

Spelinspektionens lägesbild – onlinespel utanför den licensierade marknaden

April 2025

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Utgångspunkter	8
1.1 Viktigt att svenskars spelande sker på den licensierade marknaden	8
1.2 Allt olicensierat onlinespel är inte olagligt i Sverige	9
1.3 En gränsöverskridande produkt med särskilda regulatoriska utmaningar för spelmyndigheter i alla länder	10
2 Förekomst och tillgänglighet av spel online utanför den licensierade marknaden	11
2.1 Kanaliseringsgraden var 86 procent 2023 – men måttet är omdiskuterat	12
2.2 Det finns ett oräkneligt antal spelsidor online	13
2.3 Spelinspektionen har en god bild av på vilka olicensierade spelsidor som svenskar spelar på	14
2.4 Vilka spelsidor utan svensk licens spelar svenskar på?	16
2.4.1 Spelbolag med licens från en annan medlemsstat i EU	17
2.4.2 Aktörer med licens i tredje land	18
2.4.3 Aktörer som saknar licens i någon jurisdiktion	20
2.4.4 Spelsidor som erbjuder skinbetting	20
2.5 Möjligheten att sätta in och ta ut pengar från olicensierade spelsidor – en avgörande fråga för tillgängligheten	21
2.6 Särskilt om utbudet på spelprogramvara	26
2.7 Spelinspektionen kan inte ingripa mot alla olicensierade spelsidor där svenskar spelar	27
2.8 Spelinspektionens bedömning	28
3 Varför efterfrågas spel utanför det licensierade systemet?	31
3.1 Relativt få personer bedöms spela utanför licenssystemet	31
3.2 Varför spelar man utanför licenssystemet?	32
3.2.1 Vissa spelare är limiterade av spelbolag med svensk licens	32
3.2.2 Självavstängning i det nationella självavstängningsregistret, Spelpaus.se	33
3.2.3 Efterfrågan som triggas av bonuserbjudanden på den olicensierade marknaden	34

3.2.4	Efterfrågan som triggas av ett utbud som inte finns på den svenska spelmarknaden	35
3.2.5	Påstådd högre återbetalningsprocent (RTP)	35
3.2.6	Möjligheten att omvandla kryptovaluta till svenska kronor.....	36
3.2.7	Efterfrågan som grundas i att spelare efterfrågar låga nivåer av kontroller och insyn	36
3.2.8	Spel på olicensierade spelsidor på grund av okunskap.....	37
3.3	Målgruppsanalys utifrån skälen till efterfrågan	38
3.3.1	De som spelar utanför licenssystemet utan vetskap om detta	39
3.3.2	De som vill spela med mindre begränsningar	39
3.3.3	Minderåriga och unga spelare	40
3.3.4	Avstängda i Spelpaus.se	41
3.4	Särskilt om beskattning av spelvinster – inte tillräckligt avskräckande för att begränsa efterfrågan.....	42
3.5	Spelinspektionens bedömning	43
4	Marknadsföring av olicensierade spelsidor.....	45
4.1	Affiliatesidor och jämförelsesidor	45
4.2	Användning av cookies och datainsamling.....	46
4.3	Sociala medier och riktad reklam.....	46
4.4	Direktmarknadsföring genom anonyma SMS och e-post	46
4.5	Marknadsföring av skinbetting	47
4.6	Ingripanden mot aktörer som främjar olagligt spel	48
4.7	Spelinspektionens bedömning	49
5	Olicensierat spel – en utmaning för alla reglerade marknader	50
5.1	GREF – Gaming Regulators European Forum.....	50
5.2	IAGR – International Association of Gaming Regulators.....	51
5.3	Samarbete med nordiska spelmyndigheter.....	52
5.4	Memorandum of Understanding (MoU)	52
5.5	Erfarenheter från andra jämförbara länder	52
5.5.1	Danmark.....	53
5.5.2	Nederländerna.....	53
5.5.3	Storbritannien	55
5.6	Övriga iakttagelser om internationella trender	55

5.7	EU-rättens förhållande till de nationella spelregleringarna har återigen hamnat på EU-domstolens bord.....	56
5.8	Spelinspektionens bedömning	58
	Referenslista.....	60

Sammanfattning

Enligt Spelinspektionens bedömning är utbudet av olicensierat spel online stort och relativt lättillgängligt för spelare som söker sådana alternativ. I tidigare rapportering har Spelinspektionen bedömt att kanaliseringsgraden för konkurrensutsatt spel inom den licensierade marknaden var 86 procent under 2023.¹

Det är enligt Spelinspektionens bedömning en i sammanhanget relativt liten grupp av det samlade spelarkollektivet som efterfrågar olicensierat spel. I och med karaktären av vad den efterfrågan består av är det nödvändigtvis inte heller lämpligt att allt sådant spel kanaliseras till den licensierade marknaden. Detta kan av skyddsskäl särskilt gälla för olicensierat spel som konsumeras av personer som har spelproblem och/eller är avstängda i det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se och andra kategorier av spelare som utsätts för särskilt allvarliga risker vid olicensierat spel, som exempelvis minderåriga och unga. Det är inte heller, av självklara skäl, önskvärt att kanalisera pengaflöden som till sin natur är brottsliga eller tangerar brottslighet till den licensierade marknaden.

Spelinspektionen har utvecklat metoder för att identifiera olicensierade spelsidor där svenskar spelar. Bedömningen är att myndigheten idag har en god bild av på vilka spelsidor sådant spel sker. Myndigheten kan dock inte ingripa mot alla sådana olicensierade spelsidor eftersom det krävs att spellagens (2018:1138) så kallade riktningskriterium är uppfyllt för att spelet ska anses vara olagligt. Det vill säga att spelsidan marknadsförs mot Sverige eller att spelsidan är utformad för den svenska marknaden. En hög andel av det spel som idag sker från Sverige på den olicensierade marknaden är därmed inte att anses som olagligt enligt spellagen. Regeringen har därför tillsatt en utredning (HR2025/00344) för att göra en översyn av spellagens tillämpningsområde. Uppdraget ska redovisas senast den 17 september 2025.

I arbetet mot olagligt spel är erfarenhets- och informationsutbyte med spelmyndigheter i andra länder viktigt. Alla länder har utmaningar gällande spel

¹Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*.

online som sker utanför den egna licensierade marknaden och utmaningar med hur andelen av sådant spel ska mätas.

Spelregleringar och dess tillämpningsområden skiljer sig åt mellan olika länder. Spelinspektionen bedömer att länder som endast har en tvådelad marknad, jämfört med i Sverige som *de facto* har en tredelad marknad (en licensierad, en olicensierad laglig och en olicensierad olaglig), kan arbeta mer effektivt med att kanalisera onlinespel till den licensierade marknaden. En sådan reglering har inte enbart betydelse för tydlighet i själva tillämpningsområdet i sig utan även för annan reglering som syftar till att begränsa utbud, tillgänglighet och efterfrågan av olicensierat onlinespel. I dessa länder har man också lösningar som idag saknas i Sverige, exempelvis DNS-blockering av olagliga spelsidor, betalningsblockering och samverkan med tredje part (exempelvis söktjänster, värdtjänstleverantörer). Vissa länder har även kriminaliserat deltagande i olaglig spelverksamhet. Det är dock svårt att bedöma hur effektiva sådana åtgärder faktiskt är, eftersom det i många fall saknas utvärderingar av dem. Spelinspektionens allmänna uppfattning är att det inte finns några universallösningar. I stället är det viktigt att kombinera olika åtgärder både på utbuds- respektive efterfrågesidan för att öka kanaliseringen.

Trots problematiken med nuvarande tillämpningsområde, bedömer Spelinspektionens att myndighetens ingripanden, där det är möjligt, är viktiga och har effekt. Det är därför viktigt att inte tappa kraft i pågående arbete även om ändringar i centrala delar av regelverket utreds.

För att den svenska spelregleringen på ett mer effektivt sätt ska kunna begränsa utbudet, tillgängligheten och efterfrågan på olicensierat spel online, ser myndigheten vissa frågor som särskilt angelägna.

Spelinspektionen rekommenderar att:

- **Regeringen skyndsamt bereder de förslag som den tillsatta utredaren föreslår i sitt kommande betänkande gällande spellagens tillämpningsområde och de följdändringar en sådan ändring skulle innebära.**

- **Att Regeringskansliet fortsätter att aktivt bevaka utvecklingen avseende mål om förhandsavgöranden i EU-domstolen och vid behov intervenerar i sådana mål utifrån vikten av att bevaka svenska intressen gällande hur EU-regelverk bör tillämpas.**

Spelinspektionen avser att:

- **Beroende på utkomsten av utredningen om spellagens tillämpningsområde återkomma med eventuella förslag på lagändringar som kan ge myndigheten ytterligare verktyg i arbetet mot olagligt spel.**
- **Inom ramen för nuvarande reglering utveckla sina metoder för att utreda ärenden om olagligt spel.**
- **Utveckla informationen och kommunikationen gällande innehållet i myndighetens beslut om förbud mot olagligt spel till relevanta aktörer, exempelvis betaltjänstleverantörer.**
- **Fortsatt följa utvecklingen av skinbetting och lotteriliknande moment i datorspel (exempelvis lootlådor) och agera mot aktörer som tillhandahåller eller främjar sådan olaglig verksamhet, samt sprida denna kunskap till andra myndigheter.**
- **Fortsätta utveckla metoden att beräkna kanaliseringsgraden, genom att årligen uppdatera, kvalitetssäkra och publicera mätningarna.**
- **Följa utvecklingen gällande betallosningar till olicensierat spel och sprida denna kunskap i samverkan med Finansinspektionen, brottsbekämpande myndigheter och Skatteverket.**
- **Genom olika analysmetoder fortsatt utveckla myndighetens kunskap om de bakomliggande faktorerna till efterfrågan av olicensierat spel.**
- **Fortsätta med riktade informationsinsatser mot unga spelare och andra målgrupper inklusive den breda grupp som idag saknar tillräcklig kunskap om den svenska licensen och riskerna med olicensierat spel.**

Mot bakgrund av detta avser Spelinspektionen även se över hur licenshavarna synliggör att deras verksamhet har svensk licens.

- **Under 2025 ytterliga utveckla Spelpaus.se både avseende olika avstängningsperioder och hur informationen på Spelpaus.se är utformad för att personer med spelproblem kan komma i kontakt med andra aktörer som kan erbjuda erforderligt stöd.**
- **I samverkan med andra myndigheter och andra aktörer bidra med kunskap om de målgrupper som spelar utanför licenssystemet och vilka risker det innebär. I den del sådan efterfrågan grundas i brottslig verksamhet, som skattebrott eller penningtvätt, fortsatt samverka med Skatteverket och brottsbekämpande myndigheter.**
- **Utveckla metoder, inte minst tekniska, för att upptäcka marknadsföring av olaglig spelverksamhet. Detta eftersom olika former av marknadsföring lockar eller styr svenska spelare till spelalternativ utanför den licensierade marknaden.**
- **Att fortsatt följa upp utvecklingen hur spel marknadsförs och dela denna kunskap i samverkan med bland annat Konsumentverket, brottsbekämpande myndigheter och spelmyndigheter i andra länder.**
- **Fortsatt vara en aktiv part i befintlig internationell multilateral samverkan (GREF och IAGR) i syfte att inhämta relevant kunskap för att utveckla den svenska spelmarknaden. Därtill verka för koordinerade och/eller gemensamma påverkansåtgärder till olika relevanta aktörer (exempelvis skrivelser till sociala forum).**
- **I den mån det är möjligt verka för att frågor som berör olagligt spel behandlas inom EU:s fördjupade arbete på penningtvättsområdet och Europarådets arbete mot matchfixning.**

1 Utgångspunkter

I det här avsnittet redogörs inledningsvis för några centrala utgångspunkter som är viktiga för grundförståelsen i arbetet mot onlinespel utanför den licensierade marknaden och varför sådant arbete är viktigt, men komplext.

1.1 Viktigt att svenskars spelande sker på den licensierade marknaden

Allt spel om pengar är förenat med risker. Spel om pengar ska därför tillhandahållas på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. En viktig utgångspunkt med den svenska spelregleringen är att aktörer utan licens ska stängas ute från spelmarknaden. På så sätt kan spelandet kanaliseras till erbjudanden från ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer, vilket är en förutsättning för att kunna uppnå ett starkt konsumentskydd för svenska spelare.²

Licenshavare i Sverige måste uppfylla högt ställda krav på spelverksamheten och ska säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det (omsorgsplikten). Utestängandet av olicensierade spelbolag bidrar även till att skydda licenshavarna från otillbörlig konkurrens. En given utgångspunkt för att stänga ute olicensierat spel från den svenska spelmarknaden är att berörda myndigheter och andra aktörer på marknaden aktivt vidtar åtgärder i detta syfte.³

Risken för penningtvätt på den licensierade spelmarknaden är hög.⁴ Vad gäller den olicensierade marknaden, där verksamheten generellt bedrivs med mindre eller ingen tillsyn, bedöms risken för penningtvätt som än högre.⁵ Det finns därför en risk för att grov organiserad brottslighet i Sverige utnyttjar

² Prop. 2017/18:220, s. 82, 85, 90 och 91.

³ Prop. 2021/22:242 s. 30 f.

⁴ Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av Terrorism, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige (2020/2021)*, s. 6.

⁵ Spelinspektionen, *Slutredovisning av uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas*, s. 4.

olicensierad spelverksamhet för att tvätta brottsligt förvärvade medel. Även om det är tänkbart har Spelinspektionen ingen evidens för att organiserad brottsligheten bedriver eller äger spelverksamhet online som riktar sig mot Sverige. Sådan verksamhet bedöms istället bedrivas av fintech-bolag i utlandet som ser möjlighet att snabbt och enkelt tjäna pengar med förhållandevis låga driftkostnader för verksamheten.

1.2 Allt olicensierat onlinespel är inte olagligt i Sverige

Det är viktigt att skilja på olicensierad och olaglig spelverksamhet. För att spelverksamhet online ska anses vara olaglig enligt spellagen måste den olicensierade verksamheten rikta sig till den svenska marknaden.

Enligt förarbetena till spellagen är det inte tillräckligt för att riktningskriteriet ska vara uppfyllt att spelsidan där spel tillhandahålls är åtkomlig från Sverige, det vill säga att spelsidan accepterar svenska spelare. Det krävs också att webbplatsen är utformad för den svenska marknaden. Om riktningskriteriet är uppfyllt avgörs genom en samlad bedömning, där omständigheter av betydelse kan vara att spelsidan innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta.⁶ Bedömningen av om riktningskriteriet är uppfyllt i ett enskilt fall är ofta komplex. Bedömningen ska göras av Spelinspektionen och spelbolag, men också i vissa fall av aktörer som saknar specialkunskap om spelbranschen, exempelvis 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).

Spelinspektionen uppskattar att cirka två tredjedelar av det spel som sker av svenskar på den olicensierade marknaden sker på spelsidor som enligt spellagen inte riktar sig till Sverige.

Finansdepartementet har den 19 januari 2025 gett en utredare i uppdrag att bland annat analysera och ta ställning till hur spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas, till exempel genom ändring av riktningskriteriet (HR2025/00355). Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet den 17 september 2025. Syftet med uppdraget är att olicensierat spel på ett enklare

⁶ Prop. 2017/18:220 s. 290.

och mer effektivt sätt ska stängas ute jämfört med vad som är möjligt med dagens reglering

1.3 En gränsöverskridande produkt med särskilda regulatoriska utmaningar för spelmyndigheter i alla länder

Spelsektorn i Sverige och i övriga världen har under många år präglats av en hög grad av digitalisering och teknisk innovation. En övervägande andel av spelandet i Sverige och internationellt sker idag online. Online finns många olicensierade spelsidor och som inte heller i övrigt har någon direkt eller synbar koppling till Sverige. Spelsidorna administreras ofta från andra länder inom och utanför EU/EES. Särskilt vanligt förekommande är spelsidor där det anges att verksamheten bedrivs i enlighet med licens från spelmyndigheten på Curacao. Även om de saknar licens i Sverige accepterar många bolag svenska spelare som kunder.

I avsaknad av egentlig internationell reglering på spelområdet, inklusive på EU-nivå, innebär en sådan gränsöverskridande karaktär av speltjänster online särskilda utmaningar. Angränsande områden som exempelvis reglering gällande betalningsöverföringar är reglerade på EU-nivå genom harmoniserande regler vilket bidrar till en ökad komplexitet och målkonflikter mellan principer om fri rörlighet för tjänster och kapital samt medlemsstaternas behov av att skydda sina nationella regleringar och konsumenter. På den globala nivån är möjligheten till transaktioner i kryptovaluta på olicensierade spelsidor en naturlig del av utbudet.

Baserat på möten och samarbeten med spelmyndigheter i andra jurisdiktioner inom och utom EU är det uppenbart att det inte enbart är Sverige som har utmaningar med att begränsa olicensierat spel eller hur man mäter omfattningen av sådant spel. Därför är internationellt erfarenhets- och informationsutbyte mellan myndigheter i olika länder viktigt för Spelinspektionen.

2 Förekomst och tillgänglighet av spel online utanför den licensierade marknaden

Spelinspektionen har idag en god bild av på vilka olicensierade spelsidor svenskar spelar på och hur utbudet av sådant spel ser ut samt hur tillgängliga sådana spelalternativ är i praktiken för svenska spelare.

Bakom sådana spelsidor som erbjuder vadhållning och kommersiellt onlinespel finns spelbolag som har licens i annat EU-land, licens i tredje land eller spelbolag som helt saknar licens. Så som spellagen är utformad kan dock Spelinspektionen inte ingripa mot sådana olicensierade spelsidor där svenskar spelar såvida inte riktningskriteriet enligt spellagen är uppfyllt (se avsnitt 1.2).

Under hösten 2024 redovisade Spelinspektionen ett mått på kanaliseringsgraden för 2023. Spelinspektionens bedömning var att det offentliga hade kontroll över spelmarknaden och att kanaliseringsgraden var 86 procent. För kommersiellt onlinespel bedömdes dock kanaliseringsgraden vara lägre än för andra spelformer.

I detta kapitel vill Spelinspektionen bland annat lyfta fram:

- Myndighetens arbete med beräkning av kanaliseringsgraden och varför sådana beräkningar är viktiga.
- Myndighetens metoder för att identifiera olicensierade spelsidor.
- Hur utbudet av olicensierat spel ser ut och dess omfattning och tillgänglighet.
- Tillgängligheten till olicensierat spel utifrån betalningsflöden.
- Tillgången på spelprogramvara på olicensierade spelsidor.
- Spelinspektionens möjligheter respektive svårigheter att ingripa mot olicensierade aktörer.

2.1 Kanaliseringsgraden var 86 procent 2023 – men måttet är omdiskuterat

Målet för spelpolitiken är bl.a. en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll. I Sverige, liksom i andra länder, är frågan om det offentliga har kontroll över spelmarknaden givetvis central. I Sverige är också frågan föremål för diskussioner och debatt initierade av framförallt branschföreträdare.⁷ I sådana diskussioner använder man sig ofta av olika beräkningar av den så kallade kanaliseringsgraden. Utöver de bedömningar som tagits fram av Spelinspektionen enligt nedan, figurerar i debatten flera olika mått framtagna av olika privata aktörer.

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet kanaliseringsgrad, men den har i Sverige använts som ett mått på den andel av svenskarnas spelande på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden som sker inom licenssystemet.⁸

På grund av bland annat avsaknaden av komplett information om gränsöverskridande betaltransaktioner från spelare från Sverige direkt, eller via utländska konton, till spelsidor utanför den licensierade marknaden, går det inte att exakt räkna ut hur stor andel pengar som går till spelsidor utan svensk licens. Sådana beräkningar kan endast bygga på ofullständig information och kvalificerade antaganden. Myndigheter och privata aktörer utvecklar dock ständigt sina metoder för att kunna göra så väl avvägda bedömningar av kanaliseringsgraden som möjligt.

I myndighetens regleringsbrev för 2024 fick Spelinspektionen i uppdrag att utveckla metoden för att beräkna kanaliseringsgraden och att föreslå en indikator för redovisning av kanaliseringsgraden i budgetpropositionen. I budgetpropositionen används indikatorn (kanaliseringsgrad) för att bedöma resultatet gällande den offentliga kontrollen över spelmarknaden.

I redovisningen av uppdraget använde Spelinspektionen sig av flera metoder; enkätundersökning till spelare, mätning av internettrafik, omsättningsdata från aktörer med tillstånd för spelprogramvara samt uppgifter från analysföretaget

⁷ Macedo, "Europe's illegal gambling market: What's the solution?".

⁸ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden*.

H2 Gambling Capital. Resultaten visade att kanaliseringsgraden varierar beroende på metod och spelform, där vadhållning generellt har en högre kanaliseringsgrad än nätkasino/kommersiellt onlinespel. Spelinspektionens bedömning var att kanaliseringsgraden för 2023 var 86 procent.⁹

Otillåtna spelformer som pyramidspel och skinbetting inkluderades inte i mätningen av kanaliseringsgraden. I sin ordinarie verksamhet analyserar dock Spelinspektionen skinbetting inom ramen för sina analyser av omfattningen av olicensierat spel i allmänhet och i arbetet med att identifiera och ingripa mot olicensierade spelsidor som riktar sig mot Sverige.

Spelinspektionen bedömer att en majoritet av spelandet utanför den licensierade marknaden sker på spelsidor som inte riktar sig mot Sverige. Exempelvis ser myndigheten i de mätningar av internettrafik som görs att endast 6 procent av trafiken till olicensierade spelsidor från Sverige under 2024 gick till spelsidor som Spelinspektionen utfärdat förbudsföreläggande till. I sammanhanget bör dock nämnas att spelsidor kan vara olagliga även om Spelinspektionen inte förbudsförelagt dem, eftersom förbudet att tillhandahålla spel utan nödvändig licens följer direkt av lag, och att andelen därmed kan vara högre än 6 procent.

Fortsatt utveckling av att mäta kanaliseringsgraden och genomförandet av nya mätningar är viktiga för att bedöma måluppfyllelsen på området. Spelinspektionen kommer att redovisa kanaliseringsgraden för 2024 under andra kvartalet 2025. Myndigheten avser också att initiera och vara aktiv i erfarenhetsutbyte med spelmyndigheter i andra länder i denna fråga.

2.2 Det finns ett oräkneligt antal spelsidor online

Utbudet av tillgängliga alternativ för någon som vill spela online utanför licenssystemet är stort. Till exempel har företaget Vixio Gambling Compliance en databas som innehåller mer än 100 000 spelsidor som, i någon jurisdiktion, blivit blockerade eller förelagda med ett förbud eller liknande myndighetsingripande.

⁹ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*.

På internet finns också etablerade och för spelare välkända jämförelsesidor som kontinuerligt recenserar spelsidor som tillhandahåller vadhållning och kommersiellt onlinespel. En för spelare välkänd sådan aktör har på sin hemsida recenserat 6 000 spelsidor, varav spelsidans sökfilter sorterar ut att nästan en fjärdedel (cirka 1 400) i nuläget accepterar spelare från Sverige. Företaget bakom jämförelsesidan anger själva att de har mer än 80 heltidsanställda och ytterligare deltidsanställda som bland annat arbetar med att kontinuerligt skanna av internet på nya spelsidor och recenserar dessa. På företagets hemsida finns även forum där spelare från hela världen, inklusive Sverige, delar med sig av och diskuterar olika frågor gällande spel online och olika spelsidor. Sidan har också en form av hantering av klagomål mot spelbolag.

Det omfattande utbudet av spelsidor online bedöms delvis bero på enkelheten att starta en fungerande spelverksamhet online och, inom vissa jurisdiktioner, även möjligheten att enkelt beviljas licens för sådan verksamhet. Enligt information är det möjligt att köpa färdiga "paket" med spelverksamhet, inklusive programvara, compliance och licens, i Curacao för 25 000 dollar.¹⁰

Det stora utbudet består inte enbart av spelsidor som drivs av små aktörer, utan många olicensierade spelsidor drivs av stora aktörer med välkända varumärken. Vissa av dessa är väl synliga för svenskar som följer internationella idrotts- och andra stora evenemang genom sponsring.

2.3 Spelinspektionen har en god bild av på vilka olicensierade spelsidor som svenskar spelar på

Spelinspektionen har sedan omregleringen prioriterat insatser mot olagligt spel. I detta arbete har myndigheten kontinuerligt utvecklat sin förmåga att identifiera olicensierade spelsidor som svenskar spelar på. Bedömningen är att Spelinspektionen idag har en god bild av var spelandet utanför den licensierade marknaden sker och hur tillgängliga sådana spelsidor är för spelaren i kontexten av exempelvis insättningar och uttag av pengar.

¹⁰ Martin Purbrick, Chairperson vid Council on Anti-Illegal Betting and Related Crime, International Federation of Horseracing Authorities (föredrag, Europarådet, Strasbourg den 14 november 2024).

Spelinspektionen använder sig av olika metoder för att identifiera olicensierade spelsidor online. En viktig metod för att identifiera relevanta tillsynsobjekt och prioritera insatser är löpande estimat av internettrafik. Det är dock viktigt att nämna att estimat av internettrafik är en relativt ny metod för Spelinspektionen och andra spelmyndigheter. Metoden är därför fortfarande under utveckling. Sådana estimat ger inte heller en fullständig bild av svenskars spelande utanför licenssystemet. Därför kompletterar Spelinspektionen sin analys även med andra metoder och källor. Dessa inbegriper genomgång av de tips som kommer in till Spelinspektionen om påstådda olagliga spelsidor, aktiv omvärldsbevakning av relevanta diskussionsforum och sociala medier, web scraping, sökordsanalys via verktyg för SEO-optimering¹¹ och information från andra myndigheter i Sverige och i utlandet.

I början av 2025 följde Spelinspektionen internettrafiken från Sverige till cirka 1 100 spelsidor fördelat på över 325 spelbolag som saknar licens i Sverige. Avseende mer än 60 av spelbolagen har Spelinspektionen redan bedömt att deras spelsidor riktar sig mot Sverige, vilket inneburit att Spelinspektionen beslutat om förbud mot dessa bolag. Gällande drygt ytterligare 50 bolag har Spelinspektionen öppnat tillsynsärenden, men avslutat ärendena utan åtgärd eftersom bolagen inte bedömts rikta sig mot Sverige. I förhållande till de cirka 1 100 spelsidor som Spelinspektionen aktivt följer har myndighetens tillsyn täckt motsvarande cirka 65 procent av den totala internettrafiken till dessa sidor beräknat på trafiken under 2024. Bedömningen är att indikationerna på olagligt spel mot enskilda bolag utifrån riktandekriteriet är svaga för den övervägande delen av den återstående internettrafiken. Spelinspektionen öppnar dock löpande nya tillsynsärenden och fattar nya beslut om förbud. Sedan våren 2024 är ärenden som specifikt gäller skinbetting en del av Spelinspektionens tillsyn och återspeglas också i att myndigheten idag har tio aktiva förbud mot bolag som tillhandahåller skinbetting.

Spelinspektionen har följt upp effekten av myndighetens beslut om förbud genom att jämföra internettrafik till förbudsförelagda spelsidor före och efter ett förbud. Av de bolag som förbudsförelagts under 2023 och 2024 har trafiken

¹¹ Sökordsoptimering (SEO) är processen att förbättra en webbplats synlighet i sökmotorer genom att använda relevanta nyckelord och strategier. En av funktionerna analyserar sökord, som i det här fallet syftar till att visa information om webbplatsers förekomst bland specifika sökord. Spelinspektionen använder det digitala marknadsföringsverktyget Semrush för SEO.

från Sverige till bolagens spelsidor i genomsnitt minskat med cirka 40 procent. Resultatet bör dock tolkas med viss försiktighet, eftersom Spelinspektionen har ett relativt begränsat underlag. Resultatet stöder dock påståendet att Spelinspektionens beslut om förbud är viktiga och har handlingsdirigerande effekt inte minst för angränsande sektorer som spelprogramvaruleverantörer och betalningsförmedlare. Förbuden är i detta sammanhang särskilt viktiga i och med att det finns tolkningsproblem gällande spellagens tillämpningsområde och skillnaden mellan olicensierat och olagligt spel.

Det är också förekommande att spelbolag som kontaktas av Spelinspektion i ett tillsynsärendet redan i kommuniseringsfasen, eller i nära anslutning till ett beslutat förbud, väljer att geoblockera sin spelsida för svenska kunder. I sådana fall avslutar Spelinspektionen tillsynsärendet eller upphäver förbudet på grund av att bolaget inte längre kan anses rikta sig mot Sverige.

2.4 Vilka spelsidor utan svensk licens spelar svenskar på?

De olicensierade spelsidor som erbjuder vadhållning eller kommersiellt onlinespel och som svenskar spelar på kan delas upp i tre olika kategorier utifrån var spelbolaget bakom spelsidan har sin licens. Det förekommer att spelbolagen bakom spelsidan har licens i en annan medlemsstat i EU, ett land utanför EU (tredje land) eller att spelbolaget helt saknar licens. På den olicensierade marknaden är det relativt få sidor som bedriver endast vadhållning. Det är dock vanligt att vadhållning erbjuds parallellt med kommersiellt onlinespel.

Genom åren har Spelinspektionen noterat att vissa olicensierade spelbolag, som enligt Spelinspektionens bedömning har ett betydande antal svenska spelare, regelbundet bytt licensland. Det förekommer också att sådana spelbolag bedriver huvudsakligen samma verksamhet under flera olika bolagsnamn/bolag och licenser.

Utöver spelsidor som erbjuder vadhållning och kommersiellt onlinespel, har Spelinspektionen i ökad omfattning fått inkludera webbplatser som erbjuder skinbetting i sitt arbete mot olagligt spel. Myndigheten har bedömt att viss

sådan verksamhet är att betrakta som spel om pengar.¹² Spelinspektionen bedömer att under åren 2023 respektive 2024 utgjorde internettrafiken från Sverige till olicensierade spelsidor som erbjöd skinbetting 49 respektive 41 procent av den totala internettrafiken till olicensierade spelsidor.

2.4.1 Spelbolag med licens från en annan medlemsstat i EU

En betydande andel av svenska spelare väljer att spela hos aktörer som innehar en licens från en annan medlemsstat i EU. Spelinspektionens undersökningar visar att cirka 13 procent av internettrafiken 2024 till olicensierade spelsidor gick till bolag med sådan licens. Den övervägande delen av trafiken gick till Maltalicensierade spelsidor, men även till spelsidor som tillhandahålls av spelbolag med licens på Cypern och i Estland.

Det framkommer tydligt av diskussioner på olika spelforum, att bolag med spellicens inom EU och särskilt på Malta bedöms säkrare för spelaren än exempelvis spelbolag utanför EU/EES. Säkrare i det här sammanhanget handlar om att spelare synes uppleva större säkerhet i själva spelen, det vill säga att de inte är manipulerade och att förutsättningarna att få ut eventuella vinster är större jämfört med spelsidor som drivs av bolag med licens i tredje land.

Enligt Spelinspektionens bedömning är dock konsumentskyddet på dessa spelsidor generellt betydligt svagare än vad som gäller inom den svenska licensierade marknaden. Spelinspektionen har exempelvis inte observerat något som kan jämföras med den svenska omsorgsplikten inom denna kategori av spelsidor. Förekomsten av och omfattningen av bonusar är också större än vad som är tillåtet i Sverige. Även så kallade cashbacks och VIP-program är vanligt förekommande.

Spelbolag som innehar licens i annat EU-land drar ofta fördelar av den fria rörligheten för betaltjänster inom EU genom att erbjuda insättningar och uttag genom den gemensamma betalningsstandarden för Euroområdet, SEPA, vilket gör att det går lika snabbt och enkelt att skicka pengar från en svensk bank till en europeisk bank som mellan två svenska banker. Utöver detta tillkommer olika former av digitala plånböcker som är etablerade inom EU och i vissa fall

¹² Spelinspektionen, "Skinbetting, skin-gambling".

rena instant-banking-lösningar jämförbara med de som finns inom den svenska licensierade marknaden, vilket gör att framförallt insättningar kan ske i realtid. Detta kan vara problematiskt utifrån att konsumenterna kan ha svårt att se skillnaden mellan licensierade och olicensierade spelsidor, utifrån att samma eller likartade betallosningar erbjuds (mer om betallosningar i avsnitt 2.5).

Bolagen med licens i annat EU-land marknadsför sig i princip alltid på engelska och spelsidorna saknar oftast andra tydliga indikationer på att de riktar sig mot svenska spelare (det vill säga de innehåller exempelvis inte information på svenska, insättningar och uttag i svensk valuta eller riktade erbjudanden till svenska spelare). Sammantaget verkar de i en gråzon där det är svårt för Spelinspektionen att hävda att verksamheten riktar sig mot Sverige enligt spellagen.

2.4.2 Aktörer med licens i tredje land

Spelbolag licensierade i tredje land¹³, såsom Curaçao och Anjouan, utgör en betydande utmaning i arbetet mot olagligt spel. Under 2024 gick cirka 45 procent av all trafik till olicensierade spelsidor till spelsidor som uppgav att spelbolaget bakom spelsidan hade licens i tredje land. Av trafiken till olicensierade spelsidor totalt stod Curaçao för 38 procent medan Anjouan stod för 5 procent.

Dessa jurisdiktioner har enligt Spelinspektionens bedömning mycket låga krav på tillsyn och konsumentskydd och agerar utifrån minimala regleringar jämfört med vad som gäller i Sverige. Spelbolag med licens i dessa jurisdiktioner utgör en betydande risk för svenska spelare, eftersom de ofta helt saknar åtgärder för ansvarsfullt spelande.

Det är mycket mer vanligt förekommande att spelbolag med licens i tredje land explicit riktar sig mot den svenska marknaden genom marknadsföring eller spelsidor på svenska. Spelsidorna har ofta ett relativt brett utbud av spelprodukter och generösa bonusar, vilket kan locka svenska spelare. Den

¹³ Som "tredje land" räknas traditionellt länder utanför EU/EES. Storbritannien har i denna del inte räknats som ett tredje land, trots att landet formellt efter utträdet ur EU 2021 bör benämnas som ett tredje land.

absoluta majoriteten av Spelinspektionens förbudsförelägganden gäller denna kategori av spelbolag.

Spelinspektionen har även noterat att en del i denna kategori av spelbolag administrerar sina betalningar via betalningsagenter på Cypern, det vill säga inom EU. Vid en genomgång som myndigheten gjorde i december 2024 hade ungefär hälften av de bolag vars spelsidor Spelinspektionen följer trafiken till en betalningsagent inom EU för att hantera betalningar. I 99 procent av fallen var betalningsagenten registrerad på Cypern. Genom att använda en betalningsagent inom EU får sådana spelbolag tillgång till de betalningssystem som finns inom EU, vilket kan skapa en fasad av att verka inom mer reglerade strukturer. Betalningarna maskeras dock ofta som andra typer av transaktioner, exempelvis e-handel, för att undvika att banker eller tillsynsmyndigheter identifierar transaktionerna som spelrelaterade.

Enligt vad som är känt för Spelinspektion erbjuds i Curaçao en typ av licens som täcker alla former av onlinespel, vilket gör det enkelt för spelbolag att erbjuda flera olika speltjänster under samma licens.

Anjouan erbjuder ännu lägre krav och en snabb licensieringsprocess, vilket är attraktivt för mindre operatörer och startups som vill undvika striktare regler i andra jurisdiktioner.

Spelinspektionen har indikationer på att ett litet antal svenska spelare spelar för höga summor på den asiatiska marknaden. Spel på den asiatiska marknaden är oftast oreglerat och sker genom särskilda agenter som lägger vad åt spelaren, vilket innebär att sådant spel är svårt att upptäcka. I internationella sammanhang anges ofta särskilda risker vad gäller den asiatiska marknadens kopplingar till matchfixning.¹⁴ Spel på den asiatiska marknaden är något som Spelinspektionen har svårt att identifiera genom exempelvis internettrafik och forumbevakning, eftersom den vare sig genererar volymer av sådan trafik eller diskuteras öppet av spelare på forum.

För Spelinspektionen och tillsynsmyndigheter i andra jämförbara länder utgör spelbolag som agerar från tredje land en särskild utmaning. Licenser i dessa

¹⁴ Sportradar, "Asian betting" (presentation, Sportradar, London, oktober 2023).

jurisdiktioner är ofta summariskt reglerade och tillgången till rättshjälp för svenska myndigheter, för exempelvis utdömanden av till viten, är i praktiken obefintlig.

2.4.3 Aktörer som saknar licens i någon jurisdiktion

Det finns också spelsidor online som drivs av spelbolag som saknar licens i någon jurisdiktion, det vill säga agerar utanför någon form av reglering och tillsyn. Dessa aktörer marknadsför ofta sina tjänster aggressivt genom sociala medier och oberoende affiliates, vilket innebär särskilt allvarliga risker för svenska konsumenter.

Det förekommer att sådana spelsidor är utformade för att locka svenska spelare genom att erbjuda svenska språkalternativ och möjligheten att spela med svenska kronor.

Eftersom dessa aktörer saknar licens finns inga krav från någon spelmyndighet eller liknande på att följa regler för ansvarsfullt spelande, skydd av personuppgifter eller säkert spel. Detta medför en hög risk för spelarna, som kan förlora både sina insatta medel och eventuella vinster utan någon egentlig möjlighet till rättslig påföljd. Dessutom används ofta betalningsmetoder som kryptovalutor eller anonymiserade transaktioner, vilket innebär särskilda utmaningar i arbetet med att ingripa mot deras verksamhet.

I kontakter med andra spelmyndigheter har det framkommit att sådana aktörer ofta har flexibla tekniska lösningar som gör det enkelt för dem att undvika blockeringar och andra åtgärder som myndigheter i olika jurisdiktioner, beroende på omständigheterna, kan vidta. Spelsidorna är exempelvis ofta tillgängliga via flera olika domäner och servrar, vilket innebär särskilda utmaningar för spel- och andra tillsynsmyndigheter.

2.4.4 Spelsidor som erbjuder skinbetting

Skins är virtuella föremål som kan säljas vidare på olika plattformar för pengar. De kan ha olika värde beroende på exempelvis hur sällsynta de är för samlare. Det finns webbplatser där det förekommer så kallad "skinbetting" eller "skin-

gambling". Där används skins som insatser och/eller vinster i spel som avgörs av slumpen och därmed kan de betraktas som spel om pengar. Spelinspektionen utfärdar inga licenser eller tillstånd för sådan verksamhet men utreder sådana spelsidor inom ramen för sitt arbete mot olagligt spel. Spelformen är särskilt populär bland unga.

Spelinspektionen bedömer att under åren 2023 respektive 2024 utgjorde internettrafiken från Sverige till olicensierade spelsidor som erbjöd skinbetting 49 respektive 41 procent av den totala internettrafiken till olicensierade spelsidor. Ett fåtal skinbetting-webbplatser har en väldigt hög internettrafik från Sverige. Av de tio mest besökta olicensierade spelsidorna år 2024 bedrev sex skinbetting. I samband med tillsyn under hösten 2024 mot olicensierade spelsidor som bedriver traditionell onlinekasinoverksamhet har Spelinspektionen noterat att vissa av dessa tillåtit insättningar med skins fastän sidorna inte marknadsfört sig som spelsidor för skinbetting.

De bolag som driver sådana webbplatser där det enligt Spelinspektionens uppfattning pågår spel om pengar genom skinbetting har i regel ingen spellicens i någon jurisdiktion. Bolagen som bedriver sådan verksamhet har säten både inom och utom EU. Enligt Spelinspektionens observationer har sådana spelsidor sällan en ordentlig ålderskontroll, vilket innebär att underåriga riskerar att ägna sig åt spel om pengar genom skinbetting, vilket är särskilt allvarligt.

I frågor som rör skinbetting har Spelinspektionen sedan tidigare ett utvecklat erfarenhetsutbyte med andra myndigheter, däribland Folkhälsomyndigheten och Mediemyndigheten.

2.5 Möjligheten att sätta in och ta ut pengar från olicensierade spelsidor – en avgörande fråga för tillgängligheten

Spelares möjligheter att sätta in pengar på olicensierade spelsidor och få sina vinster utbetalda är en avgörande faktor vid bedömningen av tillgängligheten av olicensierat spel. Enligt enkätdata från november 2024 är risk för uteblivna vinstutbetalningar den viktigaste anledningen till att spelare undviker spelsidor

utan svensk licens.¹⁵ Av Spelinspektionens omvärldsbevakning av internetforum framgår också att spelare särskilt efterfrågar effektiva, trygga och bekanta instant banking-lösningar där identifiering genom BankID är möjlig. Instant banking-lösningar betonas även i marknadsföringen hos affiliates. Spelare anger ofta i forum att de försöker undvika spelsidor med osmidiga uttag och hög växlingsavgift.¹⁶ Rent allmänt förefaller många svenska spelare på olicensierade sidor vilja använda sig av samma betaltjänster som på den licensierade marknaden även om det finns undantag, exempelvis de som vill göra insättningar med kryptovaluta.¹⁷

Våren 2024 gjorde Spelinspektionen en kartläggning av vilka betalningsmetoder som svenska spelare kan använda sig av vid insättningar och uttag till den olicensierade marknaden. Kartläggningen var en del av underlaget i redovisningen av ett regeringsuppdrag (Fi2024/01052) som handlade om att se över hur samarbetet med Finansinspektionen kan stärkas för att bekämpa olaglig spelverksamhet på den svenska spelmarknaden. Bedömningen är att i huvudsak samma typ av betalningsmetoder kvarstår idag och i vissa fall utvecklats ytterligare. Ett antal tillsynsärenden som handlagts under hösten 2024 bekräftar den bilden.

Det är uppenbart att det idag finns många olika sätt för en svensk spelare att sätta in och ta ut pengar från ett olicensierat spelbolag. Den snabba tekniska utvecklingen har lett fram till en rad nya betalningskanaler och tjänster som tillhandahålls av både nya och tidigare etablerade aktörer. Detta har utvecklats parallellt med att betalmarknaden inom EU gradvis liberaliserats.

Det är inte möjligt att inom ramen för denna rapport i detalj analysera de olika EU-rättsakterna på betalområdet. Spelinspektionens bedömning är dock att utvecklingen inom EU innebär att betalningar till och från olicensierade spelbolag är och kommer att vara relativt enkla även framöver. En ytterligare utmaning är att olicensierade spelsidor ofta förfogar över ett flertal från varandra fristående betallösningar.

¹⁵ Spelinspektionen, *Allmänheten om spel 2024*, s. 55.

¹⁶ Olicensierade webbplatser erbjuder generellt inte valutan SEK.

¹⁷ Spelinspektionen, *Slutredovisning av uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas*, s. 22.

Betalningslösningar

Vad gäller kortbetalningar går det i allmänhet att använda till exempel Visa och Mastercard på samtliga olicensierade spelsidor som Spelinspektionen undersökt. Övriga betaltjänster som är vanligt förekommande vid sidan av kortbetalningar är följande.

E-plånböcker

E-plånböcker spelar en central roll på den olicensierade spelmarknaden genom att möjliggöra snabba överföringar (i princip i realtid) och högre anonymitet. Den initiala överföringen vid användning av e-plånböcker sker inte mellan spelaren och spelsidan utan mellan spelaren och e-plånboken. Pengar till spelsidan förs sedan över av spelaren från e-plånboken. Vissa e-plånböcker stöder kryptovalutor som Bitcoin och Ethereum, vilket ger ytterligare ett lager av anonymitet och tillgänglighet för spelaren. Vissa e-plånböcker erbjuder även möjligheten för innehavaren att ha ett, av e-plånboks företaget utgivet, betalkort inklusive virtuella engångskort. De flesta av de e-plånböcker som Spelinspektionen noterat står inte under Finansinspektionens tillsyn.

Neobanker

Neobanker är ett samlingsbegrepp för företag som tillhandahåller digitala banktjänster utan traditionella bankkontor. Det kan handla om såväl företag med banktillstånd som betaltjänstleverantörer eller e-pengainstitut av olika slag. På samma sätt som traditionella banker är även neobanker tillståndspliktiga i Sverige. Svenska konsumenter kan dock också bli kunder hos utländska neobanker. Utländska neobanker har under vissa förutsättningar möjlighet att bedriva verksamhet på den svenska marknaden utan tillstånd från Finansinspektionen. Ett grundläggande krav är att företaget har ett verksamhetstillstånd utfärdat av behörig myndighet i landet där företaget har sitt säte. I dessa fall står den utländska neobanken inte under Finansinspektionens direkta tillsyn, utan tillsynas av aktuell tillståndsmyndighet i landet där bolaget har sitt huvudsäte.

Det finns ett stort antal neobanker i EU och övriga världen där svenska medborgare har möjlighet att vara kunder. Den nationella

samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt har i sin nationella riskbedömning för 2023/2024 bedömt att hoten och sårbarheten gällande neobanker är hög respektive betydande. Bedömningarna baseras på ett antal identifierade hot och sårbarheter som exempelvis:

- det stora antalet inblandade parter och jurisdiktioner i samband med transaktioner,
- svårigheter avseende spårbarhet av transaktioner, avsaknad av fysiska möten i samband med verifikations- och kundkännedomsprocessen,
- möjligheterna att dölja verklig kontohavare, avsändare och mottagare genom bland annat utnyttjande av kontomålvakter.¹⁸

Kryptovalutor

Kryptovalutor är vanligt förekommande på olicensierade spelsidor. Uttag och insättningar erbjuds i de mest välkända kryptovalutorna, bland annat Bitcoin, Litecoin och Ethereum. Spelinspektionen har också noterat spelsidor för skinbetting där kryptovaluta i princip är det enda betalningsmedlet. Idag är det inte möjligt för spelbolag med licens i Sverige att erbjuda spel om pengar med kryptovaluta. En särskild form av spel där kunderna kan betala med kryptovaluta är så kallade decentraliserade kasinon. Ett decentraliserat kasino är ett kasinospel online som bygger på en decentraliserad teknologi, vanligtvis en blockkedja. Teknologin gör det möjligt för spelare att spela kasinospel med kryptovalutor, utan att behöva lita på en tredje part som en bank eller en traditionell betaltjänst. EU:s kryptoregelverk Mica-förordningen började gälla under 2024.

Konto-till-konto-betallösningar

Konto-till-konto-betallösningar (även kallat instant banking) verifieras som regel med svensk elektronisk legitimation, primärt BankID. Spelinspektionen bedömer att vissa Estlands- och Maltalicensierade spelbolag utan licens i Sverige, till och från, haft tillgång till olika sådana betallösningar under flera år. Spelsidor som har kunnat erbjuda sådana lösningar har enligt Spelinspektionen bedömts vara särskilt populära bland svenska spelare. Den 6 juli 2023 ingrep Spelinspektionen

¹⁸ Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. *Nationell riskbedömning 2023/2024 – Neobanker.*

mot en svenskt betaltjänstleverantör, som erbjöd en sådan tjänst till olicensierade spelbolag, genom ett beslut om främjandeförbud förenat med vite. Förbudet upphävdes dock genom dom från Kammarrätten den 7 februari 2025 (KR 1859-24).

SEPA-betalningar

SEPA-betalningar (Single Euro Payments Area) är ett system för att underlätta gränsöverskridande betalningar i euro. Syftet med SEPA är att göra betalningar enklare, snabbare och billigare inom EU. I praktiken innebär det att man kan göra en betalning eller överföring i euro på samma sätt som en betalning inrikes, oavsett om mottagaren finns i samma land eller ett annat land inom EU. Vanliga SEPA-betalningar kan ta upp till en arbetsdag. Det finns också en tjänst som kallas SEPA Instant Payments (snabbbetalningar) som gör att betalningar kan genomföras på sekunder, dygnet runt, alla dagar i veckan. SEPA Instant Payments förväntas expandera framöver. Enligt Spelinspektionens bedömning används SEPA-betalningar främst vid uttag till svenska bankkonton från olicensierade spelsidor.

Kortbetalningar

Avseende kortbetalningar ska betaltjänstleverantörer som omfattas av lagen (2010:751) om betaltjänster enligt spelförordningen avvisa betalordrar där betalkort används och där betalningen godkänns genom användning av detaljhandelskoden för spel om pengar, Merchant Category Code (MCC) 7995¹⁹. Detta gäller dock inte om betalordern avser en verksamhet som har licens eller där en sådan licens inte krävs enligt spellagen, det vill säga inte är olaglig enligt det nuvarande riktningsskriteriet i spellagen.

Spelinspektionen erfar dock att vissa olicensierade spelbolag använder felaktiga MCC-koder för att kringgå sådana betalningsblockeringar. Vid kortbetalningar kan det exempelvis framstå som att kortbetalaren köper skönhetsprodukter i stället för speltjänster. Genom detta upplägg kan betaltjänstleverantörerna inte se att kortbetalningarna gäller spel och kan följaktligen inte avvisa transaktionerna i enlighet med spelförordningen. Spelinspektionen har

¹⁹ MCC-koden 7995 avser spelverksamhet.

uppmärksammat Finansinspektionen om förfarandet med felaktiga MCC-koder och även lyft frågan med spelmyndigheter i andra länder.

Att vissa utländska e-plånböcker utfärdar betalkort till svenska konsumenter innebär ytterligare utmaningar för blockering av betalningar till olicensierade spelsidor, eftersom insättningen då görs från ett betalkort utfärdat utomlands som inte omfattas av den svenska spelregleringen.

I allmänhet försvåras arbetet med att begränsa och stoppa betalningar även av de tolkningsproblem som finns mellan vad som är olicensierat och olagligt spel.

2.6 Särskilt om utbudet på spelprogramvara

Den 1 juli 2023 infördes i Sverige ett tillståndskrav för spelprogramvara. Syftet med tillståndskravet är att minska spelutbudet på den olagliga marknaden eftersom tillståndshavare inte får tillhandahålla sin spelprogramvara till aktörer utan nödvändig licens. Ett minskat utbud av spelprogramvara ska göra spelsidor utan nödvändig licens mindre attraktiva. Tillståndshavarna får inte alls förekomma på webbplatser som saknar nödvändig licens.²⁰ Idag har ungefär 190 spelprogramvaruleverantörer tillstånd för spelprogramvara på den svenska spelmarknaden.

Spelinspektionen bedömer att reformen haft en positiv betydelse för att minska attraktionskraften hos framförallt den olagliga delen av den olicensierade marknaden. Det finns dock utmaningar i och med att myndighetens uppföljning och tillsyn visat att efterlevnaden av reformen inte har varit tillfredställande. En del av problemen har sin grund i otydligheterna avseende spellagens tillämpningsområde vad gäller skillnaden mellan olicensierat och olagligt spel, men kan inte enbart förklaras med detta.

Myndigheten har därför genomfört en rad insatser för att förbättra regelefterlevnaden, dels förebyggande tillsyn i form av en informationsskrivelse till samtliga tillståndshavare och dels tillsyn genom inspektion mot ett antal tillståndshavare. Trots detta, förekom, enligt Spelinspektionens bedömning, tillståndshavares spelprogramvara fortfarande hos aktörer som saknar

²⁰ Spelinspektionens beslut i ärende 24Si77. Beslutet har överklagats till Förvaltningsrätten.

nödvändig licens i december 2024. I januari 2025 kallade Spelinspektionen därför samtliga tillståndshavare till möten för att förklara och diskutera innebörden i att det är förbjudet att tillhandahålla spelprogramvara till aktörer som saknar nödvändig licens samt att myndigheten kan komma att inleda skarp tillsyn mot tillståndsinnehavare som inte följer reglerna. Vid mötena framkom bland annat att tillståndshavare upplever att det, förutom oklarheter om tillämpningsområdet, finns andra tolkningssvårigheter gällande lagstiftningen. Exempelvis diskuterades det faktum att ett flertal tillståndshavare geoblockerar den spelprogramvara som tillhandahålls till olicensierade spelbolag. Spelinspektionen har bedömt att geoblockering inte är en tillräcklig åtgärd och frågan är för närvarande föremål för prövning i domstol. Därtill framkom att det inom branschen finns problem med piratkopior och avtalsbrott mellan parter.

Det är viktigt att notera att även om de mest populära spelen idag omfattas av tillstånd för spelprogramvara så finns det en betydande andel aktörer som tillhandahåller spelprogramvara som valt att inte ansöka om tillstånd i Sverige. De finns därmed endast tillgängliga på den olagliga marknaden. Ett fåtal tillståndshavare har även återkallat sina tillstånd och angett att verksamheten på den svenska marknaden inte har varit tillräckligt lönsam.

2.7 Spelinspektionen kan inte ingripa mot alla olicensierade spelsidor där svenskar spelar

Som tidigare nämnts (se avsnitt 1.2) är det en juridisk skillnad på olicensierad och olaglig spelverksamhet. För att spelverksamhet online ska anses vara olaglig är det avgörande att den olicensierade verksamheten riktar sig till den svenska marknaden. I tillsynsärenden är det Spelinspektionen som har bevisbördan för att så är fallet. Även om det fortfarande förekommer är det idag inte lika vanligt att olicensierade spelbolag använder sig av spelsidor på svenska, svensk valuta eller andra liknande uppenbara anknytningsfaktum till Sverige jämfört med vad som var fallet kort efter omregleringen av spelmarknaden. Många olicensierade spelsidor accepterar dock fortsatt svenska spelare som kunder.

Sammanfattningsvis har riktningsskriteriet visat sig vara svårt att tillämpa i praktiken, vilket försvårar arbetet med att motverka olaglig spelverksamhet. Det finns med andra ord en gråzon på spelmarknaden vad gäller utbud och

tillgänglighet. Gråzonen försvårar Spelinspektionens möjlighet att använda andra verktyg inklusive att begränsa eller stoppa betalningar. Det innebär även att tillståndskravet för spelprogramvara inte bidrar tillräckligt till syftet en ökad kanalisering.

Gråzonen utnyttjas av vissa spelbolag som inte vill följa spellagens krav gällande bland annat spelansvar, vilket innebär stora risker för svenska konsumenter samt problem ut ett konkurrensperspektiv. Problematiken har lyfts av Spelinspektionen i redovisning av regeringsuppdrag (Fi2024/01052) och även av Riksrevisionen (RiR 2024:19).

Som tidigare nämnts (avsnitt 1.2) har regeringen tillsatt en utredning som bland annat ska:

- analysera och ta ställning till hur spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas, till exempel 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 den 17 september 2025.

2.8 Spelinspektionens bedömning

Utbudet av onlinespel utanför den licensierade marknaden är omfattande och relativt lättillgängligt för svenska spelare. Om spelverksamheten online är licenspliktig eller inte avgörs av spellagens tillämpningsområde och det så kallade riktningsskriteriet. De problem som har belysts gällande tillämpningen av riktningsskriteriet innebär i praktiken att det finns en tredelad marknad (en licensierad, en olicensierad laglig och en olicensierad olaglig). Detta är problematiskt och kan utnyttjas av spelbolag som inte vill följa de krav som

spellagen ställer, vilket bland annat innebär sämre konsumentskydd och snedvriden konkurrens. Nuvarande tillämpningsområde innebär också otydlighet i tillämpningen och effektiviteten av övrig reglering på området som exempelvis tillståndsplikt för spelprogramvara och möjligheten att begränsa betalningsflöden till spelsidor utan svensk licens.

Oaktat ovanstående problem har Spelinspektionens arbete, inom ramen för nuvarande tillämpningsområde, effekt på att begränsa utbudet av olicensierat spel. Myndighetens arbete bör därför fortsatt utvecklas. Spelinspektionen avser därtill att utveckla sina metoder för att beräkna kanaliseringsgraden på den svenska spelmarknaden.

Spelinspektionen välkomnar utredningen gällande spellagens tillämpningsområde. Ett förändrat tillämpningsområde kan förhoppningsvis leda till att arbetet mot olagligt spel effektiviseras. Myndigheten vill dock betona att ett förändrat tillämpningsområde i sig inte är en universallösning för att bekämpa olagligt spel. En bredd av verktyg är istället avgörande för att effektivt motverka olaglig spelverksamhet.

Spelinspektionen rekommenderar att:

- **Regeringen skyndsamt bereder de förslag som den tillsatta utredaren föreslår i sitt kommande betänkande gällande spellagens tillämpningsområde och de följdändringar en sådan ändring skulle innebära.**

Spelinspektionen avser att:

- **Beroende på utkomsten av utredningen om spellagens tillämpningsområde återkomma med eventuella förslag på lagändringar som kan ge myndigheten ytterligare verktyg i arbetet mot olagligt spel.**
- **Inom ramen för nuvarande reglering utveckla sina metoder för att utreda ärenden om olagligt spel.**

- **Utveckla informationen och kommunikationen gällande innehållet i myndighetens beslut om förbud mot olagligt spel till relevanta aktörer, exempelvis betaltjänstleverantörer.**
- **Fortsatt följa utvecklingen av skinbetting och lotteriliknande moment i datorspel (exempelvis lootlådor) och agera mot aktörer som tillhandahåller eller främjar sådan olaglig verksamhet, samt sprida denna kunskap till andra myndigheter.**
- **Fortsätta utveckla metoden att beräkna kanaliseringsgraden, genom att årligen uppdatera, kvalitetssäkra och publicera mätningarna.**
- **Följa utvecklingen gällande betallosningar till olicensierat spel och sprida denna kunskap i samverkan med Finansinspektionen, brottsbekämpande myndigheter och Skatteverket.**

3 Varför efterfrågas spel utanför det licensierade systemet?

Spelinspektionen har i det föregående kapitlet redogjort för sin syn på utbudet och tillgängligheten till olicensierat spel. I det här kapitlet belyses anledningar till varför svenska spelare efterfrågar olicensierat spel och inom vilka grupper sådan efterfrågan finns.²¹

3.1 Relativt få personer bedöms spela utanför licenssystemet

Spelinspektionen uppskattade i sin redovisning av kanaliseringsgraden att ungefär 14 procent av spelandet online 2023 skedde utanför den licensierade marknaden.²² Denna beräkning avsåg andelen av svenskarnas spelande på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden som sker inom licenssystemet. I Sverige finns det därmed en tydlig efterfrågan på sådant spel som erbjuds på den olicensierade marknaden.

Spelinspektionens bedömning är dock att det är en i sammanhanget relativt liten grupp av det samlade spelarkollektivet som står för spelandet utanför den licensierade marknaden.²³ Det finns indikationer på att en del av dessa personer spelar för relativt mycket pengar jämfört med en genomsnittsspelare på den licensierade marknaden.

Spelinspektionens bedömning av hur många spelare som vid varje givet tillfälle spelar på olicensierade spelsidor bygger på fragmentarisk kunskap. Myndigheten kommer därför att fortsatt utveckla sina metoder för att förstå de bakomliggande faktorerna som skapar efterfrågan av sådant spel samt omfattningen av detta. Sådan kunskap är viktig inte minst utifrån ett

²¹ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 29.

²² Analysen grundar sig på data från undersökningar om spelare och spelande, dels utförda av Spelinspektionen/Enkätfabriken, dels av externa aktörer. Samtliga undersökningar är kvantitativa. Det saknas kompletterande kvalitativa undersökningar där spelare tillfrågas om varför de spelar olicensierat, varför analysen inte kan anses komplett. Spelinspektionen har däremot observerat diskussioner på sociala medier och på forum om olicensierat spel, samt granskat marknadsföring på internet, vilket har använts för att komplettera analysen. Sammanfattningsvis finns således en stor osäkerhet i antagandet.

²³ 3 procent enligt Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 19. 6 procent enligt Spelinspektionen, *Allmänheten om spel 2024*, s. 51.

förebyggande arbete, såsom utformningen av riktade informationsinsatser och andra riktade åtgärder mot specifika målgrupper.

3.2 Varför spelar man utanför licenssystemet?

Spelinspektionen har identifierat ett antal faktorer till att svenska spelare spelar på olicensierade spelsidor. Sådana faktorer kan delas in i så kallade push- och pullfaktorer. Vissa faktorer beror på att det inte finns någon möjlighet kvar för spelaren att spela på den licensierade marknaden. Andra faktorer är sådana som finns utanför den licensierade marknaden och som i den här bemärkelsen lockar eller drar spelaren till olicensierat spel. I praktiken är det givetvis sannolikt att olika faktorer interagerar eller är i högre eller lägre utsträckning tillämpliga på enskilda individer.

Enligt Spelinspektionens bedömning är viss omsättning utanför den licensierade marknaden driven av faktorer som i sig inte är direkt spelrelaterade. Det kan exempelvis handla om personer som via spelsidor vill omvandla tillgångar i kryptovaluta till konventionella valutor som genom uttag från spelsidan kan överföras till bankkonton i Sverige, alternativt att det rör sig om ren penningtvätt.

De mest framträdande pushfaktorerna är spelbolagens limiteringar av olönsamma kunder och självavstängning i det nationella självavstängningssystemet, Spelpaus.se. Pullfaktorer som lockar eller drar svenska spelare till den olicensierade marknaden är marknadsföring (exempelvis bonuserbjudanden och VIP-program) och skillnader, i en bred bemärkelse, av det utbud som finns på den licensierade marknaden jämfört med den olicensierade marknaden. Marknadsföring och trafikstyrning kan också vara skäl till att personer ovetandes spelar på olicensierade spelsidor.

3.2.1 Vissa spelare är limiterade av spelbolag med svensk licens

Enligt Spelinspektionens undersökning sommaren 2024 om svenska folkets spelvanor uppgav 13 procent av de som angav att de spelat på spelsidor utan licens att de gjorde detta på grund av att de limiterats av bolag med svensk

licens.²⁴ Att bli limiterad innebär att storleken på insatserna i spelet begränsas av spelbolaget. En begränsning av insatser kan självfallet vara en spelansvarsåtgärd, men i det här fallet kan det i stället handla om situationer där en spelare bedöms vara olönsam för bolaget på grund av spelarens skicklighet i samband med vadhållning. Spelinspektionens bedömning är att endast ett av bolagen med svensk licens för vadhållning i dagsläget inte limiterar spelare av sådana skäl. Möjligheten till limitering regleras inte i spellagstiftningen utan i spelbolagens avtalsvillkor.

Personer som blir limiterade av ett spelbolag kan söka sig till andra spelbolag och spelsidor för att fortsätta spelandet på samma nivå som innan limiteringen. Enligt Spelinspektionens bedömning finns det svenska spelare som i praktiken uttömt spelmöjligheterna på den svenska licensierade marknaden och därmed endast har den olicensierade marknaden att vända sig till. Antalet sådana personer är sannolikt väldigt liten, men omfattningen av deras spelande är sannolikt stor.

3.2.2 Självavstängning i det nationella självavstängningsregistret, Spelpaus.se

Vid årsskiftet 2024/2025 var drygt 120 000 personer avstängda i det nationella självavstängningsregistret, Spelpaus.se. En självavstängning innebär att personen inte kan spela på spel som kräver registrering hos en licenshavare i Sverige. Antalet avstängda i Spelpaus.se har ökat stadigt sedan starten 2019. Spelinspektionen ser en nuvarande ökningstakt på ungefär 20 000 personer per år. Det är fler män än kvinnor som stänger av sig från spel. Självavstängda i Spelpaus.se motsvarar enligt flera undersökningar en andel av de som spelat på spelsidor utan svensk licens.²⁵ De flesta som är avstängda i Spelpaus.se spelar dock inte alls under sin avstängning.²⁶

Det är givetvis problematiskt att personer som är avstängda i Spelpaus.se spelar på den olicensierade marknaden, särskilt om dessa har stängt av sig på grund av

²⁴ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

²⁵ 25 procent enligt Spelinspektionen, *Spelvanor online 2023*, s. 35 och 11 procent enligt Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

²⁶ Spelinspektionen, *Kunskap om och utveckling av självavstängningsregistret (Spelpaus.se)*, s.11.

spelproblem. Somliga personer behöver mer stöd utöver en självavstängning. Spelinspektionen arbetar med att underlätta för sårbara individer att få vidare hjälp och stöd. Exempel på en sådan åtgärd är tydliga hänvisningar på Spelpaus.se gällande kontaktuppgifter till stödorganisationer.

Branschföreträdare har framfört förslag om att spelare som stängt av sig i självavstängningsregistret ska bli uppringda av aktörer som kan ge stöd, exempelvis Stödlinjen. Detta aktualiserar frågor som ligger utanför Spelinspektionens uppdrag. Förslaget väcker även komplexa frågor om vilka metoder som är mest effektiva för att ge stöd åt personer med spelproblem samt juridiska frågeställningar gällande den personliga integriteten. Spelinspektionen kommer även fortsättningsvis förmedla tillgänglig kunskap i spelrelaterade frågor i samverkan med andra myndigheter, som agerar inom ramen för sina uppdrag på spelområdet.

3.2.3 Efterfrågan som triggas av bonuserbjudanden på den olicensierade marknaden

Bonuserbjudanden är en central del i marknadsföringen av olicensierade spelsidor. Enligt flera undersökningar gjorda av Spelinspektionen är just bonuserbjudanden från olicensierade spelsidor en av de främsta anledningarna till att svenska spelare spelar på sådana spelsidor. I Spelinspektionens enkätundersökning från sommaren 2024 uppgav 19 procent av de som angav att de spelat på olicensierade spelsidor att anledningen var bättre bonuserbjudanden jämfört med den licensierade marknaden.²⁷

På internet finns ett stort utbud av olika sidor som jämför just bonusar mellan olika spelbolag och mycket av marknadsföringen kring olicensierade spelsidor fokuserar på bonusar. Branschföreträdare lyfter också ofta de i sammanhanget striktare svenska bonusbestämmelserna som gäller för den licensierade marknaden som en anledning till att spelare spelar utanför det licensierade systemet.

²⁷ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

3.2.4 Efterfrågan som triggas av ett utbud som inte finns på den svenska spelmarknaden

I Spelinspektionens undersökning sommaren 2024 angav 13 procent av de som spelat på spelsidor utan licens att de gjort detta på grund av ett annat utbud av spel jämfört med den licensierade marknaden.²⁸

Det är svårt för Spelinspektionen att jämföra utbudet av spel mellan den licensierade och olicensierade marknaden, eftersom utbudet av olika spel är omfattande. Likt i många branscher är det dock uppenbart att vissa spel är mer populära än andra och förväntas finnas i ett standardutbud hos ett onlinekasino. Spelinspektionen har kännedom om att det finns vissa spel som idag är populära bland svenska spelare, men som av olika skäl inte finns på den svenska marknaden.

Alla spel på den svenska marknaden måste certifieras och uppfylla vissa kriterier. Spel som inte uppfyller kriterierna får inte erbjudas på den licensierade marknaden, men kan förstås finnas tillgängliga hos bolag utan svensk licens. Vissa spelformer, som till exempel skinbetting, kan inte få licens med nuvarande lagstiftning.

Spelen på den licensierade marknaden måste även komma från en leverantör som har tillstånd för spelprogramvara.²⁹ Den som har tillstånd för spelprogramvara får däremot inte tillhandahålla spel till aktörer som verkar olagligt i Sverige.³⁰ Syftet med lagändringen är att samla de eftertraktade spelen hos aktörerna med svensk licens och på så sätt öka kanaliseringen.³¹

3.2.5 Påstådd högre återbetalningsprocent (RTP)

I Spelinspektionens undersökning sommaren 2024 angav 19 procent av de som spelat olicensierat att de gjort så på grund av bättre vinstmöjligheter/återbetalningsprocent (RTP).³² RTP beskriver den procentandel

²⁸ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

²⁹ 11 kap. 6 a § spellagen.

³⁰ 11 kap. 6 e § spellagen.

³¹ Prop. 2021/22:242, s. 33.

³² Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

av alla satsade pengar som ett spel i genomsnitt betalar tillbaka till spelare. RTP skiljer sig åt mellan olika spel och för samma spel på olika spelsidor. Detta gäller både inom och mellan de respektive marknaderna och mellan olika bolag. På den licensierade marknaden är storleken på RTP för onlinespel inte reglerad i spellagen.

Utifrån de diskussioner som förs mellan svenska spelare på olika forum gällande spel på olicensierade sidor synes den allmänna uppfattningen vara att många olicensierade spelsidor har en relativt låg RTP på spel jämfört med den licensierade marknaden. Det är dock inte möjligt för Spelinspektionen att bedöma hur det verkligen förhåller sig gällande skillnader i RTP mellan licensierade och olicensierade spelsidor på grund av det omfattande utbudet.

3.2.6 Möjligheten att omvandla kryptovaluta till svenska kronor

En inte obetydlig andel (13 procent) av de som spelar på spelsidor utan svensk licens anger, enligt enkätdata från sommaren 2024, att de gör detta på grund av att den olicensierade marknaden har andra betalningsmöjligheter, exempelvis kryptovaluta.³³ Detta tyder på att vissa spelare väljer att spela olicensierat, eftersom de då kan omsätta innehav av kryptovalutor, vilket inte är möjligt på den licensierade marknaden. Möjligheten till insättningar med kryptovaluta och uttag genom SEPA-överföringar framkommer ofta i marknadsföring av olagligt spel och i diskussioner på olika forum.

Ytterligare 13 procent anger att de spelar på spelsidor utan licens för att spelsidorna erbjuder skinbetting – alltså att insättningar, insatser och/eller uttag kan göras med så kallade skins från datorspel.³⁴

3.2.7 Efterfrågan som grundas i att spelare efterfrågar låga nivåer av kontroller och insyn

I avsnitt 2.4.2 berördes de särskilda utmaningarna för Spelinspektionen att följa spel på den asiatiska marknaden även om det finns indikationer på att ett fåtal svenska spelare omsätter väldigt stora belopp där. Sådant spel sker i det

³³ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

³⁴ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

fördolda och är svårt att upptäcka. Spelsektorn är också en högrisksektor³⁵ för penningtvätt och risken bedöms som särskilt hög på den olicensierade marknaden.³⁶

I en undersökning från en brittisk branschorganisation anges högre anonymitet och lägre kontroller av spelare som anledningar till spel utanför det licensierade systemet.³⁷ I Spelinspektionens enkätundersökning från sommaren 2024 angav elva procent av de som spelat olicensierat att de spelar på spelsidor utan svensk licens för att inte behöva identifiera sig.³⁸ Detta kan inkludera exempelvis personer med spelproblem eller andra som vill undvika frågor om sitt spelande och/eller ekonomi med anledning av licensierade bolags frågor utifrån ett spelansvarsarbete eller i arbetet med att förhindra penningtvätt. Frågor som är oundvikliga och viktiga utifrån de licensierade spelbolagens skyldigheter enligt svensk lag.

3.2.8 Spel på olicensierade spelsidor på grund av okunskap

Utifrån Spelinspektionens undersökningar bedöms svenska spelare i allmänhet ha en låg kunskap om den svenska spellicensen. I en undersökning 2023 kände ungefär en tredjedel av de svarande till att Sverige fick ett licenssystem den 1 januari 2019. Av de tillfrågade angav 90 procent att de inte kan särskilja om en spelsida saknar svensk licens eller inte.³⁹ Resultaten skiljer sig dock mycket åt mellan olika undersökningar. I Spelinspektionens undersökning sommaren 2024 angav 22 procent att de spelat på en olicensierad sida eftersom de inte visste om att den hade svensk licens.⁴⁰ Sammantaget bedöms det sannolikt att spel på olicensierade spelsidor förekommer utan att spelaren har kännedom om spelsidan har svensk licens eller inte och att marknadsföring och/eller

³⁵ Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av Terrorism, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige (2020/2021)*, s. 6.

³⁶ Spelinspektionen, *Slutredovisning av uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas*, s. 4.

³⁷ Betting and Gaming Council, *The size and economic costs of black market gambling in Great Britain*, s. 5.

³⁸ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

³⁹ Spelinspektionen, *Allmänheten om spel 2023*, s. 45 och 48.

⁴⁰ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

trafikstyrning sannolikt spelat en roll i att spelaren överhuvudtaget hamnat på en olicensierad spelsida.

I flera av Spelinspektionens undersökningar⁴¹ framgår även av fritextsvar att spelare som tror att de spelat på webbplatser utan licens egentligen spelat på webbplatser med svensk licens. Det är därmed svårt att veta hur stor andel som spelar utanför licenssystemet av misstag. Fastän hälften av spelarna inte känner till några fördelar med att spela på webbplatser med svensk licens,⁴² spelar de allra flesta trots allt inom licenssystemet.⁴³ Spelare med mindre förtroende för Spelinspektionen spelar i större omfattning på olicensierade spelsidor.⁴⁴ Bedömningen är att insatser som syftar till att öka kunskapen om svensk spellicens och dess fördelar i viss mån kan styra spelare till att medvetet välja webbplatser med svensk licens.

3.3 Målgruppsanalys utifrån skälen till efterfrågan

Vilka spelar på webbplatser utan svensk licens? Baserat på de push- och pullfaktorer som det redogjorts för, samt ytterligare data om spelare från Spelinspektionens undersökningar, går det att identifiera minst fyra grupper mot vilka riktade åtgärder kan övervägas för att begränsa andelen av spel på olicensierade spelsidor. De nedan angivna grupperna är inte uttömmande och de överlappar varandra.

- De som spelar utanför licenssystemet utan vetskap om detta.
- De som vill spela med mindre begränsningar.
- Minderåriga och unga spelare.
- Avstängda i Spelpaus.se.

⁴¹ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden* och Spelinspektionen, *Spelvanor online 2023*.

⁴² Spelinspektionen, *Allmänheten om spel 2023*, s. 51.

⁴³ Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 29 f.

⁴⁴ Spelinspektionen, *Spelvanor online 2023*, s. 57.

3.3.1 De som spelar utanför licenssystemet utan vetskap om detta

Som ovan nämnt är kunskapen om den svenska licensen låg. Även om de flesta spelar på den licensierade spelmarknaden finns det en grupp av spelare som spelar utanför det licensierade systemet utan vetskap om detta. Spelinspektionen vet inte hur stor denna grupp är, eftersom den är svår att mäta genom de undersökningar som finns på området. Generellt är det dock enklare för spelare att hitta till spelsidor med svensk licens, bland annat på grund av deras bredare marknadsföringsmöjligheter.

3.3.2 De som vill spela med mindre begränsningar

Enligt flera undersökningar är faktorer som fler bonuserbjudanden, andra odds, större spelutbud, andra spelformer, limitering/begränsning hos licensierade bolag, andra betalningsmöjligheter (till exempel kryptovaluta) och anonymitet vanliga⁴⁵ anledningar till att spelare väljer spelsidor utan licens.⁴⁶ Gemensamt för dessa spelare är att de efterfrågar sådant som är begränsat på den svenska marknaden. Liknande anledningar anges även i andra jämförbara länder, som i Danmark.⁴⁷

Till denna grupp kan även spelare som vill undvika spelbolagets insyn i spelandet räknas in. För dessa kan åtgärder såsom inkomstkontroller anses som begränsande. Att spelare vänder sig till den olicensierade marknaden på grund av regleringen på den licensierade marknaden lyfts ofta som ett problem från branschföreträdare.

Anledningen till begränsningarna i regleringen beror i huvudsak på olika åtgärder för konsumentskydd samt mot penningtvätt och matchfixning. Spelare som efterfrågar mindre begränsningar kan antas ha en högre grad av spelproblem än övriga spelare, med tanke på att spelproblem kännetecknas av just problem med att begränsa sitt spelande.⁴⁸ Ökat antal personer med

⁴⁵ Anges av minst 10 procent av respondenterna.

⁴⁶ Exempelvis Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*; Spelinspektionen, *Spelvanor online 2023*; Folkhälsomyndigheten, *Swelogs 2021*.

⁴⁷ Spillemyndigheden, *Onlinespil i Danmark*, s. 16.

⁴⁸ Folkhälsomyndigheten, *DSM-5*.

spelproblem kan leda till att fler stänger av sig på Spelpaus.se och därmed att fler söker sig till spel utanför det licensierade systemet.

Ett högt konsumentskydd inom licenssystemet kan alltså leda till en lägre kanalisering. Begränsningar som syftar till att motverka penningtvätt och matchfixning är också viktiga för att inte den licensierade marknaden ska utnyttjas av kriminella aktörer. Det finns ett mörkertal för hur många som använder spel för annan brottslighet, men det är viktigt att ha gruppen i åtanke och försöka utestänga den från spelande på den licensierade marknaden.

Det krävs således vissa svåra avvägningar i regleringen gällande den licensierade marknaden i syfte att upprätthålla ett högt konsumentskydd och i att motverka penningtvätt samt matchfixning, samtidigt som spelare inte ska vilja söka sig till olicensierade alternativ. Att penningtvätsregelverket är reglerat på EU-nivå och i princip fullt harmoniserat i centrala delar från och med 10 juli 2027 kommer sannolikt att bidra till detta.

Troligtvis kommer det alltid att finnas en grupp som kommer tycka att det är attraktivt att spela utanför det licensierade systemet. Denna grupp kommer att vara mycket svår att kanalisera.

3.3.3 Minderåriga och unga spelare

Minderårigas och ungas spelande har ökat sedan omregleringen av spelmarknaden.⁴⁹ På den licensierade marknaden tillhör 18 procent av alla spelkonton unga spelare (18–24 år).⁵⁰ En större andel unga (18–29 år) spelar på spelsidor utan licens jämfört med äldre åldersgrupper, även om majoriteten av de unga fortfarande spelar på licensierade spelsidor.⁵¹

På den olicensierade marknaden finns sällan krav på verifierad ålderskontroll, vilket gör det lättillgängligt för minderåriga att spela hos olicensierade aktörer. I Spelinspektionens enkätundersökning till unga spelare (18–29 år) hade 26 procent av de som spelat innan 18 års ålder gjort detta online på spelsidor som

⁴⁹ CAN, *Nationell skolundersökning 2024*, s. 6.

⁵⁰ Rapportering till Spelinspektionen från licensierade spelbolag, andra halvåret 2023.

⁵¹ Spelinspektionen, *Allmänheten om spel 2024*, s. 52.

inte krävt ålderskontroll. Av de avstängda på Spelpaus i samma åldersgrupp var motsvarande andel 44 procent. I fritextsvar anges bland annat spel om skins som det första som de unga spelat på före 18 års ålder. Detta stöds även av intervjuer som Spelinspektionen har gjort med unga. Skinbetting och lootlådor anses av de intervjuade som en väg från datorspel till spel om pengar.⁵² Spelformen skinbetting, som endast är tillgänglig på den olicensierade marknaden, spelas nästan uteslutande av unga spelare.⁵³ Åtta procent av 16–17-åringar och sex procent av 18–19-åringar anger att de har spelat om skins.⁵⁴

Enligt en undersökning från en brittisk branschorganisation använder unga även VPN-tunnlar, sociala medier och kryptovaluta mer för sitt spelande – spelbeteenden som generellt innebär spelande utanför det licensierade systemet.⁵⁵

3.3.4 Avstängda i Spelpaus.se

Självavstängda motsvarar enligt flera undersökningar en betydande andel av de som spelat på spelsidor utan svensk licens.⁵⁶ För närvarande är drygt 124 000 personer avstängda i det nationella självavstängningssystemet, Spelpaus.se.⁵⁷ Den vanligaste anledningen till självavstängning är problem med begränsning av sitt spelande.⁵⁸

Spelinspektionen har bland annat inom ramen för ett regeringsuppdrag (2023) undersökt i vilken omfattning personer som är avstängda i Spelpaus.se spelat under sin avstängning. I den enkätenkätundersökning som genomfördes inom redovisningen svarade 41 procent av de svarande att de spelat under sin avstängning,⁵⁹ varav 37 procent hade spelat på spelsidor utan licens.⁶⁰

⁵² Spelinspektionen, *Att kartlägga de bakomliggande faktorerna till att ungas spelande ökar och hur sådant spelande finansieras samt att följa utvecklingen av ungas spelande*.

⁵³ Folkhälsomyndigheten, *Swelogs 2021*, s. 44.

⁵⁴ Folkhälsomyndigheten, *USUF 2021*, s. 37.

⁵⁵ Betting and Gaming Council, *The size and economic costs of black market gambling in Great Britain*, s. 5.

⁵⁶ 25 procent enligt Spelinspektionen, *Spelvanor online 2023*, s. 35 och 11 procent enligt Spelinspektionen, *Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*, s. 9.

⁵⁷ Den 1 april 2025.

⁵⁸ Spelinspektionen, *Kunskap om och utveckling av självavstängningsregistret (Spelpaus.se)*, s. 9 f.

⁵⁹ Spelinspektionen, *Kunskap om och utveckling av självavstängningsregistret (Spelpaus.se)*, s. 21.

⁶⁰ *Ibid.*, s. 11.

3.4 Särskilt om beskattning av spelvinster – inte tillräckligt avskräckande för att begränsa efterfrågan

Enligt 8 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229) är spelvinster skattefria för spelaren under följande förutsättningar.

- Spelet tillhandahålls av en aktör med licens enligt spellagen och spelet är licenspliktigt.
- Spelet tillhandahålls i Sverige och är undantaget från krav på licens enligt spellagen.
- Spelet tillhandahålls i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och inte kräver licens i Sverige.

Spelvinster som tillhandahålls av spelbolag inom EU/ EES, exempelvis bolag baserade på Malta eller i Estland, är alltså skattefria om de inte anses riktade mot den svenska marknaden. Skatteverket och spelaren måste därmed bedöma om verksamheten riktar sig mot den svenska marknaden eller inte. Spel från aktörer utanför EES, såsom Curacao, beskattas alltid om vinsten är över 100 kronor, oavsett vart spelet är riktat. De som deltar i spel från dessa aktörer måste alltid beakta den skattemässiga konsekvensen.⁶¹

Dessa regler skapar en skattemässig fördel för dem som väljer licensierade spelbolag eller bolag inom EU/EES som inte riktar sig specifikt till den svenska marknaden. Samtidigt innebär det att spelare som deltar i spel hos olicensierade aktörer utanför EU/EES, eller spelbolag som riktar sig till den svenska marknaden utan att inneha en svensk licens, blir skyldiga att betala skatt för vinsterna.⁶²

Den skattemässiga skillnaden mellan spel hos licensierade eller olicensierade aktörer kan påverka spelarnas beteende på flera sätt.

- Skattefriheten för spel hos licensierade aktörer gör dessa mer attraktiva för spelare som vill undvika administrativa och ekonomiska påföljder.

⁶¹ Skatteverket, *Vinster i spel och tävlingar*.

⁶² Ibid.

Detta stärker kanaliseringsgraden och är viktigt verktyg för att styra spelare till den reglerade marknaden.

- Eftersom vinster från olicensierade aktörer inom EU/EES som inte riktar sig mot den svenska marknaden också är skattefria, kan detta uppmuntra vissa spelare att söka sig till dessa alternativ.
- Olicensierade aktörer utanför EU/EES, såsom Curacao, borde vara mindre attraktiva på grund av skatteplikten för vinster.

Det är viktigt att betona att de skattemässiga fördelarna för licensierade aktörer endast kan upprätthållas om Skatteverket har möjlighet att effektivt beskatta de vinster som är skattepliktiga. För att upprätthålla kanaliseringsgraden måste tillsynen och beskattningen av vinster från olicensierade aktörer, särskilt de utanför EU/EES, vara effektiv och konsekvent.

Spelinspektionen har genom omvärldsbevakning noterat att spelare återkommande diskuterar om de behöver betala skatt på vinster eller inte, beroende på vilken spelsida de väjer att spela på. Spelsidor med licens inom EU/EES marknadsförs ofta som skattefria. Enligt diskussioner på forum och i sociala medier verkar många av dessa spelares uppfattning vara att de själva måste deklarera dessa spelvinster för att beskattas för dem. Om de undviker detta, uppfattas det som osannolikt för dem att Skatteverket upptäcker deras undanhållande av spelvinsten i deklarationen.

Utifrån det samarbete som finns mellan Spelinspektionen och Skatteverket är det uppenbart att spellagens tillämpningsområde i och med riktningskriteriet innebär utmaningar från ett inkomstbeskattningsperspektiv och att ett mycket litet antal spelare deklarerar vinster från skattepliktigt olicensierat spel.

3.5 Spelinspektionens bedömning

Den sammantagna bilden av efterfrågan gällande olicensierat spel är komplex och väcker frågor om bland annat vikten av att ha en attraktiv, modern, sund och säker svensk licensmarknad som med bibehållet högt konsumentskydd anpassar sig till den snabba utvecklingen inom spelsektorn och nya produkter. Den licensierade marknaden ska inte konkurrera med den olicensierade

marknaden genom att sänka sina nivåer på konsumentskydd, säkerhet i spelen och arbete för att förhindra penningtvätt samt andra tvingande hänsyn. Det är dock fortsatt viktigt att fortsatt utveckla förståelsen för efterfrågan och, där möjligt, göra riktade insatser för att utveckla regelverket och i förhållande till de målgrupper som konsumerar, eller kommer att, konsumera olicensierat spel, medvetet eller omedvetet. Riktade informationsinsatser från Spelinspektionen och andra myndigheter bedöms viktiga för att öka medvetenheten om riskerna med olicensierat spel och därmed begränsa efterfrågan på sådant spel.

Spelinspektionen avser att:

- **Genom olika analysmetoder fortsatt utveckla myndighetens kunskap om de bakomliggande faktorerna till efterfrågan av olicensierat spel.**
- **Fortsätta med riktade informationsinsatser mot unga spelare och andra målgrupper inklusive den breda grupp som idag saknar tillräcklig kunskap om den svenska licensen och riskerna med olicensierat spel. Mot bakgrund av detta avser Spelinspektionen även se över hur licenshavarna synliggör att deras verksamhet har svensk licens.**
- **Under 2025 ytterligare utveckla Spelpaus.se både avseende olika avstängningsperioder och hur informationen på Spelpaus.se är utformad för att personer med spelproblem kan komma i kontakt med andra aktörer som kan erbjuda erforderligt stöd.**
- **I samverkan med andra myndigheter och andra aktörer bidra med kunskap om de målgrupper som spelar utanför licenssystemet och vilka risker det innebär. I den del sådan efterfrågan grundas i brottslig verksamhet, som skattebrott eller penningtvätt, fortsatt samverka med Skatteverket och brottsbekämpande myndigheter.**

4 Marknadsföring av olicensierade spelsidor

Marknadsföring och trafikstyrning är centrala mekanismer som används för att locka och styra svenska spelare till spelalternativ utanför den licensierade marknaden. Dessa mekanismer gör därmed den olicensierade marknaden mer lättillgänglig för spelaren genom att synliggöra ett utbud samtidigt som den stimulerar efterfrågan. Detta avsnitt syftar till att fördjupa förståelsen av olika mekanismer som används, såsom affiliatemarknadsföring, jämförelsesidor, användning av cookies och direktmarknadsföring.

4.1 Affiliatesidor och jämförelsesidor

Affiliatesidor och jämförelsesidor (se även avsnitt 2.2) spelar en betydande roll i att driva trafik till olicensierade spelsidor. Sådana sidor dyker ofta upp i sökresultaten från olika sökmotorer.

Dessa sidor agerar som mellanhand och är ofta skapade i syfte att jämföra olika spelsidor för potentiella spelare. Affiliatesidor har ofta en ekonomisk relation med de olicensierade spelbolagen och får ersättning för varje spelare som de lyckas styra vidare till spelbolagets spelsidor, exempelvis genom klick på länkar eller genom att spelare registrerar sig och börjar spela.

Jämförelsesidor bidrar också till att driva spelare till olicensierade spelbolag genom att presentera deras spelsidor som attraktiva alternativ till de licensierade operatörerna. Dessa sidor lyfter ofta fram fördelar såsom generösa bonusar, frånvaro av svenska spelbegränsningar och enkla insättningsmöjligheter, vilket lockar spelare som söker efter mindre reglerade alternativ. Eftersom dessa sidor ofta kan framstå som oberoende och jämförande förstärks deras trovärdighet, vilket kan göra det svårare för konsumenterna att identifiera dem som en del av en marknadsföringsstrategi för olicensierade operatörer.

Marknadsföring inklusive affiliatemarknadsföring är den vanligaste grunden till att Spelinspektionen i sina förbud bedömt att ett olicensierat spelbolag olagligen riktat sig mot Sverige och är något som Spelinspektionen ständigt bevakar.

4.2 Användning av cookies och datainsamling

Cookies och datainsamling är andra viktiga verktyg som olicensierade spelbolag och deras affiliates använder sig av för att förstärka trafikstyrningen. Cookies är små textfiler som lagras på användarens enhet när de besöker en webbplats och de gör det möjligt att spåra en spelares beteende online och anpassa annonseringen efter spelarens preferenser och beteendemönster. Genom att samla in data om vilka webbplatser som en spelare besöker, hur lång tid de spenderar där och vilka interaktioner de gör, kan marknadsföringen bli allt mer riktad och effektiv över tid.

Olicensierade aktörer och affiliates använder sådan data för att skapa skräddarsydda erbjudanden och kampanjer som kan locka spelare till deras spelsidor. Denna metod skapar en mer personlig upplevelse och ökar risken för att spelare fortsätter att välja olicensierade alternativ.

4.3 Sociala medier och riktad reklam

Sociala medier är ett annat effektivt verktyg som utnyttjas av olicensierade spelbolag och deras affiliates för att marknadsföra sina spelsidor. Plattformar som Facebook, Instagram och TikTok erbjuder möjligheter att rikta reklam direkt mot svenska spelare baserat på deras intressen, beteende och demografiska information. Detta gör det möjligt för olicensierade spelbolag att nå ut till en stor målgrupp och marknadsföra sina produkter utan att synas på traditionella marknadsföringskanaler.

Särskilt problematiskt är att dessa aktörer kan maskera sina annonser som andra typer av inlägg eller erbjudanden, vilket gör det svårt för konsumenterna att uppfatta dem som reklam. Detta leder till en situation där svenska spelare omedvetet exponeras för annonser för olicensierade spelalternativ, vilket underminerar arbetet med att kanalisera spelare till den licensierade marknaden.

4.4 Direktmarknadsföring genom anonyma SMS och e-post

En annan metod som används för att nå svenska spelare är direktmarknadsföring genom anonyma SMS och e-post. Dessa meddelanden

innehåller ofta erbjudanden om generösa bonusar, snabba insättningar och länkar till olicensierade spelsidor. De kan utformas på ett sätt som gör att de ser ut att komma från en legitim källa, vilket gör det svårt för konsumenterna att urskilja avsändaren. Dessa meddelanden kan skickas både direkt från speloperatören eller via affiliates som sprider sina specifika affiliatelänkar. Problemet med dessa utskick är att de ofta är svåra att spåra och att det inte framgår vem som ligger bakom dem. Ett vanligt exempel är SMS med text som: "Spela nu och få 100 procent bonus! Klicka här: [länk]". Olicensierade aktörer kan på detta sätt skicka riktade meddelanden på svenska, vilket skapar en känsla av legitimitet.

4.5 Marknadsföring av skinbetting

Marknadsföring för hemsidor som bedriver skinbetting sker i huvudsak via så kallade streamers och eller influencers. Marknadsföringen i sociala medier var enligt Spelinspektionen särskilt intensiv under 2023–2024, vilket var en trolig anledning till att Spelinspektionen under perioden uppmätte särskilt stora mängder internettrafik till spelsidor som tillhandahöll skinbetting. Enligt Spelinspektionens mätningar ökade internettrafiken från Sverige stabilt under 2023 och nådde runt 9 miljoner besök i januari 2024.

Då marknadsförde, enligt Spelinspektionens bedömning, ett 30-tal svensktalande influencers sådana spelsidor, främst via streams på videodelningsplattformen Twitch. Antalet besök på sådana spelsidor minskade dock kraftigt under mars och april 2024.

En trolig anledning är att Spelinspektionen i mars 2024 utfärdade förbud mot tre spelbolag som tillhandahöllit spel med skins i Sverige och att SVT i mitten av april sände en programserie med granskande reportage gällande skinbetting och kasinostreaming. I april 2024 var det endast ett fåtal svenska streamers som marknadsförde skin-gambling. Under senare delen av 2024 har vissa streamers återupptagit marknadsföringen, varav vissa har börjat streama på engelska istället för svenska. Detta kan antas vara för att fortsätta marknadsföringen mot en internationell publik och därmed kringgå risken att begå olagligt främjande i Sverige.

4.6 Ingripanden mot aktörer som främjar olagligt spel

Den 1 januari 2023 infördes ett administrativt förbud mot att främja olagligt spel i spellagen, vilket ger Spelinspektionen möjlighet att ingripa mot aktörer som i förvärvssyfte främjar deltagande i olagligt spel.⁶³

Detta kan exempelvis handla om de som marknadsför spel utan nödvändig licens, leverantörer av spelprogramvara som levererar till aktörer utan nödvändig licens eller betaltjänstleverantörer som går utöver sitt vanliga betalningsuppdrag för att leverera till aktörer utan svensk licens. Även andra aktörer kan tänkas omfattas av främjandeförbudet. Sedan införandet har sju ärenden öppnats. Ett av dessa har resulterat i ett beslut den 6 juli 2023 om förbud förenat med vite från Spelinspektionen mot en betaltjänstleverantör, Förbudet upphävdes dock genom dom från Kammarrätten den 7 februari 2025 (KR 1859-24) (se även avsnitt 2.5).

Spelinspektionen arbetar kontinuerligt med främjandeärenden och tillsynen kan beroende på omständigheterna även, utöver de ovannämnda, omfatta tillsynsobjekt som influencers, ägare av affiliatesidor eller värdtjänstleverantörer som upplåtit webbadresser till bolag som bedriver olagligt spel. Även betalningsagenter som hanterar betalningsverksamheten för olagliga aktörer bedöms som möjliga tillsynsobjekt.

Generellt kan tillsyn avseende främjande av olagligt spel anses vara ett effektivt verktyg mot svenska bolag, eftersom ett föreläggande i sådana fall kan förenas med vite.⁶⁴ En utmaning är att det i regel är svårt att fastställa vem som finns bakom en affiliatesida. Det vill säga, vem ska vara mottagare av föreläggandet. Det finns även rättsliga utmaningar avseende hur främjandeförbudet kan tillämpas på vissa typer av betalningsförmedlare. Även här hör problematiken samman med frågan om spellagens tillämpningsområde och det nuvarande riktningsskriteriet.

⁶³ 3 kap. 7 § spellagen.

⁶⁴ Att förena beslut med vite riktade mot utländska aktörer är förenat med ett antal praktiska svårigheter, exempelvis delgivning och indrivning.

4.7 Spelinspektionens bedömning

Marknadsföring och trafikstyrning är centrala mekanismer som används för att locka och styra svenska spelare till spelalternativ utanför den licensierade marknaden. Spelinspektionen bevakar detta på olika sätt och agerar mot sådan verksamhet inom ramen för främjandeförbudet i spellagen.

Marknadsföring av olicensierat spel är något som spelmyndigheter i alla länder följer aktivt och försöker ingripa emot. Den internationella samverkan på området är därför särskilt viktigt. Ett ändrat tillämpningsområde i spellagen skulle enligt Spelinspektionens bedömning effektivisera arbetet mot marknadsföring både för Spelinspektionen och brottsbekämpande myndigheter.

Spelinspektionen avser att:

- **Utveckla metoder, inte minst tekniska, för att upptäcka marknadsföring av olaglig spelverksamhet. Detta eftersom olika former av marknadsföring lockar eller styr svenska spelare till spelalternativ utanför den licensierade marknaden.**
- **Att fortsatt följa upp utvecklingen hur spel marknadsförs och dela denna kunskap i samverkan med bland annat Konsumentverket, brottsbekämpande myndigheter och spelmyndigheter i andra länder.**

5 Olicensierat spel – en utmaning för alla reglerade marknader

Till skillnad från vad som gäller på exempelvis penningtvättsområdet kring vilken det finns ett internationellt normgivande ramverk genom Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) och en alltmer harmoniserad EU-rättslig reglering, är spelsektorn i sig ett område där det överstatliga och internationella ramverket är outvecklat. Det finns ingen EU-rättslig reglering som specifikt reglerar spelverksamhet. Däremot måste medlemsstaternas spelregleringar vara förenliga med reglerna om fri rörlighet i EUF-fördraget. 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.⁶⁵ Idag sker samarbetet mellan spelmyndigheterna i frivilliga forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt bilateralt. EU-kommissionen har inte sammankallat någon arbets-/expertgrupp gällande spelsektorn sedan 2018.

I det här avsnittet vill Spelinspektionen lyfta:

- Internationella forum och samarbeten som myndigheten deltar i, och hur dessa bidrar i arbetet mot olagligt spel.
- Goda exempel från andra länder som identifierats genom internationellt samarbete, till exempel effektiva metoder för att begränsa olicensierat spel.
- Aktuella rättsprocesser inom EU som återigen aktualiserar frågan om nationella spellagars förenlighet med EU-rätten.

5.1 GREF – Gaming Regulators European Forum

Gaming Regulators European Forum (GREF) är ett europeiskt forum som samlar spelmyndigheter från olika europeiska länder. Huvudsyftet med GREF är att främja en trygg och rättvis spelmiljö genom att underlätta utbyte av kunskap, erfarenheter och *best practice* mellan medlemmarna. Även om deltagarna utgår

⁶⁵ Se .ex. avgörandet Domenico Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punkterna 39 och 40 och avgöranden som där hänvisas till).

av europeiska länder, skiljer sig spelregleringarna och de nationella förutsättningarna och intressena mellan olika deltagande länders spelmyndigheter. En central del av GREF:s arbete är arbetsgruppen Enforcement Working Group (EWG), som fokuserar på att bekämpa olaglig spelverksamhet och upprätthålla reglerade marknader. I arbetsgruppen utbyts erfarenheter kring möjliga strategier för att bekämpa olagligt spel, operativa frågor som rör tillsynsmetodik och möjliga samarbeten med betaltjänstleverantörer och internetleverantörer samt sociala medieplattformar. Spelinspektionen deltar i arbetsgruppen och har genom den deltagit i gemensamma möten med internationella sökmotorer som Google och andra informationsutbyten för att stärka det nationella arbetet på området. Bedömningen är att deltagandet gett ett stort mervärde för Spelinspektionen i form av erfarenhetsutbyte, men även större tyngd i kontakter med globala företag som Google tack vare koordinerade budskap från flera europeiska spelmyndigheterna.⁶⁶

5.2 IAGR – International Association of Gaming Regulators

International Association of Gaming Regulators (IAGR) är en global organisation som består av spelmyndigheter från olika länder och regioner. IAGR:s mål är att öka effektiviteten och samarbetet mellan medlemsmyndigheterna för att stärka spelregleringen globalt. Genom informationsutbyte, utbildning och samarbete strävar IAGR för att utveckla goda exempel och en rättvis och säker spelmarknad. Illegal Gambling Working Group (IGWG) är en ny arbetsgrupp inom IAGR som startades under 2024. Gruppens mål är att stärka det internationella samarbetet kring bekämpning av olagligt spel och utveckla effektiva globala lösningar för tillsynsfrågor. Spelinspektionen deltar aktivt i IGWG och bidrar med erfarenheter av tillsyn och reglering i Sverige. IGWG är ett värdefullt forum för Spelinspektionen i och med att den kompletterar arbetet genom ett globalt perspektiv på gemensamma utmaningar gällande olicensierat spel även om de deltagande myndigheternas spelregleringar och förutsättningar skiljer sig mycket åt.

⁶⁶ Se även GREF:s gemensamma deklaration mot olagligt spel. <https://gref.eu/news/gref-declaration-of-gambling-regulators-on-their-concerns-regarding-illegal-operators/>.

5.3 Samarbete med nordiska spelmyndigheter

Spelinspektionen samarbetar också nära med övriga nordiska spelmyndigheter. Regelbundna möten hålls på flera nivåer, inklusive på generaldirektörsnivå, för att utbyta information och samordna insatser. Trots att de nordiska ländernas spelregleringar skiljer sig åt, exempelvis har Norge ett monopol och Finland är på väg att införa ett licenssystem, är det nordiska samarbetet djupgående och prioriterat. För Spelinspektionen ger detta samarbete praktisk nytta i form av informationsutbyte och gemensam problemlösning.

5.4 Memorandum of Understanding (MoU)

Spelinspektionen har ingått bilaterala överenskommelser, så kallade Memorandum of Understanding (MoU:er), med spelmyndigheterna i Gibraltar, Malta, Nederländerna och Storbritannien. Överenskommelserna reglerar samarbetet och informationsutbytet med respektive lands spelmyndighet. Spelinspektionen avser att utveckla arbetet inom och med MoU under de kommande åren.

5.5 Erfarenheter från andra jämförbara länder

Utifrån bland annat det erfarenhetsutbyte som sker inom GREF och i bilaterala kontakter bedömer Spelinspektionen att Nederländerna, Danmark och Storbritannien har spelregleringar jämförbara med Sveriges. Men det är även viktigt att lyfta goda exempel från andra länder. I alla jämförelser är det dock viktigt att komma ihåg att trots likheter gällande de nationella spelregleringarna, så kan det finnas kulturella och andra skäl till att exempelvis konsumtionsmönster och efterfrågan på spel ser olika ut. I allmänhet saknas det också, enligt Spelinspektionen, robusta och aktuella utvärderingar av olika länders regleringar.

5.5.1 Danmark

Den danska spelmarknaden omreglerades år 2012.⁶⁷ Den danska och den svenska spellagstiftningen har många likheter. Bland annat är tillämpningsområdet för olaglig spelverksamhet liknande – spelet måste rikta sig mot den danska marknaden för att vara licenspliktigt.⁶⁸

Den danska spelmyndigheten har, till skillnad från Sverige, möjlighet att förelägga internetleverantörer om DNS-blockering.⁶⁹ Föreläggandena hanteras i domstol och blockering får endast användas om spelsidan fortsätter att rikta sig mot den danska marknaden efter kommunikation med spelmyndigheten. Den danska spelmyndigheten känner dock till att spelare ändå spelar på vissa DNS-blockerade spelsidor med hjälp av VPN-lösningar.⁷⁰

Den danska spelmyndigheten har till skillnad från Spelinspektionen, ingripit mot spelsidor som bedriver spel med den digitala valutan "Robux" i datorspelet Roblox,⁷¹ samt mot marknadsföring för spel i sociala medier.⁷² För att effektivisera tillsynen i sociala medier har den danska myndigheten utvecklat ett internt verktyg som automatiskt spelar in livesändningar utan att utredarna måste vara uppkopplade för att se materialet.⁷³ De har även ett samarbete med Apple och Google för borttagande av applikationer med olaglig spelverksamhet från Apples app-butiker⁷⁴ och de samarbetar med Facebook som raderar marknadsföring.

5.5.2 Nederländerna

I oktober 2021 omreglerades den nederländska spelmarknaden till en licensmarknad. I samband med omregleringen ändrades tillämpningsområdet för olaglig spelverksamhet från ett riktningsskriterium till ett

⁶⁷ Spillemyndigheden, *The gambling market in numbers 2023*, s. 3.

⁶⁸ Spillemyndigheden, "Ulovligt spil."

⁶⁹ Spillemyndigheden, *Report on illegal gambling 2023*, s. 8.

⁷⁰ Kontakt med den danska spelmyndigheten.

⁷¹ Spillemyndigheden, "Spillemyndigheden har fået blokeret 79 ulovlige spilsider."

⁷² Spillemyndigheden, "Streamer får bøde for at formidle spil ulovligt."

⁷³ Kontakt med den danska spelmyndigheten.

⁷⁴ Spillemyndigheden, *Report on illegal gambling 2023*, s. 9.

deltagarperspektiv.⁷⁵ Det innebär att så snart nederländska konsumenter kan nå och spela på en webbplats, anses spelet tillhandahållet i Nederländerna och kräver licens.

Den nederländska spelmyndigheten har kunnat driva in sanktionsavgifter från spelbolag baserade på Malta och på Curacao, vilket är intressant.⁷⁶ Myndigheten har även möjlighet att, som sista åtgärd, förelägga olika aktörer (värdtjänstleverantörer, internetleverantörer) att blockera webbplatser som antingen bedriver eller främjar olaglig spelverksamhet.⁷⁷ De samarbetar också med värdtjänstleverantören Cloudflare, som ger ut information om ägare till affiliates.⁷⁸

Den nederländska spelmyndigheten har bedrivit tillsyn mot minst ett 50-tal affiliates som riktat marknadsföring för spelverksamhet utan licens mot den nederländska marknaden. Myndigheten har ingripit dels genom att skicka informationsskrivelser om främjande av olaglig spelverksamhet,⁷⁹ dels genom att stänga ner affiliates som marknadsfört spel utan nödvändig licens.⁸⁰ För att ta reda på ägare av spelsidor använder sig den nederländska myndigheten av OSINT-data och information från värdtjänstleverantörer. Detta kombineras med kontakter med andra länders spelmyndigheter och myndigheter ansvariga för bolagsregistrering.

I Nederländerna är definitionen av spel liknande den svenska.⁸¹ Till skillnad från i Sverige, har den nederländska spelmyndigheten bedömt lootlådorna i spelet Counter-Strike som spel om pengar. På grund av detta går det inte längre att sälja och köpa skins via Steam i Nederländerna, vilket försvårar skinbetting-verksamhet eftersom sådan möjliggörs via Steams marknadsplats.⁸²

⁷⁵ Kansspelautoriteit, "Ksa: nieuwe aanpak illegale online kansspelaanbieders".

⁷⁶ Kontakt med den nederländska spelmyndigheten.

⁷⁷ GREF, *Enforcement Working Group*, s. 65.

⁷⁸ Kansspelautoriteit, "Kanspelautoriteit en Cloudflare maken afspraken over aanpak illegale aanbieders."

⁷⁹ Kansspelautoriteit, "Ksa attendeert affiliatewebsites op regels voor reclame kansspelen."

⁸⁰ Kansspelautoriteit, "Kansspelautoriteit verscherpt aanpak reclame op internet voor kansspelen zonder vergunning".

⁸¹ Netherlands Gambling Law, Article 1(1)(a).

⁸² Xiao & Henderson, "Illegal video game loot boxes with transferable content on steam: a longitudinal study on their presence and non-enforcement of gambling law", 498-524.

5.5.3 Storbritannien

Den brittiska spellagens tillämpningsområde för olaglig spelverksamhet utgår från ett deltagarperspektiv. Det räcker att spelet är tillgängligt för personer i Storbritannien för att det ska anses licenspliktigt.⁸³

Virtuella valutor är tillåtna på den licensierade marknaden i Storbritannien⁸⁴ och vissa kryptokasinon sponsrar lag i den engelska högsta ligan i fotboll.⁸⁵ Sådana spelsidor har en hög internettrafik från Sverige fastän de inte riktar sig aktivt mot Sverige. Svenska spelare har dock inte tillgång till spel på den brittiska licensen, däremot på bolagens licenser på Curacao respektive Anjouan.

Den brittiska spelmyndigheten samarbetar med bland annat värdtjänstleverantören GoDaddy för att ta bort spelsidor som bedriver olaglig spelverksamhet och med sökmotorn Google i syfte att ta bort sökresultat som leder till sådana spelsidor. År 2023 togs 113 webbplatser med 28 000 URL:s bort från Google i Storbritannien genom samarbetet.⁸⁶ Betaltjänstleverantörer blockerar även betalningar till webbplatser som bedriver olaglig spelverksamhet.⁸⁷ Framöver planerar den brittiska spelmyndigheten att interagera med tillståndshavare för spelprogramvara för att de ska sluta tillhandahålla programvaran till olagliga webbplatser. Det planeras även kontakt med licenshavare i detta syfte.⁸⁸

5.6 Övriga iakttagelser om internationella trender

Spelinspektionen följer även utvecklingen i andra länder än de ovan nämnda vad gäller arbetet mot olagligt spel. Internationellt diskuteras huvudsakligen blockering av webbplatser, betalningsblockering och samverkan med tredje part

⁸³ Gambling Act 2005, Section 33 och 36(3) ; Gambling Licensing and Advertising Act 2014 Extended Licensing Scope .

⁸⁴ Elliot & Kaftan, "Gambling Laws and Regulations UK 2025".

⁸⁵ bc.game, stake.com, rollbit.com.

⁸⁶ Gambling Commission, "Sarah Gardner speech" (föredragande, KPMG Gibraltar pre-summit DEI seminar, Gibraltar, juli 2024).

⁸⁷ Gambling Commission (2023) High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age.

⁸⁸ Gambling Commission, "Illegal Markets" (presentation, IAGR-konferens, Rom, oktober 2024).

(exempelvis söktjänster, värdtjänstleverantörer) som åtgärder mot olagligt spel. Vissa länder har även kriminaliserat deltagande i olaglig spelverksamhet.⁸⁹

I Tyskland beskattas bolagen istället för spelarna. Detta leder till att ägarna till bolagen som bedriver olaglig spelverksamhet gör sig skyldiga till skattebrott i Tyskland, vilket har fått vissa bolag att lämna den tyska marknaden.⁹⁰ Det finns större möjligheter till internationell rättslig hjälp inom det skatterättsliga området.⁹¹

I Frankrike bedrivs, förutom blockering och sanktioner, även informationskampanjer mot illegalt spel. I oktober 2024 lanserade den franska spelmyndigheten (ANJ) en kampanj för att upplysa allmänheten om riskerna med att spela på webbplatser som tillhandahåller olagligt spel.⁹² Under 2023 genomförde ANJ dessutom en kartläggning av det illegala utbudet och hittade ett hundratal mobilappar med olagligt spel, varav 14 hade trafik från franska användare.⁹³ Detta visar att illegalt spel kan ta sig olika uttryck, exempelvis via mobilappar. Mobilappar är en kanal som i Sverige hittills varit mindre framträdande (Spelinspektionen har sällan identifierat olicensierade mobilappar på den svenska marknaden).

5.7 EU-rättens förhållande till de nationella spelregleringarna har återigen hamnat på EU-domstolens bord

Enligt rättspraxis från EU-domstolen utgör spel om pengar en tjänst i EU-fördragets mening. Lotter och spelautomater med mera utgör varor när de säljs fristående från tjänsten. EU-fördragets grundläggande principer om bl.a.

⁸⁹ European Commission, *Evaluation of Regulatory tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers* ; GREF, *Enforcement Working Group* ; Regulus partners, *Reducing online gambling black markets* ; Kontakt med andra spelmyndigheter i olika forum (t.ex. GREF, IAGR).

⁹⁰ Regulus partners, *Reducing online gambling black markets*, s. 34.

⁹¹ Se till exempel OECD (2023). *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*. <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm> och Europeiska Unionen (2023). Council Directive on Administrative Cooperation in the field of taxation (DAC). https://taxation-customs.ec.europa.eu/direct-administrative-cooperation-field-taxation-dac_en

⁹² ANJ, "Casinos en ligne : l'ANJ lance une campagne d'information pour rappeler l'illégalité et la dangerosité de ces sites de jeux non autorisés en France".

⁹³ ANJ, *Etude sur l'offre illégale de jeux d'argent et de hasard en ligne accessible en France*, s. 15.

fri rörlighet för tjänster och varor gäller således för spelmarknaden. Enligt EU-domstolens fasta praxis har dock 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.⁹⁴ Efter ett antal förhandsavgöranden från EU-domstolen som ligger till grund för nuvarande praxis på området var perioden 2018–2023 händelselös vad gäller nya domar från EU-domstolen. Frågan är om detta enbart var tillfälligt.

Domen i begäran om förhandsavgörandet i målet C-695/21 har väckt viss uppmärksamhet bland spelmyndigheter inom EU.⁹⁵ Målet gällde de böter som den belgiska spelmyndigheten ålagt tre företag, som driver spelhallar med hasardspel i Nederländerna, för att i Belgien ha gjort reklam för sina spelhallar. EU-domstolen meddelade den 2 mars 2023 att belgisk lagstiftning stred mot artikel 56 FEUF. I Belgien kunde inhemska spelhallar, efter att ha medgivits undantag, göra viss reklam trots ett generellt förbud, medan utländska aktörer inte kunde få motsvarande undantag för samma ändamål. Detta ansågs diskriminerande och därmed oförenligt med tjänsters fria rörlighet.

Spelinspektionen har noterat att det även i övrigt rapporteras om att nationella domstolar begärt eller är i processen att begära förhandsavgöranden från EU-domstolen i frågor som rör olika aspekter av de nationella spelregleringarnas förhållande till EU-rätten.⁹⁶ En del av dessa begäranden är en direkt konsekvens av de domar som avkunnats i framförallt tyska och österrikiska domstolar där utländska spelbolag som verkat på dessa marknader utan licens ska betala tillbaka pengar till tyska och österrikiska spelare. Vissa av bolagen har inte i enlighet med domarna betalat ut sådan ersättning, vilket gjort att spelarna i stället försökt kräva pengarna på Malta där bolagen haft sina licenser. En maltesisk domstol har i denna kontext begärt ett förhandsavgörande (mål C440/23 – European Lotto and Betting and Deutsche Lotto- und Sportwetten)

⁹⁴ T.ex. avgörandena Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, punkterna 27 och 28, Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, punkterna 39 och 40 samt Domenico Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punkterna 39 och 40.

⁹⁵ ANJ "Déclaration des régulateurs autrichien, français, allemand, portugais, espagnol et britannique".

⁹⁶ Lindenberg, "Another German court suspends player cases, seeks ECJ ruling on online gambling".

från EU-domstolen. Målet är ännu inte avgjort. Den maltesiska domstolen har bland annat ställt följande fråga gällande den tyska spelregleringen.

Ska artikel 56 FEUF tolkas på det sättet att åsidosättande av friheten att tillhandahålla tjänster genom ett generellt förbud mot spelautomater online i konsumentens medlemsstat (destinationsstaten) gentemot kasinoooperatörer online, som har tillstånd och är föremål för reglering i deras hemstat (Malta), inte kan motiveras på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Med andra ord kommer EU-domstolen att under de närmaste åren återigen uttala sig i frågor som rör förhållandet mellan nationella regleringar och EU-rätten. Det återstår att se om EU-domstolen kommer att befästa gällande praxis eller göra avsteg från den. För Sveriges del är det viktigt att noggrant bevaka denna utveckling och vid behov agera, till exempel genom att regeringskansliet intervenerar i relevanta mål för att bevaka svenska intressen.

5.8 Spelinspektionens bedömning

Frågor som rör olagligt spel online är en gränsöverskridande fråga som utmanar spelregleringar i olika länder inom EU och globalt. I brist på överstatlig reglering och internationella normer på spelområdet är det viktigt att erfarenhetsutbytet mellan spelmyndigheter i olika länder fungerar väl. Spelinspektionen har bilaterala överenskommelser och avser att utveckla dessa under de kommande åren. Myndigheten kommer också att fortsättningsvis vara en aktiv medlem i de internationella fora som finns genom GREF och IAGR. För myndigheten är sådant erfarenhetsutbyte särskilt värdefullt vad gäller information om nya regulatoriska lösningar och tekniska hjälpmedel i utredningar gällande olagligt spel online.

Spelregleringarna och dessas tillämpningsområden skiljer sig åt mellan olika länder. Spelinspektionen bedömer att länder som endast har vad man kan kalla en *tvådelad marknad* (en licensierad och en olaglig där allt olicensierat är förbjudet) jämfört med i Sverige som de facto har en *tredelad marknad* (en licensierad, en olicensierad laglig och en olicensierad olaglig), kan arbeta effektivare mot att kanalisera onlinespel till den licensierade marknaden.

En sådan reglering har inte enbart betydelse för tydlighet i själva tillämpningsområdet i sig utan för den omkringliggande reglering som syftar till att begränsa utbud, tillgänglighet och efterfrågan av olicensierat onlinespel. I dessa länder har man också olika andra lösningar som idag saknas i Sverige, exempelvis DNS-blockering av olagliga spelsidor. Det är dock svårt att utifrån befintligt material bedöma hur effektiva sådana lösningar faktiskt är, eftersom det i många fall saknas utvärderingar.

Även om spelområdet saknar överstatlig reglering, finns sådan reglering på angränsande områden inom penningtvättsregelverket och på matchfixningsområdet. I maj antog rådet en ny förordning som för första gången harmoniserar penningtvättsreglerna i unionen (träder i kraft den 10 juli 2027) och sommaren 2025 inrättades en helt EU-myndighet (The Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism, Amla) med tillsynsansvar på penningtvättsområdet. Sveriges tillträde till Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrotten (Macolinkonventionen) möjliggör också i framtiden ett fördjupat europeiskt samarbete i frågor som tangerar olagligt spel. Dessa fora kommer att på olika sätt göra det möjligt för Spelinspektionen att i respektive sammanhang lyfta frågor som handlar om problem med olagligt spel.

Spelinspektionen rekommenderar att:

- **Att Regeringskansliet fortsätter att aktivt bevaka utvecklingen avseende mål om förhandsavgöranden i EU-domstolen och vid behov intervenerar i sådana mål utifrån vikten av att bevaka svenska intressen gällande hur EU-regelverk bör tillämpas.**

Spelinspektionen avser att:

- **Fortsatt vara en aktiv part i befintlig internationell multilateral samverkan (GREF och IAGR) i syfte att inhämta relevant kunskap för att utveckla den svenska spelmarknaden. Därtill verka för koordinerade och/eller gemensamma påverkansåtgärder till olika relevanta aktörer (exempelvis skrivelser till sociala forum).**
- **I den mån det är möjligt, verka för att frågor som berör olagligt spel behandlas inom EU:s fördjupade arbete på penningtvättsområdet och Europarådets arbete mot matchfixning.**

Referenslista

ANJ. "Casinos en ligne : l'ANJ lance une campagne d'information pour rappeler l'illégalité et la dangerosité de ces sites de jeux non autorisés en France." ANJ. Hämtad 2024-12-04. <https://anj.fr/casinos-en-ligne-lanj-lance-une-campagne-dinformation>

ANJ. "Déclaration des régulateurs autrichien, français, allemand, portugais, espagnol et britannique". ANJ. Hämtad 2025-04-02. <https://anj.fr/declaration-des-regulateurs-autrichien-francais-allemand-portugais-espagnol-et-britannique>

ANJ. *Etude sur l'offre illégale de jeux d'argent et de hasard en ligne accessible en France*. ANJ, 2023. https://anj.fr/sites/default/files/2023-12/ANJ_Offre%20ill%C3%A9gale_Rapport%20final_20231215.pdf

Betting and Gaming Council. *The size and economic costs of black market gambling in Great Britain*. Frontier Economics, 2024. <https://bettingandgamingcouncil.com/uploads/Measuring-the-economic-impacts-of-black-market-gambling-A-report-for-the-BGC-September-2024-FINAL.pdf>

Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN). *CAN:s nationella skolundersökning 2024 Ungas erfarenheter av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel om pengar*. Stockholm: Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN), 2024. <https://www.can.se/app/uploads/2024/11/can-rapport-230-cans-nationella-skolundersokning-2024.pdf>

Elliot & Kaftan. "Gambling Laws and Regulations UK 2025". ICLG. Hämtad 2024-12-20. <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/uk>

European Commission. *Evaluation of Regulatory tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers: TENDER No 641/PP/GRO/IMA/17/1131/9610: FINAL REPORT*. Bryssel: European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bac835f-2442-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>

Folkhälsomyndigheten, *DSM-5*. Folkhälsomyndigheten, 2017. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/projektwebbar/spelprevention/mata-spelproblem/matinstrument-dsm-5.pdf>

Folkhälsomyndigheten. *Tabellsammanställning för Swelogs prevalensundersökning 2021. Tabeller och korta sammanfattningar från Swelogs befolkningsundersökning 2021 om spel om pengar, problemspelande och hälsa*. Folkhälsomyndigheten, 2023.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/f2e84c88da31465e94b1b94357d5b703/tabellsammanstallning-swelogs-prevalensundersokning-2021.pdf>

Folkhälsomyndigheten. *Tabellsammanställning för undersökningen av spel om pengar bland unga och föräldrar (USUF) 2021*. Folkhälsomyndigheten, 2022.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/6e375fc286c04d5e86fb8f27aa01985f/tabellsammanstallning-undersokningen-spel-pengar-bland-unga-och-foraldrar-2021.pdf>

Kansspelautoriteit. "Kansspelautoriteit en Cloudflare maken afspraken over aanpak illegale aanbieders." *Kansspelautoriteit*. Hämtad 2024-12-04.

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2024/april/kansspelautoriteit-cloudflare-maken/>

Kansspelautoriteit. "Kansspelautoriteit verscherpt aanpak reclame op internet voor kansspelen zonder vergunning". *Kansspelautoriteit*. Hämtad 2024-12-04.

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2017/april/kansspelautoriteit-1/>

Kansspelautoriteit. "Ksa attendeert affiliatewebsites op regels voor reclame kansspelen." *Kansspelautoriteit*. Hämtad 2024-12-04.

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/mei/ksa-attendeert-affiliatewebsites-regels/>

Kansspelautoriteit. "Ksa: nieuwe aanpak illegale online kansspelaanbieders." *Kansspelautoriteit*. Hämtad 2024-12-04.

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2021/september/ksa-nieuwe-aanpak-illegale-online/>

Lindenberg, Sonja. "Another German court suspends player cases, seeks ECJ ruling on online gambling". *Next.io*. Hämtad 2025-04-02.

<https://next.io/news/regulation/german-lower-court-ecj-player-losses-cases/>

Macedo, Nicole. "Europe's illegal gambling market: What's the solution?". *IGB*.

Hämtad 2025-04-02. <https://igamingbusiness.com/offshore-gaming/europes-illegal-gambling-market-whats-the-solution/>

Regulus partners. *Reducing online gambling black markets: an analysis of international practices used to combat online gambling black markets*. Regulus partners, 2024. Hämtad 2024-12-04.

<https://www.entaingroup.com/media/zh2n0i0s/regulus-report-2024-black-market-gambling.pdf>

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av Terrorism. *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige (2020/2021)*. Stockholm: Polismyndigheten, 2021.

https://polisen.se/siteassets/dokument/om-polisen/penningtvatt/nationell-riskbedomning-av-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism_210817.pdf

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. *Nationell riskbedömning 2023/2024 – Neobanker*. Stockholm:

Polismyndigheten, 2024. https://polisen.se/siteassets/dokument/om-polisen/penningtvatt/nationell-riskbedomning-2023_2024_neobanker.pdf

Skatteverket, "Vinster i spel och tävlingar." *Skatteverket*. Hämtad 2024-12-04.

<https://skatteverket.se/privat/skatter/arbeteochinkomst/inkomster/vinsterisp-elochtavlingar.4.7459477810df5bccdd4800015166.html>

Spelinspektionen. "Skinbetting, skin-gambling". *Spelinspektionen*. Hämtad 2025-

04-02. <https://www.spelinspektionen.se/olagligt-spel/skinbetting-skingambling/>

Spelinspektionen. *Allmänheten om spel 2023*. Spelinspektionen/Enkätfabriken, 2023.

<https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatunder-sokning/allmanheten-om-spel-2023.pdf>

Spelinspektionen. *Allmänheten om spel 2024*. Spelinspektionen/Enkätfabriken, 2024.

<https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatunder-sokning/allmanheten-om-spel-2024.pdf>

Spelinspektionen. *Redovisning av uppdrag Fi2023/03130 – Den offentliga kontrollen över spelmarknaden*. Spelinspektionen, 2024.

https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/redovisning-av-uppdrag-fi2023_03130----den-offentliga-kontrollen-over-spelmarknaden.pdf

Spelinspektionen. *Redovisning av regeringsuppdrag Fi2022/03391: Kunskap om och utveckling av självavstängningsregistret (Spelpaus.se).*

Spelinspektionen, 2024.

<https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/redovisning-av-regeringsuppdrag-fi202203391-kunskap-om-och-utveckling-av-sjalvavstangningsregistret-spelpaus.se.pdf>

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

Spelinspektionen, 2024.

https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/slutredovisning-uppdrag-om-att-se-over-hur-samarbetet-for-att-bekampa-olaglig-spelverksamhet-kan-starkas-fi2023_01556.pdf

Spelinspektionen. *Spelvanor online 2023.* Spelinspektionen/Enkätfabriken, 2023.

<https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/spelvanor-online-rapport-juli-2023.pdf>

Spelinspektionen. *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 ungas spelande.* Spelinspektionen, 2024.

<https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/slutredovisning-av-uppdrag-i-regleringsbrev-fi202303130---ungas-spelande.pdf>

Spillemyndigheden. *Danskerne spiller i høj grad på spilsider med dansk tilladelse.* Spillemyndigheden, 2024.

<https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-01/Danskerne%20spiller%20i%20h%C3%B8j%20grad%20p%C3%A5%20spilsider%20med%20dansk%20tilladelse.pdf>

Spillemyndigheden. *Onlinespil i Danmark.* Spillemyndigheden, 2024.

<https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-01/Onlinespil%20i%20Danmark.pdf>

Spillemyndigheden. *Report on illegal gambling 2023.* Spillemyndigheden, 2024.

https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/Report%20on%20illegal%20gambling%202023_0.pdf

Spillemyndigheden. "Spillemyndigheden har fået blokeret 79 ulovlige spilsider." *Spillemyndigheden*. Hämtad 2024-12-04.

<https://www.spillemyndigheden.dk/nyheder/spillemyndigheden-har-faaet-blokeret-79-ulovlige-spilsider>

Spillemyndigheden. "Streamer får bøde for at formidle spil ulovligt." *Spillemyndigheden*. Hämtad 2024-12-04.

<https://www.spillemyndigheden.dk/nyheder/streamer-faar-boede-formidle-spil-ulovligt>

Spillemyndigheden. *The gambling market in numbers 2023*.

Spillemyndigheden, 2023. <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/The%20Gambling%20Market%20in%20Numbers%202023.pdf>

Spillemyndigheden. "Ulovligt spil." *Spillemyndigheden*. Hämtad 2024-12-04.

<https://www.spillemyndigheden.dk/ulovligt-spil>

Statskontoret. *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Slutrapport (2022:5)*. Statskontoret, 2022.

<https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/utvardering-av-omregleringen-av-spelmarknaden--slutrapport/>

Xiao, Leon Y. & Henderson, Laura L. "Illegal video game loot boxes with transferable content on steam: a longitudinal study on their presence and non-enforcement of gambling law." *International Gambling Studies* 24, nr. 3, (2024): 498-524.