

2017-07-19

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30)

Bankföreningen avstyrker förslaget att betaltjänstleverantörer ska vara skyldiga att avvisa betalningsorder där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av detaljhandelskod.

Allmänt

Bankföreningen begränsar sitt remissvar till de förslag i betänkandet som rör förbud mot förmedling av betalning för olicensierade spel och tar inte i övrigt ställning till utredningens förslag.

I betänkandet används termen betalkort. Det kan antas att vad som åsyftas är alla typer av kortbetalningar, dvs. såväl debetkort som betalkort och kreditkort. Terminologin bör därför ses över och en tydlig definition ges av vad som åsyftas.

24.7.3 Skärpt främjandeförbud

Liksom i nuvarande reglering i 38 § lotterilagen föreslås i förslagets 20:1 spellagen ett främjandeförbud. Avseende dess innebörd hänvisas till tidigare förarbetsuttalanden enligt vilka bl.a. "[n]ormala betalningsuppdrag av det slag som utförs av Posten och bankerna inte är att anse som otillåtna". Bankföreningen har i samband med tidigare utredningar av spellagstiftningen pekat på behovet av att klargöra främjandeförbudets räckvidd för betaltjänstförmedlare. Bristen av precisering av vad som avses med "normala betalningsuppdrag" är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt, särskilt som främjandeförbudet är straffsanktionerat. Bankföreningen efterlyser därför att det konkretiseras i vilka specifika situationer en bank kan bli straffbelagd under spellagen 20:1.

24.12.4 Åtgärder för att kringgå blockering av betalningsförmedling

I betänkandet (del 2, sid. 151) refereras till Bankföreningens remissyttrande avseende 2008 års spelutredning. Det kan konstateras att merparten av den kritik som då framfördes ännu är av aktualitet. Förutsättningarna har inte ändrats nämnvärt annat än att det nu finns än fler möjligheter för spelbolag att nyttja alternativa betaltjänstförmedlare och därmed kringgå lagstiftningen (se nedan).

24.13 Utredningens bedömning och förslag

Förslaget syftar till att skydda licenshavare från otillbörlig konkurrens från spelanordnare som inte har tillstånd att agera på den svenska marknaden. Att värna det föreslagna licenssystemet på spelmarknaden och förhindra att lagen inte följs av utländska aktörer är rimligen en myndighetsuppgift som ställer krav på tillsyn, internationellt myndighetssamarbete etc.

Bankföreningen ifrågasätter på ett principiellt plan att betaltjänstleverantörer ska åläggas ett straffsanktionerat ansvar att förhindra att svenska konsumenter använder sig av spelanordnare utan licens. Som framgår nedan finns det ett flertal praktiska problem med förslaget som gör att spelanordnare utan licens, även om förslaget blev verklighet, kommer att kunna fortsätta motta betalningar. Erfarenheter från andra länder ger vidare vid handen att förslaget inte kommer att nå önskad effekt. Det norska Lotteritillsynet gjorde en utvärdering av betalningsförmedlingsförbudet och fann att man inte fått den förväntade effekten då utländska spelbolag införde nya betalningslösningar för att kringgå förbudet (del 2, sid. 153). Därtill riskerar förslaget bli kostsamt och administrativt betungande för vissa betaltjänstleverantörer. I ljuset av detta ter sig förslaget oproportionerligt betungande.

Avvisning av betalningsorder där kort används och auktorisation sker genom detaljhandelskods-system

Förslaget innebär att betaltjänstleverantörer ska förhindra betalningar med kort till utländska aktörer utan spellicens där detaljhandelskod 7995 används.

Det bör inledningsvis klargöras att detta, till skillnad från vad betänkandet ger intryck av, inte är samma system som tillämpas i Norge och att det följaktligen är svårt att dra några paralleller till den administrativa börda norska betaltjänstleverantörer har att förhålla sig till. I Norge blockeras samtliga utländska kortbetalningar gällande spel online med detaljhandelskod 7995. Utredningen föreslår däremot att endast vissa betalningar ska förhindras, nämligen de till aktörer som saknar licens. Kortbetalningar ska genomföras om det handlar om en utländsk spelanordnare med

licens. En sådan ordning ställer helt andra krav på betaltjänstleverantörerna och förutsätter vissa manuella rutiner. Förslagets konsekvensanalys är följaktligen otillräcklig (se nedan).

Det finns olika praktiska problem kring att förlita sig på detaljhandelskod 7995 när betalningar till olicensierade spelanordnare ska förhindras:

- Spelanordnaren kan göra en felaktig identifiering av auktorisationen (registrera köpet under en annan kod, ange fel butiksnummer eller liknande).
- Det rör sig om en e-handlare som erbjuder olika typer av varor och tjänster, varav spel är en begränsad del av verksamheten. Spel kan då komma att registreras under en annan kod. Det kan också hända att ett köp av en vara hamnar under koden för spel varvid den svenska konsumenten i praktiken hindras köpa varor från e-handlaren.
- En svensk som tillfälligt eller över längre tid befinner sig i ett annat land och där vill spela online kan inte använda sitt svenska kort trots att spelanordnaren lagligt tillhandahåller spelet i det landet.
- En svensk kan ha ett kort utfärdat i ett annat land och betala med detta när han eller hon spelar från Sverige hos spelanordnare som saknar licens.
- Det är lätt att kringgå förbudet genom att använda alternativa betalningslösningar.

Givet att den föreslagna åtgärden vilar på en så pass bräcklig grund och inte kommer att uppnå sitt syfte önskar Bankföreningen peka på två helt nödvändiga förutsättningar om regeringen likväl avser gå vidare med förslaget.

För det första måste Spelmyndigheten löpande tillhandahålla betaltjänstleverantörerna uppdaterad information vilka spelanordnare som *har licens*. Utifrån denna information blockerar sedan betaltjänstleverantörerna kortbetalningar till andra aktörer utan krav att närmare undersöka riktigheten av myndigheternas uppgifter. Det är ogörligt för betaltjänstleverantörerna att på egen hand söka information om till vilka spelanordnare i varje givet ögonblick transaktioner är tillåtna eller inte. Förslaget att Spelmyndigheten med dansk förebild skulle bistå med en inte uttömmande information om spelanordnare *utan licens* underlättar inte denna orimliga börda. Bankföreningens uppfattning att betaltjänstleverantörerna måste kunna lita på fullständiga uppgifter från ansvarig myndighet över spelanordnare med licens ligger i linje med att utredningen hävdar att förslaget inte ska innebära att förbudet leder till någon "utredningsskyldighet" för betaltjänstleverantörerna.

För det andra måste säkerställas att betaltjänstleverantörerna inte bär något ansvar för de konsekvenser det får när de förhindrar betalningar med kort till de



spelanordnare som enligt Spelmyndigheten saknar licens. Som framgått ovan skulle förslaget om det genomförs få ett flertal oönskade konsekvenser, också utifrån konkurrensrättsliga och EU-rättsliga aspekter, när svenska konsumenter inte kan använda sina kort hos utländska e-handlare eller spela online hos legala spelplanordnare i andra länder när de befinner sig där.

Av betänkandet framgår att en förutsättning för att införa ett förbud mot betalningsförmedling är att tre kriterier uppfylls (del 2, sid. 156). Bankföreningen konstaterar att åtgärden vare sig tillgodoser ändamålet eller står i rimlig proportion till den skada som åtgärden kan orsaka de berörda. Kriterierna är alltså inte uppfyllda och det vore högst olämpligt att genomföra förslaget.

Slutligen kan konstateras att förslagets förhållande till annan lagstiftning inte analyseras i betänkandet. Exempelvis har banken enligt betaltjänstlagen en skyldighet att genomföra en godkänd betalningsorder och meddela betaltjänstanvändaren om så inte sker, bl.a. på grund av andra lagregler. Förslaget innebär alltså ökad administration för banken även gentemot konsumenten. Avser regeringen gå vidare med förslaget krävs en fullständig utredning av dess konsekvenser och förhållandet till annan lagstiftning. Se även nedan 32.4.15.

Blockering av elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer

Att blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer om transaktionerna avser betalningar för insatser eller vinster till eller ifrån olicensierade spelbolag är som utredningen konstaterar en ingripande åtgärd. Bankföreningen stödjer, om förslaget ska genomföras, att Spelmyndigheten måste begära ett beslut hos domstol om en sådan blockering.

Konkurrensaspekter

Betalmarknaden genomgår för närvarande en snabb utveckling. Stora förändringar är att vänta i närtid. Nya aktörer, svenska och utländska, etablerar sig och bland annat det nya betaltjänstdirektivet (PSD2) kommer att påskynda utvecklingen. Digitalisering och tekniska framsteg gör att nya betallosningar skapas. Kortbetalningar är ett betalsätt bland flera. Många spelbolag använder sig av tredjepartsbetaltjänstleverantörer, vilket också konstateras i betänkandet.

De svenska betaltjänstleverantörer som tillhandahåller kortbetalningar kommer förutom konkurrens av andra betallosningar att kommande år också möta ökad konkurrens från kortutgivare i andra EU-länder. EU-kommissionen strävar efter ett gränslöst EU där konsumenterna i ökad utsträckning väljer finansiella tjänster



erbjudna av betaltjänstleverantörer i andra länder. Med det nya betalkontodirektivet som nyligen trätt ikraft kan en konsument bosatt i ett EU-land ansöka om konto med grundläggande betaltjänster, inkl. debetkort, i ett annat EU-land. I närtid kommer med andra ord svenska konsumenter sannolikt i högre grad att ha kort utgivna av utländska betaltjänstleverantörer – kort som kommer att gå att använda från Sverige för spel online hos spelansordnare utan licens, till skillnad från kort från svenska utgivare om utredningens förslag blir verklighet.

Bankföreningen vill peka på vikten av att samma förutsättningar ska gälla för alla aktörer på marknaden. Utredningens förslag kommer som konstaterats att ha begränsad effekt och kommer därtill att lägga en administrativ börda på svenska kortutgivare som inte motsvaras av samma krav på utländska sådana eller på dem som tillhandahåller andra typer av betalningslösningar.

Kopplat till frågan om konkurrens på lika villkor kan konstateras att det är givet, som utredningen föreslår, att om förslaget om betalningsblockering blir verklighet måste implementering ske samtidigt av alla berörda parter.

24.13.1 Straffansvar för olovlig betalningsförmedling

Enligt förslaget i 24.13.1 finns möjlighet att föra talan för brott om betalningar förmedlas för insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet som inte har licens. Det finns behov att tydliggöra i vilka situationer olovlig betalningsförmedling och straffansvar kan uppstå.

32.4.15 Konsekvenser för enskilda

Bankföreningen efterlyser en fördjupad analys av de konsekvenser förslaget medför. De två stycken som behandlar förslaget är långtifrån tillfyllest. Som framgått ovan är liknelsen med norska förhållanden missvisande.

Utredningen förklarar (del 2, sid. 157) att den "är väl medveten om den kritik som t.ex. Bankföreningen kan komma att rikta mot förslaget. Invändningarna framfördes redan i samband med remissbehandlingen av Spelutredningens betänkande. Det bör sägas att inte heller denna utredning kan besvara alla frågor som kan ställas i sammanhanget. Slutsatsen är ändå att betalningsblockeringar tillgodoser ändamålet och att det saknas mindre inskränkande alternativ". Bankföreningen vill uttrycka sin förvåning över yttrandet. Det bör vara varje utrednings ambition att göra en fullständig kartläggning och analys av de förslag som läggs. Görs inte en ordentlig utredning av ett förslags konsekvenser kan förslaget inte utgöra grund för



lagstiftning. Att det saknas mindre inskränkande alternativ, om så är fallet, kan inte vara ett skäl att lägga fram förslag som är oproportionerliga.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN


Åsa Arffman


Anders Dölling