

Kommittédirektiv



En stärkt och moderniserad spelreglering

Dir.
2007:79

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. Den nya regleringen skall tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende, bedrägerier och kriminalitet. Grunden för den nuvarande modellen för spelregleringen skall alltså även i fortsättningen tjäna som förebild. Modellen skall förena kravet på en stark och förbättrad social skyddsnivå med behovet av en anpassning till det moderna IT-samhällets villkor och de skyldigheter som följer av EG-rätten.

Utredaren skall bl.a.

- föreslå hur en uppstramning och modernisering av regelverket kan ske i syfte att stärka de allmänna skyddsbehov som skall stå i förgrunden för svensk spelpolitik, inklusive marknadsföringsrestriktioner och tydligare krav på de statligt kontrollerade bolagen,
- kartlägga i vilken utsträckning vissa spel kan anses framkalla spelberoende med utgångspunkt i den nuvarande modellen för spelregleringen och att de mest bekymmersamma spelen endast skall kunna bedrivas i strikt reglerade former,
- bedöma om det av EG-rättsliga, tekniska eller andra skäl inte är möjligt att inom alla spelformer strama upp det nuvarande regelverket och i så fall föreslå ett delvis nytt system som också inbegriper andra aktörer än befintliga, med en inriktning på att de sociala skyddsaspekterna genomgående ges hög prioritet.

Utredaren skall utarbeta fullständiga lagförslag till de författningsändringar som föreslås. Uppdraget skall slutredovisas senast den 15 december 2008.

Svensk spelreglering och tidigare utredningar

Att motverka spelberoende och kriminalitet är det överordnade syftet med den svenska spelregleringen. Behovet av att säkerställa insyn och kontroll i spelverksamheten och att se till att verksamheten bedrivs i ändamålsenliga former är huvudanledningen till att de statligt kontrollerade bolagen AB Svenska Spel och AB Trav och Galopp existerar i nuvarande former.

Anordnandet av spel och lotterier är inte harmoniserat inom EG-rätten. EU:s medlemsstater är således fria att lagstifta nationellt på detta område och att ha en reglerad spelmarknad. Medlemsstaterna är emellertid skyldiga att beakta EG-fördragets generella bestämmelser om bl.a. fri rörlighet för varor och tjänster, etableringsfrihet och de särskilda reglerna om förbud mot konkurrenshämmande åtgärder. Därtill kommer de skyldigheter som följer av medlemskapet i Världshandelsorganisationen WTO, särskilt när det gäller WTO:s tjänstehandelsavtal, GATS.

De snabba och stora förändringarna av spelmarknaden till följd av framför allt det gränslösa spelet över Internet väcker frågor om hur en spelreglering kan upprätthållas och bör se ut. De senaste åren har präglats av såväl en snabb teknikutveckling, särskilt när det gäller Internet, mobiltelefoni och interaktiv TV, som kortare ledtider för lansering av nya spelprodukter. Situationen på spelområdet ställer ständigt nya anpassningskrav på lagstiftaren. Nya spelformer dyker upp på marknaden och den tekniska utvecklingen medför att gränserna mellan tele-, data- och massmediekommunikation blir alltmer otydliga.

Den svenska spelregleringen var senast föremål för översyn inom ramen för den s.k. Lotteriutredningen (SOU 2006:11). Utredningen hade inte möjlighet att presentera fullständiga lagförslag och inte heller att redovisa en analys av övriga

relevanta frågor. En rad komplexa problem kvarstår därför att belysa vid utformningen av den framtida svenska spel- och lotterilagstiftningen.

Utgångspunkter för nu aktuellt uppdrag

Det uppdrag som nu är aktuellt skall bygga på de relevanta utredningar och analyser som redan finns på området. Utgångspunkten skall vara att komplettera redan befintligt material i de specifika delar och på det sätt som anges nedan. Detta innebär dock inte att utredaren under utredningens gång är förhindrad att ta upp ytterligare frågor och lägga fram de förslag som anses nödvändiga. Den nya regleringen skall genomgående präglas av sociala skyddshänsyn, anpassning till EG-rättens krav och den snabba tekniska utvecklingen. I första hand bör det nuvarande regelverket för alla spelformer stärkas. Om detta dock inte skulle visa sig vara möjligt av bl.a. nämnda EG-rättsliga eller tekniska skäl skall nuvarande reglering kompletteras genom ett delvis nytt system.

Sociala skyddshänsyn skall stå i förgrunden

Lagstiftningens konsumentskyddsperspektiv skall stärkas. De sociala skyddsaspekterna, det vill säga att motverka skadeverkningar i form av spelberoende, bedrägerier och kriminalitet, skall genomsyra allt från tillståndsgivning, försäljning och lansering av nya spel till marknadsföring och tillsynsutövande. Risker för spelberoende måste beaktas i planeringen av spelformer och marknadsföringen. Vidare bör såväl förebyggande verksamhet som eftervård bygga på aktuella kunskaper. I detta sammanhang bör det framhållas att sociala skadeverkningar, riskbeteenden och andra problem i samband med spelande kan se olika ut beroende på om det handlar om vuxnas spelande eller barns och ungdomars spelande.

Utredarens förslag måste i varje del präglas av ett sådant synsätt och förslagen får inte heller leda till en expansion av spelandet. En viktig aspekt i arbetet skall vara att analysera vilka spelformer som kan anses medföra en ökad risk för osunt spelande och andra negativa sociala konsekvenser. Den

forskning som hittills gjorts inom detta område visar att det finns vissa faktorer som ökar risken för spelberoende. Exempel på sådana faktorer är graden av tillgänglighet och snabb återkoppling mellan insats och utfall.

Utgångspunkten skall vara den nuvarande modellen för spelregleringen men de mest problematiska spelformerna skall endast kunna bedrivas i strikt reglerade former med största möjliga statliga kontroll.

EG-rättsliga aspekter måste beaktas

De senaste åren har antalet nationella rättsprocesser om den svenska lagstiftningens förenlighet med gemenskapsrätten ökat. Ett antal klagomål om den svenska lotterilagen har också kommit in till Europeiska kommissionen, vilket föranlett kommissionen att inleda två s.k. överträdelseförfaranden mot Sverige.

Samtliga förslag som redovisas skall åtföljas av bedömningar av förslagets förenlighet med gemenskapsrätten, EG-domstolens praxis och WTO:s regelverk. Förslagen skall vara utformade så att Sveriges efterlevnad när det gäller EU:s primärrätt och EG-domstolens praxis inte skall kunna ifrågasättas. Det krav på anmälan till kommissionen av tekniska föreskrifter eller föreskrifter om informationssamhällets tjänster som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 104, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1989, Celex 31998L0048), skall också beaktas i detta sammanhang.

EG-domstolen har i olika sammanhang betonat att det är det nationella systemet i sin helhet som skall bedömas. Utredningen måste därför, även om uppdraget i sig inte omfattar en särskild översyn av allt spel som kan anordnas enligt t.ex. lotterilagen och kasinolagen, bedöma hur alla verksamheter som bedrivs av statligt ägda eller kontrollerade bolag skall hanteras i framtiden för att överensstämmelsen med EG-rätten inte skall gå förlorad. I detta sammanhang bör en särskild analys göras av den senaste

domen på spelautomatsområdet som meddelades av EFTA-domstolen den 14 mars 2007 (mål E-1/06; EFTA:s övervakningsmyndighet mot Norge).

Den tekniska utvecklingen ställer nya krav på en mer följsam lagstiftning

Den snabba teknikutvecklingen på spelområdet har inneburit en alltmer internationaliserad marknad som medfört att aktörer utan tillstånd i allt högre grad tillhandahåller spel över Internet till personer bosatta i Sverige.

Speltjänster som tidigare varit hänvisade till viss distributionsteknik kan nu nå konsumenter på nya vägar. Den fulla betydelsen av bl.a. den digitala teknikens genombrott kan heller inte överblickas.

Den svenska spellagstiftningen är detaljerad och inte sällan av teknisk natur. Å andra sidan kan det finnas behov av att komplettera generella regler med bestämmelser med tämligen hög konkretion. Lagtexten bör emellertid inte tyngas med bestämmelser i dessa avseenden utan detta bör, i den utsträckning det är möjligt, snarare ske genom föreskrifter på lägre nivå.

Det är alltså angeläget att alla förslag som presenteras särskilt syftar till en långsiktigt hållbar reglering som är mer följsam när det gäller den tekniska utvecklingen på spelområdet.

Uppdraget att strama upp och modernisera befintlig svensk spelreglering

De senaste årens kraftiga utveckling på spelmarknaden har medfört nya företeelser och problemområden som måste beaktas vid utformningen av en ny lagstiftning. Utvecklingen ställer också ökade krav på nya tillsynsmetoder och verktyg. Lotterilagstiftningen och Lotteriinspektionens roll som central tillsynsmyndighet på området behöver därför anpassas.

Hur kan regleringen av spel och lotterier göras mer enhetlig?

På dagens marknad förekommer en mängd olika mekaniska och elektroniska utrustningar som används för olika former av spel. Ibland är utrustningen uppkopplad mot lokala nätverk eller mot Internet. Det är ofta oklart hur olika slags automater omfattas av lotterilagen (1994:1000) eller automatspelslagen (1982:636). Ibland kan denna typ av verksamhet dessutom falla utanför regleringen. Nämnade förhållanden leder till att reglerna om spel på framför allt automater blir svåra att tillämpa och det skapar stor osäkerhet för aktörerna på marknaden samt försvårar tillsynen av skyddsaspekterna.

Det finns i lotterilagen också bestämmelser som särskilt reglerar lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor (s.k. EMV-lotterier). Inte minst den tekniska utvecklingen har medfört att det kan ifrågasättas om de faktorer som enligt nuvarande lagstiftning kvalificerar ett EMV-lotteri är ändamålsenliga och om de fortfarande svarar upp mot de skäl som låg bakom införandet av nämnda reglering av lotterier på Internet.

Det framstår som angeläget att skapa en modern och teknikoberoende spellagstiftning som så långt möjligt bör ha formen av en ramlag. Begreppsbildningen bör i detta sammanhang ses över.

Utredaren skall därför

- göra en bedömning av om det är möjligt att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent reglering av spel och lotterier, särskilt när det gäller sådant spel som sker via automater, datorer eller över Internet, och om det anses lämpligt föreslå förändringar.

Är dagens modell för tillståndsgivning ändamålsenlig?

Enligt lotterilagen är det som huvudregel ideella föreningar, vilka har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, som har rätt att anordna lotterier. De senaste årens utveckling har dock inneburit att lotterierna blivit allt större och medfört ett större ekonomiskt risktagande för de

anordnande föreningarna, bl.a. beroende på den ökande konkurrensen från andra inhemska och utländska aktörer.

När det gäller t.ex. restaurangspel och bingospel har Lotteriinspektionen, kommuner eller länsstyrelser möjlighet att lämna tillstånd och därmed påverka den fysiska placeringen av spelverksamheten. Motsvarande möjlighet finns inte i fråga om placeringen av spelombud.

Regeringen får enligt 45 § lotterilagen meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i lotterilagen. Det är med stöd av denna undantagsbestämmelse som tillstånden givits till AB Svenska Spel (Svenska Spel) och AB Trav och Galopp (ATG), även om dessa båda bolag inte uttryckligen anges som möjliga anordnare i lotterilagens allmänna bestämmelser. Lotteriinspektionen ansvarar dock för tillsyn och kontroll av bolagens verksamhet enligt 48 § lotterilagen och inspektionen får inte sällan i uppdrag att utfärda närmare villkor för den spelform som beviljats genom regeringens tillstånd.

Enligt lotterilagen är det i vissa fall möjligt att anordna vissa typer av lotterier utan tillstånd. Dessa regler, som begränsar bl.a. insats- och vinstvärdet, har varit oförändrade under mycket lång tid och behöver ses över.

Utredaren skall därför

- överväga om nuvarande modell för tillståndsgivning är den mest ändamålsenliga med hänsyn till hur lotterimarknaden har utvecklats,
- överväga ett införande av lagliga möjligheter att t.ex. styra placeringen av spelbutiker,
- överväga förutsättningarna för tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen och särskilt presentera förslag till kriterier för dylika tillstånd,
- också belysa lämpligheten av att staten med stöd av nämnda paragraf bedriver sådan verksamhet som i dag regleras i 16–19 §§ samt i 22–24 §§ lotterilagen,
- bedöma om bestämmelserna om lotterier som får anordnas utan tillstånd kan ändras på så sätt att större följsamhet i förhållande till utvecklingen på marknaden uppnås, och

- särskilt överväga om fysiskt pokerspel i turneringsform bör kunna anordnas utan tillstånd, alternativt efter tillstånd, under förutsättning att spelet inte anordnas i förvärvssyfte samt har så begränsade insatser och vinster att det kan anses ha karaktären av förströelse.

Utgångspunkten skall vara att den roll Lotteriinspektionen ges i fråga om kontroll och tillsyn över tillstånd som lämnats i enlighet med 45 § lotterilagen skall bli tydligare och mer verkningsfull.

Hur kan tillsynen stärkas, effektiviseras och underlättas på bästa sätt?

Enligt 10 § lotterilagen får tillstånd att anordna lotterier endast lämnas om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser. Rättsläget är för närvarande något oklart när det gäller denna paragrafs tillämplighet och omfattning.

I 7 § automatspelslagen ges Lotteriinspektionen rätt att få tillträde till lokaler och platser där automatspel anordnas eller där en spelautomat annars finns uppställd. Denna tillsynsbestämmelse medger således inget tillträde vid misstanke om att olagligt spel bedrivs utan tycks närmast förutsätta en fast vetskap. Nyttan av en sådan bestämmelse kan därmed ifrågasättas.

Utredaren skall därför

- ta fram ett förslag som klargör att det som förutsättning för att få och behålla ett lotteritillstånd krävs att lotteriet bedrivs på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser, och
- överväga hur tillsynen bäst effektiviseras och underlättas, t.ex. om motsvarande bestämmelse i automatspelslagen, efter erforderliga anpassningar, bör införas i lotterilagen.

Hur kan lagförings- och sanktionsmöjligheterna förbättras?

Ett stort antal kontroller och polisanmälningar har inte haft någon märkbar påverkan på förekomsten av brott mot

lotterilagen. Ett mindre antal fällande domar har uppnåtts. Därtill kommer den allmänna samhällsdebatt som i hög grad har präglats av en oförståelse inför lotterilagens bestämmelser samt en överseende hållning i förhållande till efterlevnaden av regelverket. Det behövs således effektivare, tydligare och mer proportionerliga ingripandemöjligheter. En jämförelse med länder som t.ex. Storbritannien kan i detta sammanhang vara relevant.

De nuvarande sanktionsbestämmelserna inrymmer dels en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden som kan förenas med vite, dels traditionella straffbestämmelser. Nuvarande sanktionssystem fungerar inte tillfredsställande. De sanktioner som står till buds innebär att det kan vara ekonomiskt lönande att bryta mot regelverket. Lotteriinspektionen har t.ex. vid vite förelagt flera mediebolag att upphöra med åtgärder som utgör främjande av lotterier som anordnas utomlands. Eftersom Lotteriinspektionens förelägganden måste vinna laga kraft för att kunna verkställas kan annonsering, sponsringsmeddelanden och oddsjämförelser riskera att fortgå i strid med lotterilagen.

Inom ett flertal andra tillsynsområden finns möjligheten att besluta om sanktionsavgifter i olika former. Särskilt intressant i detta sammanhang är sanktionsavgifterna inom miljötillsynen där sanktionsavgift kan åläggas den som i utövande av näringsverksamhet t.ex. åsidosätter gällande föreskrifter eller påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig, utan att tillstånd har meddelats eller att anmälan har gjorts.

Utredaren skall därför

- analysera och lämna eventuella förslag om förbättrade och mer ändamålsenliga lagförings- och sanktionsmöjligheter, med beaktande även av de förändringar som eventuellt kommer att föreslås på spelområdet,
- ta fram ett lagtekniskt förslag i denna del som innebär att inspektionens vitesförelägganden skall gälla med omedelbar verkan om så bedöms lämpligt, och
- särskilt överväga lämpligheten av att införa sanktionsavgifter som ett komplement till eller ersättning

för straffrättsliga ingripanden, med särskilt beaktande av de riktlinjer som regeringen tidigare utvecklat i fråga om sanktionsavgifter (prop. 1981/82:142) och Tillsynsutredningens slutsatser och förslag kring sanktionsbestämmelser (SOU 2004:100).

Hur skall en mer restriktiv reglering av marknadsföringen se ut?

Regeringsrätten konstaterade i sin dom i det s.k. Wermdö krogmålet (RÅ 2004 ref. 95) att de svenska statligt kontrollerade spelbolagens marknadsföring stundom varit så pass aggressiv att den därigenom sått tvivel om den svenska lagstiftningens egentliga syfte. Även Europeiska gemenskapernas kommission har i pågående överträdelseärenden mot Sverige pekat på den omfattande marknadsföringen. Lotteriutredningen har anfört att marknadsföringen bör kunna regleras antingen inom ramen för tillståndsgivningen eller i författningsform.

Utredaren skall därför

- redovisa författningsförslag till hur en mer restriktiv reglering kring befintliga aktörers marknadsföring skall se ut, och
- föreslå ändamålsenliga marknadsföringsbestämmelser om ett delvis nytt system med ytterligare aktörer skulle införas.

Hur kan ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna bli tydligare?

Hur spel och spelberoende skall hanteras ansvarsmässigt mellan olika aktörer inom den svenska regleringen är av stor betydelse för att lagens skyddssyften skall kunna tas till vara och få bättre genomslag. Spelansvaret är i dag fördelat på myndigheter på central, regional och lokal nivå, branschnivå och spelanordnarnivå. Denna ansvarsfördelning och rollfördelning behöver utvecklas och förtydligas. Lotteriinspektionen bör dessutom få ökade befogenheter. En ökad samverkan mellan inspektionen och de rättsvårdande myndigheterna bör komma till stånd i fråga om brottsbekämpning.

Ett annat exempel är att ägarstyrningen av de statligt kontrollerade bolagen bör stramas upp. Tydligare krav kommer att ställas i syfte att öka de statligt ägda och kontrollerade aktörernas trovärdighet som spelalternativ. Ett klart socialt åtagande när det gäller spelberoende och andra sociala problem bör dessutom ligga hos samtliga anordnare av spel. De statligt kontrollerade bolagen måste axla ett större och tydligare ansvar i detta hänseende. Förutom de statligt kontrollerade bolagen bör ett sådant angreppssätt även omfatta eventuella framtida licensierade bolag inom ramen för ett nytt system. Krav på klara och tydliga uppföljningsrutiner bör ställas på aktörerna.

Statens folkhälsoinstitut har regeringens uppdrag att bl.a. motverka och förebygga spelproblem. Folkhälsoinstitutet fungerar som ett nationellt kunskapscentrum för spelberoendefrågor, stimulerar forskning och annan utveckling på området, sprider kunskap om spelberoende till strategiska grupper i samhället samt verkar för förebyggande insatser och andra åtgärder för att minska spelberoendet. Folkhälsoinstitutet ansvarar också för den s.k. stöddinjen samt utvecklingsarbete när det gäller behandling av personer med spelproblem.

Med den uppdelning som i dag finns mellan Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut är risken att det inte tas tillräcklig hänsyn till spelberoendeproblematiken vid tillståndsgivningen och vid utövandet av tillsyn.

Utredaren skall därför

- föreslå en tydligare ansvarsfördelning mellan aktörerna på spelområdet,
- utreda förutsättningarna för Lotteriinspektionen att i högre grad beakta spelberoendefrågor vid tillståndsgivning och utövande av tillsyn och då uppmärksamma att Statens folkhälsoinstitut alltjämt bör ha ett sektorsövergripande ansvar för dessa frågor,
- presentera en lämplig rollfördelning mellan dessa myndigheter.

Finansiering av spelberoendeåtgärder

I januari 2003 lämnade Statens folkhälsoinstitut rapporten *Förslag till handlingsprogram för att motverka spelberoende* till regeringen. I rapporten skriver institutet att mycket talar för att spelberoende och problemspelande kan betraktas som ett folkhälsoproblem som kräver breda samhällsinsatser. Det ekonomiska behovet för att motverka spelberoende och minska de skadliga effekterna av överdrivet spelande beräknas till 40–50 miljoner kronor per år, att fördelas med en tredjedel till vardera vård och behandling, förebyggande insatser samt forskning. Anslaget till Statens folkhälsoinstitut för dessa ändamål uppgår till 28 miljoner kronor för år 2007.

Utredaren skall därför

- utvärdera de åtgärder som redan vidtagits och effekterna av dem,
- utreda behovet av olika åtgärder för att motverka spelberoende i syfte att minska de skadliga effekterna av överdrivet spelande,
- lämna förslag till hur stort det ekonomiska behovet kan beräknas bli av sådana åtgärder,
- överväga förslag till hur behovet av vård för spelberoende kan tryggas och finansieras,
- behandla hur en långsiktig forskning kring spelberoende kan säkerställas och finansieras.

I Sverige är det staten som har det huvudsakliga ansvaret för att se till att de resurser anslås som vid varje tidpunkt krävs för att motverka och minska skadeeffekter av spelandet. Den svenska budgetprocessen bygger bl.a. på principen att statens medel skall användas för de ändamål som har högst prioritet. Utifrån politiska överväganden fördelas i budgetprocessen anslag till t.ex. Statens folkhälsoinstitut i konkurrens med andra utgifter på statsbudgeten.

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten, vilket innebär att specialdestinerade medel i princip inte är tillåtna. Att specialdestinera medel skulle således

innebära att man frångår en av budgetlagens grundprinciper och också att statsbudgeten blir mindre genomblickbar. En naturlig utgångspunkt är därför att grundprincipen gäller även på spelområdet.

I vissa länder finansieras dock åtgärder mot spelproblem genom en avgift på själva spelet, en konstruktion som skulle kunna anses motiverad vid tillämpning av synsättet att spelberoende ökar i takt med att spelet breder ut sig. Det finns också länder där en viss andel av omsättningen eller överskottet avsätts för att finansiera åtgärder mot spelproblem. En ordning där en viss andel av spelanordnarnas intäkter avsätts till åtgärder mot spelproblem skulle innebära ett kontinuerligt flöde av medel till nämnda åtgärder. Å andra sidan kan det vara mindre lämpligt att göra sådana resurser beroende av en verksamhet vars intäkter varierar över tiden.

Utredaren skall därför

- överväga om det finns skäl som talar för att införa sådana finansieringsformer.

Folkrörelserna och hästsporten

Regeringen anser det vara av stor vikt att Sveriges föreningsliv, inbegripande föreningsidrott och ungdomsorganisationernas verksamhet, samt hästsporten kan fortsätta att utvecklas, bl.a. genom att resurser även i framtiden ställs till föreningslivets och hästsportens förfogande. En förutsättning för detta är att intäkter från spel även fortsättningsvis kan komma sådana ändamål till godo. En sådan konstruktion får dock med hänsyn till EG-domstolens praxis inte vara det huvudsakliga syftet med spelregleringen utan endast utgöra en positiv bieffekt. Modellen får inte heller utformas på ett sådant sätt att den i själva verket bygger på en idé om ett ökat spelande.

Utredaren skall därför

- allsidigt belysa vilka ekonomiska effekter införlivandet av eventuellt nya aktörer på spelmarknaden får för folkrörelserna, bl.a. idrottsrörelsen och ungdomsorganisationerna, samt hästsporten, och

- analysera förutsättningarna för att fortsatt låta folkrörelserna vara befriade från skatt.

Utgångspunkten skall vara att folkrörelsernas roll i egenskap av spelplanordnare på marknaden i möjligaste mån skall vara oförändrad.

Hållbar beskattningsmodell för spel

Produkter med hög vinståterbetalning till kunderna antas ge större spelproblem än produkter med lägre vinståterbetalning till kunderna. En modell med bruttoomsättningsbeskattning kan därför vara att föredra om avsikten är att begränsa framväxandet av s.k. lågmarginalprodukter. Särskild vikt skall därför fästas vid möjligheterna till en bruttoomsättningsbeskattning. En utgångspunkt i detta arbete bör också vara en utjämning av konkurrensförutsättningarna för de olika aktörerna och en skatteneutralitet i händelse av en omreglering.

Utredaren skall därför

- i sin analys av finansieringsfrågor överväga formerna för en hållbar beskattningsmodell när det gäller allt spel som kan komma att anordnas i Sverige.

Uppdraget att föreslå ett delvis nytt system för spelreglering

I syfte att skapa ordning och reda samt behålla kontrollen över spelmarknaden skall utredaren i första hand utreda om det är möjligt att strama upp nuvarande regelverk, med utgångspunkt i de sociala skyddsaspekterna, för alla spelformer. Om utredaren inte finner det möjligt att strama upp nuvarande regelverk för alla spelformer, av bl.a. EG-rättsliga eller tekniska skäl, skall regering och riksdag förses med ett underlag för beslut om huruvida nuvarande regelverk bör kompletteras genom ett delvis nytt system.

Sedan ett antal år tillbaka pågår en utveckling som innebär att människor i Sverige i ökad utsträckning via Internet deltar i spel och lotterier som anordnas av internationella aktörer

etablerade utomlands. Dessa aktörers verksamhet omfattas inte av de regler och restriktioner som gäller för svenska aktörer.

Ett fortsatt ökat spelande från Sverige till utländska bolag innebär att svenska myndigheters möjligheter till kontroll över det spelande som i praktiken sker i Sverige minskar, då dessa lotterier inte står under svenska myndigheters tillsyn. De sociala skyddsintressena blir därmed svårare att tillgodose, vilket kan leda till ökade problem med spelberoende och andra typer av sociala problem som det svenska samhället har små möjligheter att kontrollera och reglera men lika fullt får ta de sociala och ekonomiska konsekvenserna av. Det går således inte att bortse från att nuvarande reglering inte är heltäckande och i en del avseenden dåligt stämmer överens med hur spelmarknaden fungerar.

Hur skulle ett delvis nytt system kunna utformas?

Ett delvis nytt system med koncessioner eller licenser skall möjliggöra konkurrens på lika villkor mellan aktörerna på marknaden. Avgränsningen mellan ett sådant nytt system och reglering enligt dagens modell skall ske mot bakgrund av en analys av vilka spelformer som riskerar att medföra ett problematiskt spelande. Utgångspunkten skall vara den nuvarande modellen för spelregleringen men de mest problematiska spelformerna skall helst bedrivas under direkt statlig kontroll. Under alla omständigheter skall inriktningen på den svenska spelmarknaden vara sådan att kontroll- och tillsynsfunktionen ges hög prioritet. Om det anses lämpligt att komplettera det nuvarande regelverket med ett koncessions- eller licenssystem måste ett antal frågeställningar dock besvaras. Ett koncessions- eller licenssystem kan t.ex. förenas med en ramlag i vilken det överläts åt en relevant myndighet att besluta om detaljföreskrifterna.

Utredaren skall bl.a.

- överväga om och inom vilka spelformer det är lämpligt att i ordnade former släppa in fler aktörer på den svenska marknaden, med utgångspunkten att en god kontroll skall kunna bibehållas och att krav skall kunna ställas på starka

skyddshänsyn, förenlighet med EG-rätten samt ett långsiktigt hållbart system,

- ta ställning till om ett sådant system skall ha formen av ett koncessions- eller licensförfarande samt hur en eventuell begränsning av antal tillstånd skall utformas,
- föreslå former för utfärdandet av koncessioner eller licenser, inklusive frågan om vem som skall utfärda dessa, kriterier för anbudsförfarande samt de villkor som koncessionerna eller licenserna bör innehålla,
- analysera gränsdragningsfrågor om bl.a. omfattningen av regelverket och lämplig detaljeringsgrad, och
- föreslå en ändamålsenlig tillsynsfunktion med utgångspunkten att så långt möjligt inlemma nya aktörer i befintligt förvaltningssystem, vilket bör omfatta såväl organisation och nödvändiga befogenheter som lämpligt sanktionssystem.

Balansen mellan konkurrensmässiga villkor och en hög skyddsnivå – hur skall ett väl avvägt regelverk uppnås?

Omständigheter som måste belysas är vikten av ett väl avvägt regelverk som balanserar å ena sidan behovet av att erbjuda seriösa aktörer acceptabla och konkurrensmässiga villkor med å andra sidan de höga krav som måste ställas för att skydda konsumenter och att motverka ett ökat spelberoende i Sverige.

Utredaren skall bl.a.

- redovisa förutsättningarna och formerna för ett avgiftsuttag för koncessioner eller licenser,
- föreslå en lämplig beskattningsmodell,
- kartlägga lösningar för att, i avsaknad av en gemensam lagstiftning på EU-nivå inom spelområdet, leva upp till kraven på en inre marknad och fri rörlighet för tjänster enligt artikel 49 i EG-fördraget, inklusive möjligheten till ömsesidigt erkännande i Sverige av utländska licenser, vilket dock förutsätter att en effektiv kontroll och tillsyn kan upprätthållas,
- analysera vilka olika möjligheter som finns för att möjliggöra för tillståndsinnehavare att exklusivt kunna

erbjuda spel till människor i Sverige utan påverkan av aktörer utan licens eller koncession och då redovisa lämpliga åtgärder,

- kartlägga möjligheten och lämpligheten av att förbjuda banker och andra att förmedla pengar som betalning för spel utan tillstånd samt huruvida Internet- eller telefonleverantörer kan blockera IP-adresser och telefonnummer som används för illegalt spel, med beaktande av tillämpligt EG- och WTO-regelverk, och
- bedöma lämpligheten av att bygga in någon form av kontrollmekanism, t.ex. i form av en tidsbegränsad kommitté eller arbetsgrupp, med ansvar för uppföljning och övervakning av arbetet med införandet av ett eventuellt kompletterande system enligt ovan, för att på detta sätt möjliggöra för regering och riksdag att successivt ta ställning till om och på vilket sätt en omreglering skall ske.

Främjandeförbud

Den svenska lotterilagen innehåller i 38 § ett s.k. främjandeförbud, vilket innebär ett förbud mot främjande av utomlands anordnade lotterier. Frågan om förbudets förenlighet med EG-rätten har varit föremål för prövning i ett antal mål vid allmän domstol och förvaltningsdomstol i Sverige. Vid ett eventuellt införande av ett koncessions- eller licensförfarande skulle frågan aktualiseras om ett sådant förbud är nödvändigt under dylika förhållanden.

Utredaren skall därför

- bedöma behovet av att upprätthålla motsvarande förbud och hur ett sådant i förekommande fall lämpligen bör utformas,
- vid ett eventuellt införande av ett koncessions- eller licensförfarande analysera och lämna alternativa förslag till ett främjandeförbud som säkerställer att framtida licensinnehavare garanteras ett obehindrat utövande av sin verksamhet i Sverige utan påverkan av sådana aktörer som inte innehar tillstånd i Sverige.

Ekonomiska konsekvenser och internationella jämförelser

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga.

Utredaren skall bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen beträffande en anpassning av den svenska spelregleringen. Särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna. Spelets samhällsekonomiska konsekvenser samt förslagets effekter för föreningslivet och hästsporten skall belysas. Utredaren skall även beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och skall utforma förslagen så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

Utredaren skall vidare göra internationella jämförelser med andra relevanta länders spelregleringar, bl.a. Storbritannien och Tyskland, samt beakta för- och nackdelar med dessa system vid utarbetandet av förslagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren skall i sitt arbete samråda med Lotteriinspektionen, Statens folkhälsoinstitut, Konkurrensverket, Kommerskollegium, Ungdomsstyrelsen, länsstyrelserna samt övriga berörda myndigheter på området. Utredaren skall också inhämta information och synpunkter från företrädare för föreningslivet, AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp samt andra aktörer på spelmarknaden.

I arbetet bör också en samordning ske med övriga pågående utredningar och analyser som kan anses relevanta för området. När det gäller särskilda förslag till organisatoriska lösningar skall samråd ske med utredningen Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Utredaren är avslutningsvis oförhindrad att, med anledning av sitt uppdrag, ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som anses motiverade samt att behandla övriga frågor som kan komma att aktualiseras under utredningens gång.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 december 2008.

(Finansdepartementet)