

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden (SOU 2020:77)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden och förslag till ändring i marknadsföringslagen (2008:486). Vidare ingår förslag till ändring i spellagen (2018:1138) och förslag till ändring i spelförordningen (2018:1475). Slutligen ingår förslag till ändring av förordning (2018:1476) med instruktion för Spelinspektionen.

I sak anges de föreslagna nya och ändrade författningarna innebära bland annat följande. Spelinspektionen ges rätt att förelägga en licens- eller tillståndshavare att tillhandahålla uppgifter om spelets omfattning. Tillståndskrav införs för tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara för vadhallning online och kommersiellt onlinespel. Främjande av spel utan nödvändig licens förbjuds explicit. Befintligt förbud i spellagen mot att sända reklam för illegalt spel utvidgas till att gälla även för utlandsbaserade medietjänstleverantörer och sådan reklam som tillhandahålls av en leverantör av en videodelningsplattform före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program. Det föreslås också att reklam för särskilt riskfyllda spel¹ via tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradiosändningar, beställradio (podcasts) och videodelningsplattformar ska vara förbjuden mellan kl. 06.00–21.00. Vidare föreslås att överträdelser av den nya bestämmelsen samt överträdelser av förbudet mot att skicka direktreklam till avstängda spelare enligt 15 kap. 2 § spellagen ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift. Den tillfälliga reglering² som innebär att den högsta förlustgränsen vid spel på värde automater får vara 5 000 kronor per vecka föreslås bli permanent. Det föreslås ett tydligare bemyndigande för Spelinspektionen att anpassa de tekniska reglerna och bedömningsförfarandena som omgärdar de heterogena verksamheter som berörs av spellagen till dessa verksamheters skilda förutsättningar. En utgången licens för spel föreslås under vissa förutsättningar ska gälla under tiden som Spelinspektionen prövar en ansökan om förnyad licens. Det föreslås också att spel för allmännyttiga ändamål undantas från förbudet att erbjuda eller lämna bonus annat än vid det första speltillfället.

Regelrådets granskning fokuserar på de delar av förslaget som bedöms ge effekter av betydelse för företag.

¹ Med särskilt riskfyllda spel, i spelberoendehänseende, avser förslagsställaren värdeautomatspel, landbaserat kasinospel (dvs. Casino Cosmopol) och kommersiellt onlinespel (dvs. i huvudsak onlinekasino).

² Här avses tillfällig reglering som beslutats av regeringen med anledning av spridningen av viruset covid-19.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges följande. Den 1 januari 2019 trädde den nya spelregleringen i Sverige i kraft. Genom omregleringen ersattes den tidigare monopolmodellen med en reglering som bygger på ett uppdelande av spelmarknaden mellan en konkurrensutsatt del, som främst omfattar spel online och vadhållning, en del som är förbehållen spel för allmännyttiga ändamål och som främst omfattar lotterier och bingo samt en del som är förbehållen staten och som främst omfattar de statliga kasinona och spel på värdeautomater (prop. 2017/18:220). Redan i propositionen bedömde regeringen att vissa frågor kopplade till omregleringen behövde följas upp och utredas särskilt. Utredningens uppdrag har därför varit att utreda vissa sådana centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden samt, enligt tilläggsdirektiv, vissa frågor avseende marknadsföringen av spel. Genom delbetänkandet Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden, (SOU 2020:64) redovisade utredningen en del av uppdraget.

I konsekvensutredningen anges att syftet med den nya uppgiftsskyldigheten är att genom statistik om utvecklingen bättre kunna följa, bedöma och hantera riskerna på spelmarknaden. Det huvudsakliga syftet med det föreslagna tillståndskravet avseende spelprogramvara anges vara att försvåra tillhandahållandet av olicensierat spel genom att minska olicensierade aktörers tillgång till spelprogramvara. Det föreslagna förbudet mot att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens anges syfta till att stärka skyddet mot olicensierat spel. Vidare anges att den föreslagna utvidgningen av förbudet mot reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens till att gälla även tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar från andra länder, samt videodelningsplattformar också syftar till att stärka skyddet mot olicensierat spel. Den föreslagna bestämmelsen om förbud för reklam för vissa spelformer 06.00 – 21.00 i vissa mediekanaler anges syfta dels till att undvika att spelande på sådant s.k. högriskspel normaliseras för barn och unga, dels att förhindra att personer med spelproblem eller som ligger i riskzonen för problemspelande lockas att spela. Utredningens förslag att en spelares förlustgräns vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino ska få uppgå till högst 5 000 kronor per vecka anges syfta till att minska skadeverkningarna vid sådant spel. Syftet med bestämmelsen att utgången licens under vissa förutsättningar ska gälla tills ansökan om ny licens är prövad anges vara att undvika att licenshavare drabbas på grund av hög arbetsbelastning hos Spelinspektionen. Förslaget om att undanta spel för allmännyttiga ändamål från bestämmelser om bonuserbjudanden som gäller för andra spel anges vara att de allmännyttiga organisationerna i detta avseende ska få fortsätta att tillhandahålla spel under samma förutsättningar som de gjorde före omregleringen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att som alternativ till den föreslagna regleringen om tillståndskrav för programvara har utredningen övervägt (1) att inte införa någon specifik reglering av spelprogramvarumarknaden och (2) att i stället för tillståndskrav införa en bestämmelse i spellagen om att spelprogramutvecklare inte får samarbeta med olicensierade spelföretag. Konsekvensen av att inte införa några regler alls skulle vara att spelprogramvarumarknaden lämnas oreglerad i spellagen. Det

anges emellertid att de nuvarande, samt de av utredningen föreslagna nya, reglerna om främjande av spel utan nödvändig licens är tillämpliga i vissa fall. Licenshavare skulle, i samma utsträckning som i dag, kunna samarbeta med underleverantörer av spelprogramvara som parallellt förser olicensierade spelföretag med spelprogramvara och tjänster kopplade till dessa. Konsekvensen av att i spellagen införa krav på spelprogramutvecklare utan att kräva tillstånd skulle enligt förslagsställaren vara att Spelinspektionen inte ges möjlighet att förhandspröva om företaget har tillräckliga förutsättningar och rutiner för att säkerställa att det inte förser olicensierade spelföretag med spelprogramvara. Det skulle enligt utredningen inte heller vara möjligt genom en sådan reglering att, på det sätt som görs genom förslaget, ställa krav på licenshavarna att inte samarbeta med spelprogramutvecklare som samarbetar med olicensierade spelföretag. I betänkandets kapitel 7.4 finns vissa ytterligare skrivningar om alternativa lösningar. Bland annat anges att några aktörer som varit i kontakt med utredningen har förordat att utredningen borde överväga om tillståndskrav även borde gälla betaltjänstaktörer. Detta har emellertid utredningen inte sett som lämpligt³. Det anges att ett flertal aktörer på den svenska spelmarknaden efter omregleringen har efterfrågat en ökad reglering av underleverantörsmarknaden för att på så sätt uppnå en högre kanalisering. Aktörer från spelbranschen som utredningen har haft en dialog med anges ha framfört att flera av de större spelprogramvaruutvecklarna visserligen redan i dag kräver att de spelföretag som de samarbetar med har licens, men att det skiljer sig åt mellan spelprogramvaruutvecklare. Enligt de aktörer som utredningen har haft kontakt med skulle ett licens- eller tillståndskrav för underleverantörer, kombinerat med ett uttryckligt förbud för dessa att samarbeta med olicensierade spelföretag, därför bidra till att stänga ute olicensierat spel.

När det gäller förslagen om förbud mot främjande av olovligt spel och det utvidgade förbudet mot reklam för olovligt spel anger förslagsställaren att båda dessa ändringar avser verksamhet som redan är förbjuden enligt bestämmelser i spellagen 19 kap 2§. Det anges därför röra sig om rättsliga förtydliganden. Inget anges om alternativa lösningar. I kapitel 7 finns beskrivning av problem som förslagsställaren uppfattar med befintliga bestämmelser.

Beträffande förslaget om förbud mot reklam för vissa spelformer 06.00 – 21.00 i vissa mediekanaler anges inget om alternativa lösningar i konsekvensutredningen. I betänkandets kapitel 9.9.3 finns överväganden avseende vilka medieformer som borde omfattas av de föreslagna begränsningarna. Möjligheten att totalt förbjuda reklam i de aktuella medierna beskrivs också men ett totalförbud anges vara alltför långtgående. Vidare anges att nuvarande begränsningar i spellagen och marknadsföringslagen vad gäller marknadsföringen av spel inte påverkar mängden spelreklam. Det anges inte heller finnas någon egentlig självreglering i detta hänseende. Det finns uppgifter om att antalet personer med allvarliga spelproblem år 2018 hade ökat⁴. Det finns också en beskrivning i diagram av spelreklamens omsättning över tid 2010-2019, av vilken det framgår att denna ökat över tid men minskat något mellan 2018 och 2019⁵. Det anges emellertid också att den aktuella beskrivningen inte inkluderar de investeringar i reklam som görs i digitala media utan enbart i traditionella såsom press, tv m.m. Det finns också beskrivningar av utvecklingen i digitala media sedan omregleringen av spelmarknaden.

Det anges att om förslaget om en utgången licens giltighet under vissa förutsättningar inte genomförs finns en risk att en allt för stor del av Spelinspektionens resurser under den mest intensiva licenssprövningsperioden kommer att gå åt till att hantera frågor från licenshavarna till följd av osäkerheten kring om en ny licens kommer att hinna meddelas innan den tidigare licensen löper ut eller

³ Det anges att utredningen finner att effektiviteten av nu gällande regler om betalningsblockering, som finns i spellagen och spelförordningen, i vart fall bör följas upp och utvärderas innan en sådan reglering aktualiseras.

⁴ Se avsnitt 9.8.2. Beskrivningen omfattar mer information än det som refereras.

⁵ Se figur 9.1, sid. 172 i betänkandet.

inte. Om ett beslut med anledning av en ansökan om förnyad licens inte hinner meddelas innan den tidigare licensen löper ut, kan det också medföra klagomål och domstolsprocesser som tar ytterligare resurser i anspråk.

Det finns också viss ytterligare information med avseende på alternativa lösningar eller effekter om ingen reglering kommer till stånd, på olika ställen i betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd. För några delar av utredningens samlade förslag är sådana beskrivningar knapphändiga medan de för andra delar är utförliga och tydliga. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om alla beskrivningar av alternativa lösningar hade varit lika tydliga som den om tillståndskrav för programvara och det kan inte uteslutas att det hade varit möjligt att beskriva för- och nackdelar för berörda företag av att vissa alternativ inte väljs tydligare i något fall. Sammantaget är likväl beskrivningen tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

I betänkandets kapitel om konsekvenser saknas beskrivning av förslagens överensstämmelse med EU-rätten. Bedömningar i detta avseende redovisas emellertid på annan plats i betänkandet. Således anges i kapitel 7.4.10 att det inte finns någon EU-rättslig sekundärlagstiftning som specifikt reglerar spelverksamhet. Däremot finns EU-direktiv som på olika sätt påverkar sådan verksamhet. Det s.k. penningtvättsdirektivet⁶ anges vara ett sådant exempel. När det gäller frågan om tillståndskrav anges det vara relevant att särskilt beröra det s.k. tjänstedirektivet⁷ som antogs den 12 december 2006. Syftet med detta direktiv anges vara att fastställa allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls. Av direktivet anges bl.a. följande framgå. Enligt artikel 2.1 i direktivet ska direktivet tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat. I artikel 2.2 anges vissa verksamheter som undantas från direktivets tillämpningsområde. Bland undantagen finns spel om pengar. Undantaget omfattar enligt direktivet "spelverksamhet som innebär att insatser med penningvärde görs i hasardspel, t.ex. lotterier, kasinospel och vadslagningar". Tjänstedirektivet anges ha genomförts i svensk rätt genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden och förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. I lagen anges att undantaget omfattar "tillhandahållande av hasardspel där penningvärden satsas" (2 § 7). Inför genomförandet av tjänstedirektivet i svensk rätt gjordes en omfattande regelinventering av samtliga svenska bestämmelser som ansågs ligga inom tjänstedirektivets tillämpningsområde (prop. 2008/09:187). I den dåvarande spelregleringen, lotterilagen, ansågs endast vissa så kallade skicklighetsautomater omfattas av tjänstedirektivet. Regleringen av dessa togs därför bort. Övriga delar av lotterilagen, som exempelvis innefattade tillståndsregleringen för innehav av spelautomater, ansågs falla utanför tjänstedirektivets tillämpningsområde. I linje med den bedömningen anser utredningen att även verksamhet som innebär tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av programvara som används i samband med licenspliktig spelverksamhet bör

⁶ Här avses Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

⁷ Här avses Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

anses utgöra sådan spelverksamhet som är undantaget från tjänstedirektivets tillämpningsområde. Även om tjänstedirektivet inte bedöms tillämpligt behöver en tillståndsreglering som den nu aktuella vara förenligt med reglerna om fri rörlighet i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF). Ett krav på tillstånd för att få utföra en viss verksamhet har av EU-domstolen ansetts utgöra en begränsning av rätten till fri rörlighet. Ett sådant krav måste därför kunna motiveras för att vara förenligt med EU-rätten. Olovligt spel är kriminaliserat och tillhandahållandet av sådant spel anges riskera att sätta spellagens skyddsmekanismer i form av exempelvis självavstängning ur spel, samt bidra till en orättvis konkurrens på den svenska spelmarknaden. Tillståndskravet för spelprogramvara anges syfta till att försvåra tillhandahållandet av olovligt spel. Utredningen anser att kraven och villkoren som följer av tillståndsregleringen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. Utredningen anser inte att mindre långtgående begränsningar skulle kunna uppnå samma skydd⁸. Regleringen gör inte heller skillnad mellan verksamheter etablerade i Sverige och andra EES-länder. Exempelvis krävs ingen fysisk etablering i Sverige för verksamheter som har en etablering inom EES. Sammantaget bedömer utredningen mot denna bakgrund att tillståndskravet, så som det är utformat, är förenligt med EU-rätten. På annan plats i betänkandet görs också bedömningar av hur de bestämmelser som utredningen föreslår förhåller sig exempelvis till det s.k. AV-direktivet⁹.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av förslagsställarens beskrivning att förslaget är ett nationellt initiativ och inte i sig syftar till att genomföra EU-rätt. Vidare framgår vilken EU-rätt som finns på området och som kan anses beröra de aspekter som utredningens förslag avser reglera. Det framgår tydligt vilken bedömning som utredningen gör i vart fall om hur förslaget till krav på tillstånd för programvara förhåller sig till EU-rätten och som angetts finns det även bedömningar av hur andra delar i utredningens förslag förhåller sig till EU-rätt. Regelrådet har inte för sin del kunnat identifiera någon uppenbar EU-rättslig aspekt som inte har blivit belyst. Beskrivningen kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022 med undantag av bestämmelserna om tillstånd för spelprogramvara som ska träda i kraft den 1 januari 2023. Förslagsställaren anges att den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet, notifieringsförfaranden till EU samt riksdagsbehandlingen bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2022 med undantag för bestämmelserna om tillstånd för spelprogramvara. Frågan om när tillståndsregleringen bör träda i kraft anges kompliceras av det faktum att regleringen inte införs samtidigt som övriga delar av spellagen. Hänsyn behöver tas till att licenshavare måste förlita sig på att deras underleverantörer väljer och har tillräcklig tid för att söka tillstånd. I annat fall måste licenshavaren ha rimlig tid att byta underleverantör. Mot bakgrund av de förhållandevis begränsade krav som föreslås ställas för tillstånd, bedömer utredningen att ett rimligt datum för ikraftträdande i den delen bör vara 1 januari 2023. Det anges att när det gäller den föreslagna regleringen om tillstånd för spelprogramvara ska ansökningarna kunna lämnas in i god tid innan reglerna börjar att gälla. För att Spelinspektionen ska kunna fatta beslut enligt de föreslagna reglerna innan de börjar att gälla krävs

⁸ Här refererar utredningen till att alternativet att endast kräva att spelprogramvaruutvecklare anmäler sin verksamhet bedöms otillräckligt, eftersom det inte möjliggör för Spelinspektionen att förhandspröva verksamhetens lämplighet.

⁹ Med detta avses Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster.

bestämmelser som möjliggör det. Förslagsställaren anger att en övergångsregel därför bör införas som innebär att reglerna ska kunna tillämpas på ansökningar som lämnas in till Spelinspektionen efter den 1 september 2022 om de avser tid efter den 1 januari 2023. Regelrådet kan inte finna att något har angetts i betänkandet om behovet av informationsinsatser till följd av förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som har gjorts vid valet av tidpunkt för ikraftträdande, inklusive att berörda företags förutsättningar att anpassa sig till tillståndskraven för programvara har övervägts. Däremot är det en brist att inget anges om behovet av informationsinsatser till följd av förslaget. Om bedömningen skulle vara att sådana inte behövs, borde det ha angetts och förklarats.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget om tillståndskrav för programvara påverkar främst de som tillverkar, tillhandahåller, installerar och ändrar spelprogramvara för den svenska spelmarknaden, Spelinspektionen, innehavare av licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning samt i viss mån förvaltningsdomstolarna. Det anges vara svårt att förutse hur många aktörer som kommer att söka tillstånd. Utredningen anger sig kunna konstatera, utifrån uppgifter från spelbranschen, att det är ett begränsat antal programvaruutvecklare som förser merparten av den svenska spelmarknaden med spelprogramvara (se avsnitt 7.4.2). Inom livekasino och vadhållning anges det vara fråga om färre än tio aktörer. Inom datorsimulerat automatspel (så kallade slots) är antalet större, även om några få större aktörer dominerar även den marknaden. Vidare anges att det enligt uppgifter från en spelprogramvaruutvecklare fanns 76 stycken spelleverantörer av slots-spel på den svenska spelmarknaden 2019. Utredningen anger att även om förslaget är utformat på ett sätt som medför endast mycket begränsade kostnader i form av avgifter och administration för programvaruföretagen, är det rimligt att tro att vissa aktörer som nu verkar på marknaden kommer att avstå från att ansöka om tillstånd enligt den nya regleringen. Utredningens bedömning, som anges vara osäker, är att det är rimligt att förvänta cirka 70 ansökningar om tillstånd från spelprogramvaruutvecklare inför reglernas ikraftträdande. För licenshavare innebär förslaget att de måste tillse att deras underleverantörer väljer att söka tillstånd.

I konsekvensutredningen anges också att förslaget om tidsmässig begränsning för reklamsändningar bedöms få ekonomiska konsekvenser för främst spelföretag och medieföretag. Det anges i dagsläget finnas 67 spelföretag med licens för kommersiellt onlinespel. Avseende medieföretag anges följande. När det gäller tv anges den svenska tv-marknaden domineras av stora aktörer. Under 2019 stod fyra aktörer för 95 procent av det samlade linjära tv-tittandet i Sverige. Kommersiell radio anges domineras av två aktörer. Eftersom förslaget även gäller videodelningsplattformar och podcasts bör ett visst intäktsbortfall även räknas med för bl.a. Google och vissa podcastleverantörer.

När det gäller förslaget om en permanent gräns för förluster för spel på värdeautomat anges detta främst beröra det statliga bolaget Svenska Spel, som har monopol på dessa automater och de restauranger och bingohallar där automaterna är placerade.

Den föreslagna nya lagen om uppgiftsskyldighet avseende utvecklingen på spelmarknaden anges beröra licens- och tillståndshavare enligt spellagen. Det går att sluta sig till att detsamma gäller för

förslaget om fortsatt giltighet för utgången licens i vissa fall. Undantaget från förbud för bonusar för de som bedriver spel för allmännyttiga ändamål berör de organisationer som bedriver dessa spel.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bransch de berörda företagen tillhör. Det finns också uppgifter om antal licenshavare för spel och en bedömning, som anges vara osäker, av hur många spelprogramvaruutvecklare som väntas ansöka om tillstånd. När det gäller medieföretagen är beskrivningen av antal mindre tydlig men det går att sluta sig till att det inom radio- och tv-media är ett fåtal större aktörer som dominerar marknaden. Bilden av antal företag inom digitala medier är otydlig. De företag som berörs mest direkt av de flesta delarna av förslaget är, såvitt Regelrådet kan förstå, företag med licens för spelverksamhet. Den enskilda del av förslaget som avser begränsningar för marknadsföring har emellertid också betydelse för medieföretag och dessa är endast delvis beskrivna. Mot bakgrund av detta, och att det i betänkandet finns uppgifter om att den relativa betydelsen av de digitala medierna kan ha ökat, kan inte företagens antal anses tillräckligt tydligt beskrivet. Det finns viss information om företagens storlek men denna beskrivning borde ha varit i vart fall något mer tydlig.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att förslaget om tillståndskrav för programvara är utformat på ett sätt som medför endast mycket begränsade kostnader i form av avgifter och administration för programvaruföretagen. Inget anges om påverkan på administrativa kostnader till följd av förslaget om tidsmässig begränsning för spelreklam i vissa medier.

Beträffande förslaget om uppgiftsskyldighet avseende spelmarknadens utveckling anges följande. Det anges inte vara möjligt att på förhand redogöra för alla konsekvenser av den föreslagna lagen eftersom det beror på hur Spelinspektionen kommer att använda sig av den för att inhämta uppgifter. Spelinspektionen anges redan i dag genomföra uppgiftsinhämtning från licenshavarna för statistikändamål på frivillig basis. Förslaget avser inte att ge Spelinspektionen någon ny uppgift att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden. Den föreslagna ändringen i myndighetens instruktion anges närmast vara av en förtydligande karaktär. Erfarenheter från hur Spelinspektionen hittills redogjort för utvecklingen på spelmarknaden, visar att myndighetens publiceringar skett kvartalsvis och årsvis. Utredningen bedömer det mot den bakgrunden troligt att uppgiftsinhämtningen med stöd av den nya lagen i regel kommer att ske åtminstone kvartalsvis. Vid särskilda omständigheter, exempelvis under perioder då spelmarknaden av något skäl kan antas påverkas mer än vanligt, kan det dock finnas skäl att inhämta uppgifter på månadsbasis. Utredningen har inte fått uppfattningen att de typer av uppgifter som kan bli aktuella att rapportera medför någon betydande administrativ börda för licens- eller tillståndshavarna att ta fram. Utredningen framhåller att den som är uppgiftsskyldig inte får betungas onödigt. I betänkandets avsnitt 13.5.3. anges att uppgifterna ska begränsas till att gälla spelets omfattning. Utredningen framhåller att statliga myndigheter är skyldiga att samråda med berörd branschorganisation innan de begär in uppgifter från näringsidkare, enligt 3 § förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Om, vilket bedöms troligt, Spelinspektionen utnyttjar det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om uppgiftslämnande, ska dessa föreskrifter konsekvensanalyseras och beredas i sedvanlig ordning. Förslaget torde sammanfattningsvis enligt utredningen, såvitt kan bedömas nu, inte få några effekter av större betydelse för företagens administrativa börda. Inget anges om möjlig påverkan på företagens

administrativa kostnader av förslaget om tillfällig giltighet för utgången licens under vissa förutsättningar eller undantaget från bonusförbud för organisationer som bedriver spel för allmännyttiga syften.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas kvantifiering av hur utredningens förslag påverkar företagens administrativa kostnader såväl per företag som för företagen totalt. Det är enligt Regelrådets uppfattning sannolikt inte något stort problem att påverkan på administrativa kostnader till följd av tidsmässig begränsning av reklam eller att utgångna licenser under vissa förutsättningar fortsätter gälla inte har beskrivits. Påverkan till följd av dessa regeländringar borde såvitt Regelrådet kan förstå vara begränsad om den ens finns. När det gäller uppgiftsskyldigheten är otydligheten om påverkan på administrativa kostnader däremot ett problem. Regelrådet noterar det som utredningen angett om att kostnadernas omfattning kommer att bero av i vilken mån som Spelinspektionen kommer att använda sitt föreskriftsbemyndigande. Samtidigt kan det noteras att det anges finnas viss uppgiftsinhämtning på frivillig basis idag. Det framgår inte vare sig hur omfattande denna inhämtning är eller vad den antas kosta företagen. Det är inte uppenbart omöjligt att sådan information hade kunnat samlas in och om det hade gjorts skulle en sådan summa kunnat utgöra ett underlag för en uppskattning om vad den föreslagna uppgiftsskyldigheten kan ge för effekt på administrativa kostnader. Regelrådet noterar vad som anges om att det i alla händelser finns en inriktning att den som lämnar in uppgifter inte ska betungas onödigt och att samråd med branschorganisation ska ske. Det kan emellertid noteras att vad som anses onödigt betungande sett ur det berörda företags perspektiv inte nödvändigtvis exakt överensstämmer med den bild som en myndighet med uppgift att uppfylla vissa politiskt fastställda mål gör. Att samråd genomförs säger inte i sig heller något om vilken omfattning som de administrativa kostnaderna för berörda företag kommer att få. Det är också en brist att det inte har angetts hur stora belopp som det skulle kunna röra sig om i form av avgifter och administration till följd av tillståndskravet. Att förslagsställaren bedömer att det rör sig om mycket begränsade kostnader är inte en påtagligt tydlig beskrivning även om den skulle vara riktig. Sammantaget finner Regelrådet att det – framför allt när det gäller uppgiftslämnandet – kunde och borde ha gjorts en tydligare beskrivning av hur de administrativa kostnaderna påverkas.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att den som ansöker om tillstånd (avseende spelprogramvara) ska betala en ansökningsavgift om 30000 kronor och visa att de krav som gäller för verksamheten är uppfyllda. Detta kommer innebära vissa merkostnader för dessa aktörer även om kraven är mycket begränsade i jämförelse med vad som gäller för licenshavare. Även med hänsyn till att marknaden består av aktörer med mycket varierad storlek och resursstyrka, bedömer utredningen att de föreslagna kraven, inklusive avgiftsnivåer, är rimliga. Samtidigt som regleringen innebär vissa merkostnader kan möjligheten att bedriva verksamhet med tillstånd ge dessa aktörer ökad legitimitet och större förtroende på marknaden.

Den begränsning som föreslås i reklam i vissa media anges utgöra en förhållandevis stor inskränkning av möjligheten att marknadsföra sina produkter. Det rör sig dock inte om ett totalförbud. Under tiden 21.00–06.00 finns möjlighet till marknadsföring i de marknadsföringskanaler som bestämmelsen tar sikte på. Förslaget begränsar inte heller marknadsföring i andra mediekkanaler än de som uttryckligen anges. Vidare gäller begränsningen endast för sådant spel som bedömts extra riskfyllt i ett beroendeperspektiv, vilket anges innebära att spelföretag fortfarande kommer kunna marknadsföra andra, mindre riskfyllda, produkter. För de bolag som enbart har licens för kommersiellt onlinespel blir marknadsföringsbegränsningen mer påtaglig.

Förslaget beräknas medföra ett intäktsbortfall för de mediekanaler som träffas av förslaget och som har annonsintäkter från spelreklam. Samtidigt innebär begränsningen endast ett förbud för reklam av vissa typer av spelformer dagtid, vilket anges få betydelse för hur stort intäktsbortfallet blir. Den reklam som utgår dagtid borde också enligt utredningen med stor sannolikhet, i vart fall till betydande del, komma att ersättas av annan reklam, vilket också påverkar intäktsbortfallets storlek.

Det anges vara svårt, under den rådande pandemin, att göra mer exakta beräkningar för intäktsbortfallet. Under 2020 har investeringarna i spelreklam, liksom annan reklam på annonsmarknaden, gått ner kraftigt. Hur framtiden kommer att se ut anges vara svårt att förutse. De senaste helårssiffrorna som utredningen har att förhålla sig till avser år 2019. Det året investerades det 5,7 miljarder brutto i spelreklam i traditionella medier. Av beloppet var 53 procent hänförligt till tv och 11 procent till radio. Detta anges innebära att drygt tre miljarder kronor lades på tv-reklam och drygt 600 miljoner kronor investerades i radioreklam. När det gäller tv anges det röra sig om ca 1 miljard kr per kanal¹⁰. Beloppen anges vara bruttosiffror som inte tar rabatter och liknande i beaktande, varför intäktsbeloppen är väsentligt mycket lägre netto. De angivna beloppen avser intäkter från spelreklam oberoende av spelform och oberoende av tid på dygnet. Den begränsning som föreslås tar endast sikte på vissa typer av spel och vissa tider på dygnet. Utredningen har inte tillgång till uppgifter om exakt fördelning av reklamen för alla spelformer per aktör men det är dock bekant att en stor andel reklam avser onlinekasino. Kommersiell radio domineras, som nämnts, av två aktörer. Om det ovan redovisade bruttobeloppet avseende spelreklam i radio delas på hälften innebär det intäkter om cirka 300 miljoner kronor per bolag. Även här framhåller utredningen dels att siffrorna blir lägre netto, dels att begränsningen endast tar sikte på högriskspel och på vissa tider på dygnet. Det anges att radioföretagen håll har framförts att ett totalförbud mot spelreklam, vilket det aktuella förslaget inte innebär, skulle få stora konsekvenser för kommersiell radio som är en aktör som redan har haft stora investeringar i licenser och som är starkt beroende av sina annonsintäkter. Eftersom förslaget även gäller videodelningsplattformar och podcasts bör ett visst intäktsbortfall även räknas med för bl.a. Google och vissa podcastleverantörer. Detta kvantifieras inte.

Det är enligt utredningens uppfattning svårt att bedöma vad som händer med annonspriserna om begränsningen införs. En minskad möjlighet att göra reklam i tv och radio och på videodelningsplattformar skulle i teorin kunna innebära ökade annonspriser, i synnerhet i tv och på videodelningsplattformar där en stor andel tittare förekommer efter kl. 21.00. För mediebolagen anges vidare vissa kostnader kunna tillkomma för de teknikanpassningar som krävs för att anpassa sig till regleringen. Ingen kvantifiering görs av denna möjliga kostnadsförändring.

Det anges att i samband med införandet av den tillfälliga regleringen om förlustgräns vid spel på värdeautomater angav Svenska Spel att förlustgränsen skulle minska intäkterna från sådant spel till restauranger och bingohallar med cirka 16,5 miljoner kronor mellan 2 juli och 31 december 2020. Inget anges om motsvarande effekt av att gränsen görs permanent. Det anges också att Svenska spel identifierat en utveckling med allt fler spelare som spelar för mindre belopp, som bör innebära att de omsättningsmässigt negativa effekterna av en obligatorisk förlustgräns begränsas.

För licenshavarna innebär förslaget om en fortsatt giltighet för utgången licens under vissa förutsättningar ökad trygghet i fråga om möjligheten att fortsatt tillhandahålla spel efter utgången av en licens, förutsatt att licenshavaren i god tid inkommit till Spelinspektionen med en komplett ansökan om förnyelse av licensen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss kvantifiering av vilka intäkter som mediebolagen har för spelreklam vilket såvitt Regelrådet i vart fall ger en uppskattning om en storleksordning på hur stort

¹⁰ Förutsättningarna för denna uppskattning anges på sid 296 i betänkandet.

intäktsbortfallet till följd av de föreslagna tidsmässiga begränsningarna för marknadsföring skulle kunna bli. Det anges visserligen att dessa intäkter är bruttobelopp som inte tar hänsyn till rabatter m.m. vilket innebär att de verkliga intäkterna kan vara mindre. Å andra sidan noterar Regelrådet det som utredningen har angett om svårigheten att exakt beräkna intäktsbortfall. Såvitt Regelrådet kan förstå den information som finns är det i vart fall klarlagt att det totalt sett rör sig om stora belopp. Att denna information framgår har ett värde i sig. Det finns också, som refererats ovan, uppgifter i betänkandet om hur investeringar i reklam har utvecklats över tid. Sammantaget finner Regelrådet att intäktsbortfall för medieföretagen, trots att det finns brister i tydlighet, ändå kan anses ha beskrivits tillräckligt tydligt givet förutsättningarna. Däremot finns det uppgifter om möjliga kostnadsökningar som inte har kvantifierats, exempelvis de tekniska anpassningar som anges kunna krävas för medieföretagen när dessa ska anpassa sig till regleringen. Såvitt Regelrådet kan förstå borde det kunna bli aktuellt även med vissa anpassningskostnader för företag som skulle vilja förändra sitt utbud till följd av begränsningarna i marknadsföringsmöjligheter. Det är inte tydligt hur lätt, eller kostsamt, det skulle vara för ett företag att diversifiera sitt utbud. Sådana aspekter borde också ha beskrivits i vart fall något tydligare.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagets verksamhet godtagbar.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagets andra kostnader bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att tillståndskraven för spelprogramvara bör medföra mer rättvisa konkurrensvillkor på marknaden för sådan programvara. En minskad möjlighet att marknadsföra sin produkt anges även kunna resultera i en minskning av intäkter och kunder. Det finns därmed en risk att förslaget slår extra hårt mot de företag som endast tillhandahåller kommersiellt onlinespel och konkurrerar med spelföretag som har licens för både kommersiellt onlinespel och annat spel, varav de senare får marknadsföras. Om det blir färre företag kvar på marknaden för kommersiellt onlinespel skulle konkurrensen kunna påverkas. Ett visst bortfall av aktörer bedöms dock inte nödvändigtvis få någon negativ verkan på konkurrensen mot bakgrund av att det i nuläget, i förhållande till den svenska spelmarknaden, finns ett mycket stort antal aktörer som erbjuder liknande spel.

Det anges att från framför allt spelbranschens sida har påtalats att införandet av begränsningar av möjligheten för spelföretag att marknadsföra sig skulle hota kanaliseringen av spel. Om bolagen inte får marknadsföra sig och sina produkter finns det enligt branschen en risk för dels att spelföretag lämnar den svenska marknaden, dels att svenska konsumenterna söker sig utanför licenssystemet för att spela. Utredningen anser i denna del att den begränsning som nu föreslås innebär ett förbud dagtid mot att marknadsföra de allra mest riskfyllda spelen i vissa kanaler. Det rör sig inte om ett totalförbud och förbudet tar endast sikte på produkter som anses vara särskilt riskfyllda. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det fortfarande finns avsevärt bättre möjligheter för licenshavare att marknadsföra sig och på så sätt nå en hög kundkännedom på den svenska marknaden, jämfört med för olicensierade aktörer, mot vilka det råder ett totalt marknadsföringsförbud. Förslagsställaren anger vidare att spelbranschen har anfört att regulatoriska begränsningar för licensierade spelföretag driver spelare till olicensierade aktörer. De rapporter om kanaliseringen som finns att tillgå anges visa hur stor andel av svenskarnas spelande som sker utanför licenssystemet. Rapporterna ger dock inte svar på hur många spelare som står för denna andel. Det har till utredningen framförts att många av de hjälpsökande på spelberoendemottagningar i nuläget är avstängda i spelpaus och att de således spelar på olicensierat spel. Det faktum att avstängda spelare spelar hos olicensierade aktörer anges av utredning till viss del tala för att en inte obetydlig del av det olicensierade spelandet härrör från sådana personer. Utredningen bedömer det inte troligt att minskad marknadsföring kommer att göra att dessa personer spelar mer hos olicensierade aktörer. Snarare borde enligt utredningen de föreslagna begränsningarna

leda till minskade impulser att spela och därmed minskat spelande på totalen för dessa spelformer. Utredningen ser mot denna bakgrund inga större risker ur ett kanaliseringssperspektiv vid införandet av den begränsning som nu föreslås.

Inget anges om möjliga effekter för andra aktörer av att de organisationer som bedriver spel för allmännyttiga ändamål undantas från förbud mot bonusar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om möjliga effekter som har en koppling till konkurrensförhållandena för företag. Beskrivningen framstår emellertid för Regelrådet som något förenklad. Det kan vara riktigt att förslaget inte kommer att medföra en väsentlig förflyttning av spelare från licensierade till olicensierade aktörer. Däremot finns frågan om hur företag som idag endast erbjuder spel som bedöms som förknippade med störst risk för negativa effekter för spelarna och hur dessa påverkas. Överlag borde det ha funnits en tydligare beskrivning av möjliga effekter för konkurrensförhållandena av att vissa spelformer får begränsningar i marknadsföringen medan andra inte får det. Som angavs ovan är det oklart hur svårt det skulle vara för ett företag som ser ett behov av att diversifiera sitt utbud, till följd av regeländringarna, att göra det. Det är inte heller klart i vilken utsträckning som de berörda licenshavarna skiljer sig väsentligt i ekonomisk styrka. Sammantaget finner Regelrådet att, trots att viss värdefull information finns, beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena kunde och borde ha utvecklats något.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Eftersom det finns vissa brister i beskrivningen av hur företag påverkas av förslaget är det svårt att på förhand utesluta att även en påverkan på företagen i andra avseenden kan finnas. Bristen får därför betydelse.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Såvitt Regelrådet förstår konsekvensutredningen har inga särskilda hänsyn till små företag tagits. Samtidigt är den storleksmässiga beskrivningen av berörda företag som helhet betraktad inte tillräckligt tydlig även om viss information finns. Det framgår att det bland vissa av de berörda företagen finns en väsentlig variation när det gäller storlek. Om inte annat av detta skäl borde det ha funnits en utvecklad bedömning om möjligheterna att ta särskilda hänsyn till små företag och konsekvenserna av att sådana inte tas (vilket Regelrådet uppfattar är fallet).

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. När det gäller hur företag påverkas finns det viss värdefull information, exempelvis har verksamhetspåverkan, inklusive intäktsbortfall, för företag beskrivits tillräckligt tydligt även om vissa osäkerheter finns. Det är emellertid inte tillräckligt tydligt beskrivet vare sig vilka kostnadsförändringar som blir aktuella eller hur

konkurrensförhållandena påverkas. Inte heller särskilda hänsyn till små företag har beskrivits tillräckligt tydligt och beskrivningen av berörda företags antal och storlek är inte tillräckligt heltäckande även om viss information finns. Som helhet betraktad är beskrivningen av hur företagen påverkas inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 april 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande