmare grad av säkerhet bedöma hur statens intäkter från inkomstskatt på spelvinster kommer att påverkas av förslagen.

Övriga konsekvenser

Förslagen i denna promemoria bedöms medföra ett ökat skydd mot negativa konsekvenser av spelande och ett stärkt konsumentskydd. Ett ökat skydd mot negativa konsekvenser av spelande bör medföra att de samhällsekonomiska kostnaderna för att hantera spelproblem minskar något.

Förslagen bedöms inte medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslagen förväntas inte heller medföra några ekonomiska effekter eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Det är dock tänkbart att fler män än kvinnor kommer att påverkas av förslaget, eftersom män rent

statistiskt spelar mer. Män är även överrepresenterade när det gäller spelproblem.

Förslagets förenlighet med EU-rätten och anmälan till EU-kommissionen

Förslagen i denna promemoria bedöms vara förenliga med EU-rätten, vilket framgår av avsnitt 8.4 och 9.4.

Författningsbestämmelser på spelområdet är ofta att se som tekniska föreskrifter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet). Alla föreskriftsförslag som innehåller tekniska föreskrifter och som reglerar *fysiska produkter* eller *informations-samhällets tjänster* (e-tjänster) ska anmälas till EU-kommissionen. Vad gäller föreskriftsförslag som reglerar e-tjänster är det endast förslag som har till särskilt syfte att uttryckligen reglera sådana tjänster som faller inom anmälningsdirektivets tillämpningsområde, vilket framgår av artikel 1.1 e.

Tekniska föreskrifter är enligt artikel 1.1 f anmälningsdirektivet bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser. Tekniska föreskrifter kan även vara regler för etablering av e-tjänsteleverantörer eller leverans av e-tjänster. Av samma artikel i direktivet framgår också att avgörande för att anmälningskyldighet ska föreligga är att de tekniska föreskrifterna är rättsligt eller faktiskt bindande.

Förslagen i denna promemoria har, åtminstone i vissa delar, till särskilt syfte att uttryckligen reglera e-tjänster. Förslagen bedöms vidare innehålla tekniska föreskrifter som är rättsligt bindande för onlinespelbolag som vill tillhandahålla spel i Sverige. Lagförslagen bör därför anmälas till EU-kommissionen.

12 Författningskommentar

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

1 kap.

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

Paragrafen reglerar spellagens geografiska tillämpningsområde. Paragrafens *andra mening*, som avser onlinespel, ändras genom att det s.k. riktningsskriteriet ersätts med ett deltagarkriterium. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Med onlinespel avses spel som tillhandahålls genom användning av elektroniska kommunikationsmedel och som spelas av en spelare och den som tillhandahåller spelet eller av flera spelare (se 2 kap. 1 § andra stycket spellagen).

Ändringen av andra meningen medför att onlinespel ska anses tillhandahållna i Sverige så snart personer som befinner sig här i landet kan delta i spelen. Detta gäller oavsett om spelen tillhandahålls från Sverige eller från något annat land. Uttrycket *kan delta* innebär att det inte krävs att personer i Sverige faktiskt deltar i spelen. Det är tillräckligt att det finns en sådan möjlighet.

Spelbolag måste vidta ändamålsenliga och effektiva åtgärder för att förhindra att personer i Sverige kan delta i spel för att tillhandahållanden av onlinespel inte ska omfattas av spellagen. Åtgärderna måste ta sikte på att stoppa försök till deltagande baserat på användarnas geografiska plats. Ett exempel på en sådan åtgärd är att spelbolag blockerar all internettrafik från svenska IP-adresser till den webbplats där spelet erbjuds. Det är också möjligt att implementera blockeringar baserat på IP-adresser vid vissa

funktioner på webbplatsen. Om personer i Sverige kan logga in på ett spelkonto eller registrera sig som nya kunder hos ett spelbolag får det förutsättas att dessa personer också kan delta i spelet. Spelbolaget måste därför senast i samband med inloggning eller registrering vidta åtgärder för att stoppa användare som befinner sig i Sverige.

Om onlinespel tillhandahålls via en applikation på en mobiltelefon kan ett spelbolag exempelvis lokalisera användaren via telefonens GPS-funktion. Det är inte avgörande hur onlinespelet tillhandahålls eller vilken teknik ett spelbolag använder sig av för att förhindra att personer i Sverige kan delta i spelet. Den fortsatta teknikutvecklingen kan medföra att nya metoder som inte finns tillgängliga i dag kan användas för att stoppa deltagande från Sverige.

3 kap.

7 § Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja att personer som befinner sig i Sverige deltar i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens enligt denna lag.

Paragrafen, som reglerar spellagens administrativa främjandeförbud, ändras genom att det anges vilka personers deltagande i spel som det är otillåtet att främja. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Genom ändringen tydliggörs att det agerande som är otillåtet är att främja att personer som befinner sig i Sverige deltar i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (olovligt spel). Innebörden av ändringen är densamma som motsvarande ändring i främjandebrottet (se kommentaren till 19 kap. 2 §). Det innebär att uttrycket främja enligt denna bestämmelse, liksom tidigare, avser samma sak som i straffbestämmelsen i 19 kap. 2 § (jfr prop. 2021/22:242 s. 133 och prop. 2017/18:220 s. 346).

Ändringen innebär också att främjandeförbudet utvidgas när det gäller tillhandahållande av betalningslösningar och andra ekonomiska eller administrativa tjänster till spelbolag. Tillhandahållanden av sådana tjänster kan utgöra ett främjande oavsett om tjänsten i fråga har utvecklats specifikt för spelbolag (jfr prop. 2017/18:220 s. 222). Avgörande för bedömningen av om ett tillhandahållande av en betalningslösning eller en annan liknande

tjänst utgör ett främjande är om den syftar till att underlätta för spelbolaget att tillhandahålla spelet till spelarna och om den som tillhandahåller tjänsten har haft kännedom om spelbolagets avsikt med tjänsten, dvs. att den ska användas vid olovligt spel i Sverige. När ett företag ingår avtal med ett spelbolag om tillhandahållandet av en betalningslösning eller liknande tjänst får det typiskt sett antas att företaget har kännedom om vad tjänsten ska användas till.

8 § Vid bedömningen av om förmedling av en insats eller en vinst till eller från spelverksamhet som är otillåten eller saknar nödvändig licens utgör ett främjande enligt 7 § ska en person som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige anses delta i spelet från Sverige, om det inte framgår att personen deltar i spelet från utlandet.

Paragrafen är ny och innehåller en presumptionsregel som ansluter till det administrativa främjandeförbudet i 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Presumptionsregeln är tillämplig vid förmedling av insatser eller vinster mellan spelbolag som tillhandahåller olovligt spel och personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige. Med uttrycket bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige avses detsamma som i 12 kap. 1 § spellagen (se prop. 2017/18:220 s. 318).

Den som förmedlar aktuella betalningar ska utgå från att personer som deltar i spelet gör detta från Sverige, om personen är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige. Endast om det framgår att personen deltar i spelet från utlandet ska presumptionen kunna brytas. För att detta ska anses framgå krävs att det finns konkreta omständigheter som talar för att personen befinner sig utanför Sverige. I normalfallet är det tillräckligt om personen uppger att den vistas utomlands och uppgiften är övertygande eller, om det anses behövligt, uppgiften får stöd av någon form av underlag.

Presumptionsregeln tar sikte på förmedling av enskilda betalningar, som utförs av t.ex. banker. Regeln är inte tillämplig när en betaltjänstleverantör tillhandahåller en betalningslösning eller en liknande tjänst till ett spelbolag.

19 kap.

1 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillhandahåller otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens enligt denna lag döms för olovlig spelverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Om tillhandahållandet avser onlinespel krävs att en person som befinner sig i Sverige har deltagit i spelet.

I ringa fall döms det inte till ansvar.

Paragrafen reglerar straffansvar för olovlig spelverksamhet.

Brottet omfattar i princip alla de gärningar som hittills omfattats av paragrafen. Till följd av ändringar i 1 kap. 2 § omfattar uttrycket otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens även onlinespel som inte riktas till Sverige. Paragrafen ändras på så sätt att det införs ett nytt andra stycke. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av *andra stycket* framgår att en förutsättning för straffansvar vid tillhandahållande av onlinespel är att en person i Sverige har deltagit i spelet. Med uttrycket *deltagit i spelet* avses att en person ska ha ingått ett avtal om köp av tjänsten spel, t.ex. genom att föra över pengar till ett spelkonto.

Den som tillhandahåller ett onlinespel som personer som befinner sig i Sverige kan delta i bör som utgångspunkt utgå från att personerna också kan komma att delta i spelet. Den som tillhandahåller spelet behöver alltså inte känna till om någon person i Sverige har deltagit i spelet eller inte. Det är tillräckligt att uppsåtet omfattar att spelet varit tillgängligt för personer som befinner sig i Sverige. Så kallat likgiltighetsuppsåt räcker.

2 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främjar *att personer som befinner sig i Sverige deltar* i sådant spel som avses i 1 § *första stycket* döms för främjande av olovligt spel till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms det inte till ansvar.

Paragrafen reglerar straffansvar för främjande av olovligt spel.

I *första stycket* görs en ändring av redaktionell karaktär på grund av att 19 kap. 1 § har tillförts ett nytt stycke.

Första stycket ändras också genom att det anges vilka personers deltagande i spel som det är straffbart att främja. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Genom den senast nämnda ändringen tydliggörs att det agerande som omfattas av straffansvar är att någon främjar *att personer som befinner sig i Sverige deltar* i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (olovligt spel). Ändringen får ingen praktisk betydelse för sådant främjande som avser annat spel än onlinespel.

Bedömningen av om gärningen ska anses främja att personer som befinner sig i Sverige deltar i spelet får göras i enskilda fall. Vanligtvis får rekvisitet anses uppfyllt när någon vidtar en åtgärd som typiskt sett når svenska konsumenter eller riktar sig till dessa. Det kan t.ex. handla om att någon marknadsför ett spel på svenska, med angivande av svensk valuta, eller till en svensk publik. Ett annat exempel är förmedling av kontakt eller transaktioner mellan svenska konsumenter och spelbolag. Vad som i övrigt avses med uttrycket *främjar* framgår av prop. 2017/18:220 s. 346 och 347 och prop. 2021/22:242 s. 133 samt av kommentaren till 3 kap. 7 §.

Bestämmelsens utformning innebär att den som främjar spelet inte behöver känna till om någon person i Sverige har deltagit i spelet eller inte. Inte heller behöver den som främjar spelet känna till huruvida den främjande åtgärden, t.ex. marknadsföring, faktiskt når personer som befinner sig i Sverige. Det är tillräckligt att uppsåtet omfattar den främjandeåtgärd som riktar sig till personer som kan antas befinna sig i Sverige. Så kallat likgiltighetsuppsåt räcker.

Utredningsuppdrag

Översyn av spellagens tillämpningsområde (Fi 2025:A)

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig (i det följande utredaren) ges i uppdrag att se över spellagens (2018:1138) tillämpningsområde, särskilt vad gäller det s.k. riktningsskriteriet. Syftet med uppdraget är att olicensierat spel på ett enklare och mer effektivt sätt ska stängas ute jämfört med vad som är möjligt med dagens reglering.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till hur spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas, t.ex. genom ändring av riktningsskriteriet,
- särskilt ta hänsyn till att förslaget ska bidra till att motverka betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag,
- särskilt redogöra för vilka effekter ett utökat tillämpningsområde får för spelregleringen och annan lagstiftning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 17 september 2025.

Bakgrund

Den svenska spelregleringen

Spelregleringen bygger på ett licenssystem där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen) och aktörer utan licens ska stängas ute. Spelverksamhet ska enligt spellagstiftningen vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt, under offentlig kontroll. Det ställs krav på ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet på spelen. De negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och en licenshavare har en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande (se 3 kap. 1 § och 14 kap. 1 § spellagen).

Det är olagligt att tillhandahålla spel som saknar nödvändig svensk licens (19 kap. 1 § spellagen). Det är också olagligt att främja sådant spel (19 kap. 2 § samma lag). Uttrycket främjande omfattar bl.a. tillhandahållande av betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen. Normala betalningsuppdrag bör inte betraktas som främjande av olagligt spel. Däremot kan betalningsförmedling innebära ett främjande om betalningsförmedlaren vet att betalningen avser olagligt spel (prop. 2022/23:33 s. 25). Främjande kan också omfatta annonsering eller marknadsföring av olaglig spelverksamhet (prop. 2017/18:220 s. 221). Betaltjänstleverantörer ska vidare blockera kortbetalningar till spelverksamhet som saknar nödvändig licens (13 kap. 1 § spel-förordningen).

Om licenskravet gäller för viss spelverksamhet, dvs. om licens är nödvändig eller inte, avgörs bl.a. av spellagens tillämpningsområde. Enligt 1 kap. 2 § är lagen tillämplig på allt spel som tillhandahålls i Sverige. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige (det s.k. riktningskriteriet).

Spel utan svensk licens

Olicensierat spel är problematiskt av flera anledningar. Spel hos olicensierade aktörer undergräver spellagstiftningen och gör den mindre effektiv samtidigt som enskilda personer riskerar att fara illa. Spelbolag som saknar licens i Sverige kan inte förväntas följa spellagens krav vad gäller exempelvis spelansvar. Sådant spel kan därtill vara mer riskfyllt för spelaren eftersom det inte alltid finns begränsningar vad gäller insättningar och förluster. Det är inte heller möjligt att stänga av sig från olicensierat spel genom det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se. Det förekommer att det utnyttjas av olicensierade spelbolag genom direktreklam med budskap om att spelaren kan spela trots att denne stängt av sig från spel via Spelpaus.se. Spel hos olicensierade aktörer kan därför medföra en ökad risk för att utveckla spelproblem och orsaka en större utsatthet för personer med ett problemspelande. Kriminella utnyttjar också sådan spelverksamhet för penningtvätt och matchfixning. Samhället bedöms därtill gå miste om betydande skatteintäkter varje år till följd av olicensierat spel. Det olicensierade spelet snedvrider också konkurrensen mellan spelbolagen.

Enligt Spelinspektionens beräkningar är kanaliseringsgraden, dvs. andelen spel som sker på den licensierade spelmarknaden, omkring 86 procent. För kommersiellt onlinespel bedöms dock kanaliseringsgraden vara lägre än för andra spelformer. Spelinspektionen har genomfört en undersökning som visar att ca 27 procent av besöken på webbsidor för onlinespel under 2023 gick till sidor utan licens (Fi2024/01914).

Det kan vara svårt att tillämpa spellagens riktningskriterium

För att spellagens riktningskriterium ska vara uppfyllt är det, enligt förarbetena, inte tillräckligt att webbplatsen där spel tillhandahålls är åtkomlig från Sverige. Det krävs därtill att webbplatsen är utformad för den svenska marknaden. Om det kravet är uppfyllt avgörs genom en samlad bedömning, där omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta (prop. 2017/18:220 s. 290). Bedömningen av om riktningskriteriet är uppfyllt i ett enskilt fall kan vara mycket

komplex. Bedömningen ska göras av Spelinspektionen och spelbolag, men också i vissa fall av aktörer som saknar specialkunskap om spelbranschen. Det gäller t.ex. polis och åklagare, men också sådana aktörer som omfattas av bestämmelserna om främjandeförbud (19 kap. 2 § spellagen) och krav på att blockera kortbetalningar (13 kap. 1 § spelförordningen).

I tillsynsärenden har Spelinspektionen bevisbördan för att spelverksamheten riktar sig till den svenska marknaden. En hög internettrafik tillsammans med annan information (t.ex. hur stor andel av den totala trafiken som kommer från Sverige) är enligt Spelinspektionen en indikation på att innehavaren av webbplatsen på ett eller annat sätt riktar sin verksamhet mot den svenska marknaden. Det kan dock vara svårt att konstatera och bevisa att spelbolaget gjort annat än att passivt acceptera svenska kunder. Enligt Spelinspektionen är det i dag inte lika vanligt att olicensierade aktörer använder sig av webbplatser på svenska, svensk valuta och liknande uppenbara anknytningsfaktum till Sverige jämfört med vad som var fallet kort efter omregleringen av spelmarknaden. De olicensierade spelbolag som vill locka till sig kunder i Sverige hittar hela tiden nya vägar och ändrar ständigt sina tillvägagångssätt (Fi2024/01052).

Det finns en gråzon på spelmarknaden

Enligt spellagen krävs licens för spelbolag som riktar sig mot den svenska marknaden. Det är dock tillåtet för spelbolag att ha kunder i Sverige så länge spelverksamheten inte riktas mot den svenska marknaden i den mening som avses i spellagen. Den olicensierade spelmarknaden består därför dels av spel som saknar nödvändig licens (spelverksamhet som är olaglig), dels annat olicensierat spel (spelverksamhet som inte är olaglig). Spelinspektionen kan inte agera mot spelbolag som tillhandahåller olicensierat spel som inte är olagligt. Det finns med andra ord en gråzon på spelmarknaden mellan den lagliga spelmarknaden och den olagliga spelmarknaden. Gråzonen kan utnyttjas av spelbolag som inte vill följa spellagens krav på bl.a. spelansvar. Problematiken har lyfts av bl.a. Spel-

inspektionen (Fi2024/01052) och Riksrevisionen (RiR 2024:19), men också av Spelbranschens riksorganisation (Fi2024/02046).

Alternativa sätt att utforma spellagens tillämpningsområde

Definitionen av vad som är olagligt spel och vilket spel som omfattas av den nationella spellagstiftningen varierar i länder inom EU. I Nederländerna är det exempelvis olagligt att utan licens tillåta spelare i landet att spela. Det räcker alltså med att spelare som vistas i landet kan delta i det olicensierade spelet för att spelet ska anses olagligt.

Frågan om spellagens tillämpningsområde har behandlats i tidigare lagstiftningsarbeten (se Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet [Ds 2021:29] och prop. 2022/23:33 Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad). Någon justering av tillämpningsområdet har dock inte genomförts, vilket regeringen bl.a. motiverat med att frågan om innebörden av spellagens riktningsskriterium bör utvecklas genom praxis. Frågan har bl.a. prövats av Kammarrätten i Jönköping (dom den 7 februari 2025 i mål 1859-24).

Spellagstiftningens förhållande till EU-rätten

Det finns ingen EU-rättslig reglering som specifikt reglerar spelverksamhet. Däremot måste medlemsstaternas spelreglering vara förenlig med reglerna om fri rörlighet i EUF-fördraget. Begränsningar av den fria rörligheten för tjänster måste kunna rättfärdigas av någon av de undantagsgrunder som anges i tjänstedirektivet eller av tvingande hänsyn till allmänintresset. Åtgärderna måste vidare vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte, dvs. inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis har medlemsstaterna relativt stor frihet att utifrån sina särskilda förhållanden vid regleringen av spel om pengar välja målsättningar och skyddsnivå för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (t.ex. avgörandet *Domenico Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punkterna 39 och 40 och avgöranden som där hänvisas till).

Uppdraget att se över spellagens tillämpningsområde

För att uppnå det riksdagsbundna målet med spelregleringen är det viktigt att allt spelande sker hos ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer. Olicensierade aktörer ska därför stängas ute. Som konstaterats har riktningsskriteriet, som i många fall avgör om spellagen är tillämplig, visat sig svårt att tillämpa i praktiken vilket bl.a. försvårar arbetet mot olagligt spel. Därtill behöver även sådant olicensierat spel som i dag inte är olagligt motverkas i större utsträckning än vad som är möjligt med dagens reglering. Att förtydliga och utöka spellagens tillämpningsområde kan bidra till att uppnå de spelpolitiska målen, vilka bl.a. innebär att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94).

Spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas på flera olika sätt. Det är t.ex. tänkbart att ersätta dagens riktningsskriterium med ett deltagarkriterium med innebörden att allt spel som kan spelas antingen av personer som vistas eller är bosatta i Sverige alternativt stadigvarande vistas i Sverige är licenspliktigt. Det är också tänkbart att dagens riktningsskriterium skärps genom att det införs en presumtion för att spelet i vissa fall ska anses riktas till den svenska marknaden, t.ex. om viss andel av internettrafiken till spelbolagets webbsida kommer från Sverige.

En förändring av spellagens tillämpningsområde kan påverka spelregleringen i stort, men också annan lagstiftning. Med ett utvidgat tillämpningsområde kan t.ex. fler spel komma att omfattas av lagen om skatt på spel samtidigt som det kriminaliserade området för olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel utökas.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas, t.ex. genom ändring av riktningsskriteriet,

- särskilt ta hänsyn till att förslaget ska bidra till att motverka betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag,
- särskilt redogöra för vilka effekter ett utökat tillämpningsområde får för spelregleringen och annan lagstiftning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa offentligfinansiella, samhälls-ekonomiska och andra effekter av förslagen. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenser förslaget får för rättssäkerheten. Utredaren ska även analysera och redovisa förslagets påverkan på statliga myndigheters verksamheter, såsom exempelvis Spelinspektionen, Finansinspektionen, Polismyndigheten och Skatteverket.

Eventuella kostnadsökningar för det offentliga som förslagen bedöms medföra ska redovisas och en finansiering av dessa ska föreslås.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en löpande dialog med Spelinspektionen och även inhämta synpunkter från andra statliga myndigheter t.ex. Finansinspektionen samt andra berörda aktörer. Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska också göra en internationell utblick och redogöra för hur motsvarande reglering ser ut i jämförbara länder. Särskilt den nederländska lagstiftningen bör vara av intresse.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 17 september 2025.

Departementsserien 2025

Kronologisk förteckning

1. Hyra anstaltsplatser utomlands. Ju.
2. Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. Ku.
3. Sveriges försvarsmaterieldirektör. En ny inriktning. Fö.
4. En ny lag om unga lagöverträdare. Ju.
5. Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. Ju.
6. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. Fö.
7. Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid. Ju.
8. Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. S.
9. Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet. U.
10. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. Fö.
11. En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Fö.
12. Nordisk verkställighet i brottmål. Ju.
13. Rätt att installera laddpunkt hemma. Ju.
14. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. Ju.
15. Nya regler om aktier på multilaterala handelsplattformar. Ju.
16. Några frågor om ersättning vid gemensamhetsinrättningar. Ju.
17. Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. S.
18. Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd. Ju.
19. Slutredovisning av uppdraget om förstärkningsteam inom socialtjänsten. S.
20. Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott. Ju.
21. Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete. Fö.
22. Sweden's tenth national report under the Convention on Nuclear Safety. KN.
23. Spellagens tillämpningsområde. Fi.

Departementsserien 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Spellagens tillämpningsområde. [23]

Försvarsdepartementet

Sveriges försvarsmaterieldirektör.

En ny inriktning. [3]

En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. [6]

En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. [10]

En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. [11]

Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete. [21]

Justitiedepartementet

Hyra anstaltsplatser utomlands. [1]

En ny lag om unga lagöverträdare. [4]

Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. [5]

Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid. [7]

Nordisk verkställighet i brottmål. [12]

Rätt att installera laddpunkt hemma. [13]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. [14]

Nya regler om aktier på multilaterala handelsplattformar. [15]

Några frågor om ersättning vid gemensamhetsinrättningar. [16]

Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd. [18]

Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott. [20]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's tenth national report under the Convention on Nuclear Safety. [22]

Kulturdepartementet

Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. [2]

Socialdepartementet

Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. [8]

Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. [17]

Slutredovisning av uppdraget om förstärkningsteam inom socialtjänsten. [19]

Utbildningsdepartementet

Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet. [9]