

Delredovisning: uppdrag om åtgärder för att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet (Fi2023/03186)

Innehåll

1	Bakgrund.....	3
1.1	Uppdraget	3
1.2	Konto- och värdefackssystemet	3
1.3	Spelkonton.....	4
2	Kostnader för att utvidga konto- och värdefackssystemet.....	5
2.1	Allmänt	5
2.2	Kostnader för förändringar av uppgifter i befintligt system	6
2.3	Kostnader för anslutning av spelbolag	6
3	Fortsatt arbete	7

1 Bakgrund

1.1 Uppdraget

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har i Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige (2020/2021)¹ bedömt att risknivån på spelmarknaden är hög. Den höga risknivån beror bland annat på att spelbolagen erbjuder en hög tillgänglighet och möjlighet att omsätta relativt stora belopp på kort tid. I rapporten föreslår Samordningsfunktionen bland annat att spelkonton bör omfattas av konto- och värdefackssystemet som en riskreducerande åtgärd.

Den 14 december 2023 gav regeringen Spelinspektionen i uppdrag att analysera och beskriva riskerna för att spelkonton används för penningtvätt eller annan kriminell verksamhet. Spelinspektionen ska även vid behov föreslå åtgärder för att motverka sådana risker samt analysera och beskriva de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Därtill ska Spelinspektionen analysera och beskriva förväntade effekter, inklusive samhällsekonomiska effekter, av att uppgifter om spelkonton läggs till i konto- och värdefackssystemet samt överväga om spelkonton bör omfattas av systemet.

Enligt uppdraget ska Spelinspektionen även senast den 15 mars 2024 redovisa en beräkning av kostnaderna för att utvidga konto- och värdefackssystemet till att omfatta spelkonton. Spelinspektionen ska inhämta uppgifter till beräkningen från Skatteverket och utgångspunkten vid beräkningen ska vara att utvidgningen kan ske på ett kostnadseffektivt sätt. Genom denna redovisning är den delen av uppdraget härmed slutförd.

1.2 Konto- och värdefackssystemet

Lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem trädde i kraft den 20 september 2020. Den baseras på ett EU-direktiv, det så kallade

¹ Diarienummer A05.221/2021.

ändringsdirektivet till fjärde penningtvättsdirektivet.² Enligt lagen ska Skatteverket tillhandahålla en teknisk plattform som ger myndigheter tillgång till uppgifter om innehavare av konton och värdefack hos institut. Uppgifter om tillgodohavande och transaktioner på konton omfattas dock inte. Uppgifterna ska vara direkt och omedelbart tillgängliga. Det finns även en bestämmelse om tystnadsplikt i lagen som innebär att instituten inte obehörigen får röja att en myndighet gjort en sökning i systemet.

De institut som idag omfattas är svenska kreditinstitut och värdepappersbolag. Därtill omfattas utländska kreditinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige och utländska värdepappersbolag som driver verksamhet från filial i Sverige och har tillstånd att ta emot kunders medel på konto.

De myndigheter som idag har tillgång till systemet är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten.

1.3 Spelkonton

Spelkonton regleras i huvudsak i 13 kap spellagen (2018:1138). Av lagen följer bland annat att en licenshavare med licens för onlinespel, med undantag för så kallade prenumerationslotterier, ska öppna ett spelkonto för varje registrerad spelare. Samtliga ekonomiska transaktioner till och från kontot ska registreras och spelaren ska ges tillgång till information om spelkontots saldo, spelhistorik, in- och utbetalningar samt övriga transaktioner. Informationen ska vara tillgänglig för spelaren i minst tolv månader. En licenshavare får vidare enbart ta emot betalningar till ett spelkonto från en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och de medel spelaren har inestående på ett spelkonto ska hållas avskilda från licenshavarens egna medel.

Spelkonton skiljer sig från de traditionella bankkontona som i nuläget omfattas av konto- och värdefackssystemet i att de inte innehåller några medel. Ett

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU.

spelkonto är snarare, enkelt uttryckt, en visualisering av spelarens ekonomiska transaktioner inklusive saldo hos en specifik licenshavare. De tillgångar som är knutna till spelkontot förvaltas istället avskilda på licenshavarens egna bankkonton.

Antalet licenshavare som har spelkonton varierar utifrån att licenser tillkommer eller bortfaller. Vid Spelinspektionens inventering, den 26 januari 2024, fanns 67 licenshavare med spelkonton. Det bör i sammanhanget poängteras att de bolag som beviljats licens för onlinespel inte är en homogen grupp. Huvuddelen av licenshavarna, 62 stycken, har licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning. Ett fåtal licenshavare med spelkonton bedriver dock annan typ av verksamhet, då fyra har licens för spel för allmännyttiga ändamål och en licens för statligt lotteri. Det finns även en geografisk spridning av licenshavarna, då enbart åtta av licenshavarna har säte i Sverige och resterande 59 utomlands.

Det saknas detaljerad reglering såväl i författning som i Spelinspektionens egna föreskrifter reglering kring hur ett spelkonto ska utformas. Det är istället licenshavarens skyldighet att utforma spelkonton så att de lever upp till de generella krav som ställs i lagstiftningen. Med beaktande av såväl skillnaderna i verksamhet som den geografiska spridningen är det troligt att den tekniska konstruktionen av spelkonton skiljer sig åt hos olika licenshavare.

2 Kostnader för att utvidga konto- och värdefackssystemet

2.1 Allmänt

Spelinspektionen har inhämtat uppgifter till beräkningen av kostnaderna för att utvidga konto- och värdefackssystemet till att även omfatta spelkonton. Skatteverket har påpekat att myndigheten har mycket begränsad kunskap om de spelbolag som kan komma i fråga för en anslutning till systemet. Trots att myndigheten har anslutit ett stort antal institut till systemet är bedömningen beträffande spelbolag osäker, bland annat eftersom att det är fråga om en ny typ av aktörer som bedriver verksamhet under andra förhållanden än de institut som för närvarande omfattas av systemet.

Skatteverket har identifierat två slag av kostnader, vilka redovisas nedan. Därtill framhöll myndigheten att ytterligare förändringar kan krävas beroende på hur en eventuell kommande reglering utformas.

2.2 Kostnader för förändringar av uppgifter i befintligt system

Skatteverkets bedömning är att det för närvarande inte är möjligt att uppskatta kostnaderna för förändringar av uppgifter i konto- och värdefackssystemet. En sådan bedömning förutsätter en mer utförlig beskrivning av hur en reglering kan komma att utformas och därmed i vilken utsträckning ändring måste göras i den tekniska lösningen.

Efter att en sådan beskrivning presenterats måste Skatteverket genomföra en förstudie för att ta fram en kostnadsbild och en tidsplan. En sådan förstudie beräknas ta tre till fyra månader, beroende på intern och extern samverkan. Resursåtgången beräknas innebära en kostnad om ca 1,7 mnkr.

Skatteverket framhåller att spelbolagen sannolikt kommer att påverka konto- och värdefackssystemets grundstruktur. Detta förutsätter troligtvis bearbetning samt filtrering av data, eftersom spelbolagen skiljer sig från instituten.

2.3 Kostnader för anslutning av spelbolag

Uppskattningen för anslutning av spelbolag utgår ifrån att samtliga 67 spelbolag kommer att omfattas av en reglering. Tiden för att ansluta spelbolagen har uppskattats utifrån erfarenheterna från att ansluta de nuvarande cirka 120 instituten till konto- och värdefackssystemet. Anslutning av instituten berörde enbart cirka 60 IT-avdelningar, eftersom ett av instituten har en anslutning som omfattar ett stort antal andra institut.

En stor utmaning för Skatteverket var att få anslutningsprojekten prioriterade av instituten. Om motsvarande visar sig gälla även för spelbolagen skulle det innebära att det kan ta upp till drygt två år att ansluta 67 licensierade spelbolag.

Skatteverket bedömer att de behöver ha två resurser som har dessa anslutningar som prioriterade uppgifter. Trots att Skatteverket kan identifiera åtgärder som kan förbättra anslutningsprocessen baserat på tidigare erfarenheter är det fortfarande en utmaning med prioritering och resurser hos de spelbolag som ska anslutas. Under perioder kommer de två resurserna att behöva prioritera 100 procent av sin tid för uppgiften att ansluta spelbolagen. Under andra perioder kan annat arbete utföras parallellt, till exempel support. Det behöver dock planeras för en god marginal för resurserna, vilket förutsätter en viss överallokering för att kunna hantera spelbolagen när de är redo för att ansluta sig.

Sammanfattningsvis bedömer Skatteverket att det kommer att ta sex månader i genomsnittlig anslutningstid per spelbolag. Även vid en förbättrad anslutningsmetodik kommer Skatteverket att behöva två heltidsresurser i åtminstone två år. Kostnaden för de två resurserna uppskattas till 3,3 mnkr per år.

3 Fortsatt arbete

Spelinspektionen har etablerat kontaktpersoner för uppdraget vid samtliga myndigheter som har tillgång till konto- och värdefackssystemet. Under våren 2024 kommer Spelinspektionen fortsätta arbetet med att utreda riskerna för att spelkonton används för kriminell verksamhet samt eventuella åtgärder som kan vidtas för att minska riskerna. Spelinspektionen kommer även att analysera och beskriva förväntade effekter av att uppgifter om spelkonton läggs till i konto- och värdefackssystemet. I arbetet kommer relevanta myndigheters synpunkter inhämtas. Resultatet av arbetet tillsammans med överväganden kommer att redogöras för vid slutredovisningen av uppdraget senast den 31 maj 2024.