

En omreglerad spelmarknad

Del 1

Betänkande av Spellicensutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:30

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24592-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 24 september 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering, som bygger på ett licenssystem (dir. 2015:95).

Statsrådet Ardalan Shekarabi förordnade den 29 oktober 2015 generaldirektören Håkan Hallstedt som särskild utredare för detta uppdrag.

Ett särskilt tack riktas till alla de på Lotteriinspektionen som, till följd av regeringens särskilda uppdrag, varit involverade i arbetet med förordningar, tekniska föreskrifter m.m. Framför allt experten Johan Röhrs bidrag har varit centralt för utredningens arbete.

Jag vill också uttrycka ett varmt tack till experten Peter Lindholm, Skatteverket, och ekon. dr David Sundén för deras ovärderliga bistånd när det gäller betänkandets skattedelar.

För förslagets fel och brister svarar utredaren ensam.

Utredningen har antagit namnet Spellicensutredningen (Fi 2015:11).

Härmed överlämnas betänkandet En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30).

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Strängnäs i mars 2017

Håkan Hallstedt

/Maria Wennerberg Sedigh

/Karolina Gustafsson

**Förteckning över dem som har förordnats att delta
i utredningens arbete**

Särskild utredare

Generaldirektör Håkan Hallstedt

Experter (om inte annat anges fr.o.m. den 9 november 2015)

Johan Röhr, chefsjurist vid Lotteriinspektionen

Marie Risbeck, enhetschef vid Folkhälsomyndigheten
(förordnad den 17 november 2015)

Jan Nyquist, enhetschef vid Konsumentverket
(förordnad den 17 november 2015)

Frida-Louise Göransson, kansliråd vid Statsrådsberedningen/EUK

Ulrika Persson, rättssakkunnig vid Utrikesdepartementet/RS

Maria Wiberg, doktor vid Utrikesdepartementet/FIM
(entledigad fr.o.m. den 18 januari 2017)

Cecilia Torstensson, rättssakkunnig vid Finansdepartementet/RS
(entledigad fr.o.m. den 7 november 2016)

Helene Karlsson, rättssakkunnig vid Finansdepartementet/RS
(förordnad den 7 november 2016)

Anders Hedberg, departementssekreterare vid
Finansdepartementet/BA
(entledigad fr.o.m. den 7 juni 2016)

Johan Tejpar, departementssekreterare vid
Finansdepartementet/BA
(förordnad den 7 juni 2016)

Elisabeth Sheikh, kansliråd vid Finansdepartementet/SKA S1

Ulf Olovsson, kansliråd vid Finansdepartementet/SKA S2

Thomas Sundqvist, ämnesråd vid Finansdepartementet/SKA SE

Carin Kappe, kansliråd vid Finansdepartementet/UR
(entledigad fr.o.m. den 1 september 2016)

Christina Skogh, departementssekreterare vid
Finansdepartementet/UR
(förordnad den 1 september 2016)

Mikael Lindman, kansliråd vid Socialdepartementet/FS
Anna Brooks, kansliråd vid Socialdepartementet/FST
(entledigad fr.o.m. den 25 januari 2016)
Bo G Pettersson, departementssekreterare vid
Socialdepartementet/FS
(förordnad den 25 januari 2016, entledigad fr.o.m. 18 januari 2017)
Anna Hedberg, ämnesråd vid Näringsdepartementet/HL
(entledigad fr.o.m. den 10 oktober 2016)
Eva Kaspersson, ämnesråd vid Näringsdepartementet/HL
(förordnad den 10 oktober 2016)
Hélène Westholm, kansliråd vid Näringsdepartementet/SB
Rebecca Heineman, kansliråd vid Finansdepartementet/OFA/KO
Peter Lindholm, rättslig expert vid Skatteverket
(förordnad den 12 april 2016)

Sekreterare

Maria Wennerberg Sedigh, senior adviser vid Lotteriinspektionen
(förordnad den 9 november 2015)
Karolina Gustafsson, hovrättsassessor
(förordnad den 1 januari 2016)

Referensgrupp för organisationer (om inte annat anges fr.o.m. den 9 december 2015)

Lena Lassenius, AB Svenska Spel
Hasse Skarplöth, AB Trav och Galopp
Hans Sahlin, Folkspel i Sverige AB
Peter Moilanen, IOGT/NTO, Miljonlotteriet
Anders Johansson, Kombispiel
Anders Årbrandt, Svenska PostkodLotteriet
Patrick Hämquist, Swebico
Fredrik Burvall, Cherry Spelglädje AB
Ulf Engström, Svenska Pokerförbundet

Gustaf Hoffstedt, Branschföreningen för Onlinespel
Morten Rønde, Danish Online Gambling Association
Maria Lindström, Spelbranschens Etiska Råd
Ronny Nilsson, Sveriges Tivoliägareförening
Stefan Bessman, Riksidrottsförbundet
Per Hultengård, Tidningsutgivarna
Håkan Rossberg, TV4 AB
Anna Sandborgh, Visita
Bengt Hedlund, Svensk Servicehandel & Fast Food
Per Binde, Göteborgs universitet
Jakob Jonson, Sustainable Interaction AB
Gustav Sundgren, Riksförbundet Spelkontroll
Håkan Wall, Stömlinjen
Kim Grahn, Spelberoendes Riksförbund

*Referensgrupp för riksdagsledamöter (om inte annat anges
fr.o.m. den 11 december 2015)*

Per Lodenius, Centerpartiet
Roland Utbult, Kristdemokraterna
Bengt Eliasson, Liberalerna
Agneta Börjesson, Miljöpartiet
Olof Lavesson, Moderaterna
Gunilla Carlsson, Socialdemokraterna
Sara-Lena Bjälkö, Sverigedemokraterna
Rossana Dinamarca, Vänsterpartiet

Innehåll

Sammanfattning	21
Summary	45
1 Författningsförslag	73
1.1 Förslag till spellag (2018:000)	73
1.2 Förslag till lag (2018:000) om skatt på spel.....	119
1.3 Förslag till lag (2018:000) om skatt på vissa spelbord.....	121
1.4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	123
1.5 Förslag till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078).....	124
1.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	126
1.7 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).....	130
1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	132
1.9 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696).....	133
1.10 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	137
1.11 Förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460).....	141

1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	143
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1135) om misstankeregister	147
1.14	Förslag till förordning (2018:000) med instruktion för Spelmyndigheten	151
2	Utredningens uppdrag och arbete	155
2.1	Utredningens uppdrag	155
2.2	Utredningens arbete	157
2.2.1	Studiebesök och möten	157
2.2.2	Särskilda uppdrag	157
2.3	Bakgrund till uppdraget	158
2.4	Avgränsningar	159
2.5	Särskild ansats för denna utredning	160
2.6	Betänkandets disposition och begrepp	160
2.6.1	Disposition	160
2.6.2	Begrepp	162
2.7	Tidigare och pågående arbete med koppling till spelmarknaden	167
2.7.1	Lotteriutredningen	167
2.7.2	Spelutredningen	167
2.7.3	Kasinoutvärderingen	168
2.7.4	Främjandeförbudsutredningen	168
2.7.5	Utredningen om ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiets och valkandidaters finansiering	169
2.7.6	Förebyggande och behandling om spelmissbruk	169
2.7.7	Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen	170
2.7.8	Nya regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism	170

3	Den svenska spelmarknaden i sammandrag	171
3.1	Försäljning av spel till allmänheten.....	171
3.1.1	Syftet med dagens reglering.....	171
3.1.2	Reglering av spel i dag.....	172
3.1.3	Aktörerna på den svenska spelmarknaden.....	174
3.1.4	Försäljningskanaler.....	178
3.1.5	Teknisk utveckling	178
3.2	Spelmarknaden i siffror	181
4	Gällande rätt.....	195
4.1	Den svenska spelregleringen	195
4.1.1	Lotteribegreppet.....	197
4.1.2	Marknadsföring	197
4.1.3	Främjandeförbud.....	197
4.1.4	Kasinon	198
4.1.5	Beskattning	198
4.2	EU-rätten	202
4.2.1	EU:s inre marknad och de fyra friheterna	203
4.2.2	Sekundärrätt.....	214
4.2.3	Överträdelseärenden m.m.....	222
5	Omreglering av andra marknader.....	225
5.1	Svenska omregleringar på andra områden än spel.....	225
5.1.1	Inledning	225
5.1.2	Modeller vid omregleringar.....	226
5.1.3	Flaskhalsproblemet.....	226
5.1.4	Offentligt ägande.....	227
5.1.5	Reglering av konsumentpriserna	228
5.1.6	Tillträdesreglering.....	229
5.1.7	Infrastrukturklubbar	230
5.1.8	Horisontell separation.....	230
5.1.9	Vertikal separation.....	231
5.1.10	Kort om tidigare omregleringar.....	232
5.2	Omreglering av spelmarknader i vissa europeiska länder...	237
5.2.1	Danmark.....	237
5.2.2	Nederländerna	243

5.2.3	Frankrike	245
5.2.4	Storbritannien.....	249
6	Omreglering av spelmarknaden – inledande överväganden	255
6.1	Förändringsansats.....	255
7	Allmänna utgångspunkter för en ny spelreglering	265
7.1	En långsiktigt hållbar svensk spelreglering	265
7.2	Inledning	265
7.3	Ett ständigt pågående paradigmskifte	266
7.4	Utredningens bedömning	269
8	Ny spellag.....	273
8.1	Allmänna överväganden om en ny ramlag	273
8.1.1	Tidigare utredningar	273
8.2	En ny ramlag för lotterier och spel om pengar	279
8.2.1	Utredningens bedömning.....	279
8.3	Detaljeringsgrad m.m.	283
9	Lagens syften	287
9.1	Syftena med den svenska spelregleringen lagregleras.....	287
9.2	Nuvarande ordning.....	287
9.3	Överväganden	288
10	Allmänt om spelformer och dess risker.....	297
10.1	Utredningsdirektiven	297
10.2	Tillgängliga spelformer på den reglerade svenska spelmarknaden	298
10.2.1	Turspel/lotterier.....	298
10.2.2	Vadhållning och spel på hästar	298
10.2.3	Spelautomater	299

10.2.4	Kasinon med internationella spelregler.....	299
10.2.5	Restaurangkasinon.....	300
10.2.6	Bingo	300
10.2.7	EMV-spel	300
10.3	Spelformer och risk.....	301
10.3.1	Befolkningsstudien Swelogs	302
10.3.2	Spelutredningens uppdrag och slutsatser.....	304
10.3.3	Riskbedömningsinstrument.....	306
10.3.4	Utredningens bedömning	308
10.4	Spelandet ska inte öka.....	309
10.4.1	Utredningens bedömning	310
11	Vilka spelformer ska konkurrensutsättas i licenssystemet?	315
11.1	Utredningsdirektiven.....	315
11.2	Inledning och kapitlets upplägg	315
11.3	Allmänna utgångspunkter	316
11.4	Vadhållning.....	318
11.4.1	Grundläggande om vadhållning	318
11.4.2	Utredningens bedömning	324
11.5	Vadhållning på sport	327
11.5.1	Utredningens bedömning	331
11.6	Vadhållning på hästar.....	332
11.6.1	Inledning	332
11.6.2	Regleringsmodeller för spel på hästar	333
11.6.3	Reglering av utbudet på poolspel.....	333
11.6.4	Svensk Travsport och Svensk Galopps förslag till ny marknadsstruktur	335
11.6.5	Synpunkter från spelbranschen	337
11.6.6	Utredningens bedömningar och förslag	338
11.7	Annan vadhållning	358
11.7.1	Utredningens bedömning	359
11.8	Spelbörser	359
11.8.1	Spelbörser.....	360

11.8.2	Utredningens bedömning.....	361
11.9	Onlinespel – kasinospel, bingo och datorsimulerade automater	361
11.9.1	Kasinospel m.m.	362
11.9.2	Bingo online	362
11.9.3	Utredningens bedömning.....	363
11.10	Internationella samarbeten m.m.	365
11.10.1	Utredningens bedömning.....	367
11.11	Särskilt om s.k. matchfixning	369
11.12	Vad är matchfixning?	370
11.13	Varför manipulera matcher och andra idrottshändelser?...	371
11.14	Tidigare rapporter på området.....	372
11.14.1	Lotteriinspektionens uppdrag 2013	372
11.14.2	BRÅ:s rapport	374
11.14.3	Korta slutsatser av innehållet i rapporterna.....	377
11.15	Internationellt arbete mot matchfixning	377
11.15.1	Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott.....	378
11.15.2	Branschens samverkan på europeisk nivå	382
11.16	De svenska spelbolagens åtgärder.....	384
11.17	Idrottens åtgärder.....	385
11.18	Effekterna av Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott.....	386
11.18.1	Ansvarig myndighet för frågor om spelrelaterad matchfixning.....	388
11.18.2	Nationell plattform.....	389
11.18.3	Vissa andra frågor enligt konventionen.....	395
12	Vilka spelformer ska inte konkurrensutsättas i licenssystemet?	397
12.1	Utredningsdirektiven	397
12.2	Allmänna utgångspunkter.....	397

12.3	”Internationella” kasinon i Sverige	398
12.3.1	Framväxten av internationella kasinon i Sverige	399
12.3.2	Regelverket	401
12.3.3	Kritik från EU.....	402
12.3.4	Tidigare gjorda utvärderingar	403
12.3.5	Erfarenheter från tillsynen.....	404
12.3.6	Utredningens bedömning	405
12.4	Värdeautomater.....	409
12.4.1	Nordisk jämförelse	415
12.4.2	Utredningens bedömning	415
12.5	Lotterier.....	416
12.5.1	Krav på allmänintresse.....	418
12.5.2	Utredningens bedömning	420
12.6	Spel för allmännyttiga ändamål	422
12.6.1	Allmänt om ideella föreningar	423
12.6.2	Gällande regelverk	431
12.6.3	Serviceföretag.....	437
12.6.4	Utredningens bedömning	439
12.6.5	Landbaserad bingo.....	441
12.7	Lokalt poolspel.....	445
12.7.1	Hästar.....	445
12.7.2	Hundar	446
12.7.3	Idrottstävlingar	446
12.7.4	Utredningens bedömning	447
12.8	Särskilt om tillståndsgivning och tillsyn av kommunala lotterier och bingo	448
12.8.1	Historik.....	449
12.8.2	Gällande ordning	449
12.8.3	Enkäter	450
12.8.4	Statistik från Lotteriinspektionen	451
12.8.5	Utredningens bedömning	452
13	Andra angelägna förändringar	457
13.1	Allmänt om automatspel	457
13.1.1	Varuspelsautomater	458

13.1.2	Utredningens bedömning.....	459
13.2	Landbaserat kommersiellt kasinospel (restaurangkasino).....	460
13.2.1	Cherry.....	462
13.2.2	Visita	463
13.2.3	Utredningens bedömning.....	464
13.3	Kortspel i turneringsform.....	465
13.3.1	Inledning.....	465
13.3.2	Gällande ordning.....	466
13.3.3	Vad är poker?	467
13.3.4	Poker i turneringsform	467
13.3.5	Svenska Pokerförbundet.....	468
13.3.6	Jämförelse med andra nordiska länder.....	469
13.3.7	Utredningens bedömning.....	473
14	Vinståterbetalning.....	483
14.1	Utredningsdirektiven	483
14.2	Dagens vinståterbetalningsprocent	484
14.3	Svenska Spel och ATG.....	484
14.4	Automatspel inom kasinon.....	485
14.5	Allmännyttigt spel.....	485
14.6	Tidigare utredningar.....	486
14.7	Nuvarande situation	486
14.8	Nya konkurrensförhållanden.....	487
14.9	Förslag från nuvarande tillståndshavare.....	488
14.10	Allmänt om regleringsåtgärder på området	489
14.11	Priset på spel.....	490
14.12	Något om konsumentöverskott m.m.....	496
14.13	Effekter av eventuella höjningar.....	498
14.13.1	Konkurrensen mellan svenska aktörer.....	498
14.13.2	Problemspelande m.m.....	498

14.13.3	EU-rätten.....	501
14.13.4	Utredningens bedömning.....	502
15	Tillämpningsområde	513
15.1	Spellagens tillämpningsområde.....	513
15.2	Statens premieobligationslån m.m.....	516
15.3	Pyramidspel.....	517
15.4	Licensfritt spel.....	520
15.4.1	Skicklighetsspel.....	520
15.4.2	Lotterier som inte kräver insats.....	521
15.4.3	Lotterier för att avgöra en tävling.....	522
15.4.4	Frisektorlotterier.....	523
15.4.5	Spel under privata former.....	525
15.5	Ord och uttryck i lagen som behöver definieras tas in i ett särskilt kapitel.....	525
15.5.1	Inledning.....	525
15.5.2	Spel.....	526
15.5.3	Onlinespel.....	527
15.5.4	Landbaserat spel.....	527
15.5.5	Spelföretag.....	528
16	Utformningen av det svenska licenssystemet	529
16.1	Licensieringens bredd.....	529
16.1.1	Grundläggande om olika licenssystem.....	530
16.1.2	Behövs licenser för andra än spelföretag?.....	535
16.1.3	Utformningen av det svenska licenssystemet.....	537
16.1.4	Vilka, förutom spelföretag, ska då behöva licens?.....	543
16.2	Tillverkning, innehav och införsel av vissa automater.....	552
16.2.1	Tillverkning.....	552
16.2.2	Innehav och införsel.....	554
16.3	Lämplighetskrav.....	556
16.4	Licensieringens djup.....	560
16.5	Anmälan om ändring.....	562

16.6	Utländska verksamheter.....	563
16.7	Anmälan om ändring av representanter	565
16.8	Kontaktperson för spelföretag	566
16.9	Personlig inställelse	566
16.10	Sundhetskrav m.m.	566
16.11	Tid och villkor för licens.....	567
16.12	Uppdragsavtal.....	569
16.13	Spelombud	571
16.14	Två liknande prövningar.....	573
16.14.1	Penningtvättslagen	574
16.14.2	2015 års penningtvättsutrednings förslag med anledning av det fjärde penningtvättsdirektivet..	574
16.14.3	Utredningens bedömning.....	576
17	Registrering av spelkunder och spelkonton	577
17.1	Registrering av spelare.....	577
17.2	Grundläggande bestämmelser om spelkonton	581
17.2.1	Tillfälliga spelkonton	583
17.2.2	Avslutande av spelkonton.....	584
17.3	Skydd för spelkunders pengar	586
17.3.1	Regler för att säkra spelarnas pengar i samband med att spelföretag går i konkurs – aktuell lagstiftning och viss praxis	587
17.3.2	Skydd av spelarnas pengar enligt utländska regleringar och nuvarande svenska villkor.....	588
17.3.3	Avvägning	590
17.3.4	Utredningens bedömning.....	590
18	Spel – problem och ansvar.....	593
18.1	Definition av spelberoende och spelproblem	593
18.2	Omfattningen av spelproblem.....	594
18.3	Risikfaktorer för spelberoende	596

18.4	Särskilt om internetspel.....	598
18.5	Gällande reglering avseende spelansvar	600
18.5.1	Stödlinjen	601
18.6	Problemspelande efter en omreglering.....	605
18.7	Utredningens bedömningar och förslag.....	606
18.7.1	Omsorgsplikt.....	606
18.7.2	Kundtjänst.....	610
18.7.3	Utbildning.....	611
18.7.4	Förtroende	613
18.7.5	Åldersgräns	614
18.7.6	Kreditförbud.....	617
18.7.7	Information till spelare.....	620
18.7.8	Insatser och vissa gränser.....	622
18.7.9	Aktivt uppsökande och vägledning till hjälp	626
18.7.10	Riskvärdering och kontinuerlig utvärdering av olika spel.....	628
19	Självavstängning i olika former	631
19.1	Utredningsdirektiven.....	631
19.2	Självavstängning i allmänhet.....	631
19.3	De enskilda spelföretagens avstängningar.....	632
19.3.1	EU-kommissionens rekommendation	632
19.3.2	Nuvarande svensk reglering.....	632
19.3.3	Utredningens bedömning	633
19.4	Nationell självavstängning.....	633
19.4.1	EU-kommissionens rekommendation	634
19.4.2	Erfarenheter från vissa andra länder.....	634
19.4.3	Projekt Spelpaus	637
19.4.4	Utredningens bedömning	638
20	Behandling av personuppgifter och vissa frågor om sekretess.....	645
20.1	Utredningens direktiv.....	645
20.2	Behandling av personuppgifter	648

20.2.1	Nuvarande och kommande reglering.....	648
20.2.2	Bestämmelser om hantering av personuppgifter på spelområdet ska regleras i spellagen.....	653
20.2.3	Kapitlets tillämpningsområde.....	655
20.2.4	Det övergripande syftet – respekt för den enskildes integritet	656
20.2.5	Hänvisning till dataskyddsförordningen och den kompletterande nationella lagen	656
20.2.6	Personuppgiftsansvarig.....	657
20.2.7	Ändamål med personuppgiftsbehandlingen.....	657
20.2.8	Rättsliga grunder för behandlingen.....	668
20.2.9	Personuppgifter som får behandlas.....	677
20.2.10	Sökförbud	679
20.2.11	Utlämnande av uppgifter	682
20.2.12	Undantag från den registrerades rätt till tillgång till personuppgifter.....	682
20.2.13	Behörighetstilldelning.....	683
20.2.14	Bevarande av uppgifter.....	684
20.2.15	Spelmyndighetens möjligheter att överföra personuppgifter till tredje land.....	686
20.3	Kontroll av belastningsregister.....	687
20.4	Sekretess i självavstängningsregistret.....	689
20.4.1	Inledning.....	690
20.4.2	Behovet av ändring.....	690
21	Marknadsföring.....	693
21.1	Utredningsdirektiven m.m.....	693
21.2	Marknadsföring och yttrandefrihet.....	694
21.3	Marknadsföringslagen	696
21.3.1	Ett reklamlandskap i förändring.....	700
21.4	Särskilda bestämmelser om marknadsföring i lotterilagen	700
21.5	Radio- och tv-lagen	701
21.6	Distansavtalslagen	704

21.7	E-handelslagen	706
21.8	Ny förordning om konsumentsskyddsamarbete	708
21.8.1	Bakgrund till förslag om ny förordning om konsumentsskyddsamarbete	708
21.8.2	Syftet med förslaget.....	709
21.8.3	Behöriga myndigheter och deras befogenheter och samarbetskyldigheter	709
21.9	Regler om marknadsföring i regeringskoncessionerna.....	710
21.10	Lotteriinspektionens föreskrifter och villkor	711
21.11	Självreglering	713
21.12	Europeiska kommissionens rekommendation	715
21.13	Tidigare överväganden.....	717
21.13.1	SOU 2006:11 Spel i en föränderlig värld.....	717
21.13.2	SOU 2008:124 En framtida spelreglering	718
21.13.3	SOU 2015:61 Ett stärkt konsumentsskydd vid telefonförsäljning.....	720
21.14	Internationell utblick.....	721
21.14.1	Danmark.....	721
21.14.2	Storbritannien.....	723
21.14.3	Frankrike.....	724
21.15	Överväganden och förslag.....	726
21.15.1	Behovet av en reglering av marknadsföring och hur den bör se ut.....	726
21.15.2	Måttfull marknadsföring.....	730
21.15.3	Bonusar m.m.....	736
21.15.4	Reklam, sponsring och produktplacering	740
21.15.5	Sponsring och minderåriga	744
21.15.6	Reklam får inte riktas mot personer som stängt av sig från spel.....	745
21.15.7	Ett utvidgande av 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen.....	746

Sammanfattning

Inledning

Att reglera spelsektorn är utomordentligt komplext. Sektorn omfattar och påverkas av en rad skilda företagsformer och aktörer som agerar på marknaden med skiftande verksamheter och skilda drivkrafter – men alla med stort engagemang. Det är spelarna, de ideella organisationerna, statligt ägda/styrda företag och onlinespelsföretag utan licens i Sverige.

Området rymmer frågor om bl.a. konsumentskydd, läggmatcher, problemspelande och spelmissbruk. Spelmarknaden omsätter mycket stora belopp och ger chans till goda vinster och, framför allt för spelarna, medför även risk för avsevärda förluster. Frågorna rör bl.a. de ideella organisationernas och statens intressen som i många stycken skiljer sig från de övriga aktörernas intressen. Det berör många myndigheters verksamheter; utöver den av utredningen föreslagna Spelmyndigheten är det bl.a. Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Skatteverket, Finansinspektionen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som berörs.

Uppdraget att omreglera en marknad av så mångskiftande karaktär liknar inte en vanlig omreglering av en nationell marknad. Därför har utredningsarbetet varit komplicerat, vilket inte minst omfattningen av betänkandet vittnar om. Samtidigt har utredningen haft mycket kort tid – drygt ett år – på sig att ta fram ett omfattande, sammanhängande och konsistent förslag till omreglering som förhoppningsvis svarar mot problemen och rimligt balanserar alla de intressen som spelområdet rymmer.

Det är därför rimligt att anta att vissa saker kommer att behöva ändras, justeras eller kompletteras – även efter att lagen trätt i kraft. Erfarenheterna från andra omregleringar talar för detta.

Det är utredningens uppfattning att det, efter en så omfattande reform som denna, är angeläget att följa upp effekterna på spelområdet i olika avseenden. Regeringen bör därför formulera ett utvärderingsuppdrag att läggas på en oberoende granskare för att löpande följa utvecklingen och värdera måluppfyllelse och andra strategiska aspekter. Väsentliga frågor att följa upp är bl.a. marknadsutvecklingen, kanaliseringen, konsumentskyddet – med fokus på folkhälsan – och skatteintäkterna.

Uppdraget och problemen med nuvarande reglering

Uppdraget

Utredarens uppdrag är att lämna förslag till en ny spelreglering som bygger på ett licenssystem, där alla som verkar på den svenska spelmarknaden ska ha behörigt tillstånd – licens. De som saknar sådan licens ska stängas ute.

Den nya spelregleringen ska främja spel som är sunt och säkert, ha ett högt konsumentskydd och ett transparent regelverk. Vidare ska regleringen bidra till att de negativa konsekvenserna av spelet begränsas.

I uppdraget ingår även, så långt det är möjligt, att i den nya regleringen säkra förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål. Den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen samt EU-rätten ska beaktas.

Statens roll på en omreglerad spelmarknad ska analyseras och i tillämpliga delar ingå i regelverket.

Problemen

Betänkandet redovisar de omständigheter som nödvändiggör en omreglering, liksom de analyser och överväganden som lett fram till lagförslaget.

Den nuvarande regleringen är väsentligen en skydds- eller förbudslagstiftning, som utgår från en rent fysisk hantering av spelverksamhet som t.ex. lotterier. Den är också en lagstiftning med syfte att säkra överskottet av spel till staten, föreningslivet och hästsektorn.

Dagens situation präglas av att i Sverige oreglerade, online-baserade och gränsöverskridande spelföretag, som i dag har en marknadsandel på cirka 23 procent, tar en ökande del av den svenska marknaden på de reglerade företagens bekostnad.

Den statliga kontrollen som är en väsentlig del av dagens spelreglering är obefintlig när det gäller denna del av spelmarknaden. De onlinebaserade företagen verkar skattefritt i Sverige och konsumentskyddet är begränsat. Härigenom försvåras möjligheterna att hantera problemspelande och spelmissbruk.

I dag har AB Svenska Spel (Svenska Spel), AB Trav och Galopp (ATG) och det ideella föreningslivet tillstånd. De utgör därmed den reglerade delen av dagens spelmarknad.

Den nuvarande lagstiftningen är således partiell och obsolet och svarar vare sig mot nuvarande eller framtida spelmarknad. Sverige är inte unikt. Motsvarande förhållanden finns i flera andra länder. Dessa länder har valt strategier med både olikheter och likheter för att möta problem och utmaningar. Bland likheterna återfinns olika former av licensförfaranden. Några av dessa beskrivs i betänkandet.

Marknaden

Spel om pengar är en utpräglad konsument- och massmarknad. På denna marknad verkar aktörer med skilda ursprung, drivkrafter och affärslogiker; vinstdrivande företag, statligt ägda/styrda företag och ideella organisationer. Marknaden och dess lönsamhet innebär utomordentligt kraftfulla incitament för de onlinebaserade marknadsaktörerna, utan licens i Sverige, som snabbt expanderar och uppvisar god lönsamhet. Denna del av marknaden uppvisar, även jämfört med flera andra dynamiska marknader, snabb förändring som huvudsakligen är kundstyrd och teknikbetingad.

Spelkonsumtionen i Sverige uppgick år 2016 till 2 802 kronor per år och person över 18 år (avser både den i Sverige reglerade marknaden och den i Sverige oreglerade marknaden). Totalt 68 procent spelar årligen. Det blir 4 121 kronor per spelare och år (2016). Den hittillsvarande trenden avseende spelvolym har varit ett minskat antal spelare men en långsamt ökande spelvolym. Spelandet per person ökar således. Onlinespel ökar och landbaserat spel minskar. Branschen

omsatte efter utbetalda vinster cirka 21 miljarder kronor år 2016 (17 miljarder kronor exklusive den i Sverige oreglerade marknaden).

Nuvarande trend

År 2016 har den totala spelvolymen ökat med 5 procent. Spel på den reglerade marknaden har ökat med 2 procent och spel hos de i Sverige oreglerade onlinespelsföretagen har ökat med 16 procent netto. Om spelarantalet finns ingen uppgift, men det finns anledning att anta att antalet spelare har slutat att minska eller t.o.m. ökat något under år 2016.

Utgångspunkter för och syftet med en ny spelreglering

Med den nya spellagen som främsta verktyg ska ett delvis överspelat nationellt monopol övergå till en delvis oligopolliknande del och en delvis fri marknadsdel genom uppdelning av Svenska Spel i en konkurrensutsatt del och en del som bl.a. har exklusiva rättigheter. Gemensamma och långsiktigt hållbara spelregler ska skapas, ett licenssystem ska etableras som onlinespelsbolagen förhoppningsvis ska ansluta sig till, skatteintäkter säkras, föreningslivets ganska sköra speldomäner – väsentligen lotterier – och intäkter ska skyddas. Vidare ska marknadsföring inom området regleras, problemspelande stävjas och måttligt spel främjas samt spelfusk motarbetas. Spelen ska ha ett högt konsumentskydd och god säkerhet. Lagen ska också öppna för konkurrens och konkurrensneutralitet, etablera ett system av sanktioner både för att styra licenshavarnas verksamhet, men även för att kunna lagföra de som står utanför licenssystemet men som riktar sig till den svenska marknaden.

Vidare ska den rätta mixen och avvägningen skapas mellan ramlag och detaljreglering. En av utmaningarna är att göra detta med en verksamhet som i allt ökande takt är onlinebaserad. En del av det globala och gränsöverskridande internet ska omgärdas med ett nationellt regelverk. Vidare ska regleras vilka som ska få licens och krav specificeras på licenshavare och deras beteende gentemot marknad, myndigheter och spelare.

Lagen och dess tillämpning ska således balansera och legalisera spelkonkurrens, beskatta de för närvarande i Sverige oreglerade

onlinebaserade företagen med 18 procent och samtidigt vara teknik- och konkurrensneutral.

De i Sverige oreglerade onlinespelsföretagen har verkat på den svenska marknaden i cirka tjugo år. Det är på denna del av marknaden de konkurrensutsatta spelen finns. Utredningens målsättning med den föreslagna regleringen är att så gott som allt spel som erbjuds på marknaden ska erbjudas av företag som har licens i Sverige. Utredningens målsättning är en ”kanalisering” på 90 procent.

Regeringen och Spelmyndigheten ska med hjälp av spellagen kunna bestämma villkoren för tillträdet till den konkurrensutsatta marknaden genom sin makt över den infrastruktur som regelgivning och regelverk utgör.

Utöver att vara heltäckande ska lagen vara verksamhetslogisk och konsistent. Flera av delarna ska samverka då de förutsätter varandra i ett delvis intrikat synergistiskt förhållande. Lagen och dess effekter får inte heller genom ökad administration för företagen skapa eller bidra till en så omfattande kostnads massa att licensieringsalternativet blir ointressant för i alla fall de större onlinespelsföretagen.

Det är inte möjligt att detaljreglera allt. Därför är lagen utformad som en ramlag – med tydliga och fasta ramar. Lagen öppnar för regeringen att utfärda förordningar och för Spelmyndigheten att utfärda föreskrifter. Genom en ramlag ökar samhällets möjligheter till kontroll och gör att snabba åtgärder kan vidtas för att svara mot förändringar i omvärlden. Det är ett adaptivt regelverk som enligt utredningens mening kommer att vara robust, ändamålsenligt och hållbart över tiden.

I sanktionsdelen föreslås höga straffsatser för tillhandahållande av spel riktad till den svenska marknaden utan att vara licensierad om så krävs. Betalningsförmedlingsförbud införs gentemot de som står utanför systemet men som ändå riktar sig mot svenska kunder. Sådan betalningsförmedling föreslås bli kriminaliserad. Däremot kommer IP-blockering inte att ingå i lagen. Utredningen föreslår dock att internetleverantörer, på uppmaning av Spelmyndigheten, ska vara skyldiga att visa ett varningsmeddelande när en besökare försöker spela på olagliga sidor.

Den föreslagna omregleringen innebär att en stor del av statens samlade arsenal av legala, ekonomiska och administrativa åtgärder mobiliseras för att ta kontroll över spelmarknaden och över förhållanden där den gamla lagen blivit alltmer omodern.

Marknadsuppdelningen

Enligt betänkandet kommer fördelningen av marknaden se ut enligt följande:

Onlinespelsföretag, Svenska Spels konkurrensdel och ATG

Onlinespelsföretag, Svenska Spels konkurrensdel och ATG får med licens verka på den konkurrensutsatta delen av marknaden. De speltyper som får erbjudas är kasinospel online, vadhållning online, poker online och bingo online. Även landbaserad sportvadhållning och landbaserad hästvadhållning kommer att ingå i den konkurrensutsatta delen.

ATG föreslås inte längre ha monopol på vadhållning på hästar. Konkurrens öppnas för andra spelaktörer inom hästvadhållning. ATG får på samma villkor som övriga spelföretag tillträde till den konkurrensutsatta spelsektorn och blir en licenshavare som andra.

Svenska Spels exklusiva rättigheter m.m.

Svenska Spels exklusiva rättigheter kommer att omfatta värdeautomater och landbaserade kasinon i därför avsedd lokal – Casino Cosmopol AB (Casino Cosmopol). Bolaget kommer även fortsättningsvis att få konkurrera med det allmännyttiga föreningslivet i fråga om lotterier online och landbaserat.

Det allmännyttiga föreningslivet

Här föreslås inga större förändringar. Den ideella sektorn kommer fortsättningsvis bedriva lotteriverksamhet, såväl landbaserat som online, och landbaserad bingo.

Följande bild från kapitel 27 i betänkandet åskådliggör marknadsuppdelningen.

Spel	Licens från Spelmyndigheten	Svenska Spel – ensamrätt (eller delad ensamrätt)	Alla spelföretag som uppfyller kraven	Ideell sektor – ensamrätt (eller delad ensamrätt)
Landbaserade kasinon i därför avsedd lokal	Statligt spel	X		
Spel på värdeautomater	Statligt spel	X		
Lotteri (inkl. skraplotter) online	Statligt spel/Spel för allmännyttiga ändamål	X		X
Lotteri (inkl. skraplotter) landbaserat	Statligt spel/Spel för allmännyttiga ändamål	X		X
Lotteri i form av tilläggsspel	Onlinespel		X	
Lotteri i form av tilläggsspel eller för att avgöra avbrutna vadhållningsobjekt	Vadhållning		X	
Bingo landbaserad	Spel för allmännyttiga ändamål			X
Bingo online	Onlinespel		X	
Lokalt poolspel på hästar	Spel för allmännyttiga ändamål			X
Kasinospel online	Onlinespel		X	
Datorsimulerade automater online	Onlinespel		X	
Vadhållning sport online	Vadhållning		X	
Vadhållning sport landbaserad	Vadhållning		X	
Vadhållning häst online	Vadhållning		X	
Vadhållning häst landbaserad	Vadhållning		X	

Spel	Licens från Spelmyndigheten	Svenska Spel – ensamrätt (eller delad ensamrätt)	Alla spelföretag som uppfyller kraven	Ideell sektor – ensamrätt (eller delad ensamrätt)
Annan vadhållning online	Vadhållning		X	
Annan vadhållning landbaserad	Vadhållning		X	
Landbaserat kommersiellt spel – kasinospel	Landbaserat kommersiellt spel		X	
Landbaserat kommersiellt spel – varuspelsautomater	Landbaserat kommersiellt spel		X	
Landbaserat kommersiellt spel – kortspel i turneringsform	Landbaserat kommersiellt spel		X	
Spel på fartyg i internationell trafik – kasinospel	Spel på fartyg i internationell trafik		X	
Spel på fartyg i internationell trafik – penning- och värdeautomater	Spel på fartyg i internationell trafik		X	

Varför denna indelning och vad betyder den för respektive sektor?

Onlinespelsföretag

En stor del av de spel som föreslås konkurrensutsättas är spel som redan erbjuds av de i Sverige oreglerade onlinespelsföretagen på den svenska marknaden. Denna del av marknaden är med andra ord konkurrensutsatt redan i dag och kommer genom den nya lagen att regleras på ett effektivt och säkert sätt.

De femton i Sverige börsnoterade onlinespelsföretagen representerar ett börsvärde på 69 miljarder kronor (11 miljarder kronor år 2011) vilket speglar de stora vinster företagen gör och de ännu

större förväntningar marknaden har. Få onlinespelsföretag har så stora vinstmarginaler som onlinespelsföretagen.

Nettoomsättningen för de i Sverige oreglerade onlinespelsföretagen var år 2016 5,1 miljarder kronor.

Statens motiv för en omreglering av spelmarknaden är att genom reglering och licensiering få kontroll över denna del av marknaden. Det rör bl.a. frågor avseende skatt, spelansvar och konsumentskydd.

För onlinespelsföretagen betyder det ökad legitimitet, gemensamma spelregler, jämlikare konkurrensvillkor, förutsägbarhet och att bli en accepterad och synlig bransch. Det bedöms som positivt för aktieägarna och börsen vilket ökar sannolikheten att de börsnoterade onlinespelsföretagen ansluter sig. Det som är negativt, ur ett företagsperspektiv, är det administrativa merarbete som, inte minst utifrån spelansvarsaspekten och ambitionen att stävja problemspelande samt relativt omfattande informationskrav, läggs på företagen.

En annan aspekt av regleringen är att den i dag omfattande och till stor del olagliga marknadsföringen kommer att begränsas genom bl.a. ett stärkt främjandeförbud. År 2015 uppgick de i Sverige oreglerade onlinespelsföretagens marknadsföring till cirka 2,3 miljarder kronor. Övriga spelföretags marknadsföring uppgick till cirka 1 miljard kronor år 2015.

Svenska Spel – konkurrensdel och exklusiva rättigheter m.m.

Svenska Spels nettoomsättning år 2016 var cirka 9 miljarder kronor. År 2015 tillföll 4,8 miljarder kronor statskassan. År 2016 kom 1,9 miljarder kronor från onlinespel. Det är 21 procent av bolagets egen omsättning och 21 procent av allt onlinespel i Sverige. Svenska Spels onlinespel ökade år 2016 med 14 procent. Det landbaserade spelet har minskat med 3 procent under samma period. Sammantaget ger det en oförändrad nettoomsättning.

Den framtida konkurrensdelen (Svenska Spel K) med licenser kommer enligt utredningens förslag att omfatta sportvadhållning, kasinospel online, poker online samt bingo online. Flera av dessa spelformer förekommer redan i dag på den konkurrensutsatta delen av marknaden. I det framtida Svenska Spel K återfinns sportspel som i dag utgör 20 procent av nettoomsättningen, 1,8 miljarder kronor,

och kasinospel online som Svenska Spel i dag inte erbjuder men kommer att så göra i ett licenssystem.

Det är således en femtedel av Svenska Spels nuvarande omsättning som föreslås läggas i Svenska Spel K. Härtill kommer Svenska Spels planerade kasinospel online.

Utredningens förslag innebär att i Svenska Spels del med exklusiva rättigheter m.m. (Svenska Spel E) återfinns spel på värdeautomater och licens för landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal (Casino Cosmopol) samt lotterier, såväl landbaserade som online. Detta motsvarar cirka 79 procent av Svenska Spels nettoomsättning.

Tre år efter ikraftträdandet av lagen beräknar utredningen att de två delarna av Svenska Spel sammantaget kan nå en nettoomsättning på 10 miljarder kronor. Med samma leveransandel till staten som tidigare, dvs. cirka 55 procent, kan 5,5 miljarder kronor av dessa tillfalla staten.

Särskilt om Svenska Spels exklusiva rättigheter m.m.

Utredningens föreslagna Svenska Spel E, som motsvarar cirka 79 procent av företagets nuvarande omsättning får enligt förslaget, tillsammans med det allmännyttiga föreningslivet och på i princip samma licensvillkor, delad ensamrätt på lotterier. Svenska Spel föreslås dock betala skatt vilket det allmännyttiga föreningslivet inte behöver enligt förslaget.

Lotterierna bedöms ha stort värde för allmännyttan och det föreligger ingen direkt konkurrens från onlinespelsföretag eller motsvarande vilket gör att det inte heller finns något kanaliseringsbehov.

För värdeautomater föreslås fortsatt ensamrätt för Svenska Spel. Utredningens motiv är främst ett främjande av ansvarsfullt spelande och att hämma spelande på illegala spelautomater. Den kanalisering som här kan ske och som bedöms som önskvärd är den som går från illegala spelautomater till värdeautomater. I övrigt finns inget kanaliseringsbehov.

Marknadsföring av spel på värdeautomater till konsument kommer inte att tillåtas. Staten kan ta andra hänsyn än ett rent kommersiellt spelföretag kan göra vilket har betydelse i detta fall.

Frågan om värdeautomater är komplex och utredningen bedömer att om mer väsentliga förändringar ska göras bör detta utredas särskilt, vilket tiden för denna utredning inte medgivit.

Utredningen föreslår att licens för landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal (Casino Cosmopol) endast ska få ges till statligt ägt bolag. Motivet är att härigenom säkra att ett ansvarsfullt spel kan upprätthållas, att kriminalitet motverkas, att spelrelaterad brottslighet kan minska och sociala skadeverkningar begränsas.

Hästvadhållning och ATG

Enligt utredningens förslag kommer hästvadhållning att ingå i licenssystemet och i den konkurrensutsatta delen. Det innebär att ATG blir en aktör som andra spelföretag. Dessa spelföretag kan ingå avtal med trav- och galoppsportens organisationer som äger banorna och övrig infrastruktur. Avtalen förhandlas fram mellan parterna och är inte en fråga för utredningen. Regeringen föreslås, som en konsekvens av utredningens förslag, dra sig ur engagemanget i ATG och hästsporten i den form det hittills haft.

Hästvadhållningens skattesats på spelnettot föreslås minska från 35 till 18 procent. Det motsvarar med nuvarande nettoomsättning på cirka 3,5 miljarder kronor, en minskning med knappt 600 miljoner kronor. Totalt 1,6 miljarder kronor av det nuvarande överskottet tillfaller hästsporten, främst anläggningarna.

Med fler spelföretag i konkurrens kan sportens avtal med tillkommande spelföretag finansieras med motsvarande ATG:s eventuella minskning. Det innebär att nettot eller intäkterna för sporten bedöms bli ungefär desamma som före omregleringen men med fler som bidrar.

ATG bedöms få en minskning av kostnadsmassan med 100–150 miljoner kronor givet att inget annat spelföretag kommer in på banan. Om så blir fallet minskar ATG:s marknadsdominans i motsvarande mån.

Faktorer som talar till ATG:s fördel och som är återhållande på konkurrenterna är att såväl varumärket ATG förknippas starkt med sporten och säkra spel, som de inarbetade produkterna som i sig är mycket starka varumärken samt själva spelpoolen.

Samtidigt räknar ATG med att gå in på övriga delar av den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden, vilket efterhand kan kompensera en del av marknadsförlusten inom hästområdet.

Omregleringen skapar en ny konkurrenssituation inom hästvadshållning. ATG förlorar en begränsad del av sin marknad och kan kompensera detta genom att erbjuda andra spel som finns på den konkurrensutsatta marknaden, främst de onlinebaserade spelen. Hästvadshållning förväntas få en mindre nettouppgång de närmaste åren med onlinebaserat spel som ökar något mer än vad det landbaserade sjunker. Statens skatteintäkter minskar med cirka 100–150 miljoner kronor.

Det allmännyttiga föreningslivet

Enligt direktiven till utredningen är det av stor vikt att ideella, allmännyttiga organisationer kan fortsätta att utvecklas. Vidare ska förutsättningarna för finansiering av allmännyttiga ändamål vara fortsatt goda.

Flera av de allmännyttiga föreningarna, ofta folkrörelseanknutna, får en inte oväsentlig del av sin finansiering genom spel och lotterier. Cirka två miljarder kronor per år går tillbaks till välgörenhet och icke-kommersiella ändamål.

Utredningen föreslår inga större förändringar för det allmännyttiga föreningslivet. Föreningslivet kommer även fortsättningsvis kunna bedriva lotteriverksamhet, såväl landbaserad som online samt landbaserad bingo på en delvis skyddad marknad. De föreslås vara fortsatt skattebefriade. I den mån föreningslivet önskar bedriva spel som tillhör den konkurrensutsatta delen av marknaden gäller samma villkor för dem som för övriga spelföretag på den delen av marknaden. Att tillträda den konkurrensutsatta delen av marknaden med skattefrihet blir således inte möjligt.

Inom den ideella sektorn handlar det inte om stora intäkter per organisation i relation till övriga aktörer på spelmarknaden. Detta med undantag för Svenska Postkodföreningen. Vinståterbetalningsprocenten för lotterier är låg.

Det är dock strategiska intäkter för civilsamhället varför utan dessa intäkter civilsamhället sannolikt skulle vara både mindre och

delvis förlora sitt oberoende. Företrädare för civilsamhället menar att det är pengar med hög samhällelig och social utväxling.

De allmännyttiga föreningarnas spel och lotterier omsatte netto 3,9 miljarder kronor under år 2016 vilket är 17 procent av marknaden. Svenska Postkodföreningen stod för två miljarder kronor eller 53 procent. Volymen har ökat under senare år, med 12 procent mellan åren 2011–2016.

Att det är en avgränsad sektor med skattefrihet och visst oligopol på lotter och bingo innebär inte att sektorn inte skulle kunna utsättas för extern konkurrens vad gäller spelarna. Andra spelföretag kan tänkas locka över kunder från dessa allmännyttiga lotterier och bingo. Representanter för sektorn menar dock att risken är begränsad.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att det allmännyttiga föreningslivet håller ställningarna på spelmarknaden med en trolig, men begränsad, uppgång under de närmaste åren.

Samtidigt vill utredningen flagga för en viss osäkerhet vad beträffar skattefriheten som kan komma i konflikt med EU:s statsstödsregler.

EU anger i princip fyra villkor för att avvikelser i fall som dessa ska kunna göras från statsstödsreglerna. För det första ska ett undantag tillämpas på ett icke diskriminerande sätt. Det ska därtill vara svar på ett trängande allmänintresse och verkligen fungera utifrån sitt syfte samt slutligen inte innebära större ingripande än vad allmänintresset motsvarar. Utredningen lutar åt att skattefrihet för det allmännyttiga föreningslivet i detta fall torde motsvara de angivna villkoren men rekommenderar att regeringen snarast efter utredningen har presenterats gör en föransmälning eller en ”pre-notifiering” till EU-kommissionen för att få besked i frågan.

Landbaserat kommersiellt spel m.m.

Utredningen anser att den nuvarande schablonartade modellen för beskattning av s.k. restaurangkasinon och kasinospel på fartyg i internationell trafik ska behållas.

Här föreligger andra skatteförhållanden än de som utredningen föreslår för andra delar av spelmarknaden. Skatten föreslås tas ut per spelbord med ett belopp på 5 000 kronor. Insatserna liksom vinst-

erna är relativt låga. Om en skattesats på 18 procent skulle tillämpas skulle man betala 34 miljoner kronor mer. I övrigt betalas 22 procent bolagsskatt. Utredningen bedömer att detta är en välfungerande ordning som fyller sitt syfte. Likväl finns även här en statsstödsproblematik och utredningen föreslår att man även i detta fall så snart som möjligt inleder ett s.k. pre-notifieringsförande hos EU-kommissionen för att reda ut om detta är möjligt.

Uppdelningen av Svenska Spel

Som tidigare framgått föreslår utredningen en uppdelning av Svenska Spel i en konkurrensdel och en del med exklusiva rättigheter m.m.

Svenska Spel har en dominerande ställning på marknaden och en uppdelning av företaget bedöms av flera skäl vara grannläga.

Möjligheterna generellt för Svenska Spel att konkurrera med en oreglerad vinståterbetalningsprocent bedöms som goda. Dels är Svenska Spel ett stort företag med finansiella muskler, dels – i likhet med ATG – är företaget ett starkt och inarbetat varumärke liksom dess produkter. Totalt 48 procent av dem som spelar online har Svenska Spel som första val, trots att Svenska Spel bara har 22 procent av hela onlinespelsmarknaden.

Svenska Spel kan dra fördel av att vara en välkänd statlig aktör med spännande spel som utöver vadhållning på sport nu även kan erbjuda kasinospel online och övriga konkurrensutsatta spel.

Utredningen redovisar och diskuterar olika alternativ till hur uppdelningen av Svenska Spel kan hanteras i samband med en omreglering för att den ska ske så smidigt som möjligt och dessutom bidra till marknadsbalans och konkurrensneutralitet. Ett statligt spelföretag som verkar i direkt konkurrens med andra är ju i princip som vilket annat spelföretag som helst. Slutsatsen blir enligt utredningen att det bästa alternativet skulle vara att avyttra konkurrensdelen. Utredningen konstaterar dock att detta vägval är ett rent politiskt ställningstagande med stora konsekvenser för såväl Svenska Spel som offentligfinansiellt. Några mer konkreta förslag lämnas därför inte rörande detta.

Det grundläggande, enligt utredningens bedömning, är att så snart spellagen trätt i kraft, de båda delarna ska hållas lika åtskilda som om de vore två olika företag för att undvika korssubventionering

och för att inte rubba konkurrensneutraliteten. Eventuellt kan viss gemensam administration och vissa gemensamma funktioner förekomma.

Några av de kritiska faktorer för ägaren att särskilt beakta vid en eventuell försäljning är t.ex. om Svenska Spels marknadsandel initialt ska begränsas, hur de nya ägardirektiven ska utformas, värdering av företaget vid en avyttring och vilket samhällsansvar som bör tas för Svenska Spels verksamhet på Gotland samt hur de små företagens inträde på marknaden kan främjas.

Oavsett avyttring eller inte är det utredningens bedömning att det, under förutsättning att tillräckliga åtgärder vidtas när det gäller åtskillnaden mellan Svenska Spels båda delar, finns goda förutsättningar att en marknadssituation uppstår som ur konkurrensaspekt har en acceptabel och fungerande aktörsbild.

Utformningen av licenssystemet

Utredningens förslag innebär att den som vill tillhandahålla eller anordna spel i Sverige ska ha licens. För s.k. registreringslotterier räcker det dock med registrering hos kommun.

Principen innebär att kunderna, när de samarbetar med en licensierad aktör, ska vara säkra på att de har att göra med en person eller ett företag som uppfyller ett antal grundläggande krav vilka syftar till att skydda kunden och ge denne en rättvis och ärlig upplevelse.

Även de som innehar eller tillverkar viss spelutrustning ska ha licens liksom de som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar programvara för spel i samband med onlinespel.

Vilka personer är det då som bör vara föremål för godkännande? Utredningen föreslår att det ska vara företagets styrelse, ledning och aktieägare ”med kvalificerat innehav” dvs. ägande motsvarande minst tio procent.

De krav som utredningen föreslår ska ställas på sökanden är

- att denne har den insikt, erfarenhet, och organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten,
- att det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med lagen och andra författningar som reglerar verksamheten, och

- att sökanden också i övrigt bedöms lämplig för att driva den planerade verksamheten. Vid denna bedömning ska sökandens anseende och kapitalstyrka beaktas.

Om en person i verksamhetens ledning eller styrelse inte längre uppfyller förutsättningarna enligt lagen föreslår utredningen att personen genast ska utträda ur ledningen eller styrelsen.

Undantag från licensplikt föreligger vid s.k. skicklighetsspel som biljard, tävlingsbridge och schack eller när insatser och vinst är obetydliga eller där spelen försiggår under privata former med låga insatser och som inte har en organiserad eller professionell prägel.

Spelmyndigheten

Utredningen föreslår att Lotteriinspektionen byter namn till Spelmyndigheten.

All licensgivning tas över av Spelmyndigheten som föreslås få en väsentligt utökad föreskriftsrätt vilket till stor del är en följd av den nya lagens ramlagskaraktär.

Myndigheten ska svara för en enhetlig tillämpning av spellagen och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel och för en ändamålsenlig tillsyn och kontroll över att lagstiftningen följs samt verka för en sund och säker utveckling inom tillsynsområdet.

Spelmyndigheten ska således ansvara för licens-, tillstånds- och regelgivning som rör spellagen respektive lagen om anordnande av visst automatspel.

Vid Spelmyndigheten ska inrättas ett råd för spelmarknadsfrågor som ska bestå av företrädare för Spelmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Finansinspektionen, Konsumentverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Spelmyndigheten ska vara huvudman för, och administrera, ett frivilligt självavstängningssystem som är bindande för spelföretagen.

Myndigheten ska vidare vara ansvarig för en nationell plattform mot manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning. I plattformen ska ingå företrädare för de myndigheter och organisationer som regeringen bestämmer.

Myndigheten tar över den tillståndsgivning som regeringen i dag ansvarar för avseende Svenska Spel och ATG. Utredningens förslag

innebär ett väsentligt utökat antal licenshavare vilket i sin tur för med sig en utökad tillsynsverksamhet. Jämfört med nuvarande Lotteriinspektionen bedöms personalstyrkan behöva utökas med 50 procent dvs. cirka 25 personer.

Spelformer och risk, spelansvarståtgärder och självavstängningsregister

Om riskvärdering

Utredningen belyser sambanden mellan spelform och risken att utveckla spelberoende.

Kasinospel, spelautomater för spel om pengar (värdeautomater) och vissa interaktiva spel online anges samstämmigt av flera undersökningar som de mest riskabla spelformerna. Det är också de mest populära spelformerna och de som ökar mest. Utmärkande för dem är den korta tiden för varje enskild spelomgång. Ju kortare tid mellan satsning, utfall och möjlighet att åter kunna satsa på samma spel, desto högre riskpotential.

Folkhälsomyndighetens undersökning Swelogs (Swedish longitudinal gambling study) visar att av de som spelar på spel med hög riskpotential (t.ex. onlinespel och spelautomater) riskerar sju procent att utveckla spelberoende. Motsvarande för spel med medelhög riskpotential (t.ex. sportspel och spel på hästar) är tre procent och för spel med låg risk (lotter köpta hos ombud) bara en procent.

Denna typ av samhällelig undersökning är ett sätt att försöka bedöma risk och farlighet. Undersökningarna är dock relativt trubbiga instrument då de utgår från kategorier av spel.

Instrument har tagits fram för att klassa grad av farlighet hos ett specifikt spel. GAM-GaRD är ett exempel på ett sådant instrument. Svagheter med dessa instrument är att de rymmer en hel del subjektiva moment som begränsar deras validitet.

Ett tredje sätt att bedöma spels farlighet är att utgå från statistik över dem som söker hjälp för spelproblem. Här blir dock representativiteten problematisk.

Utredningen konstaterar att det är svårt att ange spels farlighet. Dessutom är det så att de s.k. farliga spelen redan finns på marknaden och är de mest attraktiva. De beskrivna ansatserna har var och en sina brister och bör troligen användas med försiktighet och kan

möjligan komplettera varandra för att tillsammans ge en bild av riskförhållanden inom området.

Frågan kompliceras av att även sociala och demografiska faktorer visar samband med problemspelande. Socioekonomiskt utsatta grupper och utlandsfödda löper större risk att utveckla spelberoende. Män och unga är andra grupper som lättare utvecklar spelproblem jämfört med kvinnor och äldre.

Utredningen konstaterar att det inte kan garanteras att ett nytt licenssystem inte leder till ett ökat spelande. Det går inte heller att fastställa att ett licenssystem skulle leda till ett ökat problemspelande.

Spelansvarsåtgärder

Ett utökat spelansvar är en hörnsten i den nya spelregleringen. Den riktar sig i stor utsträckning till spelföretagen som genom utredningens förslag får ett väsentligt vidgat åtagande.

Enligt utredningens förslag måste spelföretag vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga och minska problemspelande där så är möjligt. Spelarna ska få korrekt information om hur spelet fungerar och om riskerna med spel och hur de kan spela på ett ansvarsfullt sätt.

En utgångspunkt enligt utredningen är att spelföretaget analyserar information från varje spelare då avvikande mönster i spelbeteendet kan leda till tidig upptäckt av problemspelande.

Utöver fortsatt åldersgräns på 18 år för att få spela och förbud mot att ge kredit för spel lägger utredningen en rad förslag för ett utökat spelansvar

- spelföretag måste registrera och analysera varje spelares spelbeteende,
- spelföretag ska obligatoriskt erbjuda spelare att sätta upp gränser för sitt spelande i speltid och belopp,
- spelföretag får inte erbjuda spel till en spelare som inte har en fullgod spelarprofil hos spelanordnaren,
- spelföretag som bedömer en spelares spel som riskfyllt, t.ex. genom att spelaren överskridit sina egna satta gränser, ska aktivt varna spelaren om detta och ge denne möjlighet att välja om han eller hon vill fortsätta att spela eller inte,

- spelföretag ska ha tillgänglig information om vilken hjälp som finns att tillgå och hur man kommer i kontakt med denna hjälp,
- spelföretag ska se till att deltagare i spel kan stänga av sig från spel tills vidare eller för viss tid. Avstängning tills vidare ska kunna hävas först efter 12 månader,
- onlinespelsföretag (dvs. de som erbjuder snabba spel som kasinospel online, bingo online och spel på datorsimulerade automater) ska på sin webbplats tillhandahålla en möjlighet till omedelbar avstängning – en panikknapp – väl synlig. Denna avstängning ska gälla i 24 timmar.

Självavstängningsregister

Utredningen föreslår att Spelmyndigheten ska upprätta och föra ett register över spelare som tillfälligt eller permanent vill stänga av sig för spel hos alla spelföretag. En spelare kan välja att bli införd i registret på Spelmyndighetens webbplats. Spelaren ska lämna sitt uttryckliga samtycke till att bli registrerad. Möjligheten till avstängning gäller för alla spel som kräver att spelaren är registrerad. Uppgifterna i registret ska omfattas av sekretess. Alla spelföretag får kontinuerlig uppdatering om personerna i registret vilket innebär att de registrerade vare sig kan logga in eller nyregistrera sig för spel. Det blir härigenom också möjligt att förhindra reklamutskick till de avregistrerade spelarna.

Marknadsföring

Utredningen föreslår att spellagen ska innehålla grundläggande bestämmelser om marknadsföring. Måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. Vid bedömningen av om marknadsföringen är måttfull ska särskilt beaktas att marknadsföringen

1. på ett korrekt och balanserat sätt presenterar chanserna att vinna så att de inte skapar intrycket av att chanserna att vinna är större än de faktiskt är,
2. inte förmedlar bilden av spel som socialt attraktivt,

3. inte riktar sig särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år,
4. inte sker genom att använda välkända personer där det antyds att personernas deltagande i spel har bidragit till deras framgång,
5. inte förmedlar intrycket av att deltagande i spel är en lösning på ekonomiska problem eller kan förbättra spelarens sociala ställning, och
6. inte förmedlar bilden av att ett erbjudande om spel är gratis, fritt eller liknande om så inte är fallet.

Marknadsföring som strider mot kravet på måttfullhet ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen anses som otillbörlig mot konsumenterna.

Ett förbud mot spelreklam från företag som inte har en licens enligt spellagen när detta krävs införs i radio- och tv-lagen (2010:696) avseende tv-sändningar, sökbar text-tv, beställ-tv och ljudradio-sändningar. I radio- och tv-lagen införs vidare en bestämmelse som innebär att ett företag vars huvudsakliga verksamhet är att anordna och tillhandahålla spel och som inte har en licens enligt spellagen när detta krävs inte får sponsra ett program i en tv-sändning, sökbar text-tv, beställ-tv eller ljudradiosändning.

Bestämmelsen i radio- och tv-lagen om förbud mot produktplacering ska utvidgas till att även gälla spelprodukter från ett företag som inte har en licens enligt spellagen när detta krävs.

Marknadsföring får inte riktas direkt till spelkunder som har stängt av sig på egen begäran eller blivit avstängda av spelföretaget. Marknadsföring får endast riktas direkt till en spelkund som sagt upp sitt spelkonto om spelkunden i samband med uppsägningen aktivt godkänt det.

Ett spelföretag som erbjuder en spelare en bonus för att delta i spel ska på ett klart och tydligt sätt samtidigt informera spelaren om villkor och regler gäller för bonusen. Där spelaren tar del av erbjudandet ska alla villkor och regler vara lätt åtkomliga. Utbetalning av bonus ska ske så snart det är möjligt efter det att villkoret har uppfyllts.

Bonus till en enskild spelare får inte vara beroende av andra villkor än de som under samma förutsättningar erbjuds andra spelare som spelar samma spel.

En spelare ska ha minst 60 dagar på sig att uppfylla eventuella villkor som har knutits till utbetalning av en bonus.

Vinståterbetalning, skatt och licensavgifter

Den nya regleringen ska säkra finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål i så hög utsträckning som möjligt. Efterfrågan på onlinespel ska kanaliseras till säkra och kontrollerade erbjudanden, på ett sätt som inte leder till ökat spelande.

Utredningen slår fast att bestämmelser om insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent för olika spel är centrala beståndsdelar i spelpolitiken. Därför bör regeringen ha en generell rätt att meddela föreskrifter om dessa frågor.

Vinståterbetalning

I nuläget föreslås inget tak på de konkurrensutsatta spelen. Vinståterbetalningsprocenten – eller priset på spel – har i och med de onlinebaserade spelföretagens inträde på marknaden blivit en konkurrensfaktor. De i Sverige oreglerade onlinespelsföretagen ger i dag tillbaka betydligt högre vinster än motsvarande svenska. Dessa för spelarna förmånligare förhållanden riskerar att minska de svenska aktörernas marknadsandelar. De i Sverige oreglerade onlinespelsföretagen har en vinståterbetalning på mellan 91–99 procent.

Enligt utredningens bedömning skulle ett tak på vinståterbetalningen riskera att minska kanaliseringen.

För de spel som föreningslivet och Svenska Spel ska få erbjuda och som inte får erbjudas av andra spelföretag på marknaden, föreslås en vinståterbetalningsprocent som ska vara i princip densamma för Svenska Spel respektive den ideella sektorn och uppgå till maximalt 50 procent. Detta är i linje med vad den ideella sektorn föreslagit.

För spel på värdeautomater och landbaserade kasinon i därför avsedd lokal, där staten har fortsatt ensamrätt föreslås inte heller någon ändring avseende vinståterbetalning. Detta främst för att det saknas behov att kanalisera sådant spelande.

I debatten har framförts att ett lägre pris innebär ökad risk för ökat problemspelande. Mot detta skulle kunna hävdas att lägre pris

innebär att spelarna vinner tillbaka mer och nettoresultatet är att deras totala utgifter på spel minskar.

Vid undersökningar av vilka faktorer som spelar roll när det gäller problemspelande har vinståterbetalningsprocenten visat sig vara oviktig i förhållande till andra faktorer. Det är en faktor som inte ens varit med på listan över de tio viktigaste.

Konkurrensen kommer – om inget ingripande sker – att driva ner priserna tills intäkterna precis klarar av att täcka kostnaderna, så att avkastningskravet kan upprätthållas. Förutom spelbolagens avkastningskrav, styrs prissänkningens storlek av vilken spelskattesats som råder.

Skattesats och kanalisering

Utredningen föreslår en skattesats på 18 procent på spel på den konkurrensutsatta sektorn. Skattesatsen ska räknas på spelnettot dvs. företagets behållning efter utbetalda vinster.

En viktig fråga är naturligtvis om den önskade kanaliseringen uppnås. Härvid spelar skattesatsen en viktig roll. Genom en skattesats på 18 procent och en reglering som inte medför alltför stor administrativ börda räknar utredningen med en kanaliseringsgrad på den konkurrensutsatta marknaden på 90 procent.

Vid försök att prognostisera kanalisering har man i de flesta fall fokuserat på skattesatsen. Som framgått tidigare finns det även andra väsentliga faktorer, både negativa och positiva, som kommer att ingå i beslutsunderlaget när man ska ta ställning till om man ska söka licens eller inte. Att efterleva det nya regelverket innebär en väsentlig kostnad liksom den begränsning av marknadsfrihet man underkastar sig. Informationsleveranser, tillstånd, ”återhållen” vinstmaximering för att stävja problemspelande ska adderas till den totala kostnadsmassan. Dessutom finns sannolikt även en psykologisk tröskeffekt. Benägenheten att gå med ökar snabbt när man uppfattar att ”tillräckligt många” väljer att gå med i systemet.

Till det positiva med licensiering och lagstiftning framhålls gemensamma spelregler, förutsägbarhet, ökad legitimitet och trovärdighet. Onlinespelföretagen blir en synlig och accepterad bransch.

Utredningens bedömning är att en skatt på 18 procent av spelföretagens behållning från spel är en välavvägd nivå som uppfyller direk-

tivens krav på kanalisering, statens fortsatta möjligheter till finansiering och behovet av ett starkt konsumentskydd för svenska spelare.

Utredningen menar att föreslagna konsumentsskyddsregler är mer ambitiösa än de är i exempelvis Danmark och i varje fall i paritet med de i Storbritannien. Det är viktigt att regelefterlevnaden för spelarskydd blir hög bland samtliga spelföretag efter att en ny spelreglering har trätt i kraft, och att kostnaderna för att implementera och investera långsiktigt i konsumentskydd inte ifrågasätts p.g.a. att skattekostnaderna anses vara för höga. Mot en sådan bakgrund anser utredningen att det finns skäl att skattebördan för spelföretagen inte bör överskrida 18 procent.

Utredningen föreslår även att spelaren blir skattskyldig för vinster hos spelbolag som möjliggör deltagande i spel i Sverige utan att ha licens om detta krävs.

Licens- och tillsynsavgifter

Utredningen föreslår att i princip alla spelföretag ska betala licens- och tillsynsavgift. Licenserna gäller för en viss tid. Vid bestämning av beloppen har riktlinjen varit att kostnaden för det arbete som Spelmyndigheten lägger ner avseende licensgivning och tillsyn ska motsvaras av licens- och tillsynsintäkter. Avgifterna baseras på företagets omsättning och antal spel som avses. Licensavgifterna för de konkurrensutsatta spelen varierar från 60 000 kronor till 700 000 kronor och de motsvarande årliga tillsynsavgifterna ligger mellan 30 000 och 1 miljon kronor.

Sanktioner

Ett effektivt sanktionssystem är en förutsättning för att den föreslagna lagen ska fungera som avsetts.

Detta sammanhänger också med att de företag som väljer att arbeta under licens inte ska utsättas för illegal konkurrens av olicensierade spelföretag.

Grundläggande i straffbestämmelserna är att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i Sverige tillhandahåller, i Sverige anordnar eller annars i Sverige möjliggör deltagande i spel för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här utan en licens när detta krävs

enligt spellagen döms för *olovlig spelverksamhet* till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt är straffet fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

För främjande av illegalt spel, dvs. brott mot främjandeförbudet, anser utredningen att straffskalan ska höjas väsentligt i förhållande till vad som gäller i dag.

Straffskalan föreslås bli densamma som för huvudbrottet dvs. från böter eller fängelse i högst två eller, om brottet är grovt, fängelse lägst sex månader och högst sex år.

Om spelföretag som har svensk spellicens bryter mot spellagen, föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av lagen ska i första hand en sanktionsavgift påföras. Denna kan variera mellan 5 000 och 50 miljoner kronor. Sanktionsavgiften får inte överstiga tio procent av företagets omsättning i Sverige.

Vidare föreslås att internetleverantörer ska vara skyldiga att visa ett varningsmeddelande när en besökare försöker spela på olagliga sidor. Meddelandet ska informera besökaren om att spelansordnaren saknar licens i Sverige och inte står under svensk tillsyn.

Utredningen föreslår inte blockering av elektronisk kommunikation till sidor där det erbjuds spel som inte är lagliga i Sverige.

Blockering av betalningstransaktioner mellan illegala spelbolag och spelare föreslås prövas. En sådan bör av konkurrensskäl införas samtidigt av alla berörda parter eller betalningsförmedlare.

Förmedling av betalningstransaktioner blir kriminaliserat och straffskalan föreslås bli böter eller fängelse i högst sex månader.

En ny brottsrubricering införs, spelfuskbrott (matchfixning och andra typer av manipulation av utgången i ett spel). Brottet ska kunna ge högst två års fängelse. Om brottet begåtts uppsåtligt och utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art klassas det som grovt, vilket ger fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Summary

Introduction

Regulating the gambling sector is extraordinarily complex. The sector covers and is influenced by a variety of market phenomena and operators engaged in varied activities with different motivations – but all with great commitment. These are the players, the non-profit organisations, state-owned/controlled companies and online gambling companies without a licence in Sweden.

The area encompasses issues such as consumer protection, match-fixing, problem gambling and gambling addiction. The gambling market turns over very large sums and offers the chance of good profits and, above all for the players, also entails the risk of considerable losses. The issues include the interests of non-profit organisations and central government, which in many respects differ from those of the other stakeholders. This involves the activities of many government agencies; in addition to the *Spelmyndigheten* (the Swedish Gambling Authority) proposed by the Inquiry, these include the Public Health Agency of Sweden, the Swedish Consumer Agency, the Swedish Tax Agency, the Swedish Financial Supervisory Authority, the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority.

The assignment to re-regulate a market of such a diverse character is not like the normal re-regulation of a national market. This has made the work of the Inquiry complicated, which is not least borne out by the scope of the report. At the same time, the Inquiry has had a very short time – just over a year – in which to produce a comprehensive, coherent and consistent proposal for re-regulation that will hopefully address the problems and provide a reasonable balance between all the interests encompassed by the area of gambling.

It is therefore reasonable to assume that some things will need to be amended, adjusted or supplemented – also after the Act has entered into force. This is suggested by experience from other re-regulations.

After such a comprehensive reform as this, the Inquiry believes that it is important to follow up the effects in the area of gambling in various respects. The Government should therefore formulate an evaluation assignment to be given to an independent reviewer to continuously monitor developments and evaluate effectiveness and other strategic aspects. Essential issues to follow up include market development, channelling, consumer protection – with a focus on public health – and tax revenues.

The assignment and the problems with current regulation

The assignment

The inquiry chair's assignment is to submit proposals for a new regulation of gambling based on a licensing system in which all operators on the Swedish gambling market are to have the appropriate permit – a licence. Those without such a licence are to be excluded.

This new gambling regulation is to promote gambling that is healthy and safe, that has a high level of consumer protection and that has a transparent regulatory framework. Furthermore, the regulation shall help to limit the negative consequences of gambling.

The assignment also includes the new regulation as far as possible securing the conditions for financing central government activities and public interests. Consideration is to be given to market and technological developments and to EU law.

The role of central government in a re-regulated gambling market shall be analysed and where applicable be included in the regulatory framework.

The problems

The report presents the circumstances necessitating a re-regulation, as well as the analyses and considerations that have led to the legislation proposed.

The current regulation is essentially protective or prohibitory legislation proceeding from a purely physical handling of gambling activities, such as lotteries. It is also legislation that aims to secure the surplus proceeds of gambling for central government, associations and the equestrian sector.

Today's situation is characterised by the fact that online and cross-border gambling companies, unregulated in Sweden and whose current market share stands at approximately 23 per cent, are taking an increasing portion of the Swedish market at the expense of regulated companies.

The central government control that is an essential part of today's gambling regulation is non-existent as regards this part of the gambling market. The online companies operate tax-free in Sweden, and consumer protection is limited. This impedes the opportunities for dealing with problem gambling and gambling addiction.

Permits are currently held by *AB Svenska Spel* (Svenska Spel), *AB Trav och Galopp* (ATG) and the non-profit associations. These therefore constitute the regulated part of today's gambling market.

The current legislation is therefore partial and obsolete and corresponds neither to the present or future gambling market. Sweden is not unique. Corresponding conditions are found in several other countries. These countries have chosen strategies that have both differences and similarities in order to address problems and challenges. The similarities include various forms of licensing procedure. Some of these are described in the report.

The market

Gambling for money is a decidedly consumer and mass market. This market accommodates operators with diverse origins, motivations and business logics; for-profit companies, state-owned/controlled companies and non-profit organisations. The market and its profitability entail extraordinarily powerful incentives for the online operators, without a licence in Sweden, which are rapidly expanding and

showing good profitability. Even compared with several other dynamic markets, this part of the market is displaying rapid change that is primarily customer-driven and contingent on technology.

In 2016, gambling consumption in Sweden amounted to SEK 2,802 per year and person over 18 (refers both to the market regulated in Sweden and the market not regulated in Sweden). In total, 68 per cent gamble every year. This is SEK 4,121 per player and year (2016). Until now, the gambling volume trend has been a lower number of players but a slowly increasing gambling volume. There is thus an increase in gambling per person. Online gambling is increasing and landbased gambling is decreasing. After paid winnings, the industry's turnover was approximately SEK 21 billion in 2016 (SEK 17 billion excluding the unregulated market in Sweden).

Current trend

In 2016, the total gambling volume has increased by 5 per cent. Gambling in the regulated market has increased by 2 per cent, and gambling with the online gambling companies unregulated in Sweden has increased by 16 per cent net. There is no information on player numbers, but there is reason to assume that the number of players has stopped decreasing or has even increased somewhat in 2016.

The basis and purpose of a new regulation of gambling

Primarily equipped with the new Gambling Act, a partly outdated national monopoly will turn into a partly oligopolistic section and a partly free market section by dividing Svenska Spel into a competitive section and a section having exclusive rights. Common and sustainable gambling rules will be created, a licensing system will be established that the online companies will hopefully join, tax revenues will be secured, and the associations' rather fragile gambling domains – essentially lotteries – and revenues will be protected. Furthermore, marketing in the area will be regulated, problem gambling curbed, moderate gambling promoted and cheating at gambling counteracted. Gambling is to have a high level of consumer protection and good security. The Act is also intended to open up for competition and competitive neutrality and establish a system of

sanctions both for controlling the activities of licensees and for prosecuting those outside the licensing system, but which are targeting the Swedish market.

It is also intended to create the right mix and balance between framework legislation and detailed regulation. One of the challenges is achieving this with operations that are increasingly online. A part of the global and cross-border internet is to be fenced with a national regulatory framework. Furthermore, there is to be regulation of who will receive a licence and specific requirements on licensees and their behaviour towards the market, government agencies and players.

The Act and its application are thus to balance and legalise gambling competition, impose tax of 18 per cent on the online companies currently unregulated in Sweden and at the same time be technology and competition neutral.

The online gambling companies unregulated in Sweden have operated on the Swedish market for about twenty years. It is on this part of the market that the competitive gambling is found. The Inquiry's objective with the proposed regulation is for as good as all gambling offered on the market to be offered by companies that have a licence in Sweden. The Inquiry's objective is a "channelling" of 90 per cent.

The Gambling Act will enable the Government and *Spelmyndigheten* to determine the conditions for entering the competitive market through their power over the infrastructure constituted by regulation.

In addition to being comprehensive, the Act is to be operationally logical and consistent. Several of the parts are to work together as they presuppose each other in a partially intricate synergistic relationship. The Act and its effects may also not increase administration for companies to an extent that it creates or contributes to such an extensive cost base that the licensing alternative becomes uninteresting, at least to the major online gambling companies.

It is not possible to regulate everything in detail. The Act has therefore been designed as framework legislation – with clear and fixed frames. The Act opens up for the Government to issue ordinances and for *Spelmyndigheten* to issue regulations. Framework legislation increases the opportunities of society to take control and means that swift measures can be taken to respond to external

changes. It is an adaptive regulatory framework which, in the Inquiry's view, will be robust, appropriate and sustainable over time.

If required, the sanction component proposes heavy penalties for providing gambling that targets the Swedish market without being licensed. A ban on payment transfer is introduced against those outside the system but which are still targeting Swedish customers. It is proposed that such payment transfer be criminalised. However, IP blocking will not be included in the Act. That being said, the Inquiry does propose that internet service providers, at the request of *Spelmyndigheten*, be required to display a warning message when a visitor attempts to play on illegal sites.

The proposed re-regulation mobilises a large part of central government's combined arsenal of legal, economic and administrative measures in order to take control of the gambling market and of conditions in which the old Act has become increasingly un-modern.

Division of the market

According to the report, the division of the market will be as follows:

Online gambling companies, Svenska Spel's competitive section and ATG

A licence will allow online gambling companies, Svenska Spel's competitive section and ATG to operate on the competitive section of the market. The types of gambling that may be offered are online casino, online betting, online poker and online bingo. Landbased sports betting and landbased horse-race betting will also be included in the competitive section.

It is proposed that ATG no longer have a monopoly on horse-race betting. This will open up for competition from other operators that offer horse-race betting. Like other gambling companies, ATG will have access to the competitive gambling sector on the same conditions and become a licensee like others.

Svenska Spel's exclusive rights, etc.

Svenska Spel's exclusive rights will cover token gaming machines and landbased casinos in designated premises – *Casino Cosmopol AB* (Casino Cosmopol). The company will also have to continue to compete with the public interest associations with respect to online and landbased lotteries.

The public interest associations

No major changes are proposed here. The non-profit sector will continue to conduct lottery activities, both landbased and online, and landbased bingo.

The following image from Chapter 27 of the report illustrates the division of the market.

Form of gambling	Licence from <i>Spelmyndigheten</i>	Svenska Spel – exclusive right (or shared exclusive right)	All gambling companies that meet the requirements	Non-profit sector – exclusive right (or shared exclusive right)
Landbased casinos in designated premises	State gambling	X		
Gambling on token gaming machines	State gambling	X		
Lottery (including scratch cards) online	State gambling /Gambling for public interests	X		X
Lottery (including scratch cards) landbased	State gambling /Gambling for public interests	X		X
Lotteries in the form of additional games			X	
Lotteries in the form of additional games and to determine interrupted betting objects			X	
Bingo landbased	Gambling for public interests			X
Bingo online	Online gambling		X	
Local pool gambling on horses	Gambling for public interests			X
Casino games online	Online gambling		X	
Computer-simulated machines online	Online gambling		X	
Betting sports online	Betting		X	
Betting sports landbased	Betting		X	
Betting horse-racing online	Betting		X	
Betting horse-racing landbased	Betting		X	

Form of gambling	Licence from <i>Spelmyndigheten</i>	Svenska Spel – exclusive right (or shared exclusive right)	All gambling companies that meet the requirements	Non-profit sector – exclusive right (or shared exclusive right)
Other betting online	Betting		X	
Other betting landbased	Betting		X	
Landbased commercial gambling – casino games	Landbased commercial gambling		X	
Landbased commercial gambling – goods gaming machines	Landbased commercial gambling		X	
Landbased commercial games – card games in tournament form	Landbased commercial gambling		X	
Gambling on vessels in international traffic – Casino games	Gambling on vessels in international traffic		X	
Gambling on vessels in international traffic – monetary- and Video Lottery Terminals	Gambling on vessels in international traffic		X	

Why this division and what does it mean for each sector?

Online gambling companies

A large part of the games proposed to be placed under competition are games already offered by the online gambling companies unregulated in Sweden operating on the Swedish market. In other words, this part of the market is already competitive today and will through the new Act be regulated in an effective and secure manner.

The fifteen online gambling companies publicly listed in Sweden represent a market value of SEK 69 billion (SEK 11 billion in 2011).

This reflects the large profits made by these companies and the market's even greater expectations. Few online companies have as great profit margins as the online gambling companies.

In 2016, the net turnover of the online gambling companies unregulated in Sweden was SEK 5.1 billion.

The motive of central government to re-regulate the gambling market is to gain control over this part of the market through regulating and licensing. This involves issues regarding taxes, gambling responsibility and consumer protection.

For the online gambling companies, this means greater legitimacy, common gambling rules, more equal conditions of competition, predictability and becoming an accepted and visible industry. This is considered positive for shareholders and the stock exchange, which increases the likelihood of the publicly listed online gambling companies joining. What is negative, from a business perspective, is the additional administration imposed on the companies, not least deriving from the aspect of gambling responsibility, the ambition to curb problem gambling, and from relatively extensive information requirements.

Another aspect of the regulation is that it will limit today's extensive and largely illegal marketing, in part by enhancing the ban on promotion. Marketing by the online gambling companies unregulated in Sweden is assessed to amount to SEK 2.3 billion. The marketing of other companies amounts to approximately SEK 1 billion.

Svenska Spel – competitive section and exclusive rights, etc.

Svenska Spel's net turnover in 2016 was approximately SEK 9 billion. In 2015, SEK 4.8 billion went to the public treasury. In 2016, SEK 1.9 billion came from online gambling. Svenska Spel's online section is increasing in 2016 by 14 per cent. Landbased gambling in the same period decreased by 3 per cent. Overall, this yields a net turnover that is unchanged.

According to the Inquiry's proposal, the future competitive section (Svenska Spel K) with licences will cover online and landbased sports betting, online casino, online poker and online bingo. Several of these gambling forms already exist today on the competitive section of the market. The future Svenska Spel K includes sports

gambling, which today constitutes 20 per cent of net turnover, SEK 1.8 billion, and online casino, which Svenska Spel does not currently offer but will do so in a licensing system.

It is thus one fifth of Svenska Spel's current turnover that is proposed to be placed in Svenska Spel K. In addition to this is Svenska Spel's planned online casino.

The Inquiry's proposal means that Svenska Spel's section with exclusive rights, etc. (Svenska Spel E) includes gambling on token gaming machines and licences for landbased casino games in designated premises (Casino Cosmopol) as well as lotteries, both land-based and online. This corresponds to approximately 79 per cent of Svenska Spel's net turnover.

The Inquiry calculates that the two sections of Svenska Spel might together reach a net turnover of SEK 10 billion three years after the Act's entry into force. With the same delivery share to central government as before, i.e. approximately 55 per cent, SEK 5.5 billion of this may go to central government.

Particular information on Svenska Spel's exclusive rights, etc.

The Inquiry's proposed Svenska Spel E, which corresponds to approximately 79 per cent of the company's current turnover, will have a shared exclusive right on lotteries together with the public interest associations and on essentially the same licence conditions. However, it is proposed that Svenska Spel will pay tax, which the public interest associations will not need to do according to the proposal.

Lotteries are deemed to be of great value to the public interest and there is no direct competition from online gambling companies or the equivalent, which means that there is also no need for channelling.

For token gaming machines, a continued exclusive right for Svenska Spel is proposed. The primary motive of the Inquiry is promoting responsible gambling and inhibiting gambling on illegal gaming machines. The channelling that can take place here and that is deemed desirable is that which goes from illegal gaming machines to token gaming machines. There is otherwise no need for channelling.

The marketing of gambling on token gaming machines for consumers will not be permitted. The Government can take other factors into consideration than a purely commercial gambling company can, which is of significance in this case.

The issue of token gaming machines is complex, and the Inquiry's assessment is that if more significant amendments are to be made, this should be investigated separately. The time for this Inquiry has not allowed this.

The Inquiry proposes that it shall only be permitted to grant a licence for landbased casino games in designated premises (Casino Cosmopol) to a state-owned company. The motive is to ensure that this will maintain responsible gambling, counteract crime, decrease gambling-related crime and limit social harm.

Horse-race betting and ATG

The Inquiry's proposal will include horse-race betting in the licensing system and in the competitive section. This means that ATG will become an operator like other gambling companies. These gambling companies may enter into agreements with the harness and horse racing organisations that own the courses and other infrastructure. The agreements are negotiated between the parties and are not a question for the Inquiry. As a consequence of the Inquiry's proposal, it is proposed that the Government withdraw from its involvement in ATG and equestrian sport in the form it has hitherto had.

The tax rate on net gambling revenue for horse-race betting is proposed to decrease from 35 to 18 per cent. With the current net turnover of approximately SEK 3.5 billion, this corresponds to a decrease of just under SEK 600 million. A total of SEK 1.6 billion of the current surplus proceeds goes to equestrian sport, primarily for its facilities.

With more gambling companies in competition, agreements between the sport and new gambling companies can be financed with an amount corresponding to ATG's possible decrease. This means that the net or revenues for the sport are assessed to be about the same as before re-regulation but with contributions from more operators.

It is assessed that ATG will have a decrease in its cost base of SEK 100–150 million, given that no other gambling company enters the market. If this is the case, ATG's market dominance will decrease correspondingly.

Factors that speak in ATG's favour and that have a constraining influence on competitors are both that the ATG brand is strongly associated with the sport and safe gambling and that its established products are in themselves very strong brands, as well as the gambling pool itself.

At the same time, ATG anticipates entering the other parts of the gambling market's competitive section, and this might offset some of the market loss in the equestrian area.

Re-regulation creates a new competitive situation for horse-race betting. ATG will lose a limited part of its market and can compensate for this by offering other games available on the competitive market, primarily online games. Horse-race betting is expected to have a minor net gain in the next few years, with online gambling increasing slightly more than the decrease in landbased gambling. Central government tax revenues will decrease by approximately SEK 100–150 million.

The public interest associations

The Inquiry's terms of reference state that it is of great importance that the non-profit, public interest organisations can continue to develop. Furthermore, the conditions for financing public interests shall continue to be good.

Several of the public interest associations, often connected to a popular movement, obtain a not insignificant part of their financing through games and lotteries. Approximately SEK 2 billion per year goes back to charity and non-commercial purposes.

The Inquiry proposes no major changes to the public interest associations. These associations will continue to be able to conduct lottery activities, both landbased and online, as well as landbased bingo on a partially protected market. These are proposed to remain exempt from tax. To the extent that the associations wish to operate gambling belonging to the competitive section of the market, the same conditions will apply to them as for other the gambling com-

panies on that section of the market. Thus entry to the competitive section of the market with tax exemption will not be possible.

Within the non-profit sector, this does not involve major revenues per organisation in relation to the other operators on the gambling market. This is true with the exception of the Swedish Postcode Association. The payout percentage for lotteries is low.

However, these are strategic revenues for civil society, so without these revenues civil society would probably be smaller and partially lose its independence. Representatives of civil society argue that this is money with a high societal and social yield.

The net turnover of the public interest associations' games and lotteries was SEK 3.9 billion in 2016, which is 17 per cent of the market. The Swedish Postcode Association accounted for SEK 2 billion or 53 per cent. The volume has increased in recent years, by 12 per cent in the period 2011–2016.

That this is a delimited sector with tax exemption and some oligopoly on lottery tickets and bingo does not mean that the sector would not be able to be exposed to external competition as regards the players. It is conceivable that other gambling companies will attract customers from these public interest lotteries and bingo. However, representatives of the sector believe that this risk is limited.

In conclusion, the Inquiry's assessment is that the public interest associations will hold their ground in the gambling market with a probable, but limited gain in the next few years.

At the same time, the Inquiry would like to flag up a measure of uncertainty regarding tax exemption as this might come into conflict with EU state aid regulations.

The EU essentially specifies four conditions for being able to deviate from the state aid regulations in cases like these. Firstly, a derogation is to be applied in a non-discriminatory manner. It shall also be in response to a pressing public interest, really function on the basis of its purpose and finally entail intervention no greater than that to which the public interest corresponds. The Inquiry leans towards tax exemption for the public interest associations in this case corresponding to the stated conditions, but recommends that the Government as soon as possible after the Inquiry's presentation makes a "pre-notification" to the European Commission in order receive a statement on the issue.

Landbased commercial gambling, etc.

The Inquiry believes that the current flat-rate model for the taxation of “restaurant casinos” and casino games on vessels in international traffic should be retained.

Here, the tax conditions are different to those proposed by the Inquiry for other sections of the gambling market. It is proposed that the tax be levied per gaming table at an amount of SEK 5,000. Like the winnings, the stakes are relatively low. If a tax rate of 18 per cent were to be applied, SEK 34 million more would be paid. Besides this, corporate tax of 22 per cent is paid. The Inquiry assesses this to be an effective order that fulfils its purpose. Nevertheless, this also has a state aid problem, and the Inquiry proposes that a pre-notification procedure with the European Commission also be initiated as soon as possible in order to find out if this is possible.

The division of Svenska Spel

As previously stated, the Inquiry proposes a division of Svenska Spel into a competitive section and a section with exclusive rights, etc.

Svenska Spel has a dominant role on the market, and a division of the company is deemed to be delicate for several reasons.

The general opportunities for Svenska Spel to compete with an unregulated payout percentage are considered good. This is because Svenska Spel is a large company with financial muscle and is now – like ATG – a strong and established brand, as are its products. A total of 48 per cent of those who gamble online have Svenska Spel as their first choice, despite the fact that Svenska Spel only has 22 per cent of the entire online gambling market.

Svenska Spel can derive advantage from being a well-known state operator with exciting games, which in addition to betting on sports, will now also be able to offer online casino and other games in competition with other companies.

The Inquiry presents and discusses different options for handling the division of Svenska Spel in conjunction with a re-regulation so that it takes place as smoothly as possible and also contributes to market balance and competitive neutrality. A state-owned gambling company operating in direct competition with others is, after all, essentially like any other gambling company. The Inquiry’s con-

clusion is that the best option would be to sell the competitive section. The Inquiry notes, however, that the choice here involves the taking of a purely political position and will have major consequences for both Svenska Spel and public finances. For this reason, the Inquiry submits no more concrete proposals concerning this.

In the Inquiry's assessment, as soon as the Gambling Act has entered into force, it is fundamental that the two sections be kept just as separate as if they were two different companies so as to avoid cross-subsidisation and the disruption of competitive neutrality. Possibly, there could be some measure of joint administration and certain common functions.

Some of the critical factors for the owner to particularly observe in the event of a sale are, for example, whether Svenska Spel's market share is to be limited initially, how the new ownership directives are to be designed, valuation of the company upon a sale, the social responsibility that should be taken for Svenska Spel's activities on Gotland and how the market entry of small companies can be promoted.

Regardless of whether or not a sale occurs, it is the Inquiry's assessment that, provided sufficient measures are taken with regard to the separation of Svenska Spel's two sections, there are good conditions for a market situation to arise that has an acceptable and functioning operator composition from the aspect of competition.

The design of the licensing system

The Inquiry's proposal means that those wishing to provide or arrange gambling in Sweden are to have a licence. However, for "registration lotteries", registration with the municipality is sufficient.

The principle means that customers, when cooperating with a licensed operator, are to be sure that they are dealing with a person or a company that meets a number of basic requirements that aim to protect customers and give them a fair and honest experience.

Those possessing or manufacturing certain gambling equipment are also to have a licence, as are those manufacturing, providing, installing or modifying software for games in connection with on-line gambling.

Which persons should then be the subject of approval? The Inquiry proposes that these should be the company's board, management and shareholders "with a qualifying holding", i.e. ownership corresponding to at least ten per cent.

The requirements that the Inquiry proposes be placed on applicants are

- that they have the insight, experience and organisation needed to operate the planned activities,
- that there is reason to assume that the planned activities will be operated in accordance with the law and other statutes regulating the activities, and
- that applicants are also otherwise deemed suitable for operating the planned activities. This assessment is to take into account the reputation and capital strength of applicants.

If a person in the company's management or board no longer meets the legal conditions, the Inquiry proposes that the person should immediately leave the management or the board.

There is an exception from the licensing obligation for games of skill, such as billiards, competitive bridge and chess or when stakes and winnings are insignificant or where the games take place in private forms with low stakes and are not of an organised or professional nature.

Spelmyndigheten

The Inquiry proposes that the name of Lotteriinspektionen be changed to Spelmyndigheten.

All licensing will be assumed by Spelmyndigheten, which is proposed to be given a significantly expanded right to issue regulations, this being largely a result of the new Act's character in terms of framework legislation.

The Authority is to be responsible for the uniform application of the Gambling Act and the Act (1982:636) concerning the Arrangement of Certain Forms of Gaming Machines, and for the appropriate supervision and control of compliance with the legislation, and

is to promote sound and secure development in the area of supervision.

Spelmyndigheten is thus to be responsible for the issuing of licences, permits and regulations pertaining to the Gambling Act and the Act concerning the Arrangement of Certain Forms of Gaming Machines.

Spelmyndigheten is to establish a council for gambling market issues, consisting of representatives of Spelmyndigheten, the Public Health Agency of Sweden, the Swedish Financial Supervisory Authority, the Swedish Consumer Agency, the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority.

Spelmyndigheten is to be the provider and administrator of a voluntary self-exclusion system that is binding on gambling companies.

Furthermore, the Authority is to be responsible for a national platform against the manipulation of sporting events with regard to betting. The platform is to include representatives of the government agencies and organisations determined by the Government.

The Authority assumes the licensing for which the Government is currently responsible with regard to Svenska Spel and ATG. The Inquiry's proposal significantly increases the number of licensees, which in turn increases the extent of supervisory activities. Compared with the current Lotteriinspektion, it is assessed that the staff needs to be expanded by 50 per cent, i.e. about 25 persons.

Gambling forms and risk, gambling responsibility measures and a self-exclusion register

Risk evaluation

The Inquiry highlights the connections between gambling forms and the risk of developing gambling dependency.

Several studies agree in stating that casino games, gaming machines for gambling for money (token gaming machines) and certain interactive games online are the most risky forms of gambling. These are also the most popular forms of gambling and those which show the greatest increase. They are characterised by the short time for each individual game. The shorter the time between stake, outcome

and the opportunity to gamble again in the same game, the higher the risk potential.

The Public Health Agency of Sweden's survey, Swelogs (The Swedish Longitudinal Gambling Study), shows that of those who gamble on games with a high risk potential (e.g. online gambling and gaming machines), seven per cent risk developing gambling dependency. The corresponding figure for games with a medium risk potential (e.g. sports betting and gambling on horses) is three per cent, and for games with a low risk (lottery tickets bought at an agent), just one per cent.

This type of social study is a way of attempting to assess risk and dangerousness. However, the studies are relatively blunt instruments as they are based on categories of games.

Instruments have been produced to classify the degree of dangerousness of a specific game, GAM-GaRD being an example. The weakness of these instruments is that they accommodate quite a lot of subjective elements that limit their validity.

A third way to assess the dangerousness of games is to use statistics on those who seek help for gambling problems. However, representativeness is problematic here.

The Inquiry notes that it is difficult to specify the dangerousness of games. Besides this, the "dangerous" games are already on the market and are the most attractive. The approaches described each have their deficiencies and should probably be used with caution. They could possibly complement each other to give a picture of risk conditions in the area.

The question is complicated by the fact that social and demographic factors also show links with problem gambling. Socio-economically vulnerable groups and the foreign-born run a greater risk of developing gambling dependency. Men and young people are other groups that more easily develop gambling problems compared with women and elderly people.

The Inquiry notes that it cannot be guaranteed that a new licensing system will not lead to an increase in gambling. Nor is it possible to establish that a licensing system would lead to an increase in problem gambling.

Gambling responsibility measures

Enhanced gambling responsibility is a cornerstone of the new regulation of gambling. To a large extent, this aims at the gambling companies whose undertaking will be significantly expanded by the Inquiry's proposal.

Under the Inquiry's proposal, gambling companies must take the measures necessary to prevent and reduce problem gambling where this is possible. Players are to receive correct information about how the game functions, about the risks of playing and how they can gamble responsibly.

One starting point according to the Inquiry is that the gambling company analyses information from each player, since divergent patterns in their gambling behaviour can lead to the early detection of problem gambling.

In addition to retaining the gambling age limit of 18 and the ban on granting credit for gambling, the Inquiry submits a number of proposals for enhancing gambling responsibility

- gambling companies must register and analyse each player's gambling behaviour,
- gambling companies are to be required to offer players the opportunity to set limits for their gambling in terms of game time and amount,
- gambling companies may not offer games to a player who does not have a satisfactory player profile with the game provider,
- gambling companies that assess a player's gambling to be risky, e.g. by the player having exceeded their own set limits, are to actively alert the player to this and give them opportunity to choose whether they want to continue playing,
- gambling companies are to have information regarding what help is available and how to contact this help,
- gambling companies are to ensure that game participants can exclude themselves from gambling until further notice or for a certain period. It shall only be possible to lift exclusion until further notice after 12 months,

- online gambling companies (i.e. those offering quick games such as online casino games, online bingo and games on computer-simulated machines) are to provide an opportunity for immediate exclusion – a panic button – easily visible on their websites. This exclusion is to be valid for 24 hours.

Self-exclusion register

The Inquiry proposes that *Spelmyndigheten* create and maintain a register of players who temporarily or permanently want to exclude themselves from gambling with all gambling companies. Players can choose to be entered in the register on the *Spelmyndigheten* website. Players are to give their explicit consent to being registered. The opportunity for exclusion applies to all games requiring players to be registered. The data in the register shall be subject to secrecy. All gambling companies receive continuous updates on the people in the register, which means that those registered can neither log in nor create a new registration for gambling. This also makes it possible to prevent advertisements being sent to the deregistered players.

Marketing

The Inquiry proposes that the Gambling Act contain basic provisions on marketing. Moderation is to be observed in the marketing of gambling to consumers. The assessment of whether marketing is moderate is to particularly observe that the marketing

1. in a correct and balanced manner presents the chances of winning so as not to create the impression that the chances of winning are greater than they actually are,
2. does not convey the image that gambling is socially attractive,
3. does not specifically target children or young people under the age of 18,
4. does not take place by using well-known people whereby it is suggested that their participation in gambling contributes to their social success,

5. does not convey the impression that participation in gambling is a solution to financial problems or can improve the player's social standing, and
6. does not convey the image that an offer of gambling is free of charge, free or the like, if this is not the case.

Marketing that contravenes the requirement of moderation is, in the application of Sections 5, 23 and 26 of the Marketing Act, to be considered unfair to consumers.

A ban on gambling advertising from companies that do not have a licence under the Gambling Act when this is required will be introduced in the Radio and Television Act (2010:696) with regard to television broadcasts, searchable teletext, on-demand television and radio broadcasts. Furthermore, a provision will be introduced in the Radio and Television Act entailing that a company, whose principal activity is to arrange and provide gambling and which does not have a licence under the Gambling Act when this is required, may not sponsor a programme in a television broadcast, searchable teletext, on-demand television or radio broadcast.

The provision in the Radio and Television Act on the ban against product placement is to be expanded to also apply to gambling products from a company that does not have a licence under the Gambling Act when this is required.

Marketing may not directly target gambling customers who have excluded themselves at their own request or have been excluded by the gambling company. Marketing may only directly target gambling customers who have terminated their gambling account if the gambling customer has actively approved this in connection with termination.

A gambling company that offers players a bonus for participating in gambling are at the same time to clearly and explicitly inform players of whether conditions and rules apply to the bonus. Where players avail themselves of the offer, all conditions and rules are to be easily accessible. The payment of a bonus is to be made as soon as possible after the condition has been met.

A bonus to an individual player may not be dependent on conditions other than those which are offered under the same circumstances to other players playing the same game.

A player is to have at least 60 days in which to meet any conditions that have been attached to the payment of a bonus.

Payout, tax and licence fees

The new regulation is intended to secure the financing of central government activities and public interests to as great an extent as possible. The demand for online gambling is to be channelled to safe and controlled offerings in a way that does not lead to an increase in gambling.

The Inquiry establishes that provisions on stakes, winnings and payout percentage for different games are central elements of gambling policy. For this reason, the Government should have a general right to issue regulations regarding these issues.

Payout

No ceiling on competitive gambling is currently proposed. With the market entry of the online gambling companies, the payout percentage – or the price of gambling – has become a competitive factor. The online gambling companies unregulated in Sweden today pay out significantly higher winnings than their Swedish counterparts. These more favourable conditions for players risk reducing the market shares of Swedish operators. The online gambling companies unregulated in Sweden have a payout of between 91 and 99 per cent.

In the Inquiry's assessment, a payout ceiling would risk a decrease in channelling.

For the games that the associations and Svenska Spel will be allowed to offer, and which may not be offered by other gambling companies on the market, a payout percentage is proposed that will be essentially the same for Svenska Spel and for the non-profit sector, amounting to a maximum of 50 per cent. This is in line with what the non-profit sector has proposed.

An amendment regarding payout percentage is also not proposed for gambling on token gaming machines and landbased casinos in designated premises, for which central government will retain an exclusive right. This is primarily because there is no need to channel such gambling.

In the debate, it has been argued that a lower price entails a greater risk of an increase in problem gambling. Against this, it could be argued that a lower price means that players win back more, with the net result being a reduction in their total gambling expenditure.

Studies of the factors that play a role in problem gambling have shown the payout percentage to be unimportant in relation to other factors. This has not even been on the list of the ten most important factors.

If there is no intervention, competition will push down prices until revenues just manage to cover costs so as to maintain the required rate of return. Besides the gambling companies' required rates of return, the size of the price reduction is controlled by the prevailing tax rate on gambling.

Tax rate and channelling

The Inquiry proposes a tax rate of 18 per cent on gambling in the competitive sector. The tax rate is to be calculated on net gambling revenue, i.e. the company's profit after paid winnings.

An important question is of course whether the desired channelling is achieved. In this regard, the tax rate plays an important role. Through a tax rate of 18 per cent and a regulation that does not entail an excessive administrative burden, the Inquiry anticipates a channelling degree on the competitive market of 90 per cent.

Attempts to forecast channelling have in most cases focused on the tax rate. As previously stated, there are also other significant factors, both negative and positive, that will be part of the basis for deciding whether or not a licence is to be sought. Compliance with the new regulatory framework entails a significant cost, as does the imposed limitation of market freedom. Information delivery, permits and "restrained" profit maximisation to curb problem gambling are to be added to the total cost base. There is probably also a psychological threshold effect. The tendency for a company to join the system rises rapidly when it perceives that "enough others" are choosing to join.

On the positive side of licensing and legislation, prominence is given to common gambling rules, predictability, greater legitimacy

and credibility. The online gambling companies become a visible and accepted industry.

The Inquiry's assessment is that a tax of 18 per cent on the gambling companies' profit from gambling is a well-balanced level that meets the requirements in the terms of reference pertaining to channelling, central government's continued financing opportunities and the need for strong consumer protection for Swedish players.

The Inquiry believes that the proposed consumer protection regulations are more ambitious than they are in, for example, Denmark, and in any case on a par with those in the United Kingdom. It is important that compliance with player protection is high among all gambling companies after a new gambling regulation has entered into force, and that the costs of implementing and investing in long-term consumer protection are not challenged due to the tax costs being considered too high. Against such a background, the Inquiry considers there to be reason for the tax burden on gambling companies not to exceed 18 per cent.

The Inquiry also proposes that players be liable for tax on winnings from gambling companies that allow participation in gambling in Sweden without a licence where this is required.

Licence and supervision fees

The Inquiry proposes that in principle all gambling companies pay a licence and supervision fee. The licences will be valid for a certain period. When determining the amounts, the guideline has been that the cost for the work invested by *Spelmyndigheten* in licensing and supervision is to be matched by licence and supervision revenues. The fees are based on the companies' turnover and the number of games involved. The licence fees in the competitive area vary from SEK 60,000 to SEK 700,000 and the annual supervision fees in the same area are between SEK 30,000 and SEK 1 million.

Sanctions

An effective system of sanctions is a prerequisite for the proposed Act to function as intended.

This is also associated with the companies that choose to operate under licence not being exposed to illegal competition from unlicensed gambling companies.

The following is fundamental to the penal provisions: a party that intentionally or through gross negligence provides (in Sweden), arranges (in Sweden) or otherwise facilitates (in Sweden) participation in gambling for persons resident or permanently staying here without a licence when this is required under the Gambling Act shall be sentenced for *unlawful gambling activities* to a fine or imprisonment of at most two years.

If the crime is gross, the penalty is imprisonment of at least six months and at most six years.

For the promotion of illegal gambling, i.e. a breach of the promotion ban, the Inquiry believes that the range of punishment should be significantly raised in relation to what is applicable today.

It is proposed that the range of punishment be the same as for the principal offence, i.e. from fines or imprisonment of at most two years or, if the crime is gross, imprisonment of at least six months and at most six years.

If a gambling company that has a Swedish gambling licence violates the Gambling Act, regulations or conditions issued by virtue of the Act, a sanction charge shall be imposed in the first instance. This can vary between SEK 5,000 and SEK 50 million. The sanction charge may not exceed ten per cent of the company's turnover in Sweden.

It is furthermore proposed that internet service providers be required to display a warning message when a visitor attempts to play on illegal sites. The message shall inform the visitor that the game provider does not have a licence in Sweden and is not under Swedish supervision.

The Inquiry does not propose the blocking of electronic communication to sites offering games that are not legal in Sweden.

It is proposed that the blocking of payment transactions between illegal gambling companies and players be considered. For reasons of competition, this should be introduced simultaneously by all concerned parties or payment transfer providers.

The provision of payment transfers will be criminalised with a range of punishment from fines or imprisonment of at most six months.

A new crime classification will be introduced, the offence of cheating at gambling (match-fixing and other types of manipulation of the outcome of a game). The offence shall be able to be imposed with a prison sentence of at most two years. If the offence has been committed intentionally and has been conducted systematically or on a major scale or has otherwise been of a particularly dangerous nature, it is classed as gross, resulting in imprisonment of at least six months and at most six years.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till spellag (2018:000)

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller spel om pengar. Sådant spel ska bedrivas på ett sätt som är sunt och säkert under statlig kontroll. Detta innebär att spel så långt möjligt ska kanaliseras till spelföretag med tillstånd i Sverige i form av licens.

Spelandet i Sverige ska hållas på en rimlig nivå. Därutöver ska spellagen tillämpas så att

1. spelen får ett högt konsumentskydd,
2. det råder hög säkerhet i spelen,
3. de negativa konsekvenserna av spelande begränsas, och
4. spel inte används som stöd i kriminell verksamhet.

2 § Lagen tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, anordnas i Sverige eller annars i Sverige möjliggör deltagande från personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här.

3 § Lagen tillämpas också på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett om fartyget eller luftfartyget är på eller utanför svenskt territorium.

Utän hinder av 2 § tillämpas inte lagen på utländska luftfartyg som inte flyger till eller ifrån svenska flygplatser.

4 § Lagen gäller inte svenska statens premieobligationslån och vad-hållning på det framtida värdet av finansiella aktiviteter.

Den tillämpas inte heller på automatspel som inte ger vinst eller bara ger vinst i form av frispel. Föreskrifter om sådant automatspel finns i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

5 § För att tillhandahålla eller anordna spel med vinster som har ett penningvärde krävs licens, om inte annat följer av denna lag eller annan lagstiftning.

Licens krävs dock inte för spel

1. där sannolikheten att vinna baseras helt på skicklighet,

2. där deltagande inte kräver betalning av en insats,

3. som anordnas av en sådan sammanslutning som avses i 5 kap. 1 § och där värdet av varje insats uppgår till högst 1/4000 prisbasbelopp, vinsten endast utgörs av varor, värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/6 prisbasbelopp och gäller landbaserat lotteri som bedrivs inom en kommun och anordnas i samband med en tillställning eller en sammankomst som en sådan sammanslutning anordnar eller deltar i eller ett bingospel som sammanslutningen anordnar,

4. där värdet av varje insats uppgår till högst 1/4000 prisbasbelopp, vinsten endast utgörs av varor, värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 prisbasbelopp och gäller landbaserat lotteri som bedrivs inom en kommun och anordnas i samband med en offentlig nöjeställning, en offentlig tillställning till förmån för ett allmännyttigt ändamål, eller en allmän sammankomst för framförande av ett konstnärligt verk till förmån för ett allmännyttigt ändamål, eller

5. som sker landbaserat med låga belopp under privata former där det finns en nära inbördes gemenskap mellan deltagarna och som inte har en organiserad eller professionell prägel.

6 § Utöver vad som anges i 5 § första stycket finns ytterligare krav på licens enligt bestämmelserna i 11 kap.

7 § Pyramidspel är förbjudet. Med pyramidspel avses ett arrangemang med pyramidstruktur där

1. deltagande kräver en insats av ekonomiskt värde,

2. det ställs i utsikt att deltagarna ska få möjlighet till ekonomisk vinning, och

3. denna vinning huvudsakligen härrör från insatser från deltagare som efterhand deltar i arrangemanget.

8 § Bestämmelser om vissa skyldigheter för den som driver verksamhet enligt denna lag finns i lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Vissa bestämmelser om skatt finns i lagen (2018:000) om skatt på spel och lagen (2018:000) om skatt på vissa spelbord.

2 kap. Definitioner

1 § Med spel avses i denna lag lotterier, kombinationsspel och vad-hållning.

Med onlinespel avses spel mellan en spelare och en spelanordnare genom användning av elektroniska kommunikationsmedel. Med landbaserat spel menas spel som sker mellan en spelare och en spelanordnare eller dennes ombud vid ett fysiskt möte. Om det i lagen inte anges att det är fråga om onlinespel eller landbaserat spel avses båda dessa.

2 § Med spelföretag avses den fysiska eller juridiska person som har licens att tillhandahålla och anordna spel enligt denna lag.

3 § I denna lag avses med

1. *affärssystem*: elektroniska system som används av spelföretag eller för ett spelföretags räkning som stöd i spelverksamheten utan att utgöra en del av spelsystemet,

2. *bingo (landbaserad)*: lotteri som förutsätter att deltagaren är närvarande på spelplatsen och där köper en bingobricka, där vinstmöjligheterna är beroende av om de nummer som dras sammanfaller med numren på bingobrickan, och där deltagaren genast gör anspråk på sin vinst,

3. *bingo (online)*: lotteri där deltagaren köper virtuella brickor och där vinstmöjligheterna är beroende av om de nummer som dras sammanfaller med numren på bingobrickan,

4. *datorsimulerad automat*: värdeautomatspel som anordnas online,

5. *dragningsutrustning*: mekanisk eller annan icke-elektronisk utrustning som används av spelföretag eller för ett spelföretags räkning för att fastställa utfall i spel,

6. *insats*: betalning för att få delta i spelet. Som insats räknas inte betalning i ett kombinationsspel i periodisk skrift, radio eller tv där spelet inte är huvudinnehållet och där betalningen sker genom en informations- och innehållsbaserad tjänst med integrerad betalning eller genom en mobil betalningslösning där betalningen inte överstiger 1/3000 prisbasbelopp per telefonnummer och dag,

7. *kasinospel*: roulettspel, tärningsspel, kortspel inkluderande kortspel som utgör kombinationsspel och liknande spel,

8. *kombinationsspel*: aktiviteter där en deltagare har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna baseras på en kombination av skicklighet och slump,

9. *lokalt poolspel*: lotteri på hästar som anordnas i en kommun där hela eller delar av vinsten beror på storleken av de totala insatserna eller när vinsten delas mellan vinnarna,

10. *lotterier*: aktiviteter där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna helt baseras på slumpen,

11. *penningautomat*: en fysisk automat som betalar ut vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen,

12. *spelprogramvara*: den del av programvaran som tillhandahåller den grundläggande strukturen för spelsystemets funktion (plattformen), tillämpningsprogram för spelet och andra program som typiskt sett används vid onlinespel,

13. *spelsystem*: elektroniska system som används av spelföretag eller för spelföretags räkning för

a) registrering, lagring, bearbetning, delning, överföring eller inhämtning av spel, kundinformation eller kundhistorik,

b) generering, överföring eller behandling av slumpetal, eller

c) lagring eller behandling av utfall i spel.

Detta inkluderar alla in- och utgångspunkter till systemet, liksom alla andra gränssnitt med affärssystem eller spelarens utrustning,

14. *spread betting*: särskild vadhållning där spelaren ska förutsäga ett resultat inom ett visst intervall. I vilken grad spelaren har rätt eller fel bestämmer storleken på spelarens vinst eller förlust,

15. *vadhållning*: aktiviteter där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där man satsar på utfallet av en framtida händelse eller på att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden,

16. *varuspelsautomat*: en fysisk automat som betalar ut vinst i form av varor och där vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen,

17. *vinståterbetalningsprocent*: den procentandel av insatsernas värde som vinsterna sammanlagt ska motsvara, och

18. *värdeautomat*: en fysisk automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spel-polletter eller liknande och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen.

4 § Med prisbasbelopp avses i denna lag prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

3 kap. Licensgivning

Prövning av ansökan

1 § Licens meddelas av Spelmyndigheten, med undantag av sådana lotterier som kräver registrering enligt 5 kap. 9 §. Sådan registrering meddelas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

2 § Varje spelföretag ska utse en kontaktperson som Spelmyndigheten kan kommunicera med under ansökningsförfarandet och under licensens giltighetstid.

Förutsättningar för licens

3 § Licens enligt denna lag kan endast ges till ett spelföretag som kan antas bedriva verksamheten på ett sätt som är sunt och som svarar för att spelet är lämpligt ur allmän synpunkt.

4 § Licens får ges till en fysisk person som är bosatt, eller om det är en juridisk person som är etablerad, i landet eller i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Licens kan också ges till en fysisk person eller en juridisk person utanför EES om

sökanden har utsett en representant för verksamheten som Spelmyndigheten har godkänt enligt 10 §.

5 § Den som är underårig, i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte få licens att tillhandahålla och anordna spelverksamhet. Detsamma gäller den som har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud. För en juridisk person gäller dessa krav den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess styrelse eller ledning.

6 § Licens ska ges, om

1. sökanden bedöms ha den insikt, erfarenhet och organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten,

2. det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med lagen och andra författningar som reglerar verksamheten, och

3. sökanden också i övrigt bedöms lämplig för att driva den planerade verksamheten.

7 § Vid bedömningen av om sökanden i övrigt är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas.

Krav på ägare och ledning

8 § För en juridisk person gäller kravet på lämplighet den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess styrelse eller ledning.

Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 5 a § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

Om en person i verksamhetens styrelse eller ledning inte längre uppfyller förutsättningarna enligt lagen ska personen genast utträda ur styrelsen eller ledningen.

9 § Ett spelföretag ska omedelbart och senast inom fjorton dagar anmäla till Spelmyndigheten om förändringar sker i den krets som anges i 8 §.

Godkänd representant och licensansvarig m.m.

10 § En utsedd representant enligt 4 § ska godkännas av Spelmyndigheten. Representanten ska för ett godkännande uppfylla de krav som anges i 6 § och kravet på anseende i 7 §.

11 § En godkänd representant ska om det är en fysisk person vara bosatt i Sverige och om det är en juridisk person vara etablerad i Sverige. Hos en juridisk person som är en godkänd representant ska det finnas en eller flera personer som är licensansvariga. En godkänd representant som är en fysisk person ska på samma gång vara licensansvarig.

12 § Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara licensansvarig. Det samma gäller den som har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

13 § Den som är licensansvarig har ett särskilt ansvar för att licenstagarens verksamhet utövas i enlighet med de föreskrifter som gäller för licensen. Spelföretaget ska därför utfärda en fullmakt för den licensansvarige att i alla frågor, som rör verksamheten enligt licensen, företräda spelföretaget inför svenska myndigheter, handla på spelföretagets vägnar samt motta stämning för spelföretaget eller genom annan tala och svara för detta.

14 § Ett spelföretag ska till Spelmyndigheten omedelbart och senast inom fjorton dagar anmäla när en godkänd representant byts ut eller upphör att vara representant för spelföretaget.

15 § Om det finns särskilda skäl får Spelmyndigheten vid prövningen av en licensansökan begära personlig inställelse av de som anges i 4, 8, 10 och 11 §§.

Tid och villkor för licens

16 § En licens enligt denna lag ska avse en viss tid. Licens får ges för högst fem år.

Spelmyndigheten får förena en licens med villkor för licensens utövande. Denna möjlighet ska finnas både i samband med licensgivningen och under licensens giltighetstid.

17 § Vid beviljande av licens enligt 4–9 kap. ska Spelmyndigheten i beslutet ange vilka spel licensen omfattar.

Ett spelföretag får hos Spelmyndigheten ansöka om att ändra sin licens. Ändringen ska godkännas av Spelmyndigheten. Om ändringen innebär att det krävs en licens av annat slag än den gällande eller om ändringen annars är synnerligen omfattande får Spelmyndigheten besluta att det krävs en ny ansökan om licens.

Internationellt samarbete

18 § Licens för spel enligt 4 kap. 1 §, med undantag för landbaserat kasino i därför avsedd lokal och värdeautomater, 6 kap. 1 § och 7 kap. 1 § denna lag får omfatta internationellt samarbete med organisation eller företag i annat EES-land. Förutsättningen för sådant samarbete är att spelföretagets samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller eller anordnar spel som möjliggör deltagande från Sverige utan att ha licens för detta enligt denna lag.

19 § Möjligheten att samarbeta internationellt enligt 18 § förutsätter att

1. Spelmyndigheten godkänt samarbetet efter en prövning av om spelet kan antas bedrivas på ett sunt och säkert sätt,

2. spelföretaget svarar för att den internationella samarbetspartnern uppfyller

a) de tekniska krav som har fastställts enligt 16 kap., och

b) kraven i lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller likvärdiga krav som garanterar att motsvarande skydd mot penningtvätt och finansiering av terrorism uppnås.

4 kap. Statligt spel

1 § Licens för att tillhandahålla och anordna spel på landbaserade kasinon i därför avsedd lokal, värdeautomater och lotterier förutom bingo, får endast ges till ett företag som ägs av staten. Vad som nu sagts hindrar dock inte att licens ges till lotterier för allmännyttiga ändamål enligt 5 kap. 1 och 2 §§ eller i de fall som anges i 6 kap. 1 § andra stycket och 7 kap. 1 § tredje stycket.

2 § Ett statligt företag som har licens enligt detta kapitel kan inte få licens till andra spel enligt denna lag.

3 § Försäljning av lotterier enligt detta kapitel får inte ske med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller dess ombud och som hanteras av spelaren själv.

Landbaserade kasinon i därför avsedd lokal

4 § På ett kasino får det tillhandahållas och anordnas kasinospel och spel på värdeautomater.

5 § Det får finnas högst fyra kasinon.

6 § Spelföretaget ska övervaka kasinospelen och lokalerna med hjälp av kameror i syfte att förebygga, förhindra och avslöja brott samt som hjälpmedel vid tvistlösning.

7 § Spelföretaget ska föra ett register över besökarna på kasinot i syfte att förebygga och avslöja brott. Registret får föras med hjälp av automatiserad behandling.

Registret ska innehålla uppgift om besökarens namn, personnummer eller annat identifieringsnummer och postadress. Det ska också innehålla ett fotografi av besökaren samt uppgift om tidpunkt för besöket.

Värdeautomatspel

8 § Licens att anordna spel på värdeautomater utanför kasinon i därför avsedd lokal får ges, om

1. spelet anordnas i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller i samband med landbaserad bingo,

2. högst fem värdeautomater placeras på varje spelplats,

3. värdeautomaterna kan kontrolleras genom elektroniska kommunikationsmedel,

4. varje värdeautomat förses med tillståndshavarens namn eller något annat kännetecken,

5. det kan antas att värdeautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, och

6. det kan antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet ska bedrivas.

Innan Spelmyndigheten meddelar beslut om licens till spel på värdeautomater enligt första stycket 1 ska berörd kommun ges tillfälle att yttra sig.

9 § För värdeautomater som är placerade i bingohallar gäller att avkastningen på dessa inte får vara högre än avkastningen på det bingo-spel som bedrivs i hallen.

Vid beräkning av avkastningen på värdeautomatspelet som anges i första stycket är det den andel som tillfaller det spelföretag som anordnar det landbaserade bingospelet enligt gällande avtal med statliga spelföretaget som ska beaktas.

10 § Det får ges licens enligt 8 § till högst 7 500 värdeautomater, varav högst 500 stycken får placeras hos spelföretag med licens till landbaserad bingo.

5 kap. Spel för allmännyttiga ändamål

1 § Licens att anordna och tillhandahålla spel enligt detta kapitel får lämnas till en juridisk person som är en ideell förening eller ett registrerat trossamfund och som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet,

2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,

3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och

4. för sin verksamhet behöver intäkter från spel.

Licens får lämnas också till en annan juridisk person än en sådan som anges i första stycket eller till en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet, om det finns särskilda skäl för det.

2 § En licens enligt 1 § får ges till spel till förmån för allmännyttiga ändamål men får inte avse följande spelformer

1. kasinospel,
2. vadhållning,
3. kombinationsspel,
4. bingo online,
5. penningautomater
6. värdeautomater, och
7. datorsimulerade automater.

3 § Licens att anordna ett spel enligt 1 § får ges, om

1. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller där spelet bedrivs, och

2. det kan antas att spelet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.

Kravet enligt första stycket 2 på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

4 § Licens till landbaserad bingo får ges till en sådan sammanslutning som avses i 1 §, om

1. vinstplanen anslås i spellokalen, och

2. det kan antas att bingon kommer att ge sammanslutningen skälig avkastning, om det inte finns särskilda skäl för annat.

Förekommer det spel på värdeautomater enligt 4 kap. 8 § i spellokalen ska vid bedömningen enligt första stycket 2 även den avkastning som sådant spel kan antas komma att ge sammanslutningen beaktas.

5 § Vid prövning av frågor om licens enligt 4 § ska särskild hänsyn tas till sammanslutningens behov av inkomster från bingo för sin verksamhet.

Om utrymmet för bingo på marknaden är begränsat ska vid bedömningen av behovet av inkomster från bingo hänsyn främst tas till omfattningen av ungdomsverksamheten i sammanslutningar vars ändamål naturligen kan förenas med ungdomsverksamhet. Företrädere ska dessutom ges sammanslutning som bedriver verksamhet som främjar förståelsen för och underlättar anpassningen av funktionshindrade barn och ungdomar i samhället.

6 § Efter särskilt beslut av Spelmyndigheten får en eller flera licensstagare enligt 4 § anordna sammankoppling av spel på bingo som ska bedrivas i flera län.

7 § Försäljning av spel enligt detta kapitel får, med undantag av spel enligt 4 §, inte ske med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller dess ombud och som hanteras av spelaren själv.

Lokalt poolspel

8 § Vid prövningen av licens att tillhandahålla och anordna lokalt poolspel på hästar gäller inte förutsättningarna enligt 3 kap. 6–8 §§. En sådan licens meddelas för ett specifikt antal tävlingar per år.

Registreringslotterier

9 § En sådan sammanslutning som avses i 1 § och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun får efter ansökan om registrering till en kommun anordna och tillhandahålla sådana spel som kan ges licens enligt 1 §, med undantag för lotteri i form av lokalt poolspel på hästar i 8 §, om

1. lotterierna bedrivs bara inom den eller de kommuner där sammanslutningen är verksam,
2. lotterierna inte bedrivs från en fast försäljningsplats som tillhandahålls av ett serviceföretag,

3. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och

4. det för lotterierna finns en utsedd kontaktperson.

10 § En registrering enligt 9 § ska avse en viss tid. Registrering får ges för högst fem år åt gången. Kommunen får förena en registrering med villkor. Denna möjlighet ska finnas både i samband med registrering och under registreringen glitighetstid.

11 § Vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter enligt 9 § gäller inte vad som sägs i 7 § om utrustningen inte är försedd med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne.

6 kap. Onlinespel

1 § Licens att tillhandahålla och anordna onlinespel får omfatta kasinospel, bingo och datorsimulerade automater.

En licens till onlinespel enligt första stycket får även omfatta lotteri, under förutsättning att lotteriet anordnas som ett tillägg till onlinespelet.

2 § Vid onlinespel är det inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som ägs av spel företaget eller dess ombud.

7 kap. Vadhållning

1 § Licens kan ges för att tillhandahålla och anordna vadhållning.

Licens får också ges för vadhållning rörande utfallet på elektroniskt simulerade sporthändelser.

En licens till vadhållning får omfatta lotteri för att avgöra avbrutna vadhållningsobjekt eller om lotteriet endast erbjuds som tilläggs spel till vadhållningen.

2 § En licens enligt 1 § får inte avse vadhållning på utfallet i lotterier som tillhandahålls eller anordnas av ett spelföretag utan dess medgivande, evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år eller spread betting. En sådan licens får inte heller avse vad-

hållning på händelser eller evenemang som kan uppfattas som stö-
tande eller ur allmän synpunkt uppfattas som olämpliga.

3 § Vid vadhållning är det inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin
insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhanda-
hålls av spelföretaget eller dess ombud.

8 kap. Landbaserat kommersiellt spel

1 § Licens att tillhandhålla och anordna landbaserat kommersiellt
spel får omfatta kasinospel inkluderande kortspel i turneringsform
och spel på varuspelsautomater.

Kasinospel

2 § Licens till sådant kasinospel som avses i 1 §, med undantag för
kortspel i turneringsform, får ges om spelet anordnas i samband med

1. en offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande
anläggning, eller

2. hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns
serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller om det ändå
kan antas att spelet utan olägenhet kan anordnas i samband med
verksamheten.

Varuspelsautomater

3 § Licens till spel på varuspelsautomater enligt 1 § får ges, om

1. spelet anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i
form av tivoli eller liknande,
2. varje automat förses med spelföretagets namn,
3. det kan antas att automaten inte kommer att användas för
något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, och
4. det kan antas att god ordning kommer att råda inom den lokal
eller den plats där spelet ska bedrivas.

4 § En vinst som betalas ut i samband med spel på en varuspelsautomat får inte lösas in mot en annan vara eller mot kontanter av

1. spelföretaget,
2. den som innehar den plats där lotteriet tillhandahålls,
3. den som bedriver näringsverksamhet där, eller
4. ombud för sådana som avses i 1–3.

Kortspel i turneringsform

5 § Licens till kortspel i turneringsform enligt 1 § får ges om

1. minst 8 och högst 48 spelare deltar i turneringen,
2. det på spelplatsen inte förekommer annat spel om pengar som omfattas av denna lag,
3. ingen teknisk utrustning används av spelarna i samband med spelet,
4. endast personer som fyllt 18 år vistas på spelplatsen,
5. god ordning råder på spelplatsen, och
6. anordnaren eller funktionärer inte deltar i spelet.

6 § En licens till kortspel i turneringsform enligt 5 § får avse högst två år och som högst två turneringar per dag. Licensen ska även ange det totala antalet turneringar som får anordnas och på vilken plats spelet får ske.

7 § Ett spelföretag med licens som innefattar rätt att anordna kasinospel online får ensamt eller tillsammans med annat sådant spelföretag ansöka om licens att anordna en årlig landbaserad turnering i kortspel. Licensen ska även ange på vilken plats turneringen får ske.

För att en licens enligt första stycket ska beviljas gäller utöver de förutsättningar som anges i 5 § 2–6 att

- a) antalet spelare inte överstiger 10 000 personer,
- b) värdet av varje spelares insats i turneringen uppgår till högst 1/8 prisbasbelopp,
- c) högst 25 prisbasbelopp av vinstpotten tillfaller en spelare,
- d) högst 20 procent av spelarnas insatser täcker spelföretagets kostnader i samband med turneringen, och
- e) högst 50 procent av vinstpotten utgörs av andra medel än av spelarna gjorda insatser.

8 § Vid anordnade av kortspelsturnering får inga andra avgifter än insatsen tas ut. Insatsen får inte betalas med kontanter och ska betalas innan kortspelsturneringen startar. Inte heller vinster får utbetalas kontant.

Övriga bestämmelser

9 § Innan Spelmyndigheten fattar beslut om licens till spel enligt 2 och 5–7 §§ ska berörd kommun och Polismyndigheten få tillfälle att yttra sig.

9 kap. Spel på fartyg i internationell trafik

1 § Licens att tillhandahålla och anordna spel på fartyg i internationell trafik får omfatta

1. kasinospel, och
2. spel på penning- och värdeautomater.

2 § För fartyg i internationell trafik gäller bestämmelserna i 11 kap. 6 § om krav på licens för innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater.

3 § Föreligger det en överenskommelse mellan Sverige och annan stat rörande spel på fartyg i internationell trafik gäller bestämmelserna i den.

10 kap. Uppdragsavtal

1 § Ett spelföretag får uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i spelföretagets verksamhet enligt denna lag. Sådant uppdrag får ges om spelföretaget ansvarar för

1. den anförtrodda verksamheten mot kunden,
2. att verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och

3. att uppdraget inte väsentligt försämrar Spelmyndighetens möjligheter att övervaka att spelföretaget följer de regler som gäller för verksamheten.

2 § Särskilda bestämmelser för spelombud finns i 12 kap.

11 kap. Licens för spelprogramvara m.m.

1 § Den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för onlinespel ska ha licens.

2 § Spelprogramvara för onlinespel som används av spelföretag måste ha varit tillverkad av någon som har licens enligt 1 §. Sådan programvara måste också tillhandahållas av någon som har licens för detta. Den får endast installeras eller förändras av den som har en sådan licens.

3 § Den som har licens enligt 1 § får inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara till någon som tillåter spel från Sverige utan att ha licens för detta.

Licens för tillverkning av penning- och värdeautomater

4 § Penning- och värdeautomater får tillverkas bara av den som har licens för detta.

5 § Licens enligt 4 § kan ges till den som avser att ha yrkesmässig befattning med sådana automater och som uppfyller kraven i 3 kap. 3–8 §§, med undantag av kravet på kapitalstyrka i 3 kap. 7 §.

Licens för innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater

6 § Penning-, värde- och varuspelsautomater får innehas bara av den som har licens för detta.

Automater som anges i första stycket får dock innehas utan licens av

1. den som har licens att anordna spel på automater enligt denna lag,
2. den som har licens att tillverka automater enligt 4 §,
3. automatinnehavares dödsbo under en tid av längst ett år från dödsfallet,
4. automatinnehavares konkursbo längst intill dess konkursen har avslutats, eller
5. den som har fått sin licens att inneha automaten återkallad, till dess att tre månader har förflutit från det att beslutet om återkallel- sen vann laga kraft.

7 § Licens enligt 6 § kan ges till den som har yrkesmässig befattning med sådana automater och som uppfyller kraven i 3 kap. 3–8 §§, förutom kravet på kapitalstyrka i 3 kap. 7 §.

Om det finns särskilda skäl får innehavslicens också ges för musei- eller annan samlarverksamhet.

Införsel

8 § Införsel till landet av penning- och värdeautomater är tillåten endast för den som har rätt att enligt 6 § inneha sådan automat.

9 § I fråga om rätten att hantera oförtullade penningautomater, värdeautomater och varuspelsautomater gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

12 kap. Spelombud

1 § Med ombud avses den som säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster åt någon som har licens enligt denna lag.

2 § Sådan verksamhet som anges i 1 § får inte bedrivas på platser där det finns ett serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622). Detta gäller dock inte för spel på värdeautomater och spel på trav- och galoppbanor.

3 § För att ett spelföretag som omfattas av reglerna i lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska få tillhandahålla spel genom ombud, måste ombudet vara registrerat hos Spelmyndigheten. Anordnaren ska anmäla ombudet för registrering.

Anmälan ska innehålla

1. ombudets namn, adress samt personnummer, organisationsnummer eller motsvarande,

2. om ombudet är en juridisk person, dessutom namn, personnummer eller motsvarande samt adress för de som ingår i ombudets styrelse, är verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder ombudet, och

3. uppgifter som visar att de personerna som avses i 2 är lämpliga för en sådan uppgift eller, om ombudet är en fysisk person, att han eller hon är lämplig att tillhandahålla spel.

4 § När spelföretaget får kännedom om att förändringar har skett i förhållande till det som har anmälts enligt 3 § ska spelföretaget så snart det är praktiskt möjligt anmäla förändringen till Spelmyndigheten.

5 § Om anmälan uppfyller kraven i 3 § ska Spelmyndigheten registrera ombudet i ett särskilt register.

6 § Om spelföretaget begär det eller ombudet inte längre bedöms vara lämpligt ska Spelmyndigheten upphäva registreringen.

13 kap. Registrering av spelare

1 § Ett spelföretag ska registrera den som vill delta i spel. Endast fysiska personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige får registreras som onlinespelkunder.

2 § Vid registreringen ska spelkunden uppge namn, adress och personnummer eller motsvarande.

Spelföretaget ska kontrollera spelkundens identitet på ett betryggande sätt genom en tillförlitlig elektronisk identifiering eller motsvarande. En sådan kontroll kan också ske genom att spelkunden befinner sig på samma plats som spelföretaget eller dess ombud och

spelkundens identitet där kontrolleras genom uppvisande av identitetshandlingar.

Vill spelkunden ändra registrerade uppgifter ska identifiering ske på det sätt som anges i andra stycket.

3 § En spelare som köper lotter för viss tid (prenumerationslotteri) ska registreras med namn, adress och personnummer eller motsvarande. Krav på identifiering enligt 2 § krävs dock inte.

4 § Spel får inte ske förrän spelkundens identitet fastställts, om inte de förutsättningar om tillfälliga spelkonton som anges i 14 kap. 4 § föreligger.

Ett spelföretag ska fastställa en spelkunds identitet senast i samband med att den första utbetalningen till spelkunden görs.

Spel får inte ske förrän spelföretaget har kontrollerat att spelaren inte stängt av sig enligt 15 kap. 7 eller 8 §.

5 § Deltagande i onlinespel får inte medges innan spelkunden accepterat användarvillkor och spelregler.

14 kap. Spelkonton för onlinespel

1 § Ett spelföretag med licens till onlinespel ska, med undantag för sådant spel som anges i 13 kap. 3 §, till varje registrerad spelare upprätta ett spelkonto. En spelkund får bara ha ett aktivt spelkonto.

2 § När en registrerad spelkund loggar in på sitt spelkonto ska spelföretaget identifiera kunden på ett betryggande sätt.

3 § Alla ekonomiska transaktioner till och från spelkontot ska registreras. Spelföretaget ska ge spelkunden tillgång till information om spelkontots saldo, spelhistorik inklusive insatser, vinster och förluster, in- och utbetalningar samt övriga transaktioner. Sådan information ska vara tillgänglig för spelaren på spelkontot i minst 90 dagar.

På begäran av spelkunden ska spelföretaget ge ut ett kontoutdrag för spelkontot som utvisar alla transaktioner som skett på kontot de senaste tolv månaderna.

4 § Innan spelföretaget har kontrollerat de uppgifter som spelaren ska ange enligt 13 kap. 2 § kan ett tillfälligt spelkonto öppnas för spelaren.

Spelföretaget ska genast stänga ett tillfälligt spelkonto om det visar sig att spelaren har angett felaktig information vid registreringen. Detsamma ska gälla om spelaren inte på uppmaning av spelföretaget inom viss tid kompletterar eller ger in dokumentation för att styrka de uppgifter som lämnats vid registreringen.

Utbetalningar till spelaren får inte göras från ett tillfälligt spelkonto.

Ett tillfälligt spelkonto får inte upprättas till en spelare som finns i registret för självavstängning enligt 15 kap. 8 §.

5 § Ett spelföretag får bara ta emot betalningar till ett spelkonto från en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster.

Vid onlinespel får ett spelföretag inte ta emot kontanter som betalningsmedel.

6 § Ett belopp som betalas in av en spelare till ett spelkonto ska krediteras så snart spelföretaget har mottagit beloppet.

Vinster ska krediteras omedelbart på ett spelkonto.

7 § Ett spelföretag får inte tillåta överföringar av pengar, spelpolletter eller liknande mellan spelkonton.

8 § De medel som en spelare har inestående på ett spelkonto ska hållas avskilda från spelföretagets egna medel. Medel som en spelare har inestående på ett spelkonto ska inte kunna användas som täckning för krav mot spelföretaget.

Spelföretaget ska i sina allmänna villkor tydligt ange hur spelarnas pengar är skyddade i händelse av att spelföretaget hamnar på ekonomiskt obestånd.

9 § När ett spelkonto avslutas ska spelföretaget betala ut tillgodohavandet på spelkontot till spelkunden så snabbt som möjligt och senast inom fem vardagar efter att kontot har avslutats. Utbetalning av spelkontots tillgodohavande ska dock inte göras om de förutsättningar som anges i andra stycket föreligger.

Spelföretaget ska endast betala tillbaka vad som återstår av de insättningar som spelkunden har gjort om spelkontot avslutas på grund av att

1. spelkunden angett felaktiga uppgifter om sig själv, eller
2. spelkunden stängts av från spel på grund av misskötsamhet.

I de fall som anges i andra stycket ska eventuella vinster behållas av spelföretaget.

10 § Om ett spelföretag beslutat att avsluta ett spelkonto ska spelkunden informeras skriftligen om beslutet och grunderna för det. En kopia av beslutet ska ges in till Spelmyndigheten.

11 § Det är inte tillåtet för spelföretaget att ta ut en avgift för att spelkontot avslutas.

15 kap. Spelansvar

1 § Ett spelföretag har en långtgående skyldighet att iaktta försiktighet för att skydda spelarna mot överdrivet spelande och för att hjälpa spelare att minska sitt spelande när det finns anledning till det (omsorgsplikt). Ett spelföretag ska skriftligen i en handlingsplan redovisa hur denna omsorgsplikt ska genomföras.

2 § Ett spelföretag får inte tillåta någon som är under 18 år att delta i spelet. Detsamma ska gälla den som är ombud för spelföretaget.

Den som är under 20 år får inte ges tillträde till ett landbaserat kasino i därför avsedd lokal. Den som inte är känd eller inte legitimerar sig får inte heller ges tillträde till ett kasino.

Åldersgräns ska inte gälla för registreringslotterier eller spel som inte kräver licens eller registrering.

3 § Spel som säljs till konsumenterna ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder. Åldersgränsen för ett spel ska tydligt anges på platser där försäljning av spelet sker.

Särskilda bestämmelser för anställda

4 § Varje spelföretag ska ha rutiner som anger vilka anställda och uppdragstagare som inte får delta i spelföretagets spel.

5 § Ett spelföretag ska se till att anställda vid ett landbaserat kasino i därför avsedd lokal inte tar emot dricks. Förbudet att ta emot dricks omfattar inte anställda i spelföretagets restaurangverksamhet.

Kreditspel

6 § Det är inte tillåtet för ett spelföretag att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet. Detsamma gäller för den som är ombud för spelföretaget.

Köp av lotter för viss tid mot faktura ska inte ses som kredit enligt första stycket.

Självavstängning

7 § Spelföretag med licens enligt 4–7 kap. ska se till att registrerade deltagare i spel har möjlighet att stänga av sig från spel under viss tid, eller tills vidare. Avstängning tills vidare får hävas först efter tolv månader.

Spelföretag som tillhandahåller eller anordnar kasinospel online, bingo online och spel på datorsimulerade automater online ska på sin webbplats även erbjuda spelaren en möjlighet att göra en omedelbar avstängning som är gällande i 24 timmar (panikknapp). Denna panikknapp ska placeras väl synlig och vara åtkomlig från alla sidor på webbplatsen där kunden kan spela och på sidor där det finns uppgifter om kundkontot och spelansvar.

8 § Spelmyndigheten ska föra ett register över spelare som tillfälligt eller permanent vill stänga av sig för spel som kräver registrering hos alla spelföretag. En spelare kan bli uppförd i registret på Spelmyndighetens webbplats. Spelaren ska lämna sitt uttryckliga samtycke till att bli registrerad.

Marknadsföring

9 § Vid marknadsföring av spel till konsumenter ska måttfullhet iaktas. Vid bedömningen av om marknadsföringen är måttfull ska särskilt beaktas att marknadsföringen

1. på ett korrekt och balanserat sätt presenterar chanserna att vinna så att de inte skapar intrycket av att chanserna att vinna är större än de faktiskt är,

2. inte förmedlar bilden av spel som socialt attraktivt,

3. inte riktar sig särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år,

4. inte sker genom att använda välkända personer där det antyds att personernas deltagande i spel har bidragit till deras framgång,

5. inte förmedlar intrycket av att deltagande i spel är en lösning på ekonomiska problem eller kan förbättra spelarens sociala ställning, och

6. inte förmedlar bilden av att ett erbjudande om spel är gratis, fritt eller liknande om så inte är fallet.

10 § Marknadsföring som strider mot 9 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenter.

11 § Marknadsföring får inte riktas direkt till spelkunder som har stängt av sig på egen begäran eller blivit avstängda av ett spelföretag enligt 7 och 8 §§.

Marknadsföring får endast riktas direkt till en spelkund som sagt upp sitt spelkonto om spelkunden i samband med uppsägningen aktivt godkänt det.

12 § Ett spelföretag ska säkerställa att kommersiella meddelanden om spel innehåller tydlig information om lägsta ålder för att få spela.

På platser där spel bedrivs och i samband med kommersiella meddelanden om spel, med undantag för sådana meddelanden i radio, ska spelföretaget säkerställa att kontaktuppgifter anges till en organisation som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem. Kontaktuppgifterna ska vara tydliga och läsbara.

Sponsring

13 § När ett spelföretag ingår avtal om sponsring ska spelföretaget säkerställa att dess logotyper, spelprodukter eller speltjänster inte förekommer på kommersiella varor som är avsedda att användas eller bäras av personer under 18 år.

Bonusar m.m.

14 § Ett spelföretag som erbjuder en spelare en bonus för att delta i spel, ska på ett klart och tydligt sätt samtidigt informera spelaren om villkor och regler gäller för bonusen. Där spelaren tar del av erbjudandet ska alla villkor och regler vara lätt åtkomliga. Utbetalning av bonus ska ske så snart det är möjligt efter det att villkoren har uppfyllts.

Bonus till en enskild spelare får inte vara beroende av andra villkor än de som under samma förutsättningar erbjuds andra spelare som spelar samma spel.

En spelare ska ha minst 60 dagar på sig att uppfylla eventuella villkor som har knutits till utbetalning av en bonus.

15 § Spel ska utformas på ett sådant sätt att spelarna ges rättvisande förväntningar på sina vinstchanser. Det är inte tillåtet att särskilt utforma eller programmera spelen så att det ser ut som att spelaren är nära att vinna när så inte är fallet.

Vid gratisspel, provspel eller liknande ska vinstchansen framställas på ett korrekt och balanserat sätt. Ett sådant spel får inte ha ett annat slumpmässigt utfall än motsvarande spel med insatser.

Informationsskyldighet

16 § Ett spelföretag ska hålla all relevant information om spelet, inklusive spelets vinstmöjligheter och regler, lättillgänglig för spelare och myndigheter. Denna information ska vara på svenska språket.

Insatser och vissa gränser

17 § Vid spel ska spelaren aktivt ange och bekräfta sin insats.

18 § Vid onlinespel enligt 4–7 kap. är det obligatoriskt för spelaren att ange hur stora insättningar som kan göras per dag, vecka och månad. Vid spel på värdeautomater enligt 4 kap. 8 och 9 §§ ska i stället en förlusträns anges.

Vid alla onlinespel och vid spel på värdeautomater enligt 4 kap. 8 och 9 §§ ska spelaren också erbjudas möjligheten att begränsa sin inloggningstid.

Om spelaren vill ändra gjorda begränsningar för insättningar eller förluster ska ändringen gälla omedelbart om ändringen avser sänkning och tidigast efter 24 timmar om ändringen avser höjning. Har gränsen för insättningar eller förluster uppnåtts får nya medel tillföras spelarens konto först efter 24 timmar.

Kundtjänst

19 § Ett spelföretag ska ha rutiner och bemanning för hantering av klagomål och andra frågor rörande spelet.

Utbildning

20 § Ett spelföretag ska kontinuerligt utbilda ledning och personal, såväl egen som extern, som arbetar med marknadsföring, spelövervakning, försäljning och kundtjänst. Utbildningen ska syfta till att skapa medvetenhet och förståelse för riskerna med spel och vilka faktorer som påverkar spelarens spelbeteende.

De personer hos spelföretaget som har till uppgift att föra direkta samtal med spelare i spelansvarsfrågor ska ha en särskild utbildning för detta, eller jämförbar dokumenterad erfarenhet av sådana samtal.

Spelföretaget ska föra en förteckning över den personal som genomgått utbildning enligt första stycket.

21 § Det ankommer på spelföretaget att besluta om vilken modell för kontakt med spelaren som ska användas i de fall problemspelande identifierats eller misstänks.

22 § Utbildning enligt 20 § ska baseras på aktuell kunskap och forskning samt vara föremål för återkommande uppföljning.

Kontroll av spelbeteende

23 § Ett spelföretag ska på sin webbplats erbjuda ett verktyg (självttest) för att deltagaren ska kunna bedöma sitt spelbeteende. Verktöget ska placeras väl synligt och vara åtkomligt från alla sidor på webbplatsen där kunden kan spela och sidor där det finns uppgifter om kundkontot och spelansvar.

24 § Spelföretaget ska säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas, vilket omfattar att beakta och aktivt arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande.

Om ett spelföretag är skyldigt att registrera spelare enligt 13 kap. 1 § ska det också följa sådana spelares spelbeteende för att motverka problem med överdrivet spelande.

Kontrollrutiner

25 § Ett spelföretag ska ha rutiner för att upptäcka och motverka förekomsten av gärningar som omfattas av 20 kap. 6 § om spelfusk och andra överträdelser av användarvillkoren och spelreglerna.

Spelföretaget ska även möjliggöra för spelare att omedelbart kunna rapportera om sådant som anges i första stycket.

16 kap. Tekniska krav

1 § Ett spelföretag ska uppfylla de tekniska krav på spelsystem, affärssystem, dragningsutrustning, fysiska lotter och fysiska bingobrickor som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver. Detsamma gäller för de rutiner som ska tillämpas för spel- och affärssystem samt de uppgifter som finns i dessa system.

2 § Spelsystemet ska vara placerat i Sverige.

Spelmyndigheten får meddela undantag från kravet i första stycket om spelföretaget

1. har tillåtelse att erbjuda spel i ett annat land där en offentlig myndighet övervakar spelföretagets spelutbud och denna myndighet har ingått avtal med Spelmyndigheten om tillsyn av spelföretagets utbud av spel i Sverige, eller

2. kan ge Spelmyndigheten möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll av spelsystemet med hjälp av fjärråtkomst eller liknande.

3 § Ett spelföretags spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter ska kontrolleras, provas och certifieras av ett ackrediterat organ innan de får användas i spelverksamheten. Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om kontrollen, provningen och certifieringen.

4 § När ett spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning eller fysiska lotter har kontrollerats, provats och certifierats kan Spelmyndigheten när som helst beordra spelföretaget att utföra ytterligare kontroll, provning och certifiering. Omkostnaderna för detta ska betalas av spelföretaget.

5 § Ett spelföretag ska, om inte Spelmyndigheten beslutar om annat, spara alla uppgifter om driften av spelsystemet i minst fem år.

17 kap. Behandling av personuppgifter

1 § Detta kapitel gäller vid Spelmyndighetens och spelföretags behandling av personuppgifter enligt denna lag. Kapitlet gäller om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

2 § Personuppgifter ska behandlas så att spelkunders och övriga registrerades integritet respekteras.

Förhållandet till dataskyddsförordningen och kompletterande nationell lag (2018:000)

3 § Detta kapitel kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) när det gäller Spelmyndighetens och spel företags behandling av personuppgifter.

Kompletteringslagen (2018:000) gäller vid sådan behandling av personuppgifter inom Spelmyndigheten och för spelföretag om inte annat följer av detta kapitel eller av föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel eller annars av kompletteringslagen.

Personuppgiftsansvarig

4 § Spelmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag.

Ett spelföretag är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som spelföretaget utför enligt denna lag.

Ändamål

5 § Spelmyndigheten får i sin verksamhet behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. handlägga ärenden,
2. hantera självavstängningsregistret enligt 15 kap. 8 §,
3. registrera uppgifter som rör representanter, licensansvariga, kontaktpersoner och ombud,
4. registrera och hantera rapporter från spelföretagen om avvikande spelmonster och misstankar om matchfixning,
5. hantera frågor från allmänheten och lämna information i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde,
6. planera, följa upp och utvärdera verksamheten,
7. framställa statistik i fråga om verksamhet enligt 1 och 6,
8. skapa underlag för olika forskningsprojekt om spelproblem, och
9. lämna ut uppgifter till forskningsprojekt om spelproblem under förutsättning att såväl forskningen som behandlingen av uppgifterna

har godkänts enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och att forskningen bedrivs vid en myndighet.

Personuppgifter som behandlas enligt första stycket och som inte direkt pekar ut den registrerade får också behandlas för att ge tillgång till vägledande avgöranden.

6 § Ett spelföretag får i sin verksamhet behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. kontrollera kundens identitet och ålder,
2. upprätta spelkonton och fullgöra spelföretagets skyldigheter gentemot kunden i fråga om spelkonton,
3. kontrollera att spelkunden följer de villkor och regler som gäller för varje spel,
4. granska spelet för att upptäcka fusk, bedrägeri och annan brottslig verksamhet,
5. kontrollera och rapportera avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning till Spelmyndigheten,
6. granska och analysera uppgifter från upprättade spelarprofiler och varje spelkunds spelbeteende för att kunna vidta de skyldigheter som föreligger avseende spelansvarsåtgärder,
7. stänga av en kund från spel samt hantera uppgifter från Spelmyndigheten avseende det nationella självavstängningsregistret,
8. skapa underlag för olika forskningsprojekt om spelproblem, och
9. lämna ut uppgifter till forskningsprojekt om spelproblem under förutsättning att såväl forskningen som behandlingen av uppgifterna har godkänts enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och att forskningen bedrivs vid en myndighet.

Personuppgifter som får behandlas

7 § Spelmyndigheten får behandla endast sådana personuppgifter som behövs för de ändamål som anges i 5 §.

Ett spelföretag får behandla endast sådana personuppgifter som behövs för de ändamål som anges i 6 §.

Personuppgifter om lagöverträdelse enligt X kap. X § kompletteringslagen (2018:000) får behandlas av ett spelföretag om det är nödvändigt för ett sådant ändamål.

Sökförbud

8 § Känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) får inte användas som sökbegrepp. Detsamma gäller sådana personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelse som avses i artikel 10.

Utlämnande av uppgifter

9 § Om misstanke om brott framkommer efter närmare granskning och kontroll av ett spel får alla uppgifter som kan tyda på brott i samband med spelet lämnas till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Information till den registrerade

10 § Besked om att personuppgifter behandlas enligt 9 § får inte lämnas ut till den registrerade.

Behörighetstilldelning

11 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje anställd behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Bevarande av uppgifter

12 § När en personuppgift inte längre behövs för behandling enligt ändamålen i 5 och 6 §§ ska uppgiften tas bort om inget annat följer av denna lag, annan lag, förordning eller föreskrift.

En uppgift eller ett fotografi i ett register över besökare vid ett landbaserat kasino med en licens enligt 4 kap. ska bevaras i fem år från det att uppgiften eller fotografiet registrerats och därefter genast gallras.

18 kap. Tillsyn m.m.

Tillsynsmyndigheter

1 § Spelmyndigheten ska utöva tillsyn över de som är eller kan antas vara omfattade av denna lag och de villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen. Spelmyndighetens tillsyn omfattar dock inte sådana lotterier som avses i 5 kap. 9 § där tillsyn utövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

2 § Spelmyndigheten ska inom sitt verksamhetsområde också utöva tillsyn enligt lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

3 § Spelmyndigheten ska ha rutiner om och hur anställda och andra befattningshavare vid myndigheten får delta i spel som omfattas av denna lag.

Undersökningar och upplysningar

4 § För tillsynen får Spelmyndigheten förordna kontrollanter. En kontrollant och annan befattningshavare hos Spelmyndigheten i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om spel har rätt att:

1. få tillträde till fartyg, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där det bedrivs eller kan antas att spel bedrivs eller där utrustning för spel förvaras eller hanteras,
2. på begäran få de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen, och
3. få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

En kontrollant får även ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 20 kap. 12 §.

Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

5 § Spelmyndigheten ska i sin tillsynsverksamhet så långt det är möjligt samarbeta och utbyta information som har betydelse för tillsynen med svenska och utländska behöriga myndigheter.

6 § Om ett spelföretag ingår i en koncern ska de övriga företagen i koncernen lämna Spelmyndigheten de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten behöver för sin tillsyn över spelföretaget.

7 § Spelmyndigheten har rätt att förordna en eller flera revisorer att genomföra en revision av spelföretaget. Minst en av de av Spelmyndigheten förordnade revisorerna ska vara auktoriserad revisor. Spelmyndigheten får när som helst återkalla ett sådant förordnade och utse en ny revisor.

Revisorn har rätt till skäligt arvode från spelföretaget för sitt arbete. Storleken på arvodet bestäms av Spelmyndigheten.

Spelmyndigheten ska utfärda en instruktion för en revisor som förordnats av myndigheten. En revisor som förordnats av Spelmyndigheten ska oavsett stämmans anvisningar följa den instruktion som myndigheten har utfärdat.

8 § En revisor eller en särskild granskare ska omedelbart rapportera till Spelmyndigheten om han eller hon vid fullgörandet av sitt uppdrag i ett spelföretag får kännedom om förhållanden som

1. kan utgöra en väsentlig överträdelse av någon författning som reglerar företagets verksamhet,

2. kan påverka företagets fortsatta drift negativt, eller

3. kan leda till att revisorn avstyrker att balansräkningen eller resultaträkningen fastställs eller till anmärkning enligt 9 kap. 33 eller 34 § aktiebolagslagen (2005:551), 8 kap. 13 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, eller 29 eller 30 § revisionslagen (1999:1079).

Revisorn och den särskilde granskaren har en motsvarande rapporteringsskyldighet om han eller hon får kännedom om förhållanden som avses i första stycket vid fullgörande av uppdrag i spel-

företagets moderföretag eller dotterföretag eller i ett företag som har en likartad förbindelse med spelföretaget.

Kontrollköp

9 § I syfte att ge underlag för en dialog mellan Spelmyndigheten och ett spelföretag som tillhandahåller eller anordnar landbaserade spel om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges enligt 15 kap. 2 § får Spelmyndigheten genomföra kontrollköp. Vid ett sådant köp får Spelmyndigheten endast anlita en person som har uppnått den ålder som gäller för det aktuella spelet.

Ett kontrollköp får genomföras utan att spelföretaget eller dess ombud underrättas i förväg om kontrollköpet. Spelmyndigheten ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta spelföretaget om kontrollköpet.

10 § Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för Spelmyndigheten att vidta administrativa åtgärder enligt 11 och 22 §§.

Särskilda ingripanden

11 § Om ett spelföretag åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag, de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av denna lag ska Spelmyndigheten ingripa.

Spelmyndigheten ska då förelägga spelföretaget att inom viss tid vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen, ett förbud, en ändring av villkoren eller en anmärkning.

Om överträdelsen är allvarlig ska verksamhetens licens återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Spelmyndigheten får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om verksamheten gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot verksamheten och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

12 § När en anmälan enligt 3 kap. 9 § kommer in ska Spelmyndigheten kontrollera att de krav som uppställs i 3 kap. är uppfyllda. Sådana kontroller får också göras löpande under licenstiden.

Om verksamheten drivs av en fysisk person och om de krav som anges i 3 kap. inte är uppfyllda, får Spelmyndigheten återkalla spelföretagets licens.

Om verksamheten drivs av en juridisk person och om de krav som anges i 3 kap. inte är uppfyllda, får Spelmyndigheten förelägga den juridiska personen att göra rättelse. Om rättelse inte görs får Spelmyndigheten återkalla licensen.

Om det är en innehavare som avses i 3 kap. 8 § andra stycket som inte uppfyller kravet på lämplighet i 3 kap., får Spelmyndigheten förelägga innehavaren att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat eller, om innehavaren är en juridisk person, att entlediga den i dess styrelse eller ledning diskvalificerade personen.

13 § Spelmyndigheten ska när en anmälan enligt 3 kap. 14 § ges in kontrollera om spelföretaget har en representant som uppfyller kraven för godkännande enligt 3 kap. Sådana kontroller får också göras löpande under licenstiden.

Om en tidigare godkänd representant inte längre uppfyller kraven för godkännande ska godkännandet återkallas. Ett beslut om återkallelse av ett godkännande gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

14 § Spelmyndigheten ska återkalla en licens om ett spelföretag

1. har fått licensen genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,

2. inte inom ett år från det att licensen beviljades har börjat driva sådan spelverksamhet som licensen avser,

3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som licensen avser,

4. har förklarat sig avstå från licensen, eller

5. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att bolaget ska tvångslikvideras.

I fall som avses i första stycket 1–3 får i stället varning meddelas, om det är tillräckligt.

15 § Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

16 § Om det finns sannolika skäl för återkallelse i ett ärende enligt 11 § får Spelmyndigheten återkalla licensen fram till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt. Detta gäller dock endast om det behövs för att trygga konsument säkerheten eller det annars är nödvändigt från allmän synpunkt.

Ett beslut enligt första stycket gäller i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl får beslutets giltighet förlängas en gång med ytterligare högst sex månader.

Betalningsblockering och andra ingripanden

17 § När det gäller sådana betalningstransaktioner som anges i 20 kap. 5 §, får regeringen meddela föreskrifter om skyldighet för betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster att avvisa betalningsordern där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskods system.

Spelmyndigheten får beträffande sådana betalningstransaktioner som avses i första stycket begära att betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster blockerar elektroniska betalningstransaktioner till och från bestämda kontonummer.

18 § Frågor om att blockera en sådan betalningsförmedling som anges i 17 § andra stycket prövas på begäran av Spelmyndigheten av den förvaltningsrätt inom vars domkrets myndigheten är belägen. Mål om sådana blockeringar ska prövas skyndsamt.

19 § En internetleverantör är skyldig att på uppmaning av Spelmyndigheten upprätta ett varningsmeddelande för domänadresser som erbjuder spel utan licens i Sverige. Meddelandet ska informera besökaren om att spelanordnaren saknar licens i Sverige och inte står under svensk tillsyn.

20 § Spelmyndigheten får i övrigt meddela de förelägganden och förbud som behövs för att spellagen eller föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Är det osäkert om en verksamhet omfattas av lagen, får Spelmyndigheten förelägga den som utövar verksamheten att lämna de upp-

gifter om verksamheten som behövs för att bedöma om lagen är tillämplig.

Förelägganden och förbud

21 § Spelmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande, förbud, varning eller återkallelse enligt denna lag ska gälla omedelbart.

Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Ett sådant beslut mot en kommun får dock inte förenas med vite.

Sanktionsavgift

22 § Om ett spelföretag som driver verksamhet enligt denna lag har fått anmärkning eller varning enligt 18 kap. 11 §, får Spelmyndigheten besluta att företaget ska betala en sanktionsavgift.

Avgiften tillfaller staten.

23 § Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av spelföretagets omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

Om överträdelsen har skett under spelföretagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfällig, får omsättningen uppskattas.

För ett spelföretag som även driver annan verksamhet än den tillståndspliktiga enligt denna lag ska omsättningen enligt första stycket avse endast verksamheten i Sverige.

24 § När sanktionsavgiftens storlek beslutas, ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.

25 § Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Förseningsavgift

26 § Om ett spelföretag inte i tid lämnar de upplysningar som det är skyldigt att lämna enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag får Spelmyndigheten besluta att spelföretaget ska betala en förseningsavgift på högst 100 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

Verkställighet av sanktionsavgift och förseningsavgift

27 § Sanktionsavgiften eller förseningsavgiften ska betalas till Spelmyndigheten inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

28 § Spelmyndighetens beslut om sanktionsavgift eller förseningsavgift får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser, om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 27 §.

Om sanktionsavgiften eller förseningsavgiften inte betalas i tid, ska Spelmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

29 § En sanktionsavgift eller förseningsavgift faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut avgiften vunnit laga kraft.

Registreringslotterier m.m.

30 § För sådana lotterier som avses i 5 kap. 9 § ska kommunen förordna en kontrollant.

Kommunen ska fastställa arvodet till kontrollanten. Arvodet ska betalas av den som har registrerats för att anordna ett sådant lotteri.

Den som efter registrering anordnar lotterier enligt 5 kap. 9 § ska senast den 15 februari varje år till kontrollanten redovisa de lotterier som har anordnats under föregående kalenderår. Kontrollanten ska senast den 1 april varje år och vid utgången av varje tillståndsperiod lämna kommunen uppgift om insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som har anordnats under perioden.

31 § Spelmyndigheten ska genom tillsynsvägledning löpande ge stöd till och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn enligt 1 §.

Spelmyndigheten får meddela föreskrifter om den tillsyn som utövas av kommunerna enligt 1 §.

19 kap. Samverkan i vissa spelfrågor

1 § Inom Spelmyndigheten finns ett råd för spelmarknadsfrågor.

Rådet består av företrädare för Spelmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Finansinspektionen, Konsumentverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Rådet ska sammanträda minst två gånger per år och utbyta erfarenheter.

Spelmyndigheten får bestämma att andra myndigheter än de som framgår av andra stycket ska närvara vid rådets sammanträden.

2 § Spelmyndigheten ansvarar för en nationell plattform mot manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning.

I plattformen ska ingå företrädare för de myndigheter och organisationer som regeringen bestämmer.

20 kap. Straffbestämmelser m.m.

Olovlig spelverksamhet, främjandebrott och olagligt anordnade av pyramidspel

1 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i Sverige tillhandahåller, i Sverige anordnar eller annars i Sverige möjliggör deltagande i spel för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här utan en licens när detta krävs enligt denna lag döms för *olovlig spelverksamhet* till böter eller fängelse i högst två år.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främjar deltagande i sådant spel som avses i första stycket döms för *främjandebrott* till böter eller fängelse i högst två år.

2 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet anordnar sådant pyramidspel som anges i 1 kap. 7 § döms för *olagligt anordnande av pyramidspel* till böter eller fängelse i högst två år.

3 § Om ett brott som anges i 1 och 2 §§ har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats yrkesmässigt och systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Olovlig ombudsverksamhet

4 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet utan medgivande av ett spelföretag säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster som omfattas av spelföretagets licens döms för *olovlig ombudsverksamhet* till böter eller fängelse högst sex månader.

Olovlig betalningsförmedling

5 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förmedlar betalningar för insatser eller vinster till eller ifrån en spelverksamhet utan licens enligt spellagen när detta krävs döms för *olovlig betalningsförmedling* till böter eller fängelse högst sex månader.

Spelfuskbrott

6 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet manipulerar utgången av ett spel som omfattas av licenskrav enligt denna lag döms för *spelfuskbrott* till fängelse i högst två år. Detsamma ska gälla den som förmår någon att manipulera utgången av ett sådant spel.

Med att manipulera utgången av ett spel enligt första stycket ska förstås en handling eller underlåtenhet som otillbörligen påverkar, eller kan komma att påverka utgången av spelet, oavsett om gärningen medför vinning eller inte.

7 § Om ett brott som anges i 6 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Övrigt

8 § För försök eller förberedelse till olovlig spelverksamhet, grovt brott, spelfuskbrott och grovt spelfuskbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

9 § Den som har betalat en sanktionsavgift, överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt denna lag får inte dömas till straff enligt 1–8 §§ för en gärning som omfattas av sanktionsavgiften, föreläggandet eller förbudet.

10 § Om flera har medverkat till brott som avses i detta kapitel gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

11 § Om olovlig införsel av vara och försök till det finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Beslag

12 § Om någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt denna lag, får beslag göras av spelutrustning eller andra föremål som

1. skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet, eller
2. kan antas bli föremål för förverkande enligt denna lag.

Befogenhet enligt första stycket har den som förordnats till kontrollant enligt 18 kap. 4 § och sådana befattningshavare hos Spelmyndigheten i vars uppgift det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om spel.

Om egendom har tagits i beslag enligt första stycket ska detta skyndsamt anmälas till Polismyndigheten eller åklagare. Den polisman eller åklagare som tar emot en sådan anmälan om beslag ska vidta samma åtgärder som om han eller hon själv gjort beslaget.

Förverkande

13 § Insatser som tagits emot vid brott enligt denna lag ska förklaras förverkade. Även annat utbyte av sådant brott ska förklaras förverkat. Detsamma gäller utrustning, handlingar och annan egendom

som har varit föremål för ett sådant brott. Om en spelautomat förverkas ska även dess innehåll förklaras förverkat. Förverkande får inte ske om det är uppenbart oskäligt.

Utrustning, handlingar och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådana brott, om brottet har fullbordats.

Förverkande kan, utöver vad som framgår av 36 kap. 5 § brottsbalken, ske hos den som yrkesmässigt tillhandahållit egendomen. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

21 kap. Avgifter

1 § Avgifter får tas ut i ärenden om licens, registrering och tillsyn enligt denna lag.

I ärenden hos en kommunal nämnd ska avgiften betalas enligt den taxa som fullmäktige bestämmer.

22 kap. Överklagande

1 § Spelmyndighetens beslut enligt 18 kap. 20 § andra stycket får inte överklagas, såvida inte föreläggandet har förenats med vite.

Andra beslut av Spelmyndigheten eller av kommunal nämnd enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte Spelmyndighetens beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5 förvaltningslagen (1986:223).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

23 kap. Bemyndiganden

Föreskrifter om lagens tillämplighet

1 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vad som utgör elektroniska kommunikationsmedel enligt denna lag.

Föreskrifter om licensgivningen

2 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om

1. vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om licens eller om ändring av en licens,
2. vilka som ska anses ingå i spelföretagets ledning enligt 3 kap. 8 §,
3. insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent,
4. att internationellt samarbete får ske också med organisationer eller företag i länder utanför EES samt om andra förutsättningar för internationellt samarbete, och
5. spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande.

Föreskrifter om statligt spel

3 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilka spel eller kombinationer av spel som får eller inte får omfattas av licens enligt 4 kap. 1 §.

Föreskrifter om onlinespel

4 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om tillåtna spelformer och antalet spelformer som får tillhandahållas inom ramen för en licens enligt 6 kap. 1 §.

Föreskrifter om vadhållning

5 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilken vadhållning som inte får omfattas av en licens enligt 7 kap. 1 § och om förbud och andra åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning.

Föreskrifter om landbaserat kommersiellt spel

6 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilka spel som får eller inte får omfattas av licens enligt 8 kap. 1 §.

Föreskrifter om spel på fartyg i internationell trafik

7 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får med undantag av vad som kan följa enligt en överenskommelse enligt 9 kap. 3 § meddela föreskrifter om vilka spel som får eller inte får omfattas av licens enligt 9 kap. 1 §.

Föreskrifter om licens för spelprogramvara m.m.

8 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer får beträffande tillverkning av penning- och värdeautomater meddela föreskrifter om säkerhetskrav för tillverkning och krav för att förhindra att utrustningen används för annat än det som licensen omfattar.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer får beträffande innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater meddela föreskrifter om krav för att förhindra att utrustningen används för annat än det som licensen omfattar.

Föreskrifter om ombud

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vad som ska gälla för att tillhandahålla spel genom ombud och den ytterligare information som en anmälan enligt 12 kap. 3 § andra stycket ska innehålla.

Föreskrifter om registrering av spelare

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om undantag från registrering enligt 13 kap. 1 § och om hur kontrollerna av en spelkunds identitet ska göras.

Föreskrifter om spelkonton för onlinespel

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om krav på spelföretagets hantering av betalningar och spelkonton.

Föreskrifter om spelansvar

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet på handlingsplan enligt 15 kap. 1 §,
2. självavstängningsregistret enligt 15 kap. 8 §,
3. vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare enligt 15 kap. 16 §, och
4. vad utbildning enligt 15 kap. 20 § ska innehålla, vilka spelformer utbildningskraven ska gälla, när och hur ofta utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas.

Föreskrifter om behandling av personuppgifter

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter.

Föreskrifter om tillsyn m.m.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om

1. genomförandet av kontrollköp,
2. hur ofta kontroller av ett spelföretag, personer i ett spelföretags ägarkrets och ledning samt representanter ska göras,
3. vilka uppgifter ett spelföretag ska lämna till Spelmyndigheten för dess tillsynsverksamhet,
4. avvísningar och blockeringar av betalningar enligt 18 kap. 17 §, och
5. formerna för varningsmeddelanden enligt 18 kap. 19 §.

Föreskrifter om avgifter

15 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får, med undantag för den avgift som beslutas av en kommun, meddela föreskrifter om storleken på de avgifter som avses i 21 kap. 1 § första stycket och om betalning av sådana avgifter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Genom lagen upphävs lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen (1999:355).
 3. De nya bestämmelserna får dock tillämpas före ikraftträdandet på ansökningar om licens som lämnas in till Lotteriinspektionen efter den 1 juli 2018 och som avser tid efter den 1 januari 2019.
 4. Licens får meddelas trots att de krav på certifiering av en ackrediterad testverksamhet som följer av 16 kap. spellagen inte är uppfyllda den 1 januari 2019 om sökanden för Spelmyndigheten kan visa att utrustningen uppfyller motsvarade krav, testförfarandet påbörjats och senast den 1 juli 2019 visar att kraven uppfylls.
 5. I fråga om tillstånd som meddelats före ikraftträdandet gäller dock den upphävda lagen.
 6. Har beslut meddelats före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser för överklagande och handläggningen av överklagandet tillämpas.

1.2 Förslag till lag (2018:000) om skatt på spel

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Spelskatt ska betalas till staten för sådant licenspliktigt spel som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt 4–9 kap. spellagen (2018:000).

2 § Från spelskatt enligt denna lag undantas

1. spel enligt 5 kap. spellagen (2018:000), och
2. spel som avses i lagen (2018:000) om skatt på vissa spelbord.

Definitioner

3 § I denna lag avses med

1. *insats*: det som spelaren eller annan betalar för att delta i licenspliktigt spel enligt spellagen (2018:000) och det annan än spelaren tillskjuter till sådant spel,

2. *utbetalning*: det värde som den skattskyldige eller dennes ombud betalar till spelaren genom att tillgodoföra belopp på spelkontot eller på annat sätt. Värdet kan avse såväl kontanter som andra tillgångar.

Övriga begrepp i denna lag har samma betydelse som i spellagen.

Skattskyldighet

4 § Skattskyldig är innehavare av licens som meddelats med stöd av spellagen (2018:000) och som anordnar spel som omfattas av denna lag.

Skattskyldighetens inträde

5 § Skattskyldigheten inträder då den skattskyldige tar emot insatser för sådant spel som omfattas av denna lag.

Underlaget för spelskatt

6 § Spelskatt ska betalas för behållningen för varje beskattningsperiod som avser sådant spel som omfattas av denna lag.

7 § Behållningen för en beskattningsperiod beräknas som skillnaden mellan de sammanlagda insatserna som den skattskyldige mottagit och de sammanlagda utbetalningarna som den skattskyldige betalat ut under perioden.

Vid bestämmande av behållningen ska endast insatser och utbetalningar som hänför sig till det svenska speldeltagandet beaktas.

8 § En beskattningsperiod utgörs av en kalendermånad.

Skattens storlek

9 § Spelskatt tas ut med 18 procent av behållningen för en beskattningsperiod.

Förfarandet

10 § Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatten finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Genom lagen upphävs
 - a) lagen (1991:1482) om lotteriskatt, och
 - b) lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.
 3. De upphävda lagarna gäller dock fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag (2018:000) om skatt på vissa spelbord

Härmed föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten för sådant licenspliktigt spel som avses i 8 kap. 2 § och 9 kap. 1 § 1 spellagen (2018:000) som anordnas av spelföretag som är licenshavare enligt spellagen.

De begrepp som används i denna lag har samma betydelse som i spellagen.

Skattskyldighet

2 § Skattskyldig är innehavare av licens som meddelats med stöd av spellagen (2018:000) och som anordnar spel som omfattas av denna lag.

Skattskyldighetens inträde

3 § Skattskyldigheten inträder då den skattskyldige tar emot insatser för sådant spel som omfattas av denna lag.

Underlaget för skatt och skattens storlek

4 § För varje kalendermånad som den skattskyldige anordnar spel enligt denna lag ska skatt betalas för licens som innebär rätt till spel på spelbord. Skatt tas ut med 5 000 kronor per spelbord enligt licensen.

Förfarandet

5 § Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatten finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1972:820) om skatt på spel.
 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 16 kap. 14, 14 a och 18 §§ ska upphöra att gälla,
dels att 16 kap. 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

17 §¹

För förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra myteri döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för *försök eller förberedelse till grovt dobbleri*, försök till sådant barnpornografibrott som avses i 10 a § första stycket och försök eller förberedelse till grovt barnpornografibrott.

För förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra myteri döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök till sådant barnpornografibrott som avses i 10 a § första stycket och försök eller förberedelse till grovt barnpornografibrott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2016:508.

1.5 Förslag till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §²

Företag som tillhör någon eller några av följande kategorier ska för varje räkenskapsår avsluta bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra den enligt 2 §:

1. aktiebolag,
2. ekonomiska föreningar,
3. handelsbolag i vilka en eller flera juridiska personer är delägare,
 - 3 a. grupperingar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS),
 - 3 b. konsortier enligt rådets förordning (EG) nr 723/2009 av den 25 juni 2009 om gemenskapens rättsliga ram för ett konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortium),
4. företag som omfattas av lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag eller lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag,
5. stiftelser som är bokföringsskyldiga enligt denna lag, dock inte stiftelser som får använda sina tillgångar uteslutande till förmån för medlemmar av en viss eller vissa släkter och som är bokföringsskyldiga endast på grund av 2 kap. 3 § första stycket,

5 a. företag som har licens enligt spellagen (2018:000), dock inte sådana företag med licens enligt 5 kap. spellagen och vars balansomslutning för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren inte uppgått till 5 miljoner kronor samt

² Senaste lydelse 2014:1387.

*företag med licens enligt 11 kap.
6 § spellagen,*

6. företag som uppfyller mer än ett av följande villkor:

a) medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,

b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,

c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor,

7. företag som är moderföretag i en koncern vilken uppfyller mer än ett av följande villkor:

a) medelantalet anställda i koncernen har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,

b) koncernföretagens redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,

c) koncernföretagens redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor.

Vid tillämpningen av första stycket 7 b och c ska fordringar och skulder mellan koncernföretag, liksom internvinster, elimineras. Det samma gäller för intäkter och kostnader som hänför sig till transaktioner mellan koncernföretag, liksom förändring av internvinst.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 §, 17 §, 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 3 §³

Stiftelser som uppfyller ändamåls-, verksamhets- och fullföljdskraven i 4–6 §§ samt ideella föreningar och registrerade trossamfund som förutom dessa krav även uppfyller öppenhetskravet i 10 § är, med undantag för kapitalvinster och kapitalförluster, skattskyldiga bara för inkomst av sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 §.

Föreningar och trossamfund som uppfyller kraven i 4–6 och 10 §§ är dock inte skattskyldiga för

1. sådan inkomst som kommer från en självständig näringsverksamhet eller en särskild förvaltningsenhet som avser fastighet, om inkomsten till huvudsaklig del kommer från

– verksamhet som är ett direkt led i främjandet av sådana ändamål som avses i 4 § eller som har annan naturlig anknytning till sådana ändamål,

– verksamhet som avser försäljning av skänkta varor och som utnyttjas som finansieringskälla för ideellt arbete, eller

– verksamhet som avser annat än försäljning av skänkta varor och som av hävd har utnyttjats som finansieringskälla för ideellt

a) verksamhet som är ett direkt led i främjandet av sådana ändamål som avses i 4 § eller som har annan naturlig anknytning till sådana ändamål,

b) verksamhet som avser försäljning av skänkta varor och som utnyttjas som finansieringskälla för ideellt arbete,

c) verksamhet som bedrivs med stöd av 5 kap. spellagen (2018:000), eller

d) verksamhet som avser annat än försäljning av skänkta varor eller som bedrivs med stöd av 5 kap. spellagen och som av

³ Senaste lydelse 2013:1106.

arbete, eller

hävd har utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete, eller

2. inkomst från innehav av en fastighet som tillhör föreningen eller trossamfundet och som används i verksamheten på sådant sätt som anges i 3 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Vid tillämpningen av andra stycket första punkten c) ska verksamheten ses som en självständig näringsverksamhet.

17 §⁴

Följande juridiska personer är också skattskyldiga bara för inkomst på grund av innehav av fastigheter:

– Aktiebolaget Svenska Spel och dess helägda dotterbolag som bara bedriver spelverksamhet,

– Aktiebolaget Trav och Galopp,

– Jernkontoret, så länge kontorets vinstmedel används till allmänt nyttiga ändamål och utdelning inte lämnas till delägarna,

– Nobelstiftelsen,

– Right Livelihood Award Stiftelsen,

– Stiftelsen Anna Lindhs Minnesfond,

– Stiftelsen Dag Hammarskjölds minnesfond,

– Stiftelsen Industrifonden,

– Stiftelsen Konung Carl XVI Gustafs 50-årsfond,

– Stiftelsen Norrlandsfonden,

– Stiftelsen Olof Palmes minnesfond för internationell förståelse och gemensam säkerhet,

– Stiftelsen Produktionstekniskt centrum i Borås för tekoindustrin – PROTEKO,

– Stiftelsen Svenska bibelsällskapets bibelfond,

– Stiftelsen Svenska Filminstitutet,

– Stiftelsen Sveriges Nationaldag,

– Stiftelsen TCO:s internationella stipendiefond till statsminister Olof Palmes minne,

⁴ Senaste lydelse 2013:1106.

- Stiftelsen UV-huset,
- Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet,
- Svenska skeppshypotekskassan,
- Svenska UNICEF-kommittén,
- Sveriges export- och investeringsråd, och
- Sveriges Standardiseringsförbund, så länge dess vinstmedel används till allmänt nyttiga ändamål och utdelning inte lämnas till medlemmarna.

8 kap.

3 §⁵

Vinster i svenska lotterier eller vid vinstdragning på svenska premieobligationer är skattefria.

Vinster i utländska lotterier är skattefria om lotteriet

– anordnas i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller

– utgör ett sådant lotteri som avses i 1 § andra stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

Vinster vid vinstdragning på utländska premieobligationer är skattefria om premieobligationen ställts ut i en stat inom EES.

Vinst i spel är skattefria om
– anordnaren har licens för spelet i Sverige enligt spellagen (2018:000),

– spelet är anordnat i Sverige och spelet inte kräver licens enligt 1 kap. 5 § andra stycket spellagen, eller

– spelet är anordnat i en stat inom Europeiska samarbetsområdet (EES) och inte kräver licens i Sverige

Vinst vid vinstdragning på premieobligation är skattefria om vinstdragningen avser svensk premieobligation eller om premieobligationen ställts ut i en stat inom EES.

42 kap.

25 §⁶

Vinst i ett utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer ska tas upp om vinsten överstiger 100 kronor och

Vinst i lotterier, kombinationsspel, vadhållning och pyramidspel ska tas upp om vinsten överstiger 100 kronor och inte är skattefria

⁵ Senaste lydelse 2008:1322.

⁶ Senaste lydelse 2008:1322.

inte är skattefri enligt 8 kap. 3 § andra eller tredje stycket.

Utgifter för att delta i *svenska och utländska lotterier* får inte dras av.

enligt 8 kap. 3 §. Vinsten beräknas som skillnaden mellan de sammanlagda vinsterna och insatserna under året hos samma spelanordnare.

Utgifter för att delta i *lotterier, kombinationsspel, vadhållning och pyramidspel* får inte dras av.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.7 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

Härigenom föreskrivs att 1 § marknadsföringslagen (2008:486) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁷

Denna lag har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare.

Bestämmelser om marknadsföring finns bl.a. i

– lagen (1992:1672) om paketresor,

– tobakslagen (1993:581),

– *lotterilagen* (1994:100),

– sjölagen (1994:1009),

– lagen (1995:1571) om insättningsgaranti,

– lagen (1996:1006) om anmälningssplikt avseende viss finansiell verksamhet,

– lagen (1996:1118) om marknadsföring av kristallglas,

– lagen (1999:158) om investerarskydd,

– lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informations-samhällets tjänster,

– lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,

– prisinformationslagen (2004:347),

– lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler,

– försäkringsavtalslagen (2005:405),

– lagen (2005:405) om försäkringsförmedling,

– lagen (2006:484) om franchisegivares informationsskyldighet,

– lagen (2010:510) om lufttransporter,

– radio- och tv-lagen (2010:696),

– alkohollagen (2010:1622),

Bestämmelser om marknadsföring finns bl.a. i

– lagen (1992:1672) om paketresor,

– tobakslagen (1993:581),

⁷ Senaste lydelse 2015:955.

- konsumentkreditlagen (2010:1846),
- lagen (2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt,
- lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölk ersättning och tillskottsnäring,
- lagen (2014: 1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar,
- lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden, *och*
- lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter.
- lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden,
- lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter, *och*
– *spellagen (2018:000).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

7 a §

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register för självavstängning som förs av Spelmyndigheten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.9 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs i fråga om radio- och tv-lagen (2010:696) dels att 6 kap. 2 § och 16 kap. 15 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 7 kap. 2 b §, 8 kap. 13 b § och 15 kap. 5 b och 9 b §§, samt närmast före 7 kap. 2 b §, 8 kap. 13 b § och 15 kap. 5 b och 9 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 2 §⁸

Leverantörer av medietjänster får på de villkor som anges i 3 och 4 §§ sända filmer, tv-serier, sportprogram och program med lätt underhållning där det förekommer produktplacering.

Första stycket gäller dock inte program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år och inte heller program där det förekommer produktplacering av

1. alkoholdrycker och tobaksvaror,
2. andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror,
3. receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som bara är tillgänglig efter ordination, *eller*
4. modersmjölkersättning,

eller

5. spelprodukter från ett företag som inte har en licens enligt spellagen (2018:000) när detta krävs.

⁸ Senaste lydelse 2013:1056.

7 kap.*Begränsningar som gäller
företag som anordnar
och tillhandahåller spel**2 b §*

Ett företag vars huvudsakliga verksamhet är att anordna och tillhandahålla spel och som inte har en licens enligt spellagen (2018:000) när detta krävs får inte sponsra ett program i en tv-sändning, sökbar text-tv eller beställ-tv.

8 kap.*Reklam för spel**13 b §*

Reklam för spel från företag som inte har en licens enligt spellagen (2018:000) när detta krävs får inte förekomma i tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv.

15 kap.*Reklam för spel**5 b §*

Reklam för spel från företag som inte har en licens enligt spellagen (2018:000) när detta krävs får inte förekomma i ljudradiosändningar.

*Sponsring av företag som
anordnar och tillhandahåller spel*

9 b §

Ett företag vars huvudsakliga verksamhet är att anordna och tillhandahålla spel och som inte har en licens enligt spellagen (2018:000) när detta krävs får inte sponsra ett program i en ljudradiosändning.

16 kap.

15 §⁹

Om en mot Sverige helt eller huvudsakligen riktad tv-sändning från ett programföretag etablerat i en annan EES-stat strider mot 6 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 när det gäller produktplacering av alkoholdrycker eller 7 kap. 2 § när det gäller att program inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker, får en behörig myndighet i Sverige kontakta en behörig myndighet i den andra EES-staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen.

Detsamma gäller om en tv-sändning som nämns i första stycket strider mot 8 kap. 7 eller 8 §, eller 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622).

Första stycket gäller också om en tv-sändning som nämns där strider mot 6 kap. 2 § 5, 7 kap. 2 b § eller 8 kap. 13 b §. Vad som nu sagts ska också gälla 15 kap. 9 § spellagen (2018:000).

Om programföretaget inte följer uppmaningen i första stycket, får myndigheten vidta åtgärder mot programföretaget enligt 16 kap. 10 §, 17 kap. 5 och 6 §§ samt 29 och 48 §§ marknadsföringslagen (2008:486) om programföretaget i fråga har etablerat sig i landet i syfte att kringgå de strängare bestämmelser som skulle ha gällt om det var etablerat i det land vars myndighet ingriper. Myndigheten får inte vidta åtgärderna förrän den har underrättat Europeiska kom-

⁹ Senaste lydelse 2010:1635.

missionen och den berörda medlemsstaten samt kommissionen har fastställt att åtgärderna är förenliga med unionsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.10 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 15 §, 7 kap. 1 § och 39 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §¹⁰

Med punktskatt avses skatt enligt

1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

2. *lagen* (1972:820) om skatt

på spel,

3. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,

4. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,

5. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,

6. *lagen* (1991:1482) om lotteriskatt,

7. lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.,

8. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

9. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

10. lagen (1994:1776) om skatt på energi,

11. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

12. lagen (1999:673) om skatt på avfall,

2. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,

3. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,

4. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,

5. lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.,

6. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

7. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

8. lagen (1994:1776) om skatt på energi,

9. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

10. lagen (1999:673) om skatt på avfall,

¹⁰ Senaste lydelse 2016:1076.

13. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, *och*

14. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.

11. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, *och*

12. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,

13. lagen (2018:000) om skatt på spel *och*

14. lagen (2018:000) om skatt på vissa spelbord.

7 kap.

1 §¹¹

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9, 11 och 11 b–13 §§ samma lag,
5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,
6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,
7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,
8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,
9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

¹¹ Senaste lydelse 2016:1075.

10. den som är skattskyldig enligt
- a. lagen (1972:820) om skatt på spel,*
- b. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,*
- c. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,*
- d. lagen (1991:1482) om lotteriskatt,*
- e. 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,*
- f. 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,*
- g. 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 5 lagen (1994:1776) om skatt på energi,*
- h. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,*
- i. lagen (1999:673) om skatt på avfall,*
- j. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, eller*
- k. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,*
- a. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,*
- b. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,*
- c. 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,*
- d. 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,*
- e. 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 5 lagen (1994:1776) om skatt på energi,*
- f. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,*
- g. lagen (1999:673) om skatt på avfall,*
- h. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, eller*
- i. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,*
- j. lagen (2018:000) om skatt på spel och*
- k. lagen (2018:000) om skatt på vissa spellbord,*

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§, och

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

39 kap.

5 §¹²

Skyldigheten att använda kassaregister gäller inte för den som

1. bara i obetydlig omfattning säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort,

2. är befriad från skattskyldighet enligt inkomstskattelagen (1999:1229) för inkomst från sådan försäljning som avses i 4 §,

3. bedriver taxitrafik enligt taxitrafiklagen (2012:211),

4. säljer varor eller tjänster genom distansavtal eller hemförsäljningsavtal,

5. säljer varor eller tjänster med hjälp av en varuautomat eller annan liknande automat eller i en automatiserad affärslokal, eller

6. anordnar automatspel enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel eller enligt <i>lotterilagen</i> (1994:1000).	6. anordnar automatspel enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel eller enligt <i>spellagen</i> (2018: 000).
--	---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹² Senaste lydelse 2014:18.

1.11 Förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460)

Härigenom föreskrivs att 10 § kameraövervakningslagen (2013:460) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹³

Tillstånd till kameraövervakning krävs inte

1. vid övervakning som sker med en övervakningskamera som för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön är uppsatt på ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren,

2. vid övervakning som bedrivs av Trafikverket

a. i form av vägtrafikövervakning,

b. vid en betalstation som avses i bilagorna till lagen (2004:629) om trängselskatt och som sker för att samla in endast uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas, eller

c. vid en betalstation på allmän väg som används vid uttag av infrastrukturavgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och som sker för att samla in endast uppgifter som behövs för att beslut om infrastrukturavgift ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan avgift betalas,

3. vid sådan trafikövervakning i en vägtunnel som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som bedrivs av någon annan tunnelhållare än Trafikverket,

4. vid övervakning som en polismyndighet bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

5. vid övervakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 5 § 1–4 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om övervakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

¹³ Senaste lydelse 2014:634.

6. vid övervakning som Försvarsmakten bedriver från fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan övervakning, eller vid övervakning i ett kasino som avses i *kasinolagen* (1999:355), om övervakningen har till syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott eller lösa tvister om spel mellan spelare och den som anordnar spelet. vid övervakning i ett kasino som avses i *spellagen* (2018:000), om övervakningen har till syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott eller lösa tvister om spel mellan spelare och den som anordnar spelet.

Undantaget från tillståndsplikten i första stycket 5 gäller inte för sådana byggnader, andra anläggningar och områden som används för eller är avsedda för fredstida krishantering enligt 4 § 4 skyddslagen.

Vid övervakning enligt första stycket 7 får inte avlyssning eller upptagning av ljud ske utan tillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

OBS! Denna lydelse är enligt 2014:634 – det finns dock en kommande lydelse, SFS 2016:1009, som träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1999:1134) om belastningsregister att 11 och 20 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹⁴

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen (1992:1434) överväger att avskilja från utbildningen,

3. Arbetsförmedlingen, för utredning i ärenden om kallelse till ny tjänstgöring av vapenfri tjänst, i fråga om den som ärendet gäller,

4. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

5. en statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

6. Lotteriinspektionen, i fråga om den som myndigheten

a. vid prövning enligt lotterilagen (1994:1000) överväger att ge tillstånd att anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel, eller

b. vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

6. Spelmyndigheten, i fråga om

a. den som omfattas av myndighetens prövning vid licensgivning enligt spellagen (2018:000), eller

b. den som myndigheten vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

¹⁴ Senaste lydelse 2016:694.

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor vid lämplighetsprövning överväger att ge tillstånd eller godkänna som föreståndare,

8. en socialnämnd, i ärenden om

a. utseende av kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b. vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6–6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c. adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,

d. åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a. enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att certifikat eller tillstånd, eller

b. enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6, och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

10. en kommunal myndighet, i ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622), i fråga om den som ärendet gäller,

11. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

12. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Brottsoffermyndigheten, för utredning i ärenden enligt brottskadelagen (2014:322),

14. en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, i ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om

a. den som överförmyndaren eller nämnden avser att utse eller avser att föreslå att rätten utser till förmyndare, god man eller förvaltare, eller

b. den som är förmyndare, god man eller förvaltare,

15. Inspektion för strategiska produkter i tillståndsärenden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll

om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition, i fråga om den som prövningen gäller, och

16. Rättsmedicinalverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf. En socialnämnd har dock rätt till uppgift om åklagares beslut om åtalsunderlåtelse, straffvarning, kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

20 §¹⁵

Transportstyrelsen får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i ärenden som rör körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral för taxitrafik. Transportstyrelsen får vidare ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret för det ändamål som anges i 16 d §.

Socialstyrelsen får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i ärenden enligt 16 c § första stycket 1. Inspektionen för vård och omsorg får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i ärenden enligt 16 c § första stycket 2.

En länsstyrelse får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i ärenden om godkännande och tillsyn av personal vid bevakningsföretag, i ärenden enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, i ärenden om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523) samt i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

¹⁵ Senaste lydelse 2016:737.

Spelmyndigheten får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i ärenden som rör licensprövning enligt spellagen (2018:000).

Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1999:1135) om misstankeregister att 4 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁶

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts, ska lämnas om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a. övervakare,

b. förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c. personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d. biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller 33 § fängelseförordningen, eller

e. kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

3. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

4. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

5. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

6. en sådan statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk

¹⁶ Senaste lydelse 2016:1036.

sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

7. Lotteriinspektionen, i fråga om den som myndigheten
 7. Spelmyndigheten, i fråga om
 a. vid prövning enligt lotterilagen (1994:1000) överväger att ge tillstånd att få anordna roulettspel, tärningsspel eller kortspel, eller
 a. den som omfattas av myndighetens prövning vid licensgivning enligt spellagen (2018:000), eller

b. vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,
 b. den som myndigheten vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd

8. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor vid lämplighetsprövning överväger att ge tillstånd eller godkänna som föreståndare,

9. en socialnämnd, i ärenden om
 a. utseende av kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b. vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6–6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c. adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen, och
 d. åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

10. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a. enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b. enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

11. Finansinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning av större ägare enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2004:46) om värdepappersfonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter eller lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter överväger att ge tillstånd,

12. Fastighetsmäklarinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt fastighetsmäklarlagen (2011:666) överväger att registrera som fastighetsmäklare,

13. Kammarkollegiet, i fråga om den som myndigheten vid prövning enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare avser att auktorisera,

14. Revisorsnämnden, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna,

15. Skatteverket, för prövning av upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller lagen (1994:1776) om skatt på energi, skattebefriande förbrukare enligt lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi samt lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt eller lagen om skatt på energi,

16. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels de som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten,

17. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

18. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

19. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller, och

20. Riksgäldskontoret, i fråga om den som myndigheten överväger att betala ut ersättning till enligt lagen (1999:158) om investerarskydd.

7 §¹⁷

Transportstyrelsen får ha direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret i ärenden som rör körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral för taxitrafik.

En länsstyrelse får ha direktåtkomst till uppgifter ur misstanke- registret i ärenden om godkännande och tillsyn av personal vid bevakningsföretag, i ärenden enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag och i ärenden om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523).

*Spelmyndigheten får ha direkt-
åtkomst till uppgifter ur misstankeregistret i ärenden som rör
licensprövning enligt spellagen
(2018:000).*

Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt denna förordning. Åtkomsten får endast omfatta uppgifter om misstanke om brott för vilket åtal har väckts och uppgifter om misstanke om brott i övrigt förekommer.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

¹⁷ Senaste lydelse 2016:738.

1.14 Förslag till förordning (2018:000) med instruktion för Spelmyndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Spelmyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor om spel om pengar.

2 § Utöver det som följer av spellagen (2018:000) och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel, ska myndigheten

1. svara för en enhetlig tillämpning av spellagen och lagen om anordnande av visst automatspel, och för en ändamålsenlig tillsyn och kontroll över att lagstiftningen följs, samt verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet,

2. ansvara för licens-, tillstånds- och regelgivning som rör spellagen respektive lagen om anordnande av visst automatspel,

3. ansvara för prövning, regelgivning och tillsyn som hör till myndighetens ansvarsområde enligt lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, och vara representerad i samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,

4. främja allmän kännedom om spellagstiftningen, bidra till en internationell utveckling inom sitt ansvarsområde och följa och underätta regeringen om utvecklingen på spelmarknaden, nationellt och internationellt samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet, och

5. utöva tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån.

3 § Spelmyndigheten får ingå sådana internationella överenskommelser som krävs för att myndigheten ska kunna upprätthålla en enhetlig tillämpning av spellagen (2018:000) och för att kunna utöva en ändamålsenlig tillsyn över att lagstiftningen följs. Detta gäller dock

inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.

Ledning

4 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

5 § Vid myndigheten ska finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Anställningar och uppdrag

6 § Generaldirektören är myndighetschef.

Bisysslor m.m.

7 § Den som är anställd hos myndigheten får inte för egen eller någon annans räkning driva eller ha del i ett företag som driver verksamhet som är licens- eller anmälningspliktig hos myndigheten eller motsvarande myndighet i ett annat land. Den anställda får inte heller vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag.

Personalansvarsnämnd

8 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

9 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101). Bestämmelserna i 6 § personalföreträdarförordningen ska tillämpas endast i fråga om administrativa ärenden.

Avgifter

10 § Myndigheten ska ta ut avgifter för den verksamhet som anges i 2 § 5 och besluta om avgifternas storlek.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har fått i uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering, som ska syfta till att skapa en spelmarknad som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för att få verka på marknaden. Regleringen ska bygga på ett licenssystem som innebär att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska göra det med behöriga tillstånd, och att aktörer utan tillstånd ska stängas ute. En utgångspunkt är vidare att de negativa konsekvenserna av spelandet ska begränsas.

Utredningen ska bl.a.

- överväga och lämna förslag till hur ett licenssystem för anordnare av lotterier kan utformas för den svenska spelmarknaden och i samband med detta beakta kunskap om hur skadeverkningar av spel kan begränsas,
- överväga vilka lämplighetskrav som bör ställas för att få licens att anordna lotteri och lämna förslag till reglering, samt i samband med detta analysera om särskilda krav behövs för att hantera ägarbyten,
- bedöma vilka spelformer som ska vara tillåtna på den svenska spelmarknaden, och i vilken omfattning, samt lämna förslag till reglering,
- lämna förslag till reglering av de krav som kan behövas för att uppnå en hög säkerhet i de lotterier som ska få tillhandahållas på den svenska marknaden, både avseende traditionella lotterier och sådana som tillhandahålls elektroniskt, och i samband med detta

överväga i vilken utsträckning som internationella standarder och intyg från tillståndsmyndigheter i andra EU-länder kan användas,

- bedöma om det finns behov av att reglera vinståterbetalningsnivåerna för lotterier och i så fall lämna förslag till en reglering,
- bedöma vilka krav som ska ställas på spelordnare för att spel ska ske ansvarsfullt och problemspelande ska motverkas, överväga om särskilda krav behöver ställas på onlinespel och analysera om förbudet mot spel på kredit behöver skärpas för att bl.a. motverka överskuldssättning till följd av spel,
- överväga om ytterligare krav på marknadsföring av spel och lotterier behöver uppställas,
- lämna förslag till ett heltäckande system för avgifter och beskattning på en licensreglerad spelmarknad som är förenlig med unionsrätten, inklusive de regler om statligt stöd som följer av EUF-fördraget,
- lämna förslag till ett administrativt sanktionssystem med en tydlig gränsdragning mot de fall som är kriminaliserade så att dubbelbestraffning inte uppstår,
- undersöka vilka åtgärder, utöver de som föreslagits av Främjandeförbudsutredningen (SOU 2015:34), som kan behöva vidtas för att effektivt stoppa olicensierade aktörer från att agera på den svenska spelmarknaden och lämna nödvändiga författningsförslag,
- ta ställning till och föreslå vilken eller vilka roller staten bör ha på en omreglerad spelmarknad,
- analysera hur allmännyttiga ideella organisationer även fortsättningsvis ska kunna finansiera en del av sin verksamhet genom anordnande av lotterier, och
- överväga hur arbetet i Lotteriinspektionen bör förändras vid införandet av ett licenssystem.

Utredningens direktiv finns i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i november 2015. Utredaren har där- efter sammanträtt med utredningens experter vid åtta tillfällen. Vidare har utredaren sammanträtt med utredningens referensgrupp för organisationer/aktörer och referensgrupp från riksdagen. Sådana sammanträden har ägt rum med vardera referensgrupp vid fyra tillfällen.

Utöver dessa grupper har utredningen haft möten med Svensk Travsport, Svenska Galopp, Finansinspektionen, Svenska Bankför- eningen, internetleverantörer och en stor mängd andra intressenter.

Den expertgrupp som bistått utredningen har bestått av repre- sentanter från Regeringskansliet, Folkhälsomyndigheten, Konsument- verket och Skatteverket.

2.2.1 Studiebesök och möten

Utredningen har besökt Danmarks, Nederländernas, Spaniens och Storbritanniens spelmyndigheter för att diskutera deras omregler- ingar av sina respektive spelmarknader.

Utredningen har också varit två gånger i Bryssel för att diskutera en kommande svensk spelreglering med representanter från EU- kommissionen.

Utredningen har vidare besökt en mängd spelbolag och leveran- törer, såväl i Sverige som utomlands.

2.2.2 Särskilda uppdrag

Utredningen har uppdragit åt H2 Gambling Capital att göra en skattejämförelse med andra länder för ett licenssystem i Sverige. H2 Gambling Capital har gjort liknande beräkningar för bl.a. Nederländerna och EU-kommissionen.

Vidare har utredningen uppdragit åt Carnegie Investment Bank AB att göra en värdering av AB Svenska Spel (Svenska Spel) och en analys av hur utredningens förslag påverkar bolagets värde.

Mapsec AB har bistått utredningen i arbetet med konsekvens- analys och sammanfattning. Särskilda insatser har gjorts av Lakeville Economic Consulting gällande skatteberäkningar m.m.

2.3 Bakgrund till uppdraget

En modernisering av regelverket är i allra högsta grad välbehövligt. Den gällande lotterilagen (1994:1000) är från 1994, men i väsentliga delar har den sitt ursprung i 1939 års lotteriförordning. Lagstiftningen är i grunden anpassad till en ”fysisk” lotterimarknad, där det förutsätts att lotterier anordnas på plats och ställe eller i vart fall förmedlas genom ombud eller avser fysiska lottsedlar eller deltagarbevis. Verkligheten ser i dag annorlunda ut. Den tekniska utvecklingen har medfört att förutsättningarna för att elektroniskt förmedla speltjänster utan hinder av nationsgränser är nära nog obegränsade, samtidigt som möjligheterna för en enskild nation att ingripa mot verksamhet som anordnats utomlands är små. Det gränsöverskridande spelet har inneburit att förutsättningarna att upprätthålla en nationell spelmarknad minskat väsentligt.

Utvecklingen av internet har medfört att spelandet allt oftare sker med hjälp av datorer, smarta telefoner och surfplattor, många gånger över nationsgränserna. Utländska spelbolag, som inte har tillstånd att anordna lotteri i Sverige, har i dag en marknadsandel på cirka 23 procent av den svenska spelmarknaden. Prognosen för 2017 visar att denna marknadsandel väntas växa med 1–2 procentenheter.

Vi lever i en tid där nya generationer vuxit upp med internet och onlinespel är en naturlig del i vardagen. Spelmöjligheter finns i dag på många olika ställen, inte minst i mobiltelefonen. Människor har vant sig vid denna ständigt pågående teknikutveckling och det är varken möjligt eller önskvärt att införa ingripande begränsningar på tillgängligheten till internet. Som exempel kan nämnas att mellan 2007 och 2015 har antalet människor inom EU i åldersspannet 16 till 74 år, som handlat varor online ökat från 30 procent till 53 procent (Report by Eurostat, the statistical office of the European Union). År 2015 var andelen av de som handlar online högst i Storbritannien där 81 procent av befolkningen mellan 16 och 74 år köpte varor online, Danmark 74 procent, Tyskland 73 procent, Nederländerna, Finland och Sverige alla 71 procent.

Till följd av att en allt större andel av spelandet sker hos utländska spelbolag minskar den statliga kontrollen över spelmarknaden. Detta är ett problem, inte minst då konsumentskyddet, med den nuvarande regleringen, inte kan garanteras vid spel hos dessa bolag.

Även andra länder inom EU har mött denna utveckling. Några länder har valt att behålla sina traditionella regleringar och infört nya styrmedel för att bättre kunna kontrollera sin spelmarknad. Andra länder, däribland Danmark, Italien och Frankrike, har helt eller delvis öppnat sina spelmarknader för konkurrens.

Förväntningarna på en förändring av lagstiftningen har, inte minst mot bakgrund av den stora förekomsten av illegalt spel på marknaden och de förändringar som internationaliseringen av marknaden inneburit, ökat över tiden.

2.4 Avgränsningar

I direktiven anges inga specifika avgränsningar för utredningens arbete. Tvärtom anges i direktiven att utredaren är oförhindrad att ta upp andra frågor än de som nämns i direktiven, om det behövs för att uppdraget ska fullgöras på ett tillfredsställande sätt. Uppdraget är mycket omfattande och omfattar hela området för spel och lotterier i Sverige. Spellicensutredningen bedömer dock att översynen avser spel om pengar och att lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen) därför faller utanför uppdraget.

I promemorian Förebyggande och behandling av spelmissbruk (Ds 2015:48, s. 53) anges att en tänkbar modell för att finansiera insatser för att motverka spelberoende är att staten anger i villkor för speltillstånd att spelaktörer ska avsätta en viss summa för finansiering av forskning och uppföljning inom spelområdet. Spellicensutredningens direktiv anger dock inte att denna fråga ska ses över inom ramen för denna utredning.

Beträffande den del av utredningsuppdraget som rör marknadsföring anges att hänsyn ska tas till det skydd som viss marknadsföring har enligt tryckfrihetsförordningen (1949:105) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469). För det fall det bedöms nödvändigt med ändringar i dessa grundlagar har utredningen ansett sig förhindrad att lägga sådana förslag inom ramen för en utredning av detta slag.

För avgränsningar på skatteområdet hänvisas till avsnitt 26.8.1.

2.5 Särskild ansats för denna utredning

Den nya spellagen som föreslås i detta betänkande utgörs av en ramlag, vilket innebär att huvuddelen av den materiella regleringen införs på regerings- och myndighetsnivå. Detta innebär samtidigt att det kan vara svårt att överblicka hur det föreslagna regelverket kommer att fungera i praktiken om man endast är hänvisad till lagtexten. Med hänsyn till den tidsplan som aviserats av regeringen när det gäller genomförandet av ett licenssystem är det också nödvändigt att tillstånds- och tillsynsmyndigheten får tillräcklig tid för att kunna vidta de förberedelser som är nödvändiga om förslagen i detta betänkande ska kunna bli verklighet.

Regeringen har därför den 21 april 2016 gett Lotteriinspektionen i uppdrag att bl.a. utarbeta förslag till föreskrifter och lämplig utformning av andra villkor och krav som föranleds av Spellicensutredningens förslag.

Mot denna bakgrund lämnas i betänkandets Del 2 förslag till de förordningar som är nödvändiga för att regelverket ska bli sammanhängande och kunna bedömas i sin helhet. Förslag till föreskrifter, villkor m.m. har inte tagits in i betänkandet.

2.6 Betänkandets disposition och begrepp

2.6.1 Disposition

I betänkandet ges ett förslag till en framtida spelreglering med ett delvis nytt system som ger en möjlighet för fler spelbolag att söka licens för att erbjuda spel till svenska kunder. Ett mål för utredningen har varit att det endast bör vara en lag som behandlar spel om pengar varför kasinolagen (1999:355) föreslås upphävas då den regleringen införts i förslaget till ny spellag.

Den nya spellagstiftningen utgörs som nämnts av en ramlag, vilket innebär att huvuddelen av den materiella regleringen införs på regerings- och myndighetsnivå. Den föreslagna regleringen innebär även att Lotteriinspektionen blir en ny licens- och tillsynsmyndighet – Spelmyndigheten.

Förslaget medför att vissa spelformer – försäljning av fysiska lotter och s.k. prenumerationslotterier – även fortsättningsvis kommer att vara förbehållet staten och föreningslivet. Den största förändringen

i förhållande till nuvarande reglering är att förslaget innebär att i princip vem som helst som uppfyller kraven kan söka en licens för att anordna spel om pengar online.

För att möta direktivens krav och därmed kunna föreslå en framtida hållbar modell för regleringen av spel om pengar är betänkandet upplagt enligt följande.

Författningsförslagen återfinns i kapitel 1.

I kapitel 2–5 behandlas, förutom en inledning, gällande rätt, allmänt om EU-rätt och en komparativ analys av omregleringar av andra marknader och av spelmarknaderna i ett antal länder.

I kapitel 6 återfinns de inledande övervägandena för utredningens ansats. Efterföljande kapitel 7 och 8 behandlar behovet av en långsiktigt hållbar svensk spelreglering och allmänna överväganden om en ny spellag. I kapitlen behandlas några avgörande principfrågor i den föreslagna regleringen. Lagens syften behandlas i kapitel 9.

De överväganden Spellicensutredningen gör i kapitel 7–9 resulterar i huvudavsnitten i kapitel 10–26. I dessa kapitel ingår bl.a. överväganden om spelformer och risk samt om vilka spelformer som bör konkurrensutsättas respektive inte bör det. Också andra angelägna förändringar berörs. Kapitlen innehåller också bestämmelser om t.ex. marknadsföring, spelansvar, åldersgränser, självavstängningsregister, tillsyn, sanktioner, samt skatter och avgifter.

Kapitel 27 behandlar statens fortsatta roll på spelmarknaden och en uppskattning av värdet på Svenska Spel före och efter en omreglering.

I kapitel 28–30 finns förslag och överväganden beträffande Lotteriinspektionens framtida roll, rollfördelningen och former för samverkan mellan myndigheter. Vidare behandlas frågor om utvärdering av omregleringen och vissa övriga frågor, t.ex. om behovet av särskilda informationsinsatser och statliga investeringar i spelbolag som inte har licens i Sverige.

Avslutningsvis återfinns en konsekvensbeskrivning i kapitel 32. Författningsskommentarer återfinns i kapitel 33.

2.6.2 Begrepp

Utredningen har diskuterat om det, inte minst i utlandet, ofta använda begreppet onlinespel (ibland även kallat remote gambling) ska kläs i en svensk språkdräkt. Tänkbara begrepp skulle då kunna vara fjärrspel eller distansspel. Enligt utredningens mening skulle detta emellertid riskera att leda till viss begreppsförvirring. Utredningen har också svårt att se att ett svenskt ersättningsord i praktiken skulle komma till en mer allmän användning när begreppet onlinespel är så inarbetat.¹ Utredningen har därför valt att genomgående använda detta begrepp.

Nedan förklaras vissa uttryck/begrepp som de används i detta betänkande.

Uttryck/begrepp	Definition
Bookmaker	En bookmaker är en organisation, eller en person, som erbjuder spel på sport och andra händelser till överenskomna odds.
Bruttospelintäktsmarginal	GGR som är en procentandel av insatserna.
Cashpoker	Cashpoker är ett mer traditionellt sätt att spela poker i förhållande till pokerspel i turneringsform (se nedan om turneringspoker). I Cashpoker varierar spelarens insatser för varje spelad hand och spelet kan snabbt omsätta mycket stora belopp. Normalt sett faller Cashpoker under dobbleribestämmelserna i brottsbalken och inte under lotterilagens (1994:1000) bestämmelser.
E-handel	I utredningen används begreppet e-handel för köp av efterhandsdragna lotter över internet, mobiltelefoner och andra interaktiva enheter. Förhandsdragna lotterier som säljs över internet, mobiltelefoner

¹ Jfr om begreppet hasardspelsyndrom i Per Binde & David Forsström, The Swedish translation of DSM-5 "Gambling Disorder": Reflections on nosology and terminology, NORDIC STUDIES ON ALCOHOL AND DRUGS, Vol. 32, 2015, s. 219 ff.

	och andra interaktiva enheter faller under begreppet onlinespel.
EMV-lotteri	Lotterier som anordnas i samband med sändning i radio eller television eller på annat sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är att anse som egentliga lotterier.
Gross Gaming Revenue – GGR	Anordnare av spel kan få sin avkastning av spelet på i princip två olika sätt. För spel där anordnaren tar på sig en risk definieras bruttointäkten av spelet, GGR, som insatser minus utbetalade vinster. För spel där anordnaren inte tar på sig någon risk, t.ex. poolspel eller spel som anordnas mellan spelarna såsom poker, definieras bruttointäkten av spelet som den intäkt som tillfaller anordnaren, t.ex. en provision eller motsvarande avgift. Avseende pokerspel kallas denna provision ”rake”.
Kanalisering	För närvarande agerar ett flertal spelbolag/lotterianorordnare på den svenska spelmarknaden utan att ha tillstånd till detta. Enligt nuvarande reglering kan dessa bolag inte erhålla tillstånd i Sverige. Att öka andelen av onlinemarknaden i Sverige som lyder under svensk lagstiftning kallas kanalisering. År 2016 uppgick denna kanalisering till cirka 44 procent.
Kasinospel	Med kasinospel avses kort-, tärnings- och roulettspel. Detta är spelformer vars utfall delvis beror på skicklighet (kortspel) eller helt beror på slumpen (tärnings- och roulettspel). Dessa spel kallas ibland även hasardspel.
Landbaserat spel	Den försäljning av spel om pengar som sker i spelbutiker (spelombud) eller de lotterier eller spel som erbjuds i en fysisk lokal kallas för offline. Även den svenska synonymen landbaserat spel används.

Live betting	Vadhållning kan ske på många olika saker, t.ex. på utgången av en fotbollsmatch eller vilket parti som vinner nästa val. Spel eller vad på det som exempelvis sker under tiden en match pågår, t.ex. vilket lag får nästa hörna eller vem gör nästa mål kallas för live betting.
Nummerspel	Till skillnad från traditionella efterhandsdragna lotterier där man köpt en lottsedel med en angiven identitet, normalt sett en nummerserie, väljer man i vissa lotterier att köpa spelplaner med vissa angivna nummer eller att gissa t.ex. vilka 7 nummer av 35 som kommer att dras senare. Dyliga lotterier, med fasta eller rörliga vinstplaner, där utgången uteslutande beror på de nummer som slumpmässigt dras, kallas i utredningen för nummerspel. Exempel på sådana lotterier/spel är t.ex. Bingo, Keno och Lotto.
Offshore-bolag	På internet finns ett mycket stort antal webbsidor som erbjuder spel om pengar. En sökning på Google på ”Casino games” ger 5 970 000 träffar. Givetvis motsvarar inte alla dessa träffar spelbolag men antalet ger ändå en fingervisning om hur många webbsidor det är som erbjuder spel. De flesta av dessa spelbolag har sin hemvist och sitt tillstånd utanför EU.
Onlinespel	I utredningen används begreppet onlinespel för spel om pengar som sker via internet, mobiltelefoner och andra interaktiva enheter. För att omfattas av begreppet krävs att spelaren interagerar med spelet med hjälp av internet, mobiltelefoner och andra interaktiva enheter. Avses enskilda spelformer används t.ex. begreppet onlinevadhållning. Motsatsen till onlinespel återfinns under begreppet offline.
Poolspel	Spel om pengar kan ur anordnarens synvinkel anordnas mer eller mindre riskfritt. Med begreppet poolspel avses att alla insat-

	<p>ser i spelformen samlas i en pott. Anordnaren tar sedan sin del för att genomföra spelet och spelarna delar på resten. Anordnaren tar ingen ekonomisk risk genom att erbjuda spelen. De vanligaste spelformerna i Sverige som anordnas i form av poolspel är vadhållning på hästar och nummer-spelet Lotto.</p>
Problemspelande	<p>För cirka 98 procent av ett lands befolkning är spel om pengar ett nöje och en form av underhållning. För cirka 2 procent får spelandet skadliga konsekvenser, och nöjet kan ha övergått i ett missbruk. I denna utredning kallas kunders spelaktiviteter som får skadliga konsekvenser eller som sker trots deras önskan att sluta, för problemspelande. Att förebygga problemspelande är en viktig del av en ny spelreglering.</p>
Rake	<p>Term i bl.a. poker för den del av potten som tas av spelanordnaren som vinst.</p>
Sannolikhetspel (Probability Games)	<p>Spelformer där spelaren presenteras en spelmatris med uppgifter som är förbestämda och där varje spelmatris kan falla ut med vinst kallas i denna utredning för sannolikhetspel. Avgörande för om spelmatrisen ska falla ut med vinst eller inte är vilka spelfält på matrisen som spelaren avtäckar. I dessa spel är det spelaren som genom sitt eget handlande avgör om det blir vinst eller inte.</p>
Sportspel	<p>Att satsa pengar på resultatet av ett sportevenemang (exkl. hästsport) eller en tävlandes prestation. Det förs i dag diskussioner om vad som ska utgöra sport. Dessa diskussioner rör främst virtuella spel. Frågan är även aktuell avseende s.k. e-sport.</p>
Traditionellt lotteri	<p>Lotterier där spelaren erhåller en lottsedel eller liknande med uppgifter som är förtryckta som avgör om lotten utfaller med vinst. Det kan i dessa fall röra sig om för-</p>

Turneringspoker	<p>handsdragna lotterier såsom skraplotter eller lotterier som är efterhandsdragna.</p>
	<p>Organiserad turneringspoker har funnits sedan 1970-talet och nådde höjden av sin popularitet under åren 2005–2012. Spelformen är fortfarande populär, även om antalet spelare minskat de senaste fem åren. När poker spelas i turneringsform, dvs. turneringspoker, börjar alla spelare med samma antal marker, därefter spelar man tills en spelare har fått alla de andras marker. En av de populärare pokerformererna för turneringspoker är Texas Hold'em.</p>
Vadslagningsbörs (spelbörs)	<p>På den finansiella marknaden finns marknadsplatser där man kan handla med finansiella instrument, dessa kallas ofta för en börs. Det finns liknande marknadsplatser för vadhållning. I dessa fall rör det sig om en marknadsplats där medlemmarna, dvs. spelarna, själva kan agera bank för deras egna positioner, spelarna kan agera som bookmakers och själva erbjuda andra att spela mot deras odds. Arrangören av en sådan marknadsplats får normalt sett sina intäkter genom att ta en viss provision av de vad som erbjuds.</p>
Vinståterbetalningsprocent	<p>Med vinståterbetalningsprocent (ibland kallad vinstandel) avses den procentandel av insatsernas värde som vinsterna sammanlagt ska motsvara. I lotterilagen anges såväl lägsta som högsta vinståterbetalningsprocent, förutom för bingospel och spel på värdeautomater där endast den lägsta vinstandelen följer av lagen. Ibland förekommer även uttrycket vinstandelstak, vilket avser den högsta gällande vinståterbetalningsprocenten. En del aktörer talar hellre om vinstavdrag vilket alltså innebär den del av insatsernas värde som inte kan delas ut i vinst.</p>

2.7 Tidigare och pågående arbete med koppling till spelmarknaden

I detta avsnitt kommenteras helt kort andra pågående utredningar eller redan avslutade utredningar och arbeten med koppling till spelmarknaden som kan ha betydelse för utredningens arbete. Vissa arbeten kommer inte att vara avslutade innan denna utredning lämnar sina slutliga förslag och detta medför av förklarliga skäl att de inte har kunnat beaktas fullt ut i utredningens arbete. Särskilt gäller detta nya regler kring åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt ny dataskyddsförordning.

Den tekniska utvecklingen och Sveriges EU-medlemskap har förändrat förutsättningarna för lotterimarknaden, både på nationell och internationell nivå. Lotterilagens räckvidd och utformning har därför varit föremål för flera utredningar.

2.7.1 Lotteriutredningen

Lotteriutredningen överlämnade sitt slutbetänkande Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) till regeringen i januari 2006. Utredningen bedömde att den befintliga regleringen inte var ändamålsenlig för att upprätthålla en tillräcklig kontroll över spelandet samt säkra de sociala skyddshänsynen och intäkterna från lotterier. Utredningen föreslog mot denna bakgrund att vissa lotterier skulle få anordnas med licens, under förutsättning att spelansordnaren uppfyllde lagstiftningens krav.

Betänkandet har remissbehandlats, men inte resulterat i någon ny lagstiftning.

2.7.2 Spelutredningen

Spelutredningen, som överlämnade sitt betänkande En framtida spelreglering (SOU 2008:124) till regeringen i december 2008, konstaterade att den tekniska utvecklingen hade lett till omfattande internationell konkurrens mellan aktörer som erbjuder spelande över internet, och att spelande på utländska webbsidor stod utanför offentlig kontroll. Utredningens slutsats var att den svenska regleringens skyddssyften inte kunde upprätthållas och lämnade två alternativ

för en framtida reglering; att behålla och strama upp den gällande regleringen eller öppna upp vissa spelformer för nya aktörer.

Även Spelutredningens betänkande har remissbehandlats, men inte föranlett någon ny lagstiftning.

2.7.3 Kasinoutvärderingen

Även kasinolagen, som reglerar kasinospel som anordnas i lokaler som huvudsakligen används för detta ändamål, har varit föremål för utvärdering. Utredningen Kasinoutvärderingen konstaterade i sitt betänkande Internationella kasinon i Sverige – En utvärdering (SOU 2006:64) bl.a. att eventuella förändringar av kasinoverksamheten för att denna bättre skulle motsvara villkor om socialt ansvar borde kunna ske inom ramen för gällande reglering och styrformer.

2.7.4 Främjandeförbudsutredningen

Främjandeförbudsutredningen lämnade sitt betänkande Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen (SOU 2015:34) till regeringen den 30 mars 2015. Utredningen har föreslagit att 38 § lotterilagen ändras så att det inte är tillåtet att i yrkesmässig eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd av lotterilagen. Sanktionsbestämmelserna i 54 § andra stycket lotterilagen föreslås vidare få en ny utformning som innebär att de omfattar allt främjande av deltagande i lotterier som inte anordnats med stöd i lotterilagen, utan att någon skillnad görs mellan svenska och utländska lotterier. Den nya lydelsen innebär vidare en viss utvidgning av det straffbara området för svenska lotterier som bedrivs utan tillstånd. Slutligen har utredningen föreslagit att Lotteriinspektionen ges rätt att besluta att ett föreläggande eller förbud vid vite som avser främjandeförbudet i 38 § ska kunna gälla omedelbart. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Denna utredning behandlar Främjandeförbudsutredningens förslag i kapitel 24.

2.7.5 Utredningen om ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiers och valkandidaters finansiering

En parlamentariskt sammansatt kommitté har analyserat frågor om insyn i partiers och valkandidaters finansiering (dir. 2014:90). Syftet med översynen är att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering. En av frågorna som har utretts är huruvida en skyldighet bör införas för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet, där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om intäkterna används på detta sätt.

Utredningen lämnade sitt betänkande Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk (SOU 2016:74) till regeringen i oktober 2016. Utredningen menar att eftersom lotterilagstiftningen för närvarande är föremål för översyn, finns det inte anledning att inom ramen för utredningens uppdrag utreda vidare om det bör införas en skyldighet för partier, som bedriver lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt.

Utredningen anser vidare att det inte finns tillräckliga skäl för att införa särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet används för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller förbudet för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag. Utredningen har därför inte lagt fram några förslag till ändringar i lotterilagstiftningen.

Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

2.7.6 Förebyggande och behandling om spelmissbruk

Socialdepartementet har skrivit en departementspromemoria Förebyggande och behandling av spelmissbruk (Ds 2015:48) med förslag som syftar till att förebygga och behandla spelmissbruk.

Promemorian har remissbehandlats och lagrådsremissen Samverkan om vård, stöd och behandling mot spelmissbruk överlämnades till lagrådet den 8 december 2016.

2.7.7 Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen

I propositionen Tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen (prop. 2016/17:8) föreslogs att all marknadsföring ska vara utformad med särskild måttfullhet och att marknadsföring inte får riktas särskilt till barn och ungdomar under 18 år. Vidare föreslogs att det, för att åstadkomma en mer transparent handläggning av regeringens ärenden om tillstånd att anordna lotteri enligt 45 § lotterilagen, tydliggörs att det endast är spelföretag som ägs av staten och spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet, och vars överskott går till hästporten, som kan beviljas tillstånd enligt denna lag. Dessutom föreslogs att ett generellt krav införs i lotterilagen om att den som anordnar lotteri ska säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas.

Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2017.

2.7.8 Nya regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

En särskild utredare har lämnat förslag till de lagändringar som krävs i svensk rätt för att genomföra de åtaganden som följer av det pågående arbetet inom EU med anledning av EU-kommissionens förslag (KOM [2013] 45) till Europaparlamentets och rådets direktiv om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism–fjärde penningtvättsdirektivet–samordning–ny penningtvättslag, SOU 2016:8).

Den 23 februari 2017 överlämnade regeringen lagrådsremissen Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism till lagrådet.

3 Den svenska spelmarknaden i sammandrag

3.1 Försäljning av spel till allmänheten

3.1.1 Syftet med dagens reglering

Det övergripande syftet med dagens spelpolitik är en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Detta innebär kortfattat följande:

- Beakta sociala skyddsintressen: spel och lotterier ska bedrivas på ett tryggt sätt och i lämpliga miljöer.
- Beakta konsumentintressen: spelaren ska kunna lita på den information de får när de köper en lott eller spelar ett spel. Tillstånd ska endast ges till lotterier som har förutsättningar att ge ett skäligt överskott.
- Motverka brottslighet: på spelmarknaden genereras mycket pengar och möjligheten till bedrägerier är stort.

Vidare är överskottet från spelverksamheten förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. staten, hästsporten och föreningslivet. Ett syfte som blivit aktuellt på senare år i samband med den ökande konkurrensen från spelföretag utan tillstånd i Sverige som erbjuder spel till svenskar online, är kanalisering. Syftet är att kanalisera spelandet från dessa aktörer till aktörer med tillstånd i Sverige och som står under svensk kontroll.

För att åstadkomma en sund balans har Sverige valt att reglera spelmarknaden enligt följande mönster:

- Risken för problemspelande motverkas genom att exempelvis nivåerna på vinståterbetalningen och antalet spelplatser hålls nere. För dem som ändå hamnar i spelberoende anslås särskilda medel för att komma till rätta med missbruket.
- Risken för bedrägerier och annan typ av kriminalitet bekämpas, dels genom rent polisiära insatser, dels ett regelverk som säger att spelverksamheten ska bedrivas av svenska aktörer som staten kan kontrollera.
- Att överskotten går till rätt ändamål garanteras genom att endast tillåta staten, hästsporten och föreningslivet som spelarrangör.

3.1.2 Reglering av spel i dag

Spel- och lotterimarknaden är en reglerad marknad. Den gällande lotterilagen är från år 1994, men i väsentliga delar har den sitt ursprung i 1939 års lotteriförordning. Lagen reglerar i stort sett alla former av lotterier. Lotterilagen befäster den sedan länge gällande principen inom den svenska lotteriregleringen att lotterier endast får anordnas efter tillstånd och att alla tillstånd ska stå under statlig kontroll. Den befäster också principen att inkomsterna från lotterier ska gå till allmännyttiga ändamål. Endast i undantagsfall kan privata vinstintressen accepteras.

Till lotterier räknas inte bara det som i dagligt tal betecknas som lotterier utan alla slags spel där vinstmöjligheterna är beroende av slumpen, exempelvis tips, totospel, bingospel, automatspel, poker och roulettspel.

Den svenska spel- och lotterimarknaden är väsentligen förbehållen staten, hästsporten och föreningslivet. Denna uppdelning av marknaden har gamla anor. Vadhållning på hästar till förmån för hästaveln har förekommit sedan åtminstone år 1923 och tips och penninglotterier i uteslutande statlig regi sedan 1930-talet. Lotterier har sedan lång tid tillbaka utgjort en viktig finansieringskälla för föreningslivet, vilket intagit en särställning på så sätt att lotterier tillåtits till förmån för vissa allmännyttiga ändamål men inte till förmån för privata vinstintressen. Redan 1939 års lotteriförordning slog fast

denna princip. Kommersiella inslag har dock förekommit i viss omfattning på den svenska spel- och lotterimarknaden genom tiderna. I dag är de kommersiella intressena huvudsakligen inskränkta till s.k. restaurangkasinon.

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. Regeringen har dock en stor möjlighet att, med frångående av vissa bestämmelser i lotterilagen, ge tillstånd till lotterier i annan ordning. I 45 § lotterilagen stadgas att regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i 11–13 §§, 15–24 §§ och 32–34 §§ lotterilagen. Regeringen har därmed rätt att ge tillstånd till andra än dem som anges i lotterilagen att anordna lotterier och dessutom med andra regler, exempelvis i fråga om vinster. Det är med stöd av denna undantagsbestämmelse som tillstånden givits till de statsägda eller statskontrollerade bolagen AB Svenska Spel (Svenska Spel) och AB Trav och Galopp (ATG).

Särskilda bestämmelser om s.k. förströelsespel, som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel, ges i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen). Bestämmelser om kasinospel med internationella regler ges i kasinolagen (1999:355).

Bestämmelser om beskattning av vissa av de verksamheter som regleras i lotterilagen ges i lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1991:1482) om lotteriskatt (lotteriskattelagen) och i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

Att anordna lotteri utan tillstånd är olagligt. Även främjande av utom landet anordnat lotteri är förbjudet (38 § och 54 § andra stycket lotterilagen). Straffbestämmelser finns även i brottsbalken (dobbleri och grovt dobbleri, 16 kap. 14 och 14 a §§ brottsbalken).

Tillståndsmyndigheter enligt lotterilagen är regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna. Regeringen ger tillstånd till ATG och Svenska Spel. Lotteriinspektionen ger tillstånd till bl.a. värdeautomater samt till lotterier och bingo i fler än ett län. Länsstyrelserna ger tillstånd till lotterier och bingo som bedrivs i flera kommuner men inom ett län. Kommunerna ger tillstånd till lotterier i som bedrivs i respektive kommun.

Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över lotterilagen. Tillsynsmyndighet enligt lotterilagen är ofta densamma som tillståndsmyndigheterna. Principen är att den myndighet som lämnat

tillstånd till ett lotteri även utövar tillsynen över detta. I de fall regeringen lämnat tillståndet utövar dock Lotteriinspektionen tillsynen.

3.1.3 Aktörerna på den svenska spelmarknaden

AB Svenska Spel

Den största aktören på marknaden är det statligt ägda spelföretaget Svenska Spel. Bolaget bildades år 1996 genom en sammanslagning av AB Tipstjänst och Penninglotteriet AB. Enligt bolagsordningen är föremålet för bolagets verksamhet att efter tillstånd från regeringen anordna lotterier om pengar och vadhållning i samband med tävlingar samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Svenska Spel anordnar såväl vadhållning på nummerspel som vanliga lotterier. Exempel på sådana produkter är lotteriet Triss och nummerspelen Lotto och Keno. Produkterna finns även tillgängliga online.

Ett flertal produkter som avser vadhållning på sportspel finns i Svenska Spels produktutbud. Oddset finns i flera olika former. Ett brett urval av idrottsevenemang förekommer, varav fotbollsmatcher – särskilt svenska allsvenskan och superettan samt engelska och italienska ligorna men även andra serier – är mest frekvent förekommande. I urvalet ingår även t.ex. ishockey, handboll, basketboll, speedway och bandy. Stryktipset och Måltipset är exempel på andra produkter. Samtliga dessa spelprodukter finns online.

Värdeautomatspel anordnas under produktnamnet Vegas. Enligt regeringens tillstånd får det finnas högst 7 000 värdeautomater i samband med hotell- eller restaurangverksamhet och högst 500 i samband med bingospel. Vid utgången av år 2016 fanns 5 180 automater utställda i 1 698 restauranger och bingohallar.

Svenska Spel har därutöver regeringens tillstånd att driva kasino i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Dessa drivs av Svenska Spels helägda dotterbolag Casino Cosmopol AB (Casino Cosmopol) och regleras i kasinolagen.

Som nämnts ovan är flertalet av Svenska Spels produkter tillgängliga online. Det finns m.a.o. möjlighet till vadhållning och lottköp online. Med att köpa lotter online menas här att spelaren på datorskärmen får upp en bild av en lott, t.ex. en Trisslott, vilken sedan ”skrapas” genom att de täckta fälten avmarkeras. Det är alltså inte frågan om köp i den meningen att fysiska lotter beställs hem av

köparen. Prenumeration av skraplotter finns, dvs. det antal fysiska skraplotter kunden önskar skickas hem till kunden månadsvis. En fysisk lott kan sällan jämföras med en lott som ses på en skärm. De fysiska spelprodukterna och motsvarande tjänster online uppvisar dock stora likheter när det gäller utseende och spelidé.

Utöver dessa produkter erbjuder Svenska Spel en produkt som endast finns tillgänglig online, nämligen Bingo.

Slutligen tillhandahåller Svenska Spel poker online.

AB Trav och Galopp

Den näst största spelansordnaren är ATG. ATG bildades år 1974 och ägs gemensamt av Svensk Travsport (ST) med 90 procent av aktierna och av Svensk Galopp (SG) med 10 procent av aktierna. ATG är således inte till någon del ägd av staten. Däremot är spelföretaget statskontrollerat då staten tillsätter sex av de elva styrelseledamöterna, varav en är styrelsens ordförande. Av övriga ledamöter utses fyra av ST och en av SG.

ATG anordnar vadhållning på hästtävlingar. Detta sker i form av banspel, dvs. spel som anordnas på trav- och galoppbanorna i anslutning till hästtävlingar, eller spel genom ombud eller online. Samtliga ATG:s tillstånd att anordna spel har meddelats av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen.

ATG:s produktutbud består av flera varianter av vadhållning. ATG har också internationellt samarbete med anordnare av vadhållning i samband med hästtävlingar i andra länder.

Ett avtal mellan staten och ägarna till ATG reglerar riktlinjerna för verksamheten.

ATG har även tillstånd till lotteri i form av spel på virtuella hästar och nummerspelet Boost.

Folkrörelser

När man talar om folkrörelsernas lotterier menas normalt lotterier av olika slag som ideella föreningar anordnar och där överskottet tillfaller föreningen. Redan i lotterilagen pekas associationsformen ideell förening ut som en förutsättning – låt vara att vissa undantag kan komma i fråga. Föreningen ska enligt sina stadgar ha till huvudsak-

ligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet och bedriva sådan verksamhet. Det krävs också att föreningen för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Det är alltså inte nödvändigt att en ideell förening, för att få anordna lotterier enligt lotterilagen, måste ingå i vad som definitionsmässigt är att anse som en folkrörelse, med vilket normalt förstås en gruppbildning med en anslutning som omfattar breda samhällsskikt, såsom t.ex. fackförenings- eller nykterhetsrörelsen. I stället är det ett allmännyttigt ändamål som kommer i förgrunden när det gäller att avgränsa denna sektor på lotterimarknaden. Med allmännyttigt ändamål får förstås ändamål som ”enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja” (prop. 1993/94:182 s. 59). Vad som är ett allmännyttigt ändamål kan således förändras över tiden.

Med rikslotterier menas lotterier som anordnas i mer än ett län. Det finns cirka 20 anordnare som har tillstånd att anordna rikslotterier. Cirka 45 tillstånd till rikslotterier meddelades under 2016. Svenska Postkodlotteriet är det största rikslotteri som anordnas i Sverige.

Därutöver finns lokalt och regionalt flera hundra ideella föreningar som har rätt att anordna lotterier inom den egna kommunen eller inom ett visst regionalt avgränsat område. Det förekommer också lokala lotterier som med stöd av 19 § lotterilagen bedrivs utan tillstånd eller registrering.

Även bingospelet i Sverige är förbehållet ideella föreningar, vilka dock i regel samverkar i s.k. bingoallianser som anordnar bingospel till förmån för de däri ingående föreningarna. I vissa fall har tillstånd till bingospel getts till privatägda aktiebolag där fördelningen av överskottet till ideella föreningar angivits i tillståndet. Det fanns år 2016 66 bingohallar i landet med tillstånd att anordna bingo till förmån för cirka 1 500 ideella föreningar med allmännyttigt ändamål.

Svenska PostkodFöreningen fick år 2004 tillstånd till att anordna rikslotteriet Svenska PostkodLotteriet. Föreningen har i dag 56 medlemmar som delar på överskottet från lotteriet. Bland dessa 56 förmånstagare finns tre stiftelser som delar ut medel från lotteriöverskottet till tidsbegränsade allmännyttiga projekt.

Folkspel är en ideell förening som bildades år 1989. Folkspels medlemmar utgörs av 72 riksorganisationer med allmännyttiga ändamål. Den största produkten i Folkspels utbud är Bingolotto.

Socialdemokratiska Arbetarpartiet och Sveriges Socialdemokraters Ungdomsförbund anordnar gemensamt dels prenumerationslotteriet Kombilotteriet, dels olika skraplotter.

IOGT-NTO anordnar dels prenumerationslotteriet Miljonlotteriet, dels olika skraplotter och lotterier online.

Merparten av folkrörelserna anlitar ett serviceföretag för att sköta den dagliga driften av lotterierna. Uppdragen regleras i avtal mellan parterna.

Kommersiella aktörer

Utrymmet för kommersiella anordnare av spel och lotterier på den reglerade svenska spelmarknaden är mycket begränsat. Det är i princip endast de s.k. restaurangkasinona samt marknads- och tivolinöjen som är öppna för privata anordnare.

Till restaurangkasino räknas spelformerna roulett-, tärnings- och kortspel. Restaurangkasinon beskattas enligt lagen om skatt på spel med schablonbelopp baserat på antalet spelbord enligt tillståndet.

Aktörer utan tillstånd i Sverige som riktar spel mot svenska spelare online

Utöver spel på den reglerade marknaden sker spel på webbplatser som inte har tillstånd i Sverige. Dessa spelbolag, vilka inte har tillstånd att anordna lotteri i Sverige, har i dag en uppskattad marknadsandel på 23 procent av den svenska spelmarknaden.

Illegalt spel

Vid sidan av den reglerade svenska spelmarknaden och spelandet på webbplatser som inte har tillstånd i Sverige förekommer även illegalt spel i Sverige. Det är svårt att uppskatta hur stor den illegala marknaden är. I nuläget utgörs det illegala spelandet i Sverige främst i form av automatspel och kortspel (poker).

3.1.4 Försäljningskanaler

Försäljning av spel kan ske på flera olika sätt. Några av de vanligare försäljningskanalerna är ombud, online och i föreningsverksamhet.

År 2016 hade ATG 1 914 spelombud. Härutöver säljs vissa av ATG:s produkter i cirka 1 310 ICA-butiker. Det finns därutöver 37 trav- eller galoppbanor i Sverige där ATG:s spel erbjuds.

Svenska Spel hade 5 198 ombud 2016 varav 2 328 onlineombud. Övriga ombud säljer endast lotter. Cirka 1 900 ombud är ombud för såväl Svenska Spel som ATG. Svenska Spel erbjuder spel på värdeautomater genom avtal med 1 634 restauranger och 64 bingohallar (2016).

Folkrörelsen säljer sina lotterier via lottförsäljningsombud (ATG:s ombud, Reitan och ICA), telemarketing, prenumeration, föreningsverksamhet och internet.

Svenska Spel och ATG erbjuder också vissa spel online. Det finns fyra kasinon i Sverige med internationella spelregler. Dessa är placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Därutöver finns cirka 65 bingohallar.

3.1.5 Teknisk utveckling

Enligt World Economic Forum var tre miljarder människor internetanvändare år 2015. Starkast utveckling har för närvarande internetanvändandet på mobila plattformar. Få tekniska innovationer har genom historien fått ett sådant genomslag på så kort tid som internet.

Drygt 90 procent av svenskarna har i dag tillgång till internet i hemmet. När undersökningarna om svenskarna och internet påbörjades år 2000 hade drygt hälften (51 procent) av alla hushåll internet hemma. I dag har 91 procent har tillgång till bredband hemma, vilket är en fördubbling sedan år 2005 då det var 43 procent som hade bredband hemma. 92 procent av svenskarna har i dag en dator i hemmet. För drygt tjugo år sedan, år 1996, fanns det datorer i 27 procent av alla hem. I dag är det alltså fler som har tillgång till internet hemma än vad det är som har datorer i hemmet. Numera behövs det ingen dator för att ansluta sig till internet. Andelen hushåll med dator har dock mer än tredubblats på 20 år.

Nästan två tredjedelar (65 procent) av svenskarna har minst en surfplatta i hemmet. År 2010 var surfplattan årets julklapp och i

början av 2011, när de första mätningarna om surfplattor gjordes, var det bara 5 procent av hushållen som hade en surfplatta.

Redan år 2010 hade mer än 94 procent i alla åldrar upp till 55 år tillgång till internet hemma. För de över 55 år har tillgången till internet hemma ökat stadigt med några procentenheter varje år. Bland de som är 66–75 år var det nästan två tredjedelar (64 procent) som hade internet i hemmet år 2010. Sex år senare, 2016, hade 93 procent i denna åldersgrupp tillgång till internet i hemmet. Bland dem som är 76 år eller äldre, är det nu mer än hälften (56 procent) som säger att de har tillgång till internet i hemmet. År 2010 var det bara drygt var fjärde (27 procent) i åldersgruppen som hade tillgång till internet i hemmet.

I åldrarna upp till 55 år använder så gott som alla (mer än 99 procent) internet och de flesta gör det hemma (mer än 97 procent). Därefter sjunker andelen internetanvändare med stigande ålder. Totalt 88 procent av de mellan 66–75 år använder internet och 86 procent gör det hemma. Men som tidigare nämnts är det 93 procent som har tillgång till internet hemma, vilket alltså innebär att 7 procent av dem inte använder internet hemma trots att de har tillgång till det. Bland de över 76 år är det nästan hälften, 48 procent, som använder internet och 46 procent som gör det hemma. I denna åldersgrupp är det 10 procent som inte använder internet trots att de har tillgång till det hemma.

Nästan 8 av 10 (78 procent) av befolkningen använder internet i mobilen. I åldrarna upp till 45 år är det mer än 95 procent som använder internet i mobilen, men sedan sjunker användningen kraftigt med stigande ålder. Två av tre (67 procent) i åldern 56–65 år använder internet i mobilen, knappt hälften (49 procent) av de i åldern 65–76 och endast var sjätte (16 procent) av de över 76 år använder internet i mobilen.¹

Den europeiska e-handeln fortsätter att växa och konsumenterna blir alltmer mogna i sitt köpbeteende. Detta visar sig genom att fler och fler européer e-handlar regelbundet och till ett högre genomsnittligt värde än tidigare.

Allt visar på att den europeiska e-handeln kommer att fortsätta öka. De mest mogna marknaderna i undersökningen är framför allt

¹ Davidsson, Pamela och Findahl, Olle, Svenskar och internet 2016 Undersökning om svenskarnas internetvanor, Internetstiftelsen i Sverige.

länder i Norden (Sverige, Danmark, Norge och Finland), Storbritannien och Tyskland. Där är internetpenetrationen och andelen konsumenter som e-handlat högst. Men även i länder där internetpenetrationen är låg är det förhållandevis många som någon gång har e-handlat. Eftersom användandet av internet på dessa marknader kan förväntas öka, och därmed även e-handeln, antas fortsatt mycket starka tillväxtpotentialer. Detta gäller framför allt marknader som exempelvis Italien, Spanien och Polen.²

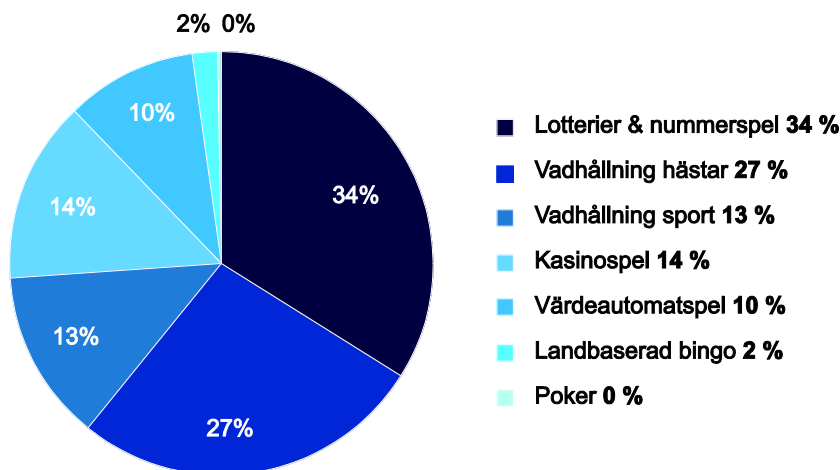
Den svenska spelmarknaden förändras i snabb takt. Det är i dag onlinespelen som växer medan den landbaserade marknaden krymper. Detta samtidigt som vi befinner oss i en situation där utlandsbaserade spelbolag står för cirka 55 procent av den svenska onlinemarknaden. Som helhet växer dock den svenska reglerade marknaden långsamt.

I Sverige utgör onlinemarknadens andel 27 procent av den totala spelmarknaden. Det innebär en fjärde plats i EU efter Danmark, Finland och Irland. Den genomsnittliga andelen i EU ligger på 14 procent. Mätt i euro är den svenska onlinemarknaden den sjätte största i EU efter Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien och Finland.

² PostNords studie, E-handel i Europa 2015.

3.2 Spelmarknaden i siffror

Figur 3.1 Marknadsandelar per spelform på den reglerade svenska spelmarknaden år 2015, före utbetalda vinster



Källa: Lotteriinspektionen

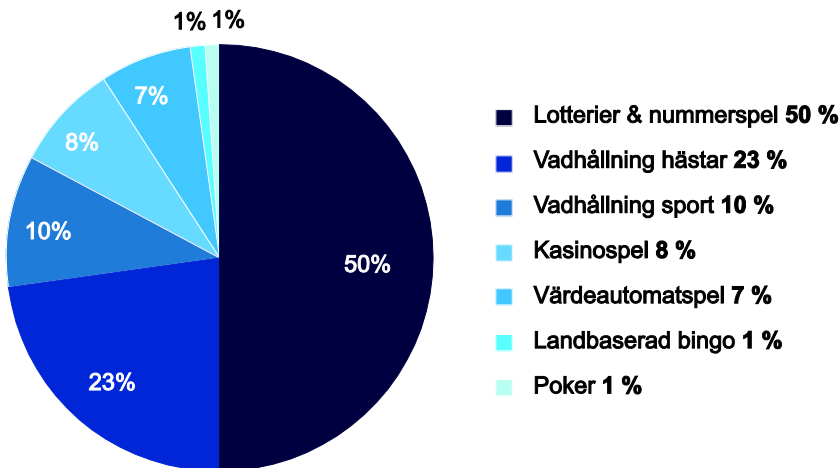
I figuren ovan redovisas fördelningen av bruttoomsättning mellan olika spelformer på den reglerade svenska spelmarknaden. Spelföretagens omsättning är sammansatt i kategorier där det är fler än en aktör som erbjuder spelformen på den reglerade marknaden. Detta gäller för kategorierna lotterier, nummerspel och kasinospel. Produkterna lotterier och nummerspel säljs av Svenska Spel, ideella föreningar med tillstånd till rikslotterier samt lokala och regionala ideella föreningar. Med kasinospel avses här den totala försäljningen från Casino Cosmopol och restaurangkasinoanordnare.

Med bruttoomsättning menas den ackumulerade summan pengar spelarna satsat på spel, dvs. den totala insatsen. Bruttoomsättning är med andra ord summan av nettoomsättning och utbetalda vinster. På grund av skillnader i variabler som återbetalningsprocent och spelfrekvens blir insatsen naturligt högre inom vissa spelformer. Detta gör att produkter med en låg återbetalningsprocent och låg spelfrekvens får en relativt låg marknadsandel vid studerande av marknaden ur ett bruttoomsättningsperspektiv. Lotterier och nummerspel är det tydligaste exemplet på detta eftersom spelformens marknads-

andel är 16 procentenheter lägre, sett i ett bruttoomsättningsperspektiv.

Den totala bruttoomsättningen under år 2015 uppgick till 45,6 miljarder kronor på den reglerade marknaden. De största spelformerna är lotterier, nummerspel, vadhållning på hästar och kasinospel.

Figur 3.2 Marknadsandelar per spelform på den reglerade svenska spelmarknaden år 2015, efter utbetalda vinster

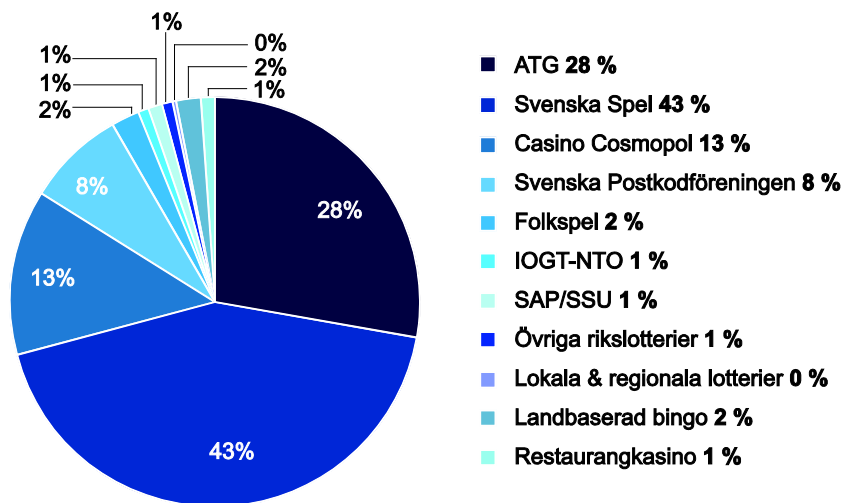


Källa: Lotteriinspektionen

I figuren ovan redovisas fördelningen av nettoomsättning mellan olika spelformer på den reglerade svenska spelmarknaden. Nettoomsättning visar hur mycket pengar som är kvar efter utbetalda vinster. Eftersom nettoomsättning visar hur mycket spelarna i slutändan spenderat på spel blir inte längre återbetalningsprocent och spelfrekvens faktorer som man behöver ta hänsyn till vid jämförelse mellan exempelvis olika spelformer. Därför är nettoomsättning ett mer produktneutralt mått än bruttoomsättning.

Den totala nettoomsättningen under år 2015 uppgick till 16,7 miljarder kronor på den reglerade marknaden. De största spelformerna är lotterier och nummerspel, vadhållning på hästar samt vadhållning på sport.

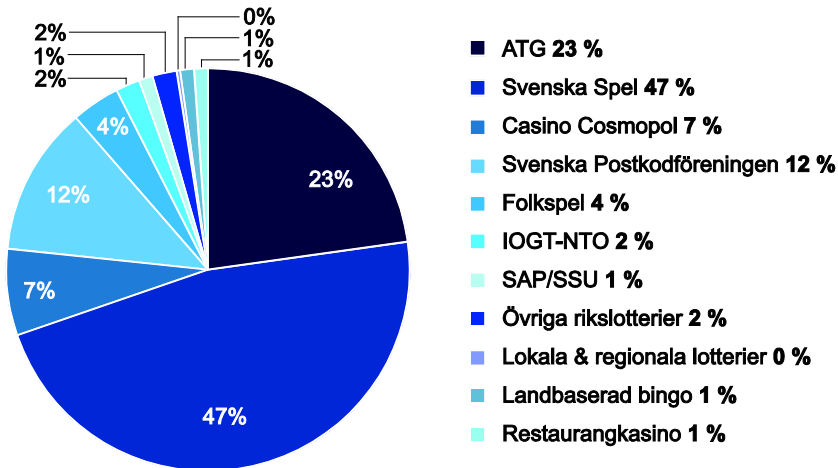
Figur 3.3 Marknadsandelar på den reglerade svenska spelmarknaden år 2015, före utbetalda vinster



Källa: Lotteriinspektionen

I figuren ovan redovisas fördelningen av bruttoomsättning för spelanordnarna på den reglerade svenska spelmarknaden. De fem största spelanordnarna är Svenska Spel, ATG, Casino Cosmopol, Svenska Postkodföreningen och Folkspel. Dessa fem står för 94 procent av marknaden. De har varit marknadsdominerande under en längre tid på den reglerade svenska spelmarknaden.

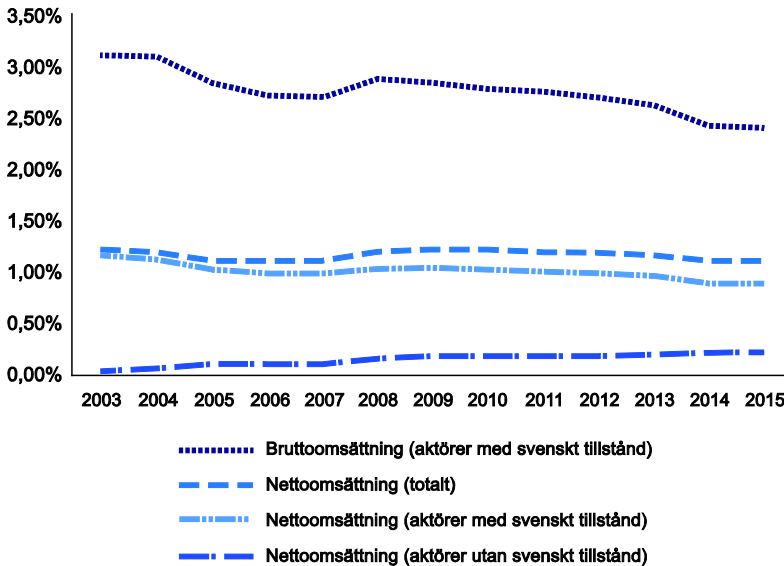
Figur 3.4 Marknadsandelar på den reglerade svenska spelmarknaden år 2015, efter utbetalda vinster



Källa: Lotteriinspektionen

I figuren ovan redovisas fördelningen av nettoomsättning för spelanordnare på den reglerade svenska spelmarknaden. De fem största spelanordnarna är Svenska Spel, ATG, Casino Cosmopol, Svenska Postkodföreningen och Folkspel. Dessa fem står för 93 procent av marknaden. De har således varit marknadsdominerande under en längre tid även vid studerande av marknaden ur ett nettoomsättningsperspektiv.

Figur 3.5 Spelandets andel av disponibel inkomst åren 2003–2015



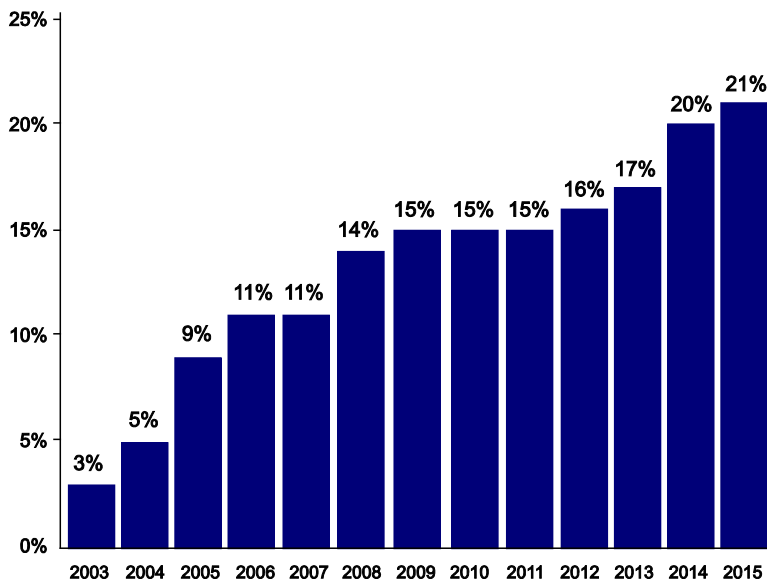
Källa: Lotteriinspektionen

Genom att studera sambandet mellan spelmarknadens omsättning och den disponibla inkomsten får man en uppfattning om svenska spelares konsumtionsbeteende. Ovan redovisas fyra jämförelser mellan disponibel inkomst och spel om pengar. Den första grafen visar sambandet mellan disponibel inkomst och bruttoomsättningen på den reglerade spelmarknaden. Mellan åren 2003–2015 har detta samband minskat med i genomsnitt 2,4 procent per år. Detta innebär att varje år går en mindre andel av den disponibla inkomsten till spel om pengar på den reglerade svenska spelmarknaden. Liknande samband går att finna på den reglerade marknadens nettoomsättning och disponibel inkomst, som i genomsnitt minskar med 2,35 procent per år.

Den andra grafen visar sambandet mellan disponibel inkomst och den totala nettoomsättningen på den svenska spelmarknaden. Sambandet mellan dessa är relativt konstant, men med något sjunkande utveckling under perioden 2003–2015 (i genomsnitt 0,7 procent per år). Anledningen till den något sjunkande andelen beror på den reglerade marknadens negativa utveckling. Innebörden av detta är att

den disponibla inkomst som används till reglerat spel tycks minska över tid samtidigt som en högre andel av den disponibla inkomsten går till aktörer utan svenskt tillstånd.

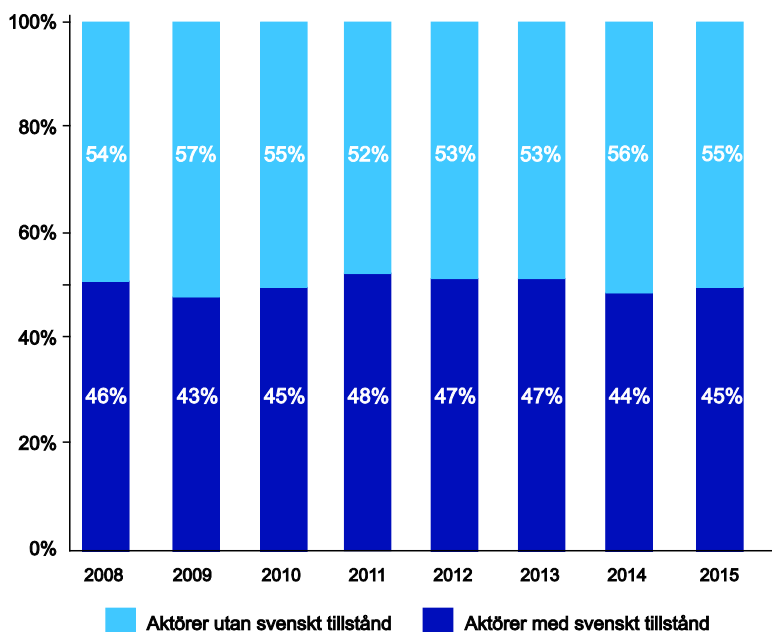
Figur 3.6 Aktörers utan svenskt tillstånd andel av den totala spelmarknaden åren 2003–2015



Källa: Lotteriinspektionen

Nettoomsättningen för spelbolag utan svenskt tillstånd uppskattas till 4,4 miljarder kronor under år 2015. Dessa spelbolag stod för 21 procent av den totala svenska spelmarknaden under år 2015. År 2003 beräknades deras nettoomsättning till cirka 470 miljoner kronor, vilket motsvarar en marknadsandel på 3 procent. Dessa spelföretag har därmed ökat sin marknadsandel med i genomsnitt 1,5 procentenheter per år. Med andra ord innebär detta att 1,5 procentenheter per år av den svenska spelmarknaden står utanför svensk tillsyn.

Figur 3.7 Marknadsandelar för onlinespel i Sverige åren 2008–2015



Källa: Lotteriinspektionen

Den ackumulerade nettoomsättningen från onlinespel år 2015 uppskattas till åtta miljarder kronor, vilket är en ökning med åtta procent jämfört med året innan. Under perioden 2008–2015 ökade nettoomsättningen från onlinespel med i genomsnitt åtta procent per år. Aktörer med svenskt tillstånd omsatte cirka 3,6 miljarder kronor via onlinespel under år 2015. Under tidsperioden 2008–2015 hade aktörer med svenskt tillstånd en genomsnittlig tillväxt på 7,6 procent per år. Aktörer utan svenskt tillstånd beräknas ha haft en omsättning på 4,4 miljarder kronor under år 2015. Mellan åren 2008–2015 hade dessa aktörer en genomsnittlig tillväxt på cirka 8 procent per år. Aktörer utan svenskt tillstånd bedöms ha haft en något högre tillväxttakt än aktörer med svenskt tillstånd. Däremot är skillnaden relativt liten mellan dessa två kategorier. En relativt stor del av tillväxten från aktörer med svenskt tillstånd kan förklaras med att befintliga kunder går från landbaserat spel till onlinespel.

Tabell 3.1 Omsättning på spel före utbetalda vinster åren 2011–2015, miljoner kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Spelbolagen					
ATG	13 111	12 420	12 155	12 231	12 535
Svenska Spel ¹⁾	21 080	21 657	21 559	19 820	19 789
Casino Cosmopol ²⁾	5 950	5 871	5 777	5 738	5 829
Summa	40 141	39 948	39 491	37 789	38 153
Folkrörelsernas spel och lotterier					
Bingo	1 079	1 166	1 133	972	967
Rikslotterier	5 305	5 328	5 683	5 611	5 958
Lokala & Regionala lotterier	72	66	67	58	53
Summa	6 456	6 560	6 882	6 642	6 978
Privata aktörer					
Aktörer utan svenskt tillstånd (efter utbetalda vinster) ³⁾	2 998	3 241	3 593	4 123	4 380
Restaurangkasino	500	495	455	450	432
Summa	3 498	3 736	4 048	4 573	4 812
Reglerade marknaden	47 097	47 003	46 830	44 880	45 563
Totalt	50 095	50 244	50 423	49 003	49 943

Källa: Lotteriinspektionen. Kursiva siffror är uppskattade belopp.

¹⁾ Inklusive pokerraken. Pokerraken redovisas enbart efter utbetalda vinster.

²⁾ Statistiken bygger på en beräkningsmetod som möjliggör redovisning av bruttoomsättning på ett vis som gör siffran jämförbar med exempelvis Vegas. Viktigt att beakta är att återbetalningsprocenten inte blir rättvisande med denna beräkning eftersom den inte tar återspel i beaktande.

³⁾ Spelföretag utan svenskt tillstånd redovisas enbart efter utbetalda vinster. Siffrorna är korrigerade från euro till svenska kronor med hjälp av Riksbankens genomsnittliga valutakurs. Källa: H2 Gambling Capital och Lotteriinspektionens omvärldsbevakning.

I tabellen ovan redovisas den svenska spelmarknadens bruttoomsättning mellan åren 2011–2015. Den reglerade svenska spelmarknadens bruttoomsättning år 2015 uppgick till cirka 45,6 miljarder kronor. Detta är en ökning med cirka 680 miljoner kronor jämfört med föregående år. Däremot har den reglerade svenska spelmarknaden minskat i omsättning sett ur ett längre perspektiv. Under femårsperioden

2011–2015 minskade bruttoomsättning med cirka 1,5 miljarder kronor, vilket motsvarar 3 procent.

Utöver den reglerade svenska spelmarknaden förekommer även onlinespel hos spelbolag utan svenskt tillstånd. För närvarande finns det ingen uppskattad bruttoomsättning för dessa spelföretag.

Tabell 3.2 Omsättning på spel efter utbetalda vinster åren 2011–2015, miljoner kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Spelbolagen					
ATG	3 909	3 700	3 625	3 660	3 750
Svenska Spel ¹⁾	8 484	8 629	8 562	7 782	7 781
Casino Cosmopol	1 203	1 186	1 167	1 159	1 178
Summa	13 596	13 516	13 354	12 602	12 708
Folkrörelsernas spel och lotterier					
Bingo	315	330	303	282	229
Rikslotterier	3 104	3 196	3 362	3 336	3 541
Lokala & Regionala lotterier	40	34	34	32	29
Summa	3 459	3 560	3 699	3 650	3 799
Privata aktörer					
Aktörer utan svenskt tillstånd ²⁾	2 998	3 241	3 593	4 123	4 380
Restaurangkasino	212	212	196	195	189
Summa	3 210	3 453	3 789	4 318	4 569
Reglerade marknaden	17 267	17 288	17 248	16 446	16 697
Totalt	20 265	20 529	20 842	20 570	21 077

Källa: Lotteriinspektionen. Kursiva siffror är uppskattade belopp.

¹⁾ Inklusive pokerraken. Pokerraken redovisas enbart efter utbetalda vinster.

²⁾ Spelföretag utan svenskt tillstånd redovisas enbart efter utbetalda vinster. Siffrorna är korrigerade från euro till svenska kronor med hjälp av Riksbankens genomsnittliga valutakurs. Källa: H2 Gambling Capital och Lotteriinspektionens omvärldsbevakning.

I tabellen ovan redovisas den svenska spelmarknadens nettoomsättning för tidsperioden 2011–2015. Den reglerade svenska spelmarknaden bedöms ha omsatt cirka 16,7 miljarder kronor år 2015. Svenska spelmarknaden ökade med cirka 250 miljoner kronor jämfört med

året innan. Denna ökning beror på en ökad omsättning från ATG, Casino Cosmopol och några av rikslotterierna. Detta är första gången den reglerade spelmarknaden ökat sedan år 2012. Under perioden 2011–2015 har dock den reglerade spelmarknaden minskat med cirka 570 miljoner kronor, vilket motsvarar 3 procent.

Utöver spel hos spelföretag på den reglerade spelmarknaden förekommer det även spel hos spelbolag utan svenskt tillstånd. Dessa bedöms ha haft en nettoomsättning på cirka 4,4 miljarder kronor under år 2015, vilket är en ökning med cirka 260 miljoner kronor jämfört med året innan. Under tidsperioden 2011–2015 bedöms dessa aktörer ha haft en genomsnittlig tillväxttakt på cirka 10 procent per år.

Tabell 3.3 De omsättningsmässigt största spelprodukterna före utbetalda vinster åren 2011–2015, miljoner kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Casino Cosmopol ¹⁾	5 950	5 871	5 777	5 738	5 777
V75	4 931	4 585	4 556	4 617	4 851
Vegas	7 461	7 334	6 820	4 950	4 691
Triss	3 216	3 319	3 299	3 221	3 437
Postkodlotteriet	2 955	3 020	3 404	3 431	3 359
Oddset	2 522	2 790	2 824	3 244	3 308
Lotto	2 955	3 117	3 163	2 924	2 765
Dagens dubbel	1 711	1 572	1 501	1 444	1 457
Keno	1 299	1 263	1 228	1 192	1 187
V64	859	237	875	1 090	1 157
Stryktipset	887	948	1 022	1 025	1 052
Vinnare	1 711	1 572	1 127	1 117	1 029
Bingo	1 079	1 166	1 133	972	967
V86	152	948	831	896	927
Tvilling	984	948	906	884	897
Joker	920	967	989	937	896
Topptipset	308	396	531	630	782
Bingolotto	692	669	627	621	705
V4	475	507	554	597	603
Europatipset	400	476	531	520	564
Miljonlotteriet	545	562	551	463	515
Restaurangkasinospel	500	495	455	450	432

Källa: Lotteriinspektionen

¹⁾ Statistiken bygger på en beräkningsmetod som möjliggör redovisning av bruttoomsättning på ett vis som gör siffran jämförbar med exempelvis Vegas. Viktigt att beakta är att vinståterbetalningsprocenten inte blir rättvisande med denna beräkning eftersom den inte tar återspel i beaktande.

I tabellen ovan redovisas de bruttoomsättningsmässigt största produkterna bland spelföretag på den reglerade svenska spelmarknaden. Casino Cosmopol hade den högsta omsättningen med en beräknad bruttoomsättning på 5,8 miljarder kronor. Tillsammans med V75, Vegas, Triss och Postkodlotteriet stod dessa fem produkter för cirka 49 procent av den reglerade svenska spelmarknadens bruttoomsättning. Däremot har dessa fem produkters andel av den reglerade svenska spelmarknaden minskat över tid. Dessa produkter har tillsammans minskat sin andel med 2 procent under denna femårs-

period. Denna minskning beror till största del på den minskade omsättningen från Vegas, som sjunkit med cirka 2,8 miljarder kronor sedan år 2011.

Uppgifter för produkter från spelbolag utan svenskt tillstånd finns inte tillgängligt.

Tabell 3.4 De omsättningsmässigt största spelprodukterna efter utbetalda vinster åren 2011–2015, miljoner kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Postkodlotteriet	1 773	1 817	2 038	2 048	2 015
Triss	1 640	1 693	1 682	1 643	1 753
V75	1 726	1 605	1 595	1 616	1 698
Lotto	1 625	1 714	1 740	1 608	1 521
Vegas	2 083	2 014	1 796	1 302	1 227
Casino Cosmopol	1 203	1 186	1 167	1 159	1 178
Oddset	813	856	870	773	826
Keno	585	568	553	536	534
Joker	513	538	550	521	498
Bingolotto	394	424	377	385	437
Stryktipset	310	332	358	359	368
V64	301	83	306	382	366
Dagens dubbel	428	393	375	361	364
V86	53	332	291	314	324
Miljonlotteriet	321	341	313	273	293
Topptipset	92	119	159	189	235
Bingo	315	330	312	282	229
Vinnare	238	229	225	223	222
Europatipset	140	167	186	182	197
Restaurangkasinospel	212	212	195	195	189
Tvilling	197	190	181	99	179
Kombilotteriet	214	244	219	208	167

Källa: Lotteriinspektionen

I tabellen ovan redovisas de nettoomsättningsmässigt största produkterna bland spelföretag på den reglerade svenska spelmarknaden. Postkodlotteriet har den högsta omsättningen med en nettoomsättning på två miljarder kronor. Tillsammans med Triss, V75, Lotto och Vegas står dessa fem produkter för 49 procent av den reglerade svenska spelmarknaden. Däremot hade dessa fem produkter en mark-

nadsandel på 51 procent under år 2011. Denna minskning beror framför allt på sjunkande omsättning för produkten Vegas.

Uppgifter för produkter från spelbolag utan svenskt tillstånd finns inte tillgängligt.

4 Gällande rätt

4.1 Den svenska spelregleringen

Den rättsliga ramen för svensk spelreglering utgörs av ett stort antal författningar; bl.a. lotterilagen (1994:1000), lotteriförordningen (1994:1451), kasinolagen (1999:355), marknadsföringslagen (2008:486), lagen (1972:820) om skatt på spel och lagen (1991:1482) om lotteriskatt. Härtill kommer EU-rätten och mer allmän reglering såsom t.ex. personuppgiftslagen (1998:204) och annan skattelagstiftning.

De grundläggande förarbetena till lotterilagen är slutbetänkandet av Lotteriutredningen Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden (SOU 1992:130) och prop. 1993/94:182 Ny lotterilag. Förarbetena till kasinolagen är prop. 1998/99:80 Kasinospel i Sverige m.m.

Lotterilagen är en förbudslagstiftning (9 § lotterilagen) som bygger på principen att alla lotterier kräver tillstånd och att alla tillstånd står under offentlig kontroll. Lagens syften är att förhindra kriminalitet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, skydda konsumenterna och att styra överskottet. Lagen bygger på att i princip endast tre aktörer kan få lotteritillstånd. Dessa är staten, hästsporten och folkrörelserna. Privat vinstintresse får förekomma, men då som ett komplement av förströelsekaraktär till annan verksamhet (32–34 §§ lotterilagen).

Den svenska spelmarknaden är fördelad mellan dagens i Sverige tillståndsgivna aktörer på följande sätt. Staten äger AB Svenska Spel. Svenska Spel har ensamrätt på att anordna vadhållning på sportspel som bedrivs i mer än en kommun. Bolaget har även ensamrätt att anordna värdeautomatspel, spel enligt kasinolagen och poker över internet. Tillstånd till Svenska Spel ges av regeringen med stöd av 44 och 45 §§ lotterilagen. Förutsättningarna att anordna värdeautomat-

spel framgår av lotterilagen, regeringens tillståndsbeslut och Lotteriinspektionens beslut i fråga om de enskilda spelplatserna. Övriga spelprodukter bolaget erbjuder anordnas i konkurrens med de andra tillståndsgivna aktörerna på spelmarknaden.

AB Trav och Galopp (ATG) har ensamrätt för vadhållning på hästar. ATG ägs av Svensk Travsport (ST) och Svensk Galopp (SG). Det erbjudna spelet regleras dels av lotterilagen, dels av ett avtal mellan staten och ST samt SG, dels av ett regeringstillstånd. Avtalet mellan staten och ägarna är en förutsättning för tillstånd. Tillståndet ges av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen. Spel på hästar är ett poolspel, vilket innebär att en viss del av omsättningen på spelet är garanterat hästsporten.

Folkrörelserna har ensamrätt på bingospel som det definieras i lotterilagen. De bedriver även andra former av lotterier såsom lottning, gissning, vadhållning och liknande. Huvudelen av de lotterier som folkrörelserna erbjuder utgörs av s.k. prenumerationslotterier, dvs. köparna har tecknat sig för att tills vidare köpa ett visst antal lotter per månad. För närvarande är den största anordnaren av sådana lotterier Svenska Postkodföreningen med en årlig omsättning på drygt 3,5 miljarder kronor. Tillstånd till folkrörelserna ges av Lotteriinspektionen, länsstyrelsen eller kommunen beroende på föreningens verksamhetsområde.

Att anordna lotteri utan tillstånd är kriminaliserat. Även främjande av utom landet anordnat lotteri är förbjudet (38 § och 54 § andra stycket lotterilagen). Straffbestämmelser finns även i brottsbalken (dobbleri och grovt dobbleri, 16 kap. 14 och 14 a §§ BrB).

Tillståndsmyndigheter enligt lotterilagen är regeringen (44 och 45 §§), Lotteriinspektionen (42 §), länsstyrelserna och kommunerna (40 §). Regeringen ger tillstånd till ATG och Svenska Spel. Lotteriinspektionen ger tillstånd till varje plats där Svenska Spel vill placera värdeautomater samt till lotterier och bingo som anordnas i fler än ett län. Länsstyrelserna ger tillstånd till lotteri som ska bedrivas i mer än en kommun samt bingo i respektive län. Kommunerna ger tillstånd till lotterier i respektive kommun.

Central tillsynsmyndighet över lotterilagen är Lotteriinspektionen. Tillsynsmyndighet enligt lotterilagen är oftast samma myndighet som gett tillståndet. Principen är att den myndighet som lämnat tillstånd till ett lotteri även utövar tillsynen över detta. I de fall regeringen lämnat tillståndet utövar dock Lotteriinspektionen tillsynen.

4.1.1 Lotteribegreppet

Det svenska lotteribegreppet saknar krav på insats. I övriga Europa är krav på insats i princip regel. Kravet på insats återfinns även i EU:s definition av spel om pengar. Sveriges definition av lotteri är mycket vid och omfattar begrepp som vadhållning, spelautomater, kortspel, bingo, marknads- och tivolinöjen, kedjebrevsspel, m.m. Detta har medfört att reklamlotterier och andra lotterier som anordnas utan insatser faller under lotteribegreppet.

4.1.2 Marknadsföring

Lotterilagen innehåller inga direkta regler för marknadsföringens innehåll. Av lotterilagen framgår dock att lotterier ska anordnas ur ett från allmän synpunkt lämpligt sätt (10 §). Marknadsföringslagens reglering gäller även marknadsföring av spel om pengar och Konsumentverket har huvudansvar för tillsynen av marknadsföringen av spel om pengar.

4.1.3 Främjandeförbud

Främjandeförbudet, som regleras i 38 § första stycket 1 lotterilagen, stadgar att det inte är tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri.

Högsta domstolen har konstaterat i avgörandet NJA 2012 s. 1073, där två chefredaktörer stod åtalade, att den straffrättsliga bestämmelsen i 54 § rörande främjandeförbudet står i strid med det EU-rättsliga diskrimineringsförbudet.

Som nämnts i kapitel 2 har förbudet varit föremål för en särskild utredning, Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen SOU 2015:34, som remissbehandlats under hösten/vintern 2015. I skrivande stund har förslaget ännu inte lett till några författningsändringar, men frågan innefattas av denna utrednings uppdrag.

4.1.4 Kasinon

Ett kasino är en vinstdrivande verksamhet som erbjuder spel om pengar, där slumpen spelar en stor roll. I Sverige finns två typer av kasinon. Dels kasinon med internationella spelregler och med högre insatser som regleras i kasinolagen, dels s.k. restaurangkasinon med lägre insatser och vinster som regleras i lotterilagen.

Ett kasino går alltid med vinst i längden, eftersom de spel som erbjuds är konstruerade för att vara till kasinots fördel.

Av kasinolagen framgår bl.a. att man för att få spela måste vara 20 år och man måste visa legitimation för att få komma in (4 § kasinolagen). Man måste även fotograferas (6 § kasinolagen). Av regeringens tillståndsbeslut framgår att högsta tillåtna insats vid spelbordet är två prisbasbelopp. På spelautomaterna är högsta tillåtna insats enligt regeringens tillstånd 150 kronor per spelomgång. Av tillståndet framgår även att minst 85 procent av insatserna på spelautomaterna ska betalas tillbaka i form av vinster.

På kasinona får det finnas traditionella kasinospel, som roulett, black jack och poker med internationella regler samt spelautomater (1 § kasinolagen).

Lotteriinspektionen är ansvarig för att kontrollera Casino Cosmopols arbete med att förhindra att kasinona används för att tvätta pengar eller finansiera terrorism.

Att anordna kasinospel över internet är förbjudet i Sverige (jfr 16 och 21 b §§). Trots detta går det att spela på kasino genom bolag som har servrar i andra länder. Bl.a. Malta, Isle of Man och Gibraltar har lagstiftning som tillåter internetspel och ger ut licenser till nätkasinon som i huvudsak riktar sin verksamhet mot andra länder än de länder de har tillstånd i. Lotteriinspektionen har inte någon tillsyn av dessa aktörer.

4.1.5 Beskattning

För spel och lotterier tas punktskatt ut enligt tre olika lagar. Det är lagen om skatt på spel (spelskattelagen), lagen om lotteriskatt (lotteriskattelagen) och lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. Regler för förfarandet vid beskattningen finns i skatteförfarandelagen (2011:1244). Detta innebär att reglerna i skatteförfarandelagen

om skattekontroll, beskattningsbeslut, redovisning och betalning av skatt, överklagande m.m. är tillämpliga.

Skatt på spel

Enligt 1 § spelskattelagen föreligger skatteplikt för sådant roulettspel, för vilket tillstånd krävs enligt lotterilagen. Av samma bestämmelse följer att kort- och tärningsspel jämställs med roulettspel vid tillämpningen av spelskattelagen. Detta innebär att s.k. restaurangkasinon beskattas enligt spelskattelagen. Det är tillståndshavaren som är skattskyldig (4 §). I fråga om roulettspel som bedrivs med utrustning som upplåtits av någon med fast driftställe i landet är dock upplåtaren skattskyldig. Den senare regeln medför att det vid roulettspel i regel endast förekommer upplåtare som skattskyldiga. För det fall någon anordnar skattepliktigt spel utan tillstånd är anordnaren skattskyldig enligt 16 §. Även den som inte är skattskyldig kan enligt 19 § bli ansvarig för skatt på roulettspel. Detta gäller för det fall att upplåtare som är skattskyldiga enligt 4 § inte betalat skatt. Då blir den som bedriver spelet ansvarig för skatten. Om spelutrustningen har upplåtits i flera led och den upplåtare som enligt 4 § är skattskyldig inte betalat skatt, blir även upplåtare som inte själv är skattskyldig ansvarig för skatten. Särskilda bestämmelser om skattskyldigheten vid vissa bolagsformer och i händelse av konkurs m.m. finns i 5 §.

Spelskatt på roulettspel tas enligt 10 § ut med olika belopp för varje kalendermånad, nämligen med

- 2 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på ett spelbord,
- 4 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på två spelbord,
- 9 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på tre spelbord,
- 18 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på fyra spelbord,
- 25 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på fem spelbord
- och därutöver med 5 000 kronor för varje ytterligare spelbord.

Även om spel rent faktiskt bedrivs på ett mindre antal bord än tillståndet medger, utgår skatten efter den rätt att anordna spel som framgår av tillståndet. Skatten har således viss karaktär av licensavgift.

Lotteriskatt

Enligt 1 § första stycket lotteriskattelagen ska lotteriskatt betalas för svenskt lotteri. Enligt andra stycket i samma bestämmelse ska dessutom, under vissa närmare angivna förutsättningar, lotteriskatt betalas för utländskt lotteri som omfattas av undantaget i 38 § andra stycket lotterilagen och som avser vadhållning i samband med hästtävlingar.

I 1 a § anges vilka lotterier som är undantagna från skatteplikt. Där anges att lotteriskatt inte ska betalas för:

1. lotterier som avses i spelskattelagen (dvs. s.k. restaurangkasinon),
2. lotterier som avses i lagen om skatt på vinstsparande m.m. (dvs. vinstsparande som anordnas av bank eller sparkassa och lotterier i tidningar och radio som omfattas av 21 § lotterilagen),
3. vinstdragning på här i landet utfärdade premieobligationer,
4. lotterier som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen (dvs. föreningslivets lotterier),
5. sådant lotteri och sådant spel enligt kasinolagen (1999:355) som har anordnats av företaget som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten (dvs. Svenska Spels och Casino Cosmopol AB:s verksamheter), eller
6. lotterier där vinsterna inte utgörs av pengar (dvs. s.k. marknads- och tivolinöjen).

Sammanfattningsvis innebär undantagen i 1 a § att det i princip endast är ATG:s verksamhet som beskattas med lotteriskatt. Lotteriskatt tas enligt 1 b § ut med 35 procent av den behållning som återstår sedan de sammanlagda vinster som betalats ut till vinnarna i lotteriet räknats av från de sammanlagda insatserna (s.k. bruttoöverskottsbeskattning). Med utbetalade vinster avses de vinster som betalats ut inom 90 dagar från skattskyldighetens inträde. Av 3 § framgår när

skattskyldigheten inträder. Normalt sker redovisningen vid två tillfällen för varje lotteri. Vid det första tillfället redovisas skillnaden mellan de sammanlagda insatserna och de sammanlagda vinsterna enligt vinstplan eller annat beslut om att viss andel av insatserna ska betalas ut som vinster (5 § 1). Vid det andra tillfället redovisas de vinster som inte har blivit utbetalda inom 90 dagar från skattskyldighetens inträde (5 § 2). Av 2 § framgår att det för svenska lotterier är anordnaren av lotteriet som är skattskyldig.

Lag om skatt på vinstsparande m.m.

Enligt 1 § första stycket lagen om skatt på vinstsparande m.m. ska skatt betalas till staten för penningvinst vid vinstdragning i sådant vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa som utgör svenskt lotteri och för sådant lotteri som avses i 21 § lotterilagen. I vinstsparande får en viss del av avkastningen på det samlade sparbeloppet i banken eller sparkassan lottas ut som penningvinster i stället för att betalas ut som ränta.

Enligt 21 § lotterilagen får det, i samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift, utan tillstånd anordnas ett egentligt lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften, om

1. det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att skriften innehas eller att insats betalas, och
2. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 prisbasbelopp.

Skatten utgör 30 procent av vinstens värde inklusive skatt (1 § andra och tredje stycket lagen om skatt på vinstsparande m.m.). Det motsvarar 42,86 procent på vinstens värde exklusive skatt. För vinst i lotteri som anordnas med stöd av 21 § lotterilagen ska skatt enligt samma bestämmelse dock inte betalas med högre belopp än att 100 kronor återstår av vinsten. Inte heller ska skatt betalas för vinster som inte tagits ut av vinnaren (1 § fjärde stycket lagen om skatt på vinstsparande m.m.). Betald skatt för vinst, som inte avhämtats av vinnaren inom föreskriven tid, återbetalas efter ansökan till den skattskyldige efter beslut av beskattningsmyndigheten (3 § lagen om skatt på vinstsparande m.m.). Enligt 2 § lagen om skatt på vinstsparande m.m. är den som anordnar lotteriet skattskyldig.

Inkomstbeskattning

Svenska Spel och dess helägda dotterbolag som bara bedriver spelverksamhet (dvs. Casino Cosmopol) samt ATG är enligt 7 kap. 17 § inkomstskattelagen (1999:1229) skattskyldiga bara för inkomst på grund av innehav av fastigheter.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket inkomstskattelagen är vinster i svenska lotterier eller vid vinstdragning på svenska premieobligationer skattefria. Detsamma gäller enligt andra stycket samma paragraf för vinster i lotterier som anordnas i en stat inom EES eller utländska lotterier som avses i 1 § andra stycket lagen om lotteriskatt. Detsamma gäller vinster vid vinstdragning på utländska premieobligationer om premieobligationen ställts ut i en stat inom EES. En förutsättning för skattefrihet för en lotterivinst är att vinsten till övervägande del beror på slumpen och inte på skicklighet. Vidare får det inte heller vara fråga om en ersättning för någon form av arbetsprestation.

4.2 EU-rätten

Lotterier och annat spel om pengar är inte harmoniserat inom EU. Enligt rättspraxis från EU-domstolen utgör spel om pengar en tjänst i EU-fördragets mening.¹ Lotter och spelautomater m.m., utgör när de säljs fristående från tjänsten, varor.² EU-fördragets grundläggande principer om bl.a. fri rörlighet för tjänster och varor gäller således för spelmarknaden. Dessa principer får dock inskränkas av en medlemsstat under vissa i fördraget givna förutsättningar och under förutsättning att inskränkningarna är i överensstämmelse med EU:s grundläggande rättsliga principer (t.ex. förutsebarhet, icke diskriminerande och proportionalitet). Praxis på området har även utformats av EU-domstolen genom ett flertal förhandsbesked i olika frågor rörande EU-rättens förhållande till olika nationella spelregleringar.

Som nämnts är spel om pengar inte harmoniserat inom EU-rätten. Detta innebär att medlemsstaterna är fria att lagstifta på området, under förutsättning att bl.a. fördraget om Europeiska unionens funk-

¹ Mål C-275/92, Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler och Jörg Schindler REG 1994 I-1039, punkt 24 och 25.

² Mål C-124/97, Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd och Oy Transatlantic Software Ltd mot Häradsåklagaren i Jyväskylä och finska staten, REG 1999 I-6067, punkt 20.

tionssätt (i fortsättningen EUF-fördraget) generella regler om de fyra friheterna och sekundärrätten beaktas. Även EUF-fördragets konkurrens- och statsstödsbestämmelser kan vara av betydelse för regleringen om spel om pengar. I detta avsnitt behandlas översiktligt de EU-rättsliga bestämmelser som är relevanta för utredningen. EU-rättsliga aspekter av betydelse för utredningens bedömning tas upp i de avsnitt frågorna hör hemma.

4.2.1 EU:s inre marknad och de fyra friheterna

Enligt EUF-fördraget har gemenskapen bl.a. till uppgift att upprätta en gemensam marknad. För att uppnå detta mål har gemenskapen bl.a. att verka för att upprätta en inre marknad som kännetecknas av avskaffande av handelshinder mellan medlemsstaterna och fri rörlighet inom hela unionen för varor, personer, tjänster och kapital. De fyra friheterna ska säkerställa en likabehandling samt likvärdiga möjligheter till marknadstillträde för unionens medlemmar.

Grundläggande för de bestämmelser som behandlar de fyra friheterna ska bli tillämpliga är att handeln mellan medlemsstaterna måste påverkas, eller i vart fall riskera att påverkas, av de handelsbegränsningar som uppställs. I de fall alla relevanta omständigheter är begränsade till en medlemsstats rent inre förhållanden, utan några egentliga externa beröringspunkter till andra medlemsstater, eller där det inte är fråga om någon ekonomisk verksamhet, är fördragets bestämmelser generellt sett inte tillämpliga.

Enligt EU-domstolens rättspraxis ska varje åtgärd som innebär att utövandet av friheterna förbjuds, hindras eller blir mindre attraktivt anses som sådana inskränkningar.³ Nationella åtgärder som inskränker utövandet av de grundläggande friheter som garanteras av fördraget kan enligt EU-domstolen vara berättigade endast om de uppfyller fyra förutsättningar. De ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas genom dem samt inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

³ Se bl.a. dom av den 15 januari 2002 i mål C-439/99, Kommissionen mot Italien, REG 2002, s. I-305, punkt 22, och av den 30 mars 2006 i mål C 451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, REG 2006, s. I 2941, punkt 31.

Statliga handelsmonopol

Artikel 43.1 i EUF-fördraget rör statliga handelsmonopol för varor. Bestämmelsen innebär en skyldighet för medlemsstaterna att anpassa sådana monopol i syfte att säkerställa att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

I Sverige finns inget varumonopol gällande spel om pengar, varför det saknas anledning att här närmare redogöra för de EU-rättsliga bestämmelserna på området.

Fri rörlighet för varor

Kvantitativa handelshinder samt åtgärder med motsvarande verkan för den fria rörligheten av varor är förbjudna enligt artikel 34 och 35 i EUF-fördraget. EU-domstolen⁴ har definierat kvantitativa handelshinder som ”åtgärder som, alltefter omständigheterna, har karaktären av totalt eller partiellt förbud mot import, export eller transitering”. I rättsfallet *Dassonville*⁵ definieras åtgärder med motsvarande verkan av domstolen som ”alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen”.

Andra handelshinder är inte diskriminerande, dvs. de ställer inte upp olika krav för inhemska och utländska varor. Det kan t.ex. röra sig om att medlemsstaten ställer upp vissa tekniska krav på hur en vara ska vara utformad för att få säljas i landet. Även om ett sådant krav inte diskriminerar utländska varor kommer effekten dock i många fall att bli samhandelshindrande. Varor som är producerade direkt för den inhemska marknaden är visserligen tvungna att uppfylla hemlandets krav, men importerade varor kommer i många fall att även behöva uppfylla sitt hemlands krav. Det blir då fråga om en dubbel börda för sådana varor. I *Cassis de Dijon*-målet⁶ slog EU-domstolen fast att även sådana icke-diskriminerande nationella åtgärder mot bakgrund av en princip om ömsesidigt erkännande likväl

⁴ Mål 2/73, *Geddo mot Ente Nazionale Risi*, REG 1973, s. 865; svensk specialutgåva, volym 3, punkt 7.

⁵ Mål 8/74, *Procureur du Roi mot Dassonville*, REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2.

⁶ Mål 120/78, *Rewe-Zentrale AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4.

kunde verka samhandelshindrande och utgöra åtgärder med motsvarande verkan. Detta utgör den s.k. Cassis-doktrinen.

I artikel 36 EUF-fördraget behandlas uttömmande de undantag som – trots förbudet i artikel 34 – kan åberopas till stöd för diskriminerande nationella åtgärder, dvs. sådana som behandlar importerade varor annorlunda än motsvarande inhemska varor. Av artikel 36 framgår att bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 inte ska hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt.

EU-domstolen har också godtagit att vissa icke-diskriminerande, nationella åtgärder helt ska anses falla utanför tillämpningsområdet för artikel 34, den s.k. Keck-doktrinen.⁷ Denna doktrin innebär att vissa typer av icke-diskriminerande försäljningsåtgärder som inte är ägnade att hindra handeln mellan medlemsstaterna inte heller ska anses falla under artikel 34. De åtgärder det rör sig om är sådant som inte direkt har att göra med hur en vara ser ut, utan mer rör sådant som villkoren för varans distribution, t.ex. regler om affärers öppettider och liknande.

Etableringsfrihet och fri rörlighet av tjänster

I artiklarna 49 och 56 i EUF-fördraget föreskrivs att inskränkningar av etableringsfriheten respektive av friheten att tillhandahålla tjänster ska förbjudas. Det ställs inte något krav på allmän etableringsfrihet i annat medlemsland. Det som är avgörande är i stället att det ska råda likhet i etableringsförutsättningarna för landets egna medborgare och juridiska personer och för sådana rättssubjekt i andra medlemsstater.

Inom gemenskapsrätten skiljer man mellan full etablering och sekundär etablering. Full etablering innebär nyetablering eller fullständig överflyttning av en hel, fullt fristående rörelse från ett land

⁷ De förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard, REG 1993, s. I-6097, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431.

till ett annat. Sekundär etablering innebär att en juridisk person upprättar dotterbolag, filial, agentur eller liknande i ett annat land. För rätt till full etablering krävs medlemskap i ett EU-land. För rätt till sekundär etablering eller utövande av tjänster krävs medborgarskap och ett faktiskt och varaktigt samband med ekonomin i ett medlemsland. Kravet på hemvist uppfylls för juridiska personers del när de har ett faktiskt och varaktigt samband med ekonomin i en medlemsstat. Syftet med hemvistkravet är att hindra företag med endast mer eller mindre fiktiv anknytning till ett EU-land från att nyttja gemenskapens liberala etableringsregler. Genom avgörandet i Centros-målet⁸ verkar det dock vara klarlagt att en formell, laglig företags-etablering i något medlemsland utgör tillräcklig anknytning till detta, oavsett exempelvis grundarens faktiska hemvist eller den faktiska basen för verksamhetens senare utövande.

Med ”bolag” förstås enligt artikel 54 andra stycket EUF-fördraget bolag enligt civil- eller handelslagstiftning, inbegripet kooperativa sammanslutningar samt andra offentligrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer, med undantag av sådana som inte drivs i vinstsyfte.

I artikel 57 EUF-fördraget definieras tjänst som ”prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer”. Kategorin är med andra ord negativt bestämd, vilket betyder att man först ska pröva om det kan vara frågan om någon annan typ av rörlighet innan man tillämpar reglerna om tjänster. Med tjänster avses särskilt verksamheter av industriell natur, av kommersiell natur, inom hantverk och inom fria yrken. Enligt fördragets definition föreligger det således ett krav på att tjänsten måste vara av sådan ekonomisk karaktär. För att uppfylla detta krav ska verksamhet enligt domstolen vara ”faktisk och verklig och får inte vara sådan att den enbart framstår som marginell eller accessorisk”.⁹

Förbudet mot diskriminering träffar både offentliga och privaträttsligt normerade verksamhetsområden och innefattar inte endast lagstiftning utan också rättstillämpning och faktiskt tillämpad praxis. Vanliga hinder mot den fria rörligheten på detta område är varie-

⁸ Mål C-212/97, Centros Ltd mot Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, REG 1999, s. I-1459.

⁹ Mål 53/81 Levin mot d'Édat à la justice samt mål 196/87 Udo Steymann mot Staatssecretaris van Justice.

rande kvalifikations- och auktorisationskrav som medlemsländerna kan ställa upp för att tillåta olika typer av verksamheter.

Varken friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten är absolut. Enligt artikel 51 EUF-fördraget ska bestämmelserna på dessa områden inte omfatta verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är förenad med utövandet av offentlig makt. Av artikel 52 EUF-fördraget framgår att bestämmelser och åtgärder som vidtagits med stöd av dessa inte ska hindra tillämpning av bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Artikel 51 och 52 EUF-fördraget tolkas snävt. Även indirekt diskriminering omfattas av förbudet, men medlemsstaterna kan, i likhet med vad som gäller på varuområdet försöka rättfärdiga sådan. Medlemsstaten måste i så fall visa att de aktuella kriterierna som orsakar den negativa effekten är objektiva i förhållande till sitt ändamål och baserade på annat än den drabbade ekonomiska verksamhetens nationella ursprung. Om staten förmår göra detta antas diskrimineringseffekten vara en ren tillfällighet och det inträffade bedöms inte utgöra någon diskriminering.¹⁰

I Gebhard-målet¹¹ slog domstolen fast att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar. Sådana åtgärder ska enligt det s.k. Gebhard-testet vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem samt inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. Genom Gebhard-avgörandet tycks det stå klart att tjänster och etableringar har fått en uttrycklig motsvarighet till varuområdets Cassis-doktrin.

Gränsdragningen mellan tjänster och etableringar kan ibland vara svår att dra. Viktiga bedömningsfaktorer är inte endast själva tiden för verksamhetens utövande, utan också hur regelbundet, periodiskt eller kontinuerligt den bedrivs. Om det behövs för att utföra tjänst-

¹⁰ Se t.ex. mål C-49/98, Finalarte, REG 2001, s. I-7831.

¹¹ Mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165.

erna har tjänsteutövaren rätt att skaffa sig nödvändig infrastruktur utan att därmed automatiskt anses som etablerad.

Den fria rörligheten för tjänster innebär att ett företag har rätt att använda sin egen arbetskraft för att utföra tjänster i det andra landet. Grundläggande är också rätten att inte behandlas sämre än motsvarande inhemska näringsutövare. All tillämpning av nationella bestämmelser som medför att det blir svårare att utföra tjänster mellan medlemsstater än att utföra tjänster i en och samma medlemsstat står i strid med artikel 56 EUF-fördraget. I den fria rörligheten för tjänsteutövare ingår också en rätt att ta emot tjänster.

Möjligheterna för medlemsstaterna att upprätthålla inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster har kommit att utvecklats i EU-domstolens rättspraxis mot bakgrund av det stora antal begäran om förhandsbesked rörande spelområdet som behandlats av domstolen. EU-domstolen har slagit fast att undantagen måste tolkas snävt. Det är de nationella myndigheterna som har bevisbördan för att deras bestämmelser är nödvändiga för att effektivt skydda de tvingande hänsyn som åberopas. Åtgärderna måste inte bara vara lämpade för att uppnå ändamålet utan också nödvändiga och inte mer ingripande än vad som kan anses absolut behövligt för att uppnå syftet.¹²

I senare rättspraxis på spelområdet har EU-domstolen ställt alltmer långtgående krav på att den politik som förs i syfte att rättfärdiga begränsningar av den fria rörligheten för speltjänster är systematisk och sammanhängande.¹³

Fri rörlighet för kapital

Principen om fri rörlighet för kapital anges i artikel 63 EUF-fördraget. Där föreskrivs att alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstaterna ska vara förbjudna. Med betalningar avses framför allt likvider vid köp av varor och tjänster över gränserna samt löner, räntor, hyror och liknande. Som kapitalrörelser

¹² Se mål C-19/92, Kraus, REG, s. I-1663, svensk specialutgåva, volym 14, punkt 32.

¹³ Mål C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, REG 2009, s. I-7633, målen C-316/07, C358/07—C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Marcus Stoss m.fl. REG?, mål C-258/08, Ladbroskes Betting och Stichting de Nationale, REU 201, s. I-4757, mål C-347/09, Jochen Dickinger och Franz Ömer samt nyligen i EU-domstolens dom den 11 juni 2015 mål C-98/14, Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft m.fl. mot Magyar Állam och EU-domstolens dom den 4 februari 2016 mål C-336/14, Sebat Ince mot Amtsgericht Sonthofen.

räknas främst alla kapitalöverföringar till annat land för investering i företag eller placering i värdepapper eller kreditinstitut men även personliga kapitalöverföringar. Gränsen mellan kapitalrörelser och tjänster är inte helt klar, men tjänster är enligt fördraget ett uppsamlingsbegrepp som omfattar vad som inte täcks in av de övriga rörligheterna.

Artikel 63 gäller också till förmån för fysiska och juridiska personer utanför EU som vill föra kapital mellan olika EU-länder. Den fria rörligheten sträcker sig på detta område längre än de tre andra rörligheterna som bara gäller mellan medlemsstaterna. EU-domstolen har slagit fast att artikel 63 har direkt effekt. Så skedde bl.a. i fallet *Sanz de Lera*¹⁴ där domstolen fann att en spansk straffsanktionerad lagstiftning som förbjöd utförsel från Spanien av större belopp av pesetassedar till tredje land utan föregående tillstånd, stred mot artikel 63. Domstolen påpekade att artikel 63 innehåller ett klart och ovillkorligt förbud, vars tillämpning inte fordrar några kompletterande åtgärder.

Att tillämpa valutaregleringar eller liknande är inte tillåtet inom EU. Medlemsstaterna har dock kvar en möjlighet att göra skillnad i sin skattelagstiftning mellan inhemska och utländska rättssubjekt och upprätthålla skattekontroll. Medlemsstaterna ska alltså kunna vidta åtgärder för att motverka skattefusk. Av administrativa och statistiska informationsskäl får medlemsstaterna kräva att kapitalrörelser ska deklarerars. Sådana åtgärder ska kunna anses nödvändiga och vara motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Nationella åtgärder får inte vara uttryck för en godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital och betalningar (artikel 65.3).

Utformningen av artikel 65.3 svarar nära mot artikel 36 sista stycket om möjligheterna att begränsa den fria rörligheten för varor och ges en liknande tolkning med krav på förekomst av tvingande hänsyn och proportionalitet. I rättspraxis har i ett flertal fall skatteregler som innefattar olika behandling av skattesubjekt i det egna landet och andra EU-länder fällt som diskriminerande och således i strid mot den fria rörligheten av kapital.

I artikel 66 ges en möjlighet att vidta skyddsåtgärder mot tredje land under exceptionella förhållanden som orsakar eller hotar att

¹⁴ Se bl.a. mål C-163/94 m.fl., Åtal mot Lucas Emilio Sanz de Lera, REG 1995, s. I-4821.

orsaka allvarliga svårigheter för den ekonomiska och monetära unionen.

Förvaltningsrättsliga krav på tillståndssystemen

EU-domstolen har godtagit att medlemsländerna får uppställa krav på tillstånd i vissa fall, men framhållit att ett sådant krav måste grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand för att begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning och förhindra att bedömningen blir godtycklig. Ett sådant system ska enligt domstolen vidare administreras enligt ett förfarande som är lättillgängligt och ägnat att säkerställa att den berördes ansökan behandlas inom en rimlig frist och objektivt och opartiskt. Eventuella avslag ska dessutom kunna överprövas genom talan vid domstol.¹⁵ De allmänna krav som gäller om medlemsstaterna ställer krav på tillstånd för viss verksamhet återspeglas också i det s.k. tjänstedirektivet¹⁶.

Konkurrensreglerna

När ett statligt monopol avvecklas finns inte längre ett handelsmonopol i den mening som avses i artikel 31 i EUF-fördraget. Om resultatet av en omreglering blir att ett statligt företag ersätter monopolet omfattas emellertid detta företag av EUF-fördragets allmänna konkurrensregler. Detta framgår av artikel 106.1 i EUF-fördraget som föreskriver att medlemsstaterna, beträffande offentliga företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter, inte får vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot övriga bestämmelser i fördraget.

Att offentliga företag omfattas av fördragsbestämmelserna betyder i synnerhet att de måste respektera artikel 101 och 102 i EUF-fördraget. Artikel 101 rör konkurrensbegränsande avtal eller liknande förfaranden mellan två företag. Artikel 102 förbjuder att ett marknadsdominerande företag missbrukar sin ställning på markna-

¹⁵ Se t.ex. mål C-385/99, Müller-Fauré, REG 2003, s. I-4509, punkt 85.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–38, Celex 32006L0123).

den. Efter en omreglering av en monopolmarknad är det naturligtvis särskilt viktigt att konkurrensreglerna respekteras i ett inledande skede då marknaden inte har hittat sin form och är öppen för snabba förändringar. Risken finns annars att den önskade utvecklingen mot en effektiv konkurrens förhindras. Ansvaret för att konkurrensreglerna respekteras har kommissionen och nationella konkurrensmyndigheter (i Sverige Konkurrensverket).

Både horisontella och vertikala konkurrensbegränsningar kan uppstå. Med horisontella konkurrensbegränsningar menas avtal mellan företag i samma produktions- eller handelsled (t.ex. marknadsuppdelning eller prissamverkan – s.k. karteller). Med vertikala konkurrensbegränsningar menas avtal mellan företag i olika produktions- eller handelsled, såsom producenter, grossister och detaljister (t.ex. sälj- och leveransvägran samt prisdiskriminering).

Det bör noteras att EU:s konkurrensregler inte är avsedda att motverka att det utvecklas rationella och kostnadseffektiva distributionskanaler, vilket förutsätter samverkan mellan företag i olika handelsled. Det allmänna undantaget i artikel 101.3, som anger vilka konkurrensbegränsande åtgärder som är tillåtna, utgår ifrån att det är nödvändigt att finna en balans mellan konkurrensfrämjande effekter och konkurrensbegränsningar. För att ett konkurrensbegränsande samarbete ska kunna undantas krävs därför att detta:

- bidrar till att förbättra produktion eller distribution (rationalisering),
- tillförsäkrar konsumenterna en skälig vinst,
- endast innehåller begränsningar som är nödvändiga (proportionalitet),
- inte sätter konkurrensen ur spel på ett väsentligt sätt.

Dessa kriterier finns inarbetade i s.k. gruppundantag, vari anges vilka avtalsvillkor som är tillåtna i olika sammanhang.

Det andra konkurrensrättsliga problemet sammanhänger med det offentliga företagets ställning på marknaden. Om företaget anses dominant på marknaden får det inte missbruka sin dominerande ställning. Vad som utgör en dominerande ställning är inte uppenbart. I EU-rättslig praxis definieras dominerande ställning som en situation där ett företag eller företagsgrupp åtnjuter en ekonomisk styrke-

position. Detta gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på den relevanta marknaden genom att företaget i avsevärd utsträckning kan agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna.¹⁷ Det föreligger en presumtion för att en marknadsandel om 50 procent utgör dominerande ställning, men 30–40 procent kan räcka, beroende på hur marknaden ser ut. Det är naturligtvis av avgörande betydelse hur snävt marknaden definieras.

Det är inte själva innehavet av en dominerande ställning som är förbjudet. Det som är förbjudet är missbruk av en dominerande ställning. Typiska exempel på missbruk, som också omnämns i artikel 102 EUF-fördraget, är att:

- direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor,
- begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
- ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Situationer som typiskt sätt har uppstått i praxis är överprissättning (s.k. monopolpriser), underprissättning (predatory pricing), kopplingsförbehåll samt sälj- och licensvägran. Rabatter kan även vara problematiska. Det kan röra sig om s.k. trohetsrabatter eller lojalitetsrabatter, där kunder erbjuds att köpa hela sitt behov av en produkt eller en särskilt stor del av sitt behov. Det kan också röra s.k. maktrabatter, där det dominerande företaget kräver kostnadsmissigt ooberättigade rabatter.

¹⁷ Se t.ex. mål 85/76, Hoffmann-La Roche m.fl. mot kommissionen, REG 1979, s. 461.

Statsstöd

EUF-fördragets regler om statligt stöd utgör en del av den reglering som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Reglerna återfinns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. De har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom gemenskapen förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion. Statliga åtgärder ska inte ge vissa företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. I likhet med konkurrensreglerna i övrigt är det kommissionen som svarar för övervakningen av statsstödsreglerna.

I artikel 107.1 i EUF-fördraget uppställs fyra kumulativa villkor som måste vara uppfyllda för att en offentlig stödåtgärd ska omfattas av statsstödsreglerna.

Stödet måste:

1. utgöra en selektiv ekonomisk förmån, dvs. gynna visst företag eller viss produktion,
2. finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
3. snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och
4. påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Grundregeln är att åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget som utgångspunkt är otillåtna, men kommissionen kan godkänna sådana stöd efter en ingående granskning. Förutsättningarna för kommissionen att godkänna ett statligt stöd finns framför allt i artikel 107.2 och 107.3. För att underlätta för medlemsstaterna att utforma sina stödåtgärder så att de är förenliga med den inre marknaden har kommissionen utfärdat en rad meddelanden och riktlinjer för vad den fäster vikt vid i sin bedömning av anmälda stödåtgärder.

Planer på nya stöd eller stödsystem eller ändringar av befintliga sådana ska anmälas till kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget. Medlemsstaterna får inte införa dessa stödåtgärder förrän kommissionen granskat dem (genomförandeförbudet). Stöd som kommissionen betraktar som statligt stöd och som har lämnats utan att det har anmälts i förväg eller som har anmälts men genomförts innan det har godkänts, dvs. står i strid med genomförandeförbudet,

ska som regel betalas tillbaka med ränta. Det finns undantag från förbudet i 107.1 och kravet på förhandsgodkännande dels för åtgärder som omfattas av kommissionens gruppundantagsförordning (GBER)¹⁸, dels för stöd av mindre betydelse¹⁹.

4.2.2 Sekundärrätt

Det finns inga direktiv/förordningar som direkt avser spel om pengar. Däremot finns direktiv/förordningar där spel om pengar uttryckligen undantas (t.ex. tjänstedirektivet) eller direktiv/förordningar som indirekt omfattar spel om pengar där direktiven/förordningen inte undantar spel om pengar (t.ex. direktivet om otillbörliga marknadsföringsmetoder). Spel om pengar är ett område som till stora delar inte är harmoniserat inom EU. Som ovan nämnts gäller däremot de grundläggande kraven i EUF-fördraget och EU-domstolens praxis på området.

Tjänstedirektivet

Europaparlamentet och rådet antog den 12 december 2006 det s.k. tjänstedirektivet²⁰. Syftet med direktivet är att fastställa de allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls. Av direktivet framgår bl.a. följande. 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.

Tjänstedirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden och förordning

¹⁸ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

¹⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–38, Celex 32006L0123).

(2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. Inför genomförandet av tjänstedirektivet gjordes en omfattande regelinventering av samtliga svenska bestämmelser som ansågs ligga under tjänstedirektivets tillämpningsområde. Samtliga författningsändringar samt en utförlig redogörelse av det svenska genomförandet finns behandlade i propositionen Genomförande av tjänstedirektivet, prop. 2008/09:187.

Direktiv på handelsområdet

Det finns två EU-direktiv som gäller vid distanshandel, direktivet om konsumentskydd vid distansavtal²¹ och det s.k. e-handelsdirektivet²². Även i dessa direktiv är spel om pengar undantaget från tillämpningsområdet.

Direktivet om konsumentskydd vid distansavtal har genomförts i svensk rätt genom lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler. Genom lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster har e-handelsdirektivet införts i svensk rätt.

Kommissionen har under hösten 2015 föreslagit två direktiv om dels vissa aspekter rörande avtal om leverans av digitalt innehåll, dels vissa aspekter rörande avtal för försäljning av varor på nätet eller annars på distans. Enligt förslagen omfattar inte heller dessa direktiv spel om pengar.²³

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal, (EGT L 144, 4.6.1997, s. 19–27, Celex 31997L0007).

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden, (EGT L 178, 17.7, s. 1–16, Celex 32000L0031).

²³ Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om dels vissa aspekter rörande avtal om leverans av digitalt innehåll, COM(2015)634 final, dels vissa aspekter rörande avtal för försäljning av varor på nätet eller annars på distans, COM(2015)635.

Direktiv och förordning om alternativ tvistlösning för konsumenter

Den 21 maj 2014 antogs två nya EU-rättsakter angående tvistlösning utanför domstol för konsumenter – EU-direktivet om alternativ tvistlösning för konsumenter²⁴ (nedan kallat direktivet) och förordningen om tvistlösning online för konsumenter²⁵ (nedan kallat förordningen).

Syftet med direktivet är att uppnå en hög konsumentskyddsnivå och att därigenom bidra till en välfungerande inre marknad genom att säkerställa att konsumenter inom EU som hamnar i tvist med en näringsidkare har tillgång till effektiv och säker tvistlösning utanför domstol. Direktivet föreskriver att medlemsstaterna ska se till att tvister som omfattas av detta kan hänskjutas till ett utomrättsligt tvistlösningsorgan som uppfyller i direktivet angivna kvalitetskrav.

Kvalitetskraven avser bl.a. att tvistlösningsorganen ska ha sakkunskap, vara oberoende och opartiska samt fungera effektivt och rättssäkert. Tvistlösningsorganen ska godkännas av medlemsstaterna enligt de krav som ställs upp i direktivet. Direktivet gäller med några få undantag för alla typer av avtalsrättsliga tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Direktivet kompletteras av förordningen, som bl.a. ska se till att konsumenter har tillgång till en onlineplattform som hjälper konsumenter att komma i kontakt med ett alternativt tvistlösningsorgan som godkänts enligt direktivet, när tvister uppstår vid e-handel över gränserna. Ett typexempel är när en svensk konsument har beställt varor via internet från en näringsidkare som finns i ett annat EU-land.

Genom införandet av de nya reglerna i svensk rätt – lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden – prövar Allmänna reklamationsnämnden sedan den 1 januari 2016 tvister rörande spel om pengar under förutsättning att tvisten rör mer än 1 000 kronor (se 8 § förordningen [2015:739] med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden).

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/11/EU av den 21 maj 2013 om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG.

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 524/2013 av den 21 maj 2013 om tvistlösning online vid konsumenttvister och om ändring av förordningen (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG.

Direktiv om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster

För att underlätta den fria rörligheten för varor och elektroniska tjänster krävs att medlemsstaterna informerar EU-kommissionen om nya tekniska föreskrifter och regler som kan förhindra den fria rörligheten av varorna och tjänsterna. Dessa regler återfanns tidigare i direktiven 98/34/EG²⁶ och 98/48/EG²⁷. Dessa direktiv kodifierades den 9 september 2015 med ett nytt direktiv om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster²⁸.

Direktiv 98/34/EG har genomförts i Sverige genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler och Kommerskollegiums verkställighetsföreskrifter. Regleringen innebär som nämnts att förslag till en lag eller en förordning som innehåller tekniska föreskrifter eller föreskrifter om informationssamhällets tjänster måste anmälas. En sådan anmälan beslutas av Regeringskansliet. En anmälan av förslag till myndighetsföreskrifter hanteras av berörd myndighet och Kommerskollegium. Det nya direktivet som enbart kodifierar gällande rätt har ännu inte medfört att förordningen ändrats.

Direktivet om konsumenträttigheter

Direktivet om konsumenträttigheter²⁹ spänner över ett stort område. Huvudsakligen regleras avtal om konsumentköp och konsumenttjänster som ingås på distans eller utanför affärslokaler. Direktivet innehåller även artiklar som gäller oavsett på vilket sätt ett avtal ingås. Det gäller exempelvis vissa artiklar om oskäligen avtalsvillkor. Direk-

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, (EGT L 204, 21.7.1998 s. 37, Celex 31998L0034).

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 5 augusti 1998 om ett informationsförfarande beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 217, 5.8.1998 s. 18, Celex 311998L0048).

²⁸ Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

²⁹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG (EUT L 304, 22.11.2011, s. 64, Celex 32011L0083).

tivet är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv. Det innebär att direktivet innehåller harmoniserade bestämmelser och att medlemsstaterna därför inte får behålla eller införa bestämmelser i nationell lag som skiljer sig från vad som föreskrivs i direktivet. Spel om pengar är undantaget från direktivets tillämpningsområde (artikel 3, punkt 3 c).

Genomförande av direktivet har skett i ett flertal svenska lagar. De mest centrala delarna av direktivet finns numera i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder

I direktivet om otillbörliga affärsmetoder³⁰ regleras vilken marknadsföring som inte är tillåten inom EU. Av artikel fyra i direktivet framgår att medlemsstaterna inte får begränsa friheten att tillhandahålla tjänster eller den fria rörligheten för varor av anledningar som omfattas av det område som tillnärmas genom direktivet. Spel om pengar är inte undantaget från direktivets tillämpningsområde.

Sverige har genomfört direktivet framför allt genom en ny marknadsföringslag (2008:486). Vissa andra ändringar i författningar på det marknadsrättsliga området har också gjorts.

Se vidare i kapitel 21 Marknadsföring.

AV-direktivet

AV-direktivet³¹ tillhandahåller ett ramverk för gränsöverskridande audiovisuella medietjänster i syfte att stärka den inre produktions- och distributionsmarknaden för program och för att garantera lojala konkurrensförhållanden. Inte heller AV-direktivet innehåller något undantag för spel om pengar.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

Direktivet har genomförts i Sverige genom en ny radio- och tv-lag (2010:696).

Se vidare i kapitel 21 Marknadsföring.

Betaltjänstdirektivet

Genom betaltjänstdirektivet³² åstadkom EU- och EES-länderna en samlad reglering av betaltjänsteverksamhet. Direktivet ställer upp verksamhetskrav för de aktörer som bedriver betalningstjänster, regler om krav på information samt om såväl betaltjänstanvändares som betaltjänsteleverantörers rättigheter och skyldigheter. Syftet med direktivet är att uppnå en mer harmoniserad inre marknad för betaltjänster inom Europeiska unionen.

I svensk rätt är direktivet genomfört i huvudsak genom lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen). Direktivet är också genomfört genom lagen (2010:738) om obehöriga transaktioner med betalningsinstrument.

Betaltjänstlagen innehåller bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) i euro eller i någon annan av EES-ländernas valutor. I lagen finns också bestämmelser om betalningsinstitut och registrerade betaltjänsteleverantörer. Lagen innehåller vidare bestämmelser om bl.a. tillståndsplikt för tillhandahållande av betaltjänster, betalningsinstituts och registrerades betaltjänsteleverantörers rörelse, informationskrav vid tillhandahållande av betaltjänster, genomförande av betaltjänster och tillträde till betalningssystem.

Med anledning av att kommissionen den 24 juli 2013 lämnade förslag till ett nytt betaltjänstdirektiv³³ har regeringen tillsatt en utredning som ska lämna förslag till de lagändringar som krävs i svensk rätt för att genomföra de regler som följer av kommissionens förslag. Förslaget innebär bl.a. att bestämmelser om tredjepartsbetaltjänster införs. Utredningen, som tagit sig namnet 2015 års betaltjänstutredning, ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2016.

³² Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG.

³³ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2013/36/EG och 2009/100/EG samt upphävande av direktiv 2007/64/EG.

Penningtvätt och finansiering av terrorism

Det 3:e penningtvättsdirektivet³⁴ antogs av EU den 26 oktober 2006 och skulle ha varit införlivat i medlemsstaternas nationella regleringar senast den 15 december 2007. Direktivet införlivades något försenat i svensk rätt genom 2009 års lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Avseende spel om pengar medförde den nya regleringen att de kasinon som omfattats av kasinolagen uttryckligen kom att omfattas av lagens bestämmelser, dock inte övrigt spel om pengar.

EU antog den 20 maj 2015 förslaget till ett 4:e penningtvättsdirektiv³⁵. Detta direktiv ska vara infört i svensk rätt senast den 26 juni 2017. Avseende spel om pengar innebär det nya direktivet att allt spel om pengar kommer omfattas av regleringen, inte bara kasinon. Enligt direktivet kan undantag medges för spelformer där det föreligger bevisat låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. I SOU 2016:8, som behandlar hur 4:e penningtvättsdirektivet ska införlivas i svensk rätt, föreslås att nuvarande lotterier som får anordnas utan tillstånd och varuspeleautomater, dvs. de lotterier som är reglerade i 19, 20, 21, 21 c och 25 §§, ska undantas.³⁶ Vidare innebär direktivet bl.a. att den som anordnar eller tillhandahåller spel ska vandelsprövas.

Se vidare om licenskrav i kapitel 16.

Behandling av personuppgifter

Den allmänna regleringen om behandling av personuppgifter inom EU finns i dag i dataskyddsdirektivet³⁷ som antogs den 24 oktober 1995. Syftet med direktivet är att garantera en hög och i alla med-

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

³⁵ 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 642/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (dir. 2014:140).

³⁶ SOU 2016:8 Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m., s. 138 ff.

³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om behandling av det fria flödet av sådana uppgifter.

lemsstater likvärdig skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter. I Sverige har dataskyddsdirektivet genomförts huvudsakligen genom personuppgiftslagen (1998:204), PUL. Bestämmelserna i personuppgiftslagen har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Den 27 april 2016 antogs dataskyddsförordningen.³⁸ Förordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU och ersätter det nuvarande dataskyddsdirektivet när den börjar tillämpas den 25 maj 2018. Det huvudsakliga syftet med förordningen är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter för att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna, men förutsätter och möjliggör kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Förordningen medför bl.a. att personuppgiftslagen måste upphävas. Regeringen har bedömt att det finns ett behov av att ta fram en nationell reglering som på ett generellt plan kompletterar förordningen och har därför tillsatt en utredning som ska lämna sådana förslag (Ju 2016:04). Utredningen har tagit sig namnet Dataskyddsutredningen och ska enligt sina direktiv redovisa sitt uppdrag senast den 12 maj 2017. Vid sidan av Dataskyddsutredningen har också flera andra utredningar tillsatts för att se över eller lämna förslag till förändringar av sektorsspecifik reglering om behandling av personuppgifter som bl.a. finns i de särskilda registerförfattningarna.

En grundläggande utgångspunkt för en ny spelreglering är att de negativa konsekvenserna av spelet ska begränsas. I utredningsdirektiven anges att det för att motverka att problemspelande uppstår finns behov av att närmare överväga vilka preventiva spelansvarsåtgärder som behöver vidtas och om spel över internet kräver särskilda åtgärder. Som exempel på spelansvarsåtgärder kan nämnas olika former av registreringar av spelares beteenden. Sådana åtgärder kan komma i konflikt med de regler som finns för behandling av personuppgifter. Utredningen vidareutvecklar detta och andra avseenden där behandling av personuppgifter blir aktuellt i kapitel 20.

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

4.2.3 Överträdelseärenden m.m.

Vadhållning på idrottsevenemang och poker

Europeiska kommissionen har i två ärenden rörande vadhållning på idrottsevenemang och poker i lokal och över internet (2004/4087 respektive 2006/4160) ifrågasatt om tillämpningen av 9, 38 och 45 §§ lotterilagen är förenlig med EUF-fördraget, då dessa bestämmelser enligt kommissionen innebär en inskränkning i friheten för utländska spelbolag att tillhandahålla sina tjänster i Sverige.

Kommissionen har särskilt ifrågasatt villkoren för att bevilja tillstånd enligt 45 § lotterilagen. Kommissionen menar att utformningen av 45 § ger icke-svenska aktörer rätt att ansöka om tillstånd i Sverige, men att de närmare villkoren för i vilka fall tillstånd kan beviljas inte specificeras i lagstiftningen. Kommissionen har vidare framhållit att tillståndsordningen måste grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand för att begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning och förhindra att bedömningen blir godtycklig.

Sverige har anfört att den svenska regleringen är förenlig med EUF-fördraget och att det vid en helhetsbedömning framgår att regelverket är ändamålsenligt, konsekvent och tillgodoser syftena med regleringen. Sverige har vidare framhållit att de inskränkningar som förekommer i det svenska regelverket är nödvändiga och proportionerliga för att säkerställa den skydds nivå som ska gälla i landet.

Kommissionen har i pressmeddelande den 16 oktober 2014 meddelat att den beslutat att väcka talan mot Sverige i EU-domstolen för fördragsbrott i de ovan nämnda ärendena.³⁹

Kasinotjänster, landbaserade och över internet

Kommissionen har i ett ärende om kasinotjänster (2008/4010), ifrågasatt om bestämmelserna i 2, 3 och 11 §§ kasinolagen (1999:355) samt 9, 15 och 45 §§ lotterilagen är förenliga med EUF-fördraget. Kommissionen har bl.a. anfört att det återopade samhällspolitiska målet

³⁹ Branschföreningen för onlinespel (BOS), Danish Online Gambling Association (DOGA), European Gaming and Betting Association (EGBA), Remote Gambling Association (RGA) m.fl. har den 27 oktober 2016 anmält EU-kommissionen till Europeiska ombudsmannen bl.a. för den inte vidtagit åtgärder för att överlämna ärendena till EU-domstolen.

med ansvarsfullt spelande inte uppnås eftersom det inte grundas på en konsekvent och systematisk strategi för att uppnå konsumentskyddets syften eller åtföljs av tillräcklig statlig kontroll. Målet uppnås enligt kommissionen inte heller av det svenska förbudet mot att bedriva kasinospel online. Bristen på statlig kontroll av onlinekasinon utan tillstånd kan vidare enligt kommissionen inte betecknas som en systematisk och konsekvent strategi för att begränsa onlinekasino och kan därför inte tjäna som motivering för att begränsa sådana tjänster.

Sverige har i detta ärende framhållit att skyddsändamålen bakom den svenska lotteriregleringen i sig kan rättfärdiga en inskränkning i fördragets friheter. Vidare har framhållits att regleringens tydliga syfte är att bidra till att motverka överdrivet spelande, minska riskerna för spelberoende, skydda ungdomar från riskabla spelformer samt att förebygga brott.

5 Omreglering av andra marknader

5.1 Svenska omregleringar på andra områden än spel

5.1.1 Inledning

Enligt nuvarande lagstiftning på lotteriområdet är marknaden uppdelad på så sätt att AB Trav och Galopp (ATG) har ensamrätt för vadhållning på hästar medan AB Svenska Spel (Svenska Spel) har ensamrätt för värdeautomatspel, kasinon, enligt kasinolagen (1999:355), vadhållning på sportspel i mer än en kommun och poker online. Inför utredningens överväganden är det därför av värde att se hur andra marknader omreglerats från en monopolliknande ställning till fri etableringsrätt. Av relevans för utredningen är vidare marknader som gått från prisreglering till fri prissättning – som lotterimarknaden ser ut i dag är nivåerna på vinstutdelningarna reglerade i lotterilagen och av regeringen i ATG:s och Svenska Spels speltillstånd för varje spelform.

Avsikten med omregleringar är ofta att öka servicegraden och tillgängligheten eller att ge möjligheter för nya företag etc. När det gäller alkohol- och spelmonopolen kan sägas att ett av huvudsyftena är eller har varit att begränsa just tillgängligheten vilket innebär att detta område har en politisk logik som skiljer sig från andra sektorer. Lärdomar kan och måste dock dras av omregleringar på andra områden, nationellt som internationellt, inte minst när det gäller att organisera infrastrukturen.

Av intresse för utredningen är alltså hur omregleringar av andra marknader sett ut i Sverige. Sedan 1970-talet har ett flertal marknader omreglerats och liberaliserats. Som exempel kan nämnas bank-, el-, inrikesflyg-, post-, tele-, tåg-, apoteks- och fordonsbesiktningssmarknaden.

Inför omregleringen av apoteksmarknaden redogjorde Apoteksutredningen för olika modeller för att organisera infrastrukturen vid omregleringar, det s.k. flaskhalsproblemet samt för tidigare omregleringar av vissa marknader (SOU 2008:4 s. 157 ff.). Denna redogörelse är i stora delar en sammanfattning av innehållet i Ds 2002:21, Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar. Texten nedan i detta avsnitt är hämtad från SOU 2008:4 s. 157 ff. med vissa tillägg och ändringar.

5.1.2 Modeller vid omregleringar

Vid nu nämnda omregleringar har statsmakterna främst använt sig av två olika modeller för att organisera infrastrukturen. Den första modellen innebär att staten fortsätter att äga och kontrollera infrastrukturen, att detta led avskiljs från övriga led och att dessa övriga led konkurrensutsätts och kanske också privatiseras. Denna modell har tillämpats t.ex. på el- och inrikesflygsektorerna i vilka infrastrukturen handhas av en separat infrastrukturenhet genom Svenska Kraftnät (för stamnätet) och Luftfartsverket.

Den andra modellen innebär att ett befintligt vertikalt integrerat företag (eller affärsverk) får förbli intakt, men att konkurrens skapas i senare led genom att konkurrerande företag på icke-diskriminerande villkor ges tillgång till den infrastruktur som ägs av det integrerade företaget. För att uppnå detta krävs ett strikt regelverk för tillträde, s.k. tillträdesreglering, och en självständig och kraftfull regleringsmyndighet. Denna modell har använts på post- och teleområdena där infrastrukturen handhas och ägs av Postnord AB respektive TeliaSonera Aktiebolag som samtidigt är operatörer på marknaden.

5.1.3 Flaskhalsproblemet

De omreglerade marknaderna kännetecknas alla av att det finns en viss infrastruktur som ett företag måste ha tillgång till för att konkurrera i nästföljande led. Exempelvis måste ett företag som vill bedriva tågtrafik ha tillgång till järnvägsnätet och ett företag som vill etablera sig på telemarknaden måste ha tillgång till åtminstone de perifera delarna av telenätet, dvs. ledningarna från abonnenterna

till de lokala telestationerna (accessnätet). Ett annat exempel är apoteksmarknaden där ett företag som vill verka på marknaden bl.a. måste ha tillgång till receptregistret, läkemedelsförteckningen och högkostnadsdatabasen. Denna infrastruktur fungerar som en flaskhals för hela marknaden – utan tillgång till flaskhalsen kan ett företag inte vara verksamt på marknaden. Den grundläggande orsaken till att ett flaskhalsproblem uppstår är att kostnaden för att bygga infrastruktur är så hög att det i praktiken är omöjligt för nya företag att själva etablera sig i infrastrukturledet.¹

För utredningen blir flaskhalsproblemet särskilt tydligt när det gäller ATG. För att andra aktörer, vid sidan av ATG, ska kunna verka på marknaden när det gäller vadhållning på hästar i ett system där det inte är tillåtet med spel till fasta odds måste de ha tillgång till en spelpool – dvs. spelarnas satsade pengar som hamnar i en gemensam pott. Det är av denna pott som sedan vinsterna tas av (totalisatorspel eller totopspel). Marknaden är för liten för att varje spelbolag ska kunna ha sin egen spelpool – vinsterna skulle i sådana fall hamna på en sådan nivå att många spelkunder skulle finna dem ointressanta. Aktörerna bör dessutom ges tillträde till travbanor och få tillgång till bild- och ljudrättigheter, vilka i dag innehas av ATG, för att kunna verka på marknaden.

Den aktör som kontrollerar flaskhalsen kan använda sin marknadsmakt till att hindra konkurrens. För att uppnå en effektiv konkurrens på en sådan marknad krävs därför i regel någon form av reglering av tillträdet till flaskhalsen. Denna reglering kan ske på olika sätt. Nedan beskrivs kortfattat olika modeller för att hantera flaskhalsproblemet.² Vilken av dessa modeller som är lämplig för att hantera flaskhalsproblemet varierar mellan branscher och länder.

5.1.4 Offentligt ägande

Den traditionella svenska modellen för att hantera flaskhalsproblemet är att låta flaskhalsen kontrolleras av den offentliga sektorn, ofta genom att låta ett affärsverk eller ett statligt bolag få en mono-

¹ Ds 2002:21, Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar, s. 13 f.

² För en mera ingående beskrivning hänvisas till DS 2002:21 s. 121 ff. och OECD, Restructuring Public Utilities for Competition (2002), s. 11 ff.

polställning i branschen. Denna modell tillämpades tidigare på post-, tele-, tåg-, och apoteksmarknaderna. Genom att produktionen bedrivs i offentlig regi är tanken att den kommer att verka för den mest effektiva användningen av flaskhalsen. Det är dock inte säkert att så sker, eftersom det kan vara lockande att ta ut monopolvinster och finansiera annan offentlig verksamhet med dessa vinster. Det kan också hävdas att offentligt driven verksamhet är mer ineffektiv än en privat driven verksamhet eftersom det inte finns någon tydlig utvärdering i form av marknadsmekanismer.

ATG ges av regeringen ensamrätt vad gäller vadhållning på hästar och Svenska Spel ensamrätt avseende värdeautomatspel, kasinon, vadhållning på sportspel i mer än en kommun och poker online. På lotterimarknaden tillämpas alltså i dag en modell som kan ses som ett reglerat monopol. Svenska Spel är ett av staten helägt aktiebolag medan ATG däremot inte till någon del ägs av staten. ATG är dock statskontrollerat på så vis att staten tillsätter sex av elva ledamöter i styrelsen, däribland styrelseordföranden. Den vinst som görs av Svenska Spel tillfaller staten. Av ATG:s vinst går en del till hästsporten och en del till staten. Enligt ATG:s årsredovisning för år 2015 fördelades spelets netto³ på så sätt att 1,38 miljarder kronor tillföll staten och 1,7 miljarder kronor tillföll trav- och galoppsporten.

5.1.5 Reglering av konsumentpriserna

Reglering av konsumentpriserna förhindrar eller försvårar att marknadsmakt utövas. Genom att reglera vilket pris som får tas ut av konsumenterna uppnås en viss reglering av vilket pris den som kontrollerar flaskhalsen kan ta ut för tillträdet till denna. En nackdel med modellen är att företagen får bristande incitament att vara kostnads-effektiva och förbättra kvaliteten. Det är också svårt att utforma modellen så att företagen ges korrekta investeringsincitament. Reglering av konsumentpriserna har varit den traditionella modellen i reglerade branscher med privat ägande. Detta gällde exempelvis den numera omreglerade flygmarknaden i Sverige.

³ Spelets omsättning på trav- och galopptävlingar med avdrag för vinster till spelare, tillägg av öresavrundningar och oinlösta vinster.

Enligt nuvarande ordning regleras priset på spel i Sverige genom att vinstutdelningarna är begränsade till vissa nivåer. Som tidigare nämnts i detta kapitel finns bestämmelser om begränsade vinstutdelningar i lotterilagen. För ATG och Svenska Spel är nivåerna på vinstutdelningarna reglerade i speltillstånden som ges av regeringen. I och med att en globalt digital marknad har ökat i Sverige minskar dock de exklusiva tillstånden som ATG och Svenska Spel har i betydelse. Det motprestationskrav som en reglerad vinstutdelning och utbudsreglering innebär kan snedvrیدا konkurrensen till de internationella spelbolagens fördel.⁴

5.1.6 Tillträdesreglering

Tillträdesreglering innebär att möjligheten till, och priset för, tillträdet till flaskhalsen regleras. Detta innebär att alla intressenter till ett givet pris får tillgång till flaskhalsen och därigenom kan konkurrera på marknaden. En fördel med modellen är att eventuella samordningsvinster och teknikutvecklingsfördelar av en integrerad produktionskedja kan bibehållas. En annan fördel kan vara att man undviker en kostsam separation av infrastrukturen från resten av verksamheten. En nackdel med modellen är att den aktör som kontrollerar flaskhalsen på olika sätt kan försöka gynna den egna verksamheten och försvåra konkurrenters tillträde till infrastrukturen, t.ex. genom att begära en hög ersättning eller försämra kvaliteten på de tillhandahållna tjänsterna. För att tillträdesreglering ska fungera krävs därför kontroll av att innehavaren till flaskhalsen inte diskriminerar någon av dem som vill få tillgång till den. Exempel på marknader som är föremål för tillträdesreglering i Sverige är post- och telemarknaderna där Postnord AB och TeliaSonera Aktiebolag kontrollerar sina respektive flaskhalsar.

⁴ David Sundén, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:1, En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden, s. 33.

5.1.7 Infrastrukturklubbar

Ägande genom s.k. infrastrukturklubbar innebär att konkurrerande företag gemensamt äger den infrastruktur som har flaskhalskaraktär. På grund av det gemensamma ägandet har företagen incitament att skapa konkurrensneutrala förutsättningar och att se till att kostnaderna i flaskhalsledet hålls nere. I gynnsamma fall innebär detta en form av självreglering, som gör myndighetsingripanden onödiga. En förutsättning för att denna lösning ska fungera är dock att tillträdet till infrastrukturklubben är fritt. I annat fall finns risk för att tillträdet till flaskhalsen begränsas och för att de företag som inte är med i klubben missgynnas när det gäller villkoren för tillgången till flaskhalsen. För att hantera problemet om vilka som tillåts bli medlemmar i infrastrukturklubben kan det därför finnas behov av någon form av reglering av tillträdet.

Infrastrukturklubbar finns på flera marknader i Sverige. På postmarknaden finns Svensk Adressändring AB. Ett annat exempel på en infrastrukturklubb är på mobiltelefonimarknaden där Telia AB, Tele2 Sverige AB, Hi3G Access AB (3) och Telenor Sverige AB gemensamt äger UMTS-infrastrukturen⁵ (3g-nätet) i Sverige.

5.1.8 Horisontell separation

Horisontell separation innebär att en monopolverksamhet delas upp i ett antal enheter, som agerar sida vid sida på marknaden utan att direkt konkurrera med varandra. Med andra ord minskar man den geografiska ytan som betjänas av samma flaskhals. Vertikalt integrerade företag kommer då att ha ett intresse av att ge varandra tillträde till den icke-konkurrensutsatta verksamheten för att därmed skapa nationell täckning. Därigenom minskar behovet av pris- och tillträdesreglering samtidigt som konkurrensen stimuleras.

För att en horisontell separation ska vara en lyckad lösning krävs att företagen har ungefär samma storlek. Ett större företag kan nämligen sätta ett högt pris på sitt nät för ett företag som kontrollerar ett mindre nät och därigenom utnyttja sin storlek för att ta över en större del av marknaden. En effektiv horisontell separation förutsätter därutöver att nätverkseffekterna är lokala och att effektiv-

⁵ UMTS, Universal Mobile Telecommunications System.

tetsförlusten av en uppdelning i regionala eller lokala företag är liten. Det finns dessutom problem med hur de potentiella konkurrenter som inte har tillgång till någon egen regional flaskhals att erbjuda i utbyte ska beredas tillgång till flaskhalsarna.⁶ Horisontell separation har i Sverige tillämpats på den del av elmarknaden där elnätsföretag agerar.

5.1.9 Vertikal separation

Vertikal separation innebär att flaskhalsen avskiljs från övriga produktions- och distributionsled. Tanken är att separationen ska ge alla aktörer tillgång till infrastrukturen på konkurrensneutrala villkor. Separationen kan utföras på olika sätt.

Den svagaste formen av vertikal separation är s.k. funktionell separation som innebär att flaskhalsen läggs i en egen enhet, t.ex. en avdelning eller ett dotterbolag, som är funktionellt avskild från övriga delar i företaget. För att denna lösning ska lyckas krävs att klara gränser definieras mellan den separerade enheten och övriga delar av organisationen och det bör finnas regler för ledningen och en eventuell styrelse vad gäller oberoende gentemot övriga delar av organisationen.

Den mest långtgående formen av separation är kravet på skilda ägare, s.k. fullständig vertikal separation. En förutsättning för att denna lösning ska lyckas är att flaskhalsen ställs under kontroll av ett oberoende organ. Den främsta nackdelen är att eventuella samordningsvinster och teknikutvecklingsfördelar av en integrerad produktionskedja kan minska eller försvinna. Det kan också vara förknippat med stora kostnader att separera infrastrukturen från den övriga verksamheten. En risk med att lägga flaskhalsen under ett oberoende organ, som kanske inte är vinstdrivande, är att incitamenten för effektivitet och utveckling kan vara små.

Vertikal separation har tillämpats på el-, inrikesflyg- och järnvägsmarknaderna i vilka infrastrukturen handhas av en separat infrastrukturerhet genom Svenska kraftnät (för stamnätet), Luftfartsverket och Trafikverket.

⁶ SOU 2005:4, Liberalisering, regler och marknader, s. 131.

5.1.10 Kort om tidigare omregleringar

På ett övergripande plan finns några tydliga mönster i den svenska avregleringsprocessen. Prissättningen var före reformerna i de flesta fall reglerad, medan den nu i de flesta fall är fri, åtminstone i konsumentledet. De tidigare hindren mot fritt inträde har ersatts av etableringsfrihet. I de flesta fall har den offentliga sektorn behållit ägarkontrollen över flaskhalsinfrastrukturen och över det tidigare monopoliet. I ett par fall har en vertikal separation genomförts och i de flesta fall har regelverket för tillträde till flaskhalsarna blivit striktare. Här följer en kort sammanfattning om den branschvisa utvecklingen inom vissa områden.

Bankbranschen

Bankbranschen har gått från prisreglering och etableringskontroll till fri prissättning och etableringsfrihet. Den tidigare behovsprövningen för att erhålla bankkottor⁷ har avskaffats, utländska banker har tillåtits etablera sig i Sverige och avregleringen har öppnat för konkurrens mellan banker och försäkringsbolag, liksom för konkurrens från bl.a. detaljhandelskedjor. Flaskhalsen (de gemensamma betalningssystemen) ägs sedan länge gemensamt av bankerna, genom infrastrukturklubbar, men något regelverk för tillträde till dessa har inte införts.

Elbranschen

Omregleringen av elmarknaden inleddes år 1996 när marknaden öppnades upp för privata företag. Propositionen En elmarknad med konkurrens (prop. 1991/92:133) ligger till grund för den nya ordningen. Elmarknadsreformen innebar att konkurrens infördes vid dels produktion av el, dels vid handel med el. Nätverksamheten blev dock ett fortsatt reglerat monopol.

Elbranschens elåterförsäljningsled har gått från prisreglering och etableringskontroll till fri prissättning och etableringsfrihet. Elproduktionsledet har gått från prisreglering till fri prissättning, medan

⁷ Ett särskilt tillstånd från regeringen för att få bedriva inlåningsverksamhet.

principen om etableringsfrihet gäller sedan tidigare. Det vertikalt integrerade affärsverket Vattenfall har separerats vertikalt.

De centrala flaskhalsarna (stamnätet) drivs nu, liksom förr, enligt affärsverksmodellen. Stamnätet ägs helt av staten och förvaltas av affärsverket Svenska Kraftnät. De lokala flaskhalsarna (distributionsnätet) ägs delvis av privata aktörer, delvis av den offentliga sektorn. De är föremål för en relativt svag tillträdesprisreglering och de är i huvudsak vertikalt integrerade med elproduktion.

Flygbranschen

Före omregleringen dominerade SAS och Linjeflyg den svenska inrikesflygmarknaden. År 1991 hade de tillsammans en marknadsandel på över 95 procent. SAS och Linjeflyg hade de facto-monopol på de s.k. primärlinjerna (linjer som ingick i dessa bolags inrikes linjenät). Denna monopolställning grundade sig alltså inte på lag utan på en etablerad praxis lång tid tillbaka. Däremot krävdes tillstånd från regeringen för att få bedriva linjetrafik.

Själva omregleringen har sedan år 1992 skett i olika steg. Den inleddes med att fri konkurrens tilläts mellan SAS och Linjeflyg. I det sista steget gavs bolag från EU/EES-länder rätt att bedriva inrikesflyg.

Omregleringen har inneburit att flygbranschen har gått från prisreglering och etableringskontroll till fri prissättning och etableringsfrihet. Branschen är sedan tidigare vertikalt separerad, där flaskhalsen (flygplatser och flygledning) i huvudsak sköts av ett affärsverk (Swedavia och Luftfartsverket).

Postbranschen

Före omregleringen hade Postverket ett statligt monopol på att befordra brev. Paketbefordran har dock alltid varit oreglerad. Frågan om postmonopolet väcktes i början 1990-talet när CityMail började bedriva konkurrerande verksamhet som innefattade brevbefordran. År 1993 avskaffades Postverkets ensamrätt att befordra brev. Postverket bolagiserades och började drivas i ett av staten helägt bolag, Posten AB. Det myndighetsansvar som dåvarande Postverket hade

överfördes till Post- och telestyrelsen (PTS). År 2009 sammangick Posten AB med Post Danmark A/S i koncernen PostNord AB.

Postbranschen har gått från ett monopol till etableringsfrihet, medan en prisreglering införts som komplement till styrning enligt affärsverksmodellen. PostNord AB är fortsatt vertikalt integrerad och inslag av tillträdesreglering har införts.

Telebranschen

Telemarknadens reformering anses inte utgöra en egentlig avreglering utan en reglering av ett tidigare oreglerat monopol.⁸ Innan omregleringen styrdes teleområdet av Televerket. Marknaden omreglerades i och med införandet av telelagen (1993:597) och lagen (1993:599) om radiokommunikation. Dessförinnan hade ett antal anslutningsmonopol (som avsåg anslutning till det allmänna telenätet av bl.a. telefonsvarare och faxar) avskaffats. Televerket bolagiserades till ett statligt ägt bolag, Telia AB – numera TeliaSonera AB. Televerkets resterande myndighetsuppgifter lades på Telestyrelsen (som år 1994 ombildades till PTS).

Målet med telelagen var att skapa utrymme för och upprätthålla en effektiv konkurrens inom telekommunikationsområdet (prop. 1992/93:200 s. 70). Staten skulle ges förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på området. Under den tioårsperiod som telelagen var i kraft ändrades den vid flera tillfällen i syfte att öka konkurrensen och konkurrensneutraliteten på marknaden. I dag regleras telemarknaden av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Telebranschen har således gått från ett de facto-monopol, dvs. ett oreglerat monopol, till etableringsfrihet. Aktiebolaget TeliaSonera, vars huvudägare är staten, är (liksom Televerket var) vertikalt integrerat. Tidigare styrdes prissättningen enligt affärsverksmodellen, men i dag råder i huvudsak fri prissättning. Tillgång till flaskhalsarna är dock föremål för tillträdesreglering.

⁸ Statskontorets rapport Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning (2012:10), s. 125.

Tågbranschen

Liberaliseringen och omregleringen av järnvägsmarknaden inleddes med det s.k. trafikpolitiska beslutet år 1988.⁹ Samtidigt inrättades myndigheten Banverket. En vertikal uppdelning gjordes av dåvarande SJ, genom att affärsverket SJ fick ansvar för trafiken och Banverket fick ansvar för infrastruktur och myndighetsuppgifter på området. Järnvägsnätet delades upp i ett stamnät, där SJ fick trafikeringsrätten och länsbanor och där trafikhuvudmännen fick trafikeringsrätten för persontrafiken. Vid årsskiftet 2000/2001 ombildades affärsverket SJ till två trafikbolag och ett holdingbolag. För persontrafiken bildades SJ AB och för godstrafiken bildades Green Cargo AB. Under holdingbolaget bildades ett antal helägda dotterbolag med uppgift att t.ex. förvalta järnvägens fastigheter. I dag är det Jernhuset AB, ett svenskt statligt bolag, som äger och förvaltar fastigheter som är eller har varit knutna till järnvägsnätet. Marknaden har efter det trafikpolitiska beslutet genomgått en stegvis avreglering där den sista delen av marknaden öppnades för konkurrens oktober 2010.

Infrastrukturen består till övervägande del av statliga spår och spåranläggningar som drivs mot samhällsekonomiska mål. Sedan Banverket lades ned är det Trafikverket som med några få undantag är förvaltare av den allmänt upplåtta järnvägsinfrastrukturen, dvs. de statliga spåren. Normalt bedrivs infrastrukturförvaltningen åtskilt från trafikverksamheten, men vissa undantag finns. All järnvägsverksamhet står under tillsyn av Transportstyrelsen som är tillsynsmyndighet (prop. 2014/15:120 s. 34 f.).

Det råder således etableringsfrihet inom tågbranschen i dag. Tidigare styrdes prissättningen genom affärsverksmodellen, men i dag råder fri prissättning. Tillträde till flaskhalsen (spåren) styrs i huvudsak genom affärsverksmodellen, snarare än genom tillträdesreglering.

Apoteksmarknaden

Apoteket AB inrättades av staten år 1970 (då under firman Apoteksbolaget Aktiebolag). Bolaget fick från verksamhetsstarten 1971 ensamrätt att bedriva detaljhandel med läkemedel till allmänheten. Vid

⁹ Statskontorets rapport Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning (2012:10), s. 69.

tidpunkten för omregleringen av apoteksmarknaden reglerades handeln enligt lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. Enligt 4 § fick detaljhandel med ett antal uppräknade varor som huvudregel bedrivs endast av staten eller en juridisk person i vilken staten äger ett bestämmande inflytande. Med stöd av denna bestämmelse träffade regeringen avtal med Apoteket AB om att bolaget med ensamrätt skulle få bedriva detaljhandel med läkemedel.

Den 1 juli omreglerades marknaden i och med ikraftträdandet av lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Monopolet ersattes av ett system som innebär att den som får tillstånd av Läkemedelsverket får bedriva detaljhandel med de läkemedel och varor som tidigare omfattades av Apoteket AB:s ensamrätt. Samtidigt infördes lagstadgade krav på apoteksverksamhet, t.ex. att apoteksaktörer ska tillhandahålla samtliga förordnade läkemedel samt ha farmaceutiskt utbildad personal under öppettiderna. I förarbetena hänvisades till att el-, flyg-, post-, tele- och järnvägsmarknaderna helt eller delvis öppnats upp för konkurrens under 1990-talet. De övergripande målen med omregleringen var att ge konsumenterna ökad tillgänglighet till läkemedel, bättre service och ett bättre tjänsteutbud och låga läkemedelskostnader till nytta för konsumenten och det offentliga (prop. 2008/09:145 s. 76 ff.).

En fråga för att omregleringen skulle kunna genomföras var hur de databaser, register och annan it-infrastruktur som alla öppenvårdsapotek måste ha tillgång till skulle hanteras. Inledningsvis löstes frågan genom att ett av staten helägt bolag inrättades för att ansvara för infrastrukturen. Numera är det eHälsomyndigheten som har till uppgift att bl.a. hantera databaser, register, it-system och annan infrastruktur som hör ihop med apoteksverksamhet.

Fordonsbesiktningmarknaden

Frågan om en omreglering av fordonsbesiktningmarknaden har varit aktuell sedan tidigt 1990-tal. Marknaden kom dock att öppnas upp för konkurrens först i juli 2010. Före omregleringen var det endast tre företag som enligt fordonslagen fick utföra besiktningar av fordon i Sverige. Ett av dessa, Aktiebolaget Svensk Bilprovning, innehade ensamrätt att göra kontroll-, registrerings- och lämplighetsbesiktningar av motorfordon med undantag för vissa motorredskap.

Vid tidpunkten för omregleringen ägde staten 52 procent av aktiekapitalet i Aktiebolaget Svensk Bilprovning.

Omregleringen innebar att monopolet för utförande av fordonsbesiktningar avskaffades och ett system med ackrediteringar infördes. En ackreditering för fordonsbesiktning får enligt nu gällande lagstiftning endast meddelas en sökande som med hänsyn till ekonomiska förhållanden och allmänt gott anseende bedöms vara lämplig att driva verksamheten (4 kap. 2 c § fordonslagen [2002:574]). Tillsynen över besiktningens verksamhet utövas av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) och Transportstyrelsen (5 kap. 3 a § fordonslagen).

I samband med att regeringen föreslog en omreglering av fordonsbesiktningens marknad (prop. 2009/10:32) lades också vissa förslag fram som rörde Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Detta för att bolaget skulle kunna verka på fullt marknadsmässiga villkor på en omreglerad marknad (prop. 2009/10:54). I början av 2012 beslutades att bolagets stationsnät skulle delas upp i tre delar. Aktiebolaget Svensk Bilprovning behöll en av dessa delar. Grunden för beslutet var det svaga intresset för nyetablering av konkurrerande företag på marknaden. Under samma år inleddes delförsäljningar av Aktiebolaget Svensk Bilprovning. År 2013 delade staten och övriga ägare upp Aktiebolaget Svensk Bilprovning mellan sig.

5.2 Omreglering av spelmarknader i vissa europeiska länder

Underlaget avseende Danmark, Storbritannien och Frankrike kommer i allt väsentligt från uppdaterade texter av Lotteriinspektionens regeringsuppdrag, Redovisning av regeringsuppdrag Omvärld, 14Li124.

5.2.1 Danmark

Innan den danska spelmarknaden omreglerades år 2012 var den relativt lik den nuvarande svenska spelmarknaden. Det statskontrollerade spelföretaget Danske Spil A/S (Danske Spil) som hade ensamrätt att tillhandahålla vadhållning på sport och lotterier i Danmark dominerade marknaden. Till skillnad från Sverige tillät dock Danmark en

högre grad av privata vinstintressen även före omregleringen. Det var således möjligt att få licens för både kasinon och automatspel.

I ett läge där Danske Spils intäkter minskade, ett stort antal spel-företag utan tillstånd erbjöd spel på marknaden samt med ett antal pågående och förväntade rättsprocesser om det danska systemets förenlighet med EU-rätten beslutade man sig för att omreglera sin spelmarknad.

De viktigaste anledningarna till den danska omregleringen av spelmarknaden var, som utredningen har uppfattat det, att möjliggöra för staten att utöva tillsyn över samtliga aktörer på marknaden och se till att alla aktörer på marknaden arbetar under lika villkor. Omregleringen motiverades med andra ord inte enbart av ekonomiska skäl även om de också spelade en roll.

Ansvarig myndighet för tillstånd och tillsyn av samtliga spelformer är Spillemyndigheden. För vissa lotterier är emellertid ansvaret delat med Justitiedepartementet och polisen. Skatteministeriet (SKAT) ansvarar för frågor om beskattning.

Nedan följer en kort summering av den danska spelregleringen uppdelat på spelformer.

Onlinespel

Sedan omregleringen 1 januari 2012 finns licenser tillgängliga för Kasino online, poker online och sportvadhållning (häst- och hundvadhållning undantagna) online. Det finns ingen övre gräns för hur många licenstagare som kan få licens för dessa spelformer. I januari 2016 hade 28 spelföretag sammanlagt 26 kasino onlinelicenser och 15 sportvadhållningslicenser. Året dessförinnan var det 30 spelföretag som sammanlagt hade 28 kasino onlinelicenser och 15 sportvadhållningslicenser.

Det tidigare monopolbolaget Danske Spil innehar också en licens för onlinespel. Bolaget har fortsatt ensamrätt att erbjuda vadhållning på hästar och hundar samt lotterier och bingo. Danske Spil är därför uppdelat i två bolag, Danske Licens Spil A/S och Danske Lotteri Spil A/S. Detta för att undvika korssubventionering inom bolaget mellan olika spelformer. Samtidigt säljer Danske Spil Dantotos produkter (hästvadhållning) på webbsajten danskespil.dk. Detta är inte tillåtet för andra spelföretag.

De spelföretag som innehar en licens för onlinespel beskattas med 20 procent av nettospelsintäkterna. En högre skattesats gäller för fysiska kasinon och spelautomater vilket samarbetsorganisationerna för dessa branscher hade synpunkter på inför den danska omregleringen. De ansåg att den lägre skattesatsen för onlinespel var en form av statsstöd. Detta föranledde den danska regeringen att notifiera skattedelen i lagförslaget till EU-kommissionen. Kommissionen kom fram till att de positiva effekterna av en omreglering av den danska spelmarknaden vägde tyngre än det faktum att den lägre skattesatsen för onlinespel kan ses som en form av statsstöd. EU-domstolen har bekräftat kommissionens ställningstagande.

Det spelföretag som ansöker om en onlinelicens eller en sportvadhållningslicens måste betala en ansökningsavgift på 267 500 danska kronor (år 2017). Om man vill erbjuda både kasinon online och vadhållning är ansökningsavgiften 374 500 danska kronor (år 2017). Utöver ansökningsavgift måste en licensinnehavare betala en årlig avgift baserad på bolagets nettoomsättning. Avgift utgår med mellan 50 000 och 4,5 miljon danska kronor.

Som huvudregel ska den tekniska utrustningen som spelföretagen använder vara placerad i Danmark. Om kontroll kan göras av Spillemyndigheden via fjärråtkomst eller om avtal kan träffas med spelmyndigheten i det land där utrustningen står kan dock undantag göras. I praktiken har detta blivit vanligt.

För att attrahera spelare vill spelföretag, framför allt när det gäller poker online, erbjuda så stora spelarpooler som möjligt. Spelarna kanaliseras in från olika länder och kan spela "vid samma bord". Syftet är inte att erbjuda högre vinster utan att få tillräckligt antal spelare och mer likvida system. Genom detta kan man erbjuda fler valmöjligheter. Om man inte tillåter öppna nätverk av detta slaget med ett attraktivt utbud anser Spillemyndigheden att det finns risk för att spelarna söker sig till illegala sajter. Det är dock, ur ett ekonomiskt perspektiv, ett problem för licenshavarna att det endast är den licenshavare som "har" den spelare som har vunnit spelpotten som kan göra anspråk på avdrag vid intäktsberäkningen när vinst betalas ut. Detta har lett till att flera av licenshavarna inte erbjuder denna typ av poolspel på den danska marknaden.

Kasinson

För närvarande finns det sju kasinon i Danmark. Det finns också ett kasino på ett fartyg i internationell trafik. Licensinnehavarna betalar 45 procent i skatt på nettointäkter upp till 4 miljoner danska kronor och 75 procent på nettointäkter över detta belopp.

Spelautomater

Två typer av licenser är möjliga för spelautomater (gäller inte spelautomater på kasinon), nämligen licens för spelautomater i arkader (spelhallar) respektive på restauranger. Danske Spils helägda dotterbolag, Elite Gaming A/S har licens för spelautomater och det finns även ett antal privata bolag som har licenser för denna spelform. Vid utgången av 2015 fanns det 380 tillståndshavare och totalt 24 920 spelautomater.

Licensinnehavaren måste betala en avgift på 600 danska kronor per maskin och år.

Skattesatsen för spelautomater i restauranger är 41 procent på nettoomsättningen per månad upp till 30 000 danska kronor. Därutöver är skatten 30 procent på allt över 30 000 danska kronor. Skattesatsen för spelautomater i spelhallar är 41 procent av nettoomsättningen per månad upp till 250 000 danska kronor. Därutöver är skatten 30 procent på allt över 250 000 danska kronor. Utöver detta tillkommer en avgift på 3 000 danska kronor per automat upp till 50 stycken. Därefter är avgiften 1 500 danska kronor per automat.

Vadhållning på sport

Den lagstiftning som trädde i kraft 1 januari 2012 innebar en generell liberalisering av vadhållningsmarknaden, inte bara online. Det finns ingen övre gräns för hur många licenstagare som kan få en licens för vadhållning på sport.

Skattesatsen för vadhållning på sport är 20 procent på nettoomsättningen.

Det kan noteras att det fr.o.m. den 1 april 2016 är tillåtet för spelföretag med vadhållningslicens att ställa ut terminaler i vadhållningsbutiker och landbaserade kasinon på vilka spelaren själv kan lägga sina vad, s.k. self-service betting terminals (SSBT:s). Det krävs

inte att spelaren identifierar sig före spel på sådana terminaler om inte spelaren vill använda sitt spelkonto. Vill spelaren spela med kontanter går det inte att använda sitt spelkonto till sådant spel eftersom det inte är tillåtet att använda kontanter vid onlinespel. Enligt uppgift är f.n. ett par hundra sådana terminaler utställda.

Vadhållning på hästar och hundar

Danske Spil har fortsatt ensamrätt att erbjuda spel på häst- och hundvadhållning. Danske Spil betalar en månatlig skatt på 11 procent av nettoomsättningen och ytterligare 19 procent på den omsättning som överstiger 16,7 miljoner danska kronor.

I avsnitt 11.6.6 redovisas det nyligen framlagda förslaget om en ny modell för vadhållning på hästar i Danmark.

Lotterier

Danske Spil har i stort fortsatt ensamrätt att erbjuda lotterier på den danska spelmarknaden. Det finns också möjlighet för allmännyttiga föreningar och organisationer att söka lotteritillstånd. Danske Spil betalar 15 procent av lotteriintäkterna i skatt varje vecka på belopp som överstiger 200 danska kronor. Andra lotterier som anordnas för allmännyttiga ändamål, t.ex. Det Danske Klasselotteriet, betalar samma skatt och ytterligare sex procent skatt på omsättningen före utbetalda vinster.

Återbetalningsprocent

När det gäller återbetalningsprocenten för olika spelformer till spelarna gäller följande siffror:

- För Danske Spils lotterier och vadhållning på hästar och hundar ska minst 45 procent användas till vinster.
- För Det Danske Klasselotteriets lotterier ska minst 65 procent och högst 72 procent användas till vinster.
- För spelautomater i spelhallar och i restauranger ska minst 80 procent återbetalas till spelarna.

- För spelautomater i fysiska kasinon får återbetalningsprocenten inte vara under 80 procent.

För tillståndspliktiga allmännyttiga lotterier gäller att minst 35 procent av försäljningen ska gå till välgörenhet eller andra allmännyttiga ändamål. Det finns också krav på återbetalning för vadhållning på hästar och hundar som anordnas på lokal nivå. För övriga spelformer finns inga regler för återbetalning.

Sanktioner

Straffbestämmelser avseende brott mot den danska spelregleringen återfinns i 59–65 §§ Spilleloven. Reglerna innebär att den som uppsåtligen eller av vårdslöshet tillhandahåller eller anordnar spel utan tillstånd i Danmark kan dömas till böter eller fängelse i upp till sex månader. Är brottet särskilt omfattande eller om det sker vid upprepade tillfällen, kan straffet öka till fängelse i ett år. Vidare framgår av straffbestämmelserna att bl.a. den som främjar en spelanordnare som inte har licens i Danmark kan dömas till böter. Även den som innehar licens att anordna spel i Danmark riskerar böter om villkoren för licensen inte följs.

För att skydda den reglerade marknaden har den danska Spillemyndigheten huvudsakligen tre åtgärder till sitt förfogande. För det första har Spillemyndigheten möjlighet att hos domstol begära blockering av webbplatser som riktar sig mot danska spelare utan att inneha en licens. Den första blockeringen skedde i juni 2012 och omfattade tolv webbplatser. Dessa webbplatser var, enligt Spillemyndigheten, tydligt i strid mot spellagstiftningen genom att rikta sig mot den danska marknaden utan tillstånd. I november 2012 begärde Spillemyndigheten att ytterligare fyra webbplatser utan tillstånd skulle blockeras. Det förhållandevis låga antalet blockerade webbplatser kan uppfattas som att de flesta spelanordnare verksamma i Danmark valt att ansluta sig till den reglerade marknaden. Fram till december 2015 har 25 webbplatser blockerats.

För det andra finns möjlighet att blockera betalningsförmedlingar. Den danska lotterilagstiftningen stadgar att det är förbjudet för betalningsförmedlare att förmedla betalningar till och från spel-

anordnare som inte innehar licens i Danmark. Denna åtgärd har, vad utredningen känner till, emellertid inte använts.

Slutligen är det förbjudet med reklam för spelanordnare som inte innehar licens i Danmark.

5.2.2 Nederländerna

Den nederländska spelmarknaden består av ett kasinomonopol med 14 kasinon som drivs av Holland Casino, ett statligt lotteri, tre stora välgörenhetslotterier, ett monopol på lotto- och sportspel, ett monopol på vadhållning på galopp samt privata aktörer med tillstånd till 42 000 spelautomater placerade i spelhallar, barer och restauranger.

Som många andra europeiska länder har Nederländerna problem med ett stort antal spelbolag utan tillstånd som erbjuder spel på marknaden samt ett antal rättsprocesser gällande det nederländska systemets förenlighet med EU-rätten.

Bland annat med bakgrund av detta lämnade regeringen sommaren 2014 en proposition med förslag till en onlinelagstiftning till parlamentet. Förslaget har stött på hinder bl.a. eftersom den föreslagna skattesatsen har bedömts vara alltför hög. Det är ännu oklart när en ny reglering kan träda i kraft.

Kansspelaustriteit, som är den nederländska spelmyndigheten, bildades den 1 april 2012. Den viktigaste uppgiften för myndigheten är att utöva tillsyn över spelmarknaden, såväl den lagliga som den illegala delen.

Nedan följer en kort summering av den nederländska förslaget till ny spelregleringen uppdelat på spelformer.

Onlinespel

Förslaget innebär att licenser ska finnas tillgängliga för kasino online, poker online och sportvadhållning online. Det finns ingen övre gräns för hur många licenstagare som kan få licens för dessa spelformer. Man har också utlyst en femårig ensamrätt för vadhållning på hästar, se avsnitt 11.6.3.

Det spelföretag som kommer att ansöka om en onlinelicens måste enligt förslaget betala en ansökningsavgift på ett ännu icke fastställt belopp.

Förslag till skattesats för såväl onlinespel som landbaserat spel är 29 procent av nettospelintäkterna. Detta för att tillgodose att online- och landbaserade bolag beskattas på samma nivå.

Kasinon

Förslaget innebär vidare att det statliga bolaget Holland Casino med sina 14 kasinon ska privatiseras år 2017. 10 av kasinona ska säljas under namnet "Holland Casinon" och de resterande 4 säljas separat till nya aktörer. Det tidigare monopolet ska upphöra och privata bolag ska ha möjlighet att ansöka om licenser för att starta kasinon. Ytterligare 2 sådana licenser kommer att ges under de närmsta åren. I Nederländerna får det därmed framöver finnas totalt 16 kasinon om lagförslaget träder i kraft.

Lotterier

I Nederländerna finns ett statligt lotteri och tre stora välgörenhetslotterier.

Vinståterbetalningsprocent

Landbaserade spelautomater och statliga lotterier har en reglerad lägsta återbetalning på 60 procent. I övrigt är vinståterbetalningsprocenten inte reglerad.

Sanktioner

Förslaget till det nya sanktionssystemet omfattar bl.a. administrativa böter (denna bestämmelse fanns även i den gamla spelregleringen) där det högsta beloppet är böter på 820 000 euro. Regleringen omfattar också "administrativa preliminära straff" där det inte finns någon beloppsgräns. Det finns också en möjlighet för spelmyndigheten att återkalla licenser.

5.2.3 Frankrike

Fram till år 2010 dominerades den franska spelmarknaden av två stora monopol, Francaise de Jeux (FDJ) och Pari-Mutuel Urbain (PMU). Staten gjorde vad den kunde för att försvara den franska marknaden mot onlineaktörer utan licenser i Frankrike. EU-kommissionen var kritisk till Frankrikes restriktiva hållning och inledde 2006 en överträdelseprocess mot landet. EU-kommissionen var framför allt negativ till PMU:s starka monopolställning. År 2010 liberaliserades delar av den franska spelmarknaden och då avslutades också kommissionens överträdelseförfarande gentemot Frankrike. Liberaliseringen innebar en öppning av vissa spelformer online, vadhållning på sport och hästar samt poker online.

Många spelföretag på den franska marknaden har synpunkter på att det fortfarande råder en monopolsituation på fysisk sport- och hästvadhållning. Juridiska och opinionsmässiga aktiviteter pågår för att få en ändring till stånd.

Ett stort antal spelföretag med onlinelicenser i Frankrike har lagt ner sin verksamhet och återlämnat sina licenser. I november 2016 fanns 15 spelföretag med licenser i landet jämfört med 35 i början av år 2012. En översyn av den nuvarande regleringen pågår men det är oklart vad den kommer att leda till. Det många spelföretag hoppas på är en förändring som bl.a. minskar kostnaderna för tillsynen och de höga skatterna men också möjlighet att kunna erbjuda flera typer av spel, exempelvis kasino online.

Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL) är en spelmynighet och ansvarar för licensiering och tillsyn av onlinespel. Budgetdepartementet svarar för lagstiftningen. Det är också ARJEL som beslutar vilka sporter som är möjliga vadslagningsobjekt på fysiskt spel, då med Inrikesdepartementet och Departementet för ungdom och sport som ansvariga departement. Det är Commission Supérieure des Jeux (CSJ) som sköter tillståndsgivning och administration av kasinon och spelautomater. Huvudansvariga departement är Finansdepartementet och Inrikesdepartementet. Jordbruksdepartementet ansvarar för tillsynen över fysisk hästvadhållning. Lotterier ansvarar Inrikesdepartementet för.

Nedan följer en kort summering av den franska spelregleringen uppdelat på spelformer.

Onlinespel

I och med omregleringen år 2010 finns licenser tillgängliga för poker online samt vadhållning på sport och hästar. Det finns ingen övre gräns för hur många spelföretag som kan få en licens för dessa spelformer. Huvudsyftet med regleringen är att kanalisera spel från spelföretag utan licens i Frankrike till spelföretag med licens i landet. Detta för att möjliggöra kontroll och tillsyn över hela spelmarknaden samt minimera spelberoende och kriminalitet. ARJEL bildades i samband med öppnandet av onlinemarknaden. Som tidigare nämnts pågår en översyn av gällande reglering för onlinespel men det är oklart när och hur förändringar kommer att ske.

Det är möjligt att slå vad i cirka 43 olika sporter. Det är ARJEL som avgör vilka händelser som får vara föremål för vadslagning. I Frankrike är det förbjudet att slå vad om ”negativa händelser” som exempelvis gula och röda kort i en fotbollsmatch.

Det finns ingen enhetlig skatt för onlinespel i Frankrike. När det gäller vadhållning på sport är den totala avgiften 9,3 procent av bruttoomsättningen, varav 5,7 procent utgör skatt, 1,8 procent sociala avgifter och 1,8 procent en avgift för rättigheten från idrotten/evenemangsarrangören att sälja spelobjektet. För vadhållning på hästar betalas totalt 13,4 procent av bruttoomsättningen, varav 11,6 procent utgör skatt och 1,8 procent till sociala avgifter. Skatten för poker online är sammantaget 2 procent på bruttoomsättningen, med ett maxuttag på en (1) euro per spelomgång.

Utöver skatten får spelanordnaren betala en ansökningsavgift som f.n. är 5 000 euro för en licens, 8 000 euro för två licenser och 10 000 euro för tre licenser. Härtill kommer en årlig licensavgift som uppgår till mellan 20 000–40 000 euro beroende på det antal licenser man har.

Spelföretagen behöver inte ha sitt huvudkontor i Frankrike, inte heller sina huvudservrar men de måste ha en server (”.fr”) i landet, en nyckelperson som är juridiskt ansvarig och en person som är ansvarig för inbetalning av skatt.

Lagstiftningen tillåter i nuläget inte att anordnare av poker online och vadhållning online möjliggör för spelarna att spela i gemensamma spelarpooler med andra länder. Däremot pågår diskussioner om att möjliggöra sådant spel.

Kasinon

I Frankrike finns cirka 200 kasinon. År 2007 fick kasinona möjlighet att anordna Texas Hold'em turneringar. Kasinona betalar en skatt som varierar mellan 10–80 procent av nettoomsättningen.

Spelautomater

Spelautomater får endast finnas på kasinon. Skatten är den samma som för kasinona.

Vadhållning på sport

Fysisk vadhållning på sport bedrivs med ensamrätt av det statligt kontrollerade bolaget FDJ. Av bruttoomsättning, skatten avräknad, delas 50,5 procent ut i vinster och 12 procent går till FDJ. Staten tar 37,5 procent i skatt. En stämpelskatt tillkommer, liksom en avgift för sociala ändamål m.m.

Vadhållning på hästar

PMU har monopol på fysisk vadhållning på hästar. För varje spelbong ska anordnaren betala en stämpelskatt om 4,6 procent på det belopp som satsats i samma lopp. PMU ska därutöver betala en särskild avgift för sociala ändamål m.m.

Lotterier

FJD har monopol på lotterimarknaden. Skatten är densamma som för fysisk vadhållning på sport.

Vinståterbetalningsprocent

När det gäller vinståterbetalningsprocenten från olika spelformer till spelarna gäller följande siffror:

- För FDJ:s skraplotter och övriga lotterier varierar vinståterbetalningsprocenten mellan 50–70 procent och för vadhållning på sport 85 procent.
- För kasinon är återbetalningen till spelarna 88 procent för bordspel och 85 procent för spelautomater.
- För onlinespel (vadhållning på sport och hästkapplöpningar) är vinståterbetalningsprocenten 85 procent.

Det finns inga regler för återbetalning avseende poker online och fysisk vadhållning på hästar.

Sanktioner

Den franska spelmarknaden regleras både genom monopol och licensgivning. FDJ har monopol avseende fysiska lotterier och sportvadhållning (ombudsverksamhet). Vad gäller landbaserad vadhållning på hästsport har PMU monopol. Avseende onlinespel (inklusive poker), kasinon och spelautomater krävs licens.

Anordnare av olagliga lotterier kan i Frankrike straffas med fängelse i upp till sju år och böter upp till 100 000 euro. Privatpersoner får lindrigare påföljder än mer organiserade anordnare. Den som gör sig skyldig till brott mot regleringen kan också ådra sig andra påföljder såsom exempelvis konfiskering av egendom, näringsförbud och offentliggörande av överträdelsen. Juridiska personers möjlighet att få tillstånd kan dras in under viss tid. Samma påföljder följer vid illegalt anordnande av spel om pengar för allmänheten och vid import, tillverkning, installation och drift av enheter för slumpspel. Även vid sådana brott bestraffas den som bedriver organiserad verksamhet hårdare än andra.

Licensierade spelföretag som tillåter minderåriga att delta i spel kan sanktioneras med böter uppgående till 100 000 euro. Även marknadsföring av licensierade spelföretag som sker i strid mot onlinespellagen är sanktionerad med böter. ARJEL kan vidta åtgärder mot

licensierade spelföretag som bryter mot bestämmelserna i lagen. Sådana åtgärder inkluderar utfärdande av varning, förkortad giltighetstid av spellicens med upp till ett år, tillfällig återkallelse av spellicens upp till tre månader samt återkallelse av spellicens. En återkallelse av spellicens kan kompletteras med ett förbud om att ansöka om ny spellicens inom tre år.

I Frankrike finns det inte någon lista över förbjudna spelwebbsajter. ARJEL kan hos domstol ansöka om blockering av webbsidor som inte har tillstånd. ARJEL har sedan omregleringen av den franska onlinespelmarknaden år 2010 uppmanat över 1 000 olicensierade spelföretag online att upphöra att erbjuda spel på den franska marknaden, varav de flesta av dessa spelföretag har följt ARJEL:s uppmaning (enligt ARJEL:s uppskattning cirka 85 procent).

Den franska lagstiftningen ger möjlighet att blockera betalningsförmedlingar. Denna åtgärd har, vad utredningen erfar, emellertid ännu inte använts.

5.2.4 Storbritannien

Delar av Storbritanniens nuvarande lagstiftning, The Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014, trädde i kraft den 1 november år 2014. Arbetet med den nya lagstiftningen hade pågått under en längre tid. Den nya ordningen innebär i korthet att anordnare av onlinespel i dag behöver en licens i Storbritannien om spelföretagen vill vända sig till brittiska konsumenter eller marknadsföra sitt spel i landet. Detta gäller oavsett i vilket land spelet är baserat. Denna licens i Storbritannien behövs alltså utöver eventuella tillstånd i andra länder. Därmed har också Storbritannien övergått till den modell som gäller i de flesta andra EU-länder som infört en licensmodell på spelmarknaden.

Innan den nya spellagen från 2014 trädde i kraft gällde sedan år 2007 en ordning där såväl spelföretag med en licens i Storbritannien (här inkluderande Gibraltar) som anordnare inom EES-området och länder på den s.k. vita listan (av Storbritannien genom ett särskilt förfarande godkända länder och jurisdiktioner) som inte hade licenser i landet hade möjlighet att erbjuda onlinespel i Storbritannien. 90 procent av allt onlinespel i Storbritannien skedde då genom spel-

företag som var etablerade på Gibraltar, Malta, Kanalöarna och andra liknande platser.

Samtidigt som 2007 års lagstiftning trädde i kraft bildades myndigheten Gambling Commission. 2007 års omreglering av marknaden gjordes för att anpassa lagstiftningen till nya spelformer och ny teknik. Målen med lagstiftningen är huvudsakligen att motverka brottslighet, bedrägerier och spelberoende.

Ansvar för hästvadhållning delas mellan Gambling Commission, British Horseracing Authority och Horserace Betting Levy Board.

Nedan följer en kort summering av spelregleringen i Storbritannien uppdelat på spelformer.

Onlinespel

Som tidigare nämnts har Storbritannien en ordning som innebär att anordnare av onlinespel i dag behöver en licens i Storbritannien om spelföretagen vill vända sig till brittiska konsumenter eller marknadsföra sitt spel i landet. Spelformer som är tillåtna online är en mängd olika former av sportvadhållning, vadhållning på hästar, spelbörser, kasinospel, poker, spelautomater, bingo och olika lotterier. År 2015 fanns cirka 719 licenser för onlinespel. Den som tillverkar, levererar etc. spelplattformar, mjukvara, programvara m.m. måste också ha en licens.

Skatten på onlinespel är 15 procent av nettoomsättningen.

Även om det inte uttryckligen sägs i lagstiftningen är det möjligt att tillåta spel i gemensamma spelarpooler med andra länder om spelföretagen är stationerade i Storbritannien eller ett EES-land. Så har också skett sedan början på 2000-talet. Möjligheten gäller alla former av onlinespel.

Kasinon

Genom 2007 års spellagstiftning infördes ett licenssystem för nya kasinon och samtidigt tilläts fortsatt drift av kasinon som haft tillstånd sedan år 1968 enligt den äldre lagstiftningen. Två kasinon verkar under den nya lagstiftningen medan de resterande cirka 140 kasinona verkar under den gamla lagstiftningen. Det finns två stora kasino-

anordnare som dominerar kasinomarknaden, Genting UK och Rank Group.

Det finns 2 739 spelautomater utplacerade i olika kasinon. Tillståndsprocessen för kasinon är komplex. Det krävs flera typer av licenser bl.a. för spelanordnare, olika nyckelfunktioner och lokaler. Faktorer som t.ex. vilken typ av kasino, golvytan i lokalen, antalet maskiner påverkar också tillståndsprocessen.

Spelautomater

Enligt Gambling Commission fanns det år 2015 1 522 licenser för spelhallar för vuxna och 316 licenser för spelhallar med ett nöjesutbud för familjer.

Den som tillverkar, levererar och installerar spelautomater måste också ha en licens. Enligt lagstiftningen finns fyra typer av spelautomater men det finns också underkategorier till dessa. En av underkategorierna är s.k. FOBT:s (Fixed Odds Betting Terminals). Det har under en längre tid pågått en allmän debatt om dessa. FOBT, i sin nuvarande form, introducerades i samband med 2007 års lagstiftning. Spelautomaterna får finnas i vadhållningsbutiker (max 4 stycken) och på kasinon. Regler för högsta insats och pris fastställs av regeringen. F.n. är högsta insats 100 pund och högsta vinst är 500 pund. Dessa spelautomater har pekskärm och de innehåller kasinoliknande spel.

Den allmänna debatten avseende dessa spelautomater handlar bl.a. om att många anser att dessa automater leder till ökat problemspelande (tidningen *the Guardian* har kallat automaterna för "the crack cocaine of gambling"). Regeringen har utrett frågan och kommit fram till att f.n. inte sänka insats eller prisnivå. Regeringen har dock uttalat att den anser att frågan om huruvida spel på dessa maskiner leder till ett ökat problemspelande måste utredas vidare.

Vadhållning på sport

Lagstiftningen anger flera typer av vadslagning. De största spelföretagen på marknaden är William Hill, Ladbrokes, Gala Coral och Betfred. Utöver dessa finns mer än 1 338 spelbutiker som ägs av mindre aktörer. Om spelföretagen bryter mot villkoren kan Gambling Commission återkalla licenserna eller utdöma böter.

Skatten uppgår till 15 procent av nettoomsättningen.

Under de senaste åren har det funnits en stark opinion för att stoppa expansionen av spelbutiker och spelhallar.

Vadhållning på hästar och hundar

Hästkapploppning är Storbritanniens näst största publiksport. Utöver vad som tidigare sagts beträffande ansvaret för nu aktuella former av vadhållning bör tilläggas att British Horseracing Authority administrerar tillståndsprocessen för bl.a. jockeyer, amatörryttare, tränare och nyckelpersonal samt att Greyhound Racing Association är ansvarig organisation för hundsporten.

För spel till fasta odds och på totalisator är skatten 15 procent av nettoomsättningen. Utöver skatten tillkommer avgifter för bl.a. spelombud och mellanhänder.

Lotterier

Anordnare för det nationella lotteriet är Camelot Group PLC (Camelot) och anordnare för det andra stora lotteriet The Health Lottery är bolaget Northern & Shell. Det finns också många andra lotterier anordnade till förmån för allmännyttiga ändamål, kommunala lotterier, tillfälliga icke-kommersiella lotterier och privata lotterier.

The National Lottery betalar 12 procent av insatserna i skatt. Övriga lotterier är skattefria.

The National Lottery är en oberoende organisation som genom lotteriverksamhet samlar in pengar till välgörande ändamål. Lotteriet drivs f.n. av Camelot som har tilldelats licens efter anbudsförfarande. Det är Camelots tredje licens i ordningen och den gäller t.o.m. år 2023. Camelots främsta uppgift är att skapa en så stor vinst som möjligt till välgörande ändamål samt sköta lotteriets infrastruktur, utveckla nya spel samt administration.

Bingo

Det finns cirka 640 bingolicenser i Storbritannien. Gala Coral Group och Rank Group Mecca Bingo äger över 40 procent av dessa. Det finns cirka 55 000 spelautomater i bingohallar.

Skatten är, med några få undantag, 10 procent på alla bingointäkter minus vinster för en specifik period (likt en skatt på nettoomsättningen).

Spelarkader/hallar

Som nämnts under avsnittet Spelautomater finns det två typer av spelarkader/hallar som licensieras av Gambling Commission, spelhallar för vuxna (AGC) och spelhallar med ett större nöjesutbud för familjer (FEC). Spelarkader/hallar är vanligt förekommande i Storbritannien och nämns därför här för fullständighetens skull.

Vinståterbetalningsprocent

När det gäller vinståterbetalningsprocenten från olika spelformer till spelarna gäller följande siffror:

- Det finns olika typer av spelautomater i Storbritannien. De som fortfarande faller under äldre lagstiftning (dvs. det som gällde innan år 2005) måste betala tillbaks minst 70 procent till spelarna. Dessa automater finns inte utplacerade på kasinon. För de spelautomater som utplacerades efter att den nya lagstiftningen trätt i kraft finns inget krav på lägsta återbetalning. Den genomsnittliga återbetalningen varierar dock mellan cirka 78 procent på automater utplacerade på pubar och cirka 94 procent på automater i kasinon samt cirka 97 procent på automater utplacerade i spelbutiker.
- När det gäller lotterier som ska främja allmännyttiga ändamål ska minst 20 procent av bruttointäkterna gå till allmännyttiga ändamål. Några krav på lägsta återbetalning till spelaren finns inte.

Det finns inga regler för återbetalning avseende andra onlinespel.

Sanktioner

Påföljder vid brott mot den engelska spelregleringen regleras framför allt i 19 kap. the Gambling Act. Förutom påföljder vid specifika överträdelser av regleringen finns det också bestämmelser om mer generella överträdelser av regelverket. Där framgår bl.a. att det är ett brott att tillhandahålla lokaler för spel om inte något av de i lagen angivna undantagen är tillämpliga. Tillhandahållande av lokaler för lagliga lotterier och spelmaskiner är t.ex. undantagna. Likaså är det ett brott att bl.a. använda eller tillåta användning av lokaler för kasinon, bingo, spelmaskiner och vadhållning förutsatt att inget undantag är tillämpligt. Påföljden är böter, fängelse i upp till 51 veckor, eller både böter och fängelse.

Det är förbjudet att tillverka, tillhandahålla, installera eller anpassa programvara för spel så länge personen i fråga inte innehar licens för detta. Påföljden är densamma som ovan, dvs. böter eller fängelse i upp till 51 veckor, eller både och. Det är även förbjudet att fuska eller hjälpa andra att fuska. Förfarandet kan leda till böter, fängelse i upp till två år, eller kombinationer av dessa. Likaså är det förbjudet att bjuda in till, medverka i marknadsföring, administration eller att på annat sätt främja kedjebrevspel.

Påföljder i form av böter eller fängelse inträder även vid andra brott, såsom vid inbjudan, tillhandahållande eller tillåtelse av spel för minderåriga, tillhandahållande av otillåtna spelautomater, överträdelse av förbudet mot creditspel, otillåten marknadsföring samt vid missbruk av intäkter från lotterier.

Gambling Commission har möjlighet att återkalla en licens och utdöma böter om licensierade spelanordnare bryter mot villkoren för licensen.

Gambling Commission har också befogenheter att blockera webbsajter och finansiella transaktioner, men myndigheten vill inte gärna använda dessa metoder.

Det finns samarbeten mellan myndigheter och betalningsförmedlare i syfte att utreda möjligheterna att blockera finansiella transaktioner från olicensierade spelföretag. Genom dessa samarbeten hoppas man kunna förhindra olicensierade spelföretag från att erbjuda sina tjänster på den brittiska marknaden. Det finns vidare restriktioner avseende marknadsföring av illegala spelanordnare i the Gambling Act.

6 Omreglering av spelmarknaden – inledande överväganden

6.1 Förändringsansats

Utredningens bedömning: Utredningens förändringsansats består i att

- lämna förslag som bäst tillgodoser eftersträvad kanalisering,
- ta hänsyn till de samhälleliga, tekniska och andra förändringar som ägt och fortfarande äger rum,
- så långt möjligt inte ändra det som bedöms fungera i en omreglerad miljö,
- vara radikal i förslag där en nyordning behöver introduceras, och
- grunda förslagen på evidens där sådan finns.

Omregleringen bör följas upp och utvärderas efter en etableringsfas om tre år.

Det råder full acceptans för att den svenska spelregleringen måste moderniseras. Den tillkom under en tid då allt spel var fysiskt och har – med något undantag – inte anpassats till den digitala utvecklingen. Alla insatta inser att lotterilagen (1994:1000) – som utgör den grundläggande byggstenen i vår reglering – behöver en fundamental översyn.

Utredningen har genom sina direktiv fått ett komplext uppdrag och en mycket snäv tidsplan. Detta förhållande har till väsentlig del format utredningens allmänna och övergripande upplägg.

Synen på hur förslagen bör formars har också påverkats av de tidigare utredningar¹ som har gjort på området och andra förslag² som nyligen har presenterats. Detta tämligen omfattande underlag har fört med sig att denna utredning inte behövt börja helt från grunden utan har i stället kunnat inrikta sitt arbete på att effektuera utformningen av det licenssystem som efterfrågas i direktiven. För enkelt uttryckt kan sägas att metoden har bestått i att först identifiera den intellektuella lösningen; sedan hitta en administrativ teknik för att applicera lösningen; och slutligen att övertyga andra i det förnuftiga i rekommendationen.

Med stort intresse har utredningen tagit del av erfarenheter som vunnits vid systemförändringar inom spelområdet i andra länder, vilket gett värdefulla förändringsstrategiska insikter. Samtidigt begränsas användningen av dessa erfarenheter av det i Sverige förhållandevis unika utgångsläget där spelmarknaden i allt väsentligt varit förbehållen AB Svenska Spel (Svenska Spel), AB Trav och Galopp (ATG) och föreningslivet och det sätt på vilket marknaden har kommit att utvecklas.

I direktiven ingår flera frågeställningar med bäring på statens roll på spelmarknaden. Då framför allt Svenska Spels ställning och marknadsandel väsentligen påverkar genomförandet av utredningens förslag, inte minst avseende författningsreglerna för en omreglerad spelmarknad, har utredningen därför arbetat med några tentativa scenarios som utgör resultatet av olika (ägar- och styrningspolitiska) ansatser.

För att bana väg för en förbättring av spelregleringen kan det ses som önskvärt att sikta på att uppnå en så stor samsyn som möjligt mellan inblandade parter. Samtidigt är de berörda frågorna av sådant slag att de förslag som lämnas inte kommer att gillas av alla.³

Med beaktande av ovanstående och med utredningsdirektiven som ram består utredningens förändringsansats i att

¹ Se t.ex. Från Tombola till Internet – en översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50), Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) och En framtida spelreglering (SOU 2008:124).

² Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen (SOU 2015:34), Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen (Ds 2015:46) och Förebyggande och behandling av spelmissbruk (Ds 2015:48).

³ De olika intressekonflikter som funnits under lång tid kvarstår i allt väsentligt, se t.ex. remissvaren rörande En framtida spelreglering, SOU 2008:124, Fi2008/7967.

- lämna förslag som bäst tillgodoser eftersträvad kanalisering,
- ta hänsyn till de samhälleliga, tekniska och andra förändringar som ägt och fortfarande äger rum,
- så långt möjligt inte ändra det som bedöms fungera i en omreglerad miljö,
- vara radikal i förslag där en nyordning behöver introduceras, och
- grunda förslagen på evidens där sådan finns.

Ingen analys kan med säkerhet avgöra hur det framtida spelandet kommer att te sig. Prognoser är i bästa fall mer eller mindre väl grundade bedömningar. De tar naturligtvis sitt avstamp i hur spelandet ser ut i dagsläget, i vilken riktning och med vilken hastighet detta utvecklas.

Spellicensutredningens ansats är att beskriva och – i den mån det är möjligt – förklara dagens spelmarknad genom att peka ut områden där det pågår en förändringsriktning.

Förhoppningen är att denna ansats ska leda till en grund som gör det möjligt att finna bästa tänkbara lösning för Sverige i nuvarande situation och som leder till att regleringen blir modern och flexibel samt tar hänsyn till att folk spelar om pengar i underhållnings-syfte. Samtidigt står det klart att det finns inneboende faror i spel om pengar som måste hanteras, inte minst när det gäller skyddet av unga och utsatt grupper. Därför är det särskilt tre viktiga hänsyn som karaktäriserar en väl avvägd reglering; skyddet av unga och utsatta grupper, att spelandet i alla avseenden ska vara rättvist och transparent samt att spel hålls fritt från kriminalitet.

Eftersträvad kanalisering

Ett licenssystem ger naturligtvis möjligheter till olika utformningar i detaljregelverket, men det grundläggande problemet som måste lösas är hur den internationella konkurrensen ska hanteras. För att en licensordning ska bli framgångsrik krävs att Sverige lyckas kanalisera spelandet till lagliga spelalternativ här i landet. Centralt i en diskussion om hur denna kanalisering ska lyckas är att se över vilka incitament som är styrande för ett spelbolags val av jurisdiktion att etablera sig i. Ur ett internationellt perspektiv är i detta samman-

hang den övergripande frågan självfallet vilken jurisdiktion som bäst lämpar sig för den marknad som bolaget avser att rikta sig emot. Många bolag vill rikta sitt erbjudande mot ett flertal marknader, vilket gör att jurisdiktioner som tillåter detta blir särskilt intressanta.⁴ Samtidigt innebär sådana licenser inte nödvändigtvis att alla jurisdiktioner som man avser att rikta sig mot tillåter detta. Denna typ av licenser har hittills kunnat fungera relativt väl när erbjudandet riktats mot länder som inte har sitt eget licenssystem och där det rättsliga läget varit oklart eller där systemets förenlighet med EU-rätten ifrågasatts. I takt med att allt fler länder öppnat upp sina spelmarknader har kravet på att man måste ha licens för varje jurisdiktion där man avser att verka ökat i antal. Många länder jagar nu aktivt aktörer som saknar nödvändiga licenser.

Ett spelbolag som vill etablera sig i en viss jurisdiktion måste överväga ett antal faktorer. Dessa kan gälla t.ex. vilken typ av tjänster man vill erbjuda, hur stora kostnaderna blir, hur snabbt man kan komma igång och statusen på licensen.

Inte minst EU:s medlemsstater och deras nationella spelmyndigheter har olika system för vilka licenser man utfärdar. Medan vissa jurisdiktioner utfärdar en licens oavsett vilka tjänster eller produkter som ska erbjudas (t.ex. Isle of Man) har andra en mängd olika slags licenser (t.ex. Storbritannien).

En viktig framgångsfaktor för kanaliseringen sett ur spelbolagens perspektiv är att de tillåts erbjuda önskad produktportfölj, vilket generellt sett innebär en mängd varianter av spelformer. Särskild hänsyn måste tas beträffande spelformer för vilka det i nuläget inte finns någon efterfrågan som bör bli föremål för kanalisering.

För en majoritet av spelbolag är licenskostnaderna av avgörande betydelse. Kostnaderna rör huvudsakligen licensavgifter (fast eller som en andel av omsättningen), kostnader för verksamhetens bedrivande (t.ex. rättsliga och tekniska krav) samt skattenivån. I vissa jurisdiktioner tillkommer kostnader för särskilda licenser avseende ledande befattningshavare och viss nyckelpersonal.

⁴ Många spelbolag tillhör det som ibland beskrivs som Born Globals, dvs. företag som redan från start eller kort därefter skapar hela eller stora delar av sin omsättning utomlands. Genom att ha närvaro på flera marknader behålls också stabilitet då företaget inte påverkas i samma utsträckning om någon av marknaderna sviktar (Se t.ex. BORN GLOBALS, Torbjörn Halldin, Globaliseringsforum Rapport #3, 2012).

I fråga om skatt handlar det i första hand om aktuell spel- och bolagsskatt, men också andra former av skatt, t.ex. moms, kan vara betydelsefulla. I vissa jurisdiktioner (t.ex. Alderney) betalas vare sig spel- eller bolagsskatt vilket naturligtvis för spelbolagen är väldigt attraktivt i skattehänseende.

Att licensansökan kan beviljas snabbt och utan alltför mycket besvär spelar in. Medan vissa jurisdiktioner kan pröva och bevilja en licens inom 1–2 månader tar det i andra längre än sex månader.

Det är ingen hemlighet att vissa jurisdiktioners licenser har högre status än andra. Detta har betydelse i förhållande till affärspartners och investerare. Att sådana licenser därför kan leda till ökade affärsmöjligheter i relation till marknadsföring, sponsring, betalningslösningar etc. är givet.

Andra parametrar som spelar roll för valet av etablering – men som saknar direkt betydelse för denna utrednings vidkommande – kan vara tillgängligheten till arbetskraft, verksamhetsstöd, teknisk support, lokal infrastruktur och graden av ömsesidigt erkännande från andra jurisdiktioner. Språk, löneläge och kulturella skillnader är exempel på ytterligare viktiga komponenter i etableringskedjan.

Ta hänsyn till de samhälleliga, tekniska och andra förändringar som ägt och fortfarande äger rum

När en marknad förändras radikalt – eller när ny teknik eller konkurrens minskar eller ökar behovet av reglering – bör politiken utvecklas och anpassas till dessa nya realiteter.

Nya innovationer, flera val, olika servicenivåer, bättre priser och mer högkvalitativa tjänster kan leda till stora förbättringar för konsumenterna. Det gäller därför att undvika att tillämpa äldre regleringsmodeller på dessa nya tjänster utan noggranna överväganden om de är nödvändiga eller ändamålsenliga för att skydda konsumenterna.

Som framhållits av många branschföreträdare är det i den digitala världen kunderna som bestämmer och dessa är i dag ofta mycket kostnadsmedvetna.

Ändra inte det som bedöms fungera i en omreglerad miljö

Omregleringen sker – inte utifrån ett avståndstagande från tidigare ”doktrin” – utan eftersom, oavsett vi gillar det eller ej, förutsättningarna för dess framgång har försvunnit.

Utformningen av ett licenssystem kan inte ses isolerat från den nuvarande tillståndsmodellen eller de som har tillstånd i dag. Enligt direktiven ska utredningen t.ex. analysera hur allmännyttiga ideella organisationer även fortsättningsvis ska kunna finansiera en del av sin verksamhet genom anordnande av lotterier.

Särskilda hänsyn måste också tas beträffande spel som saknar gränsöverskridande karaktär eller där det saknas ett kanaliseringsbehov. Målet bör vara att kanalisera den efterfrågan som finns, inte att öka efterfrågan.

Mot denna bakgrund kommer licenser på landbaserade kasinon och för spel på värdeautomater inte att ges till annat än ett statligt ägt företag. Skälen för detta utvecklas närmare i kapitel 12.

Var radikal i förslag där en nyordning behöver introduceras

En förutsättning för att idén med en omreglering ska bli verklighet är att olika spelaktörer kan etablera sig på den svenska marknaden under rimligt långsiktiga och stabila villkor och rimligt förutsebar risk.

Dessa förutsättningar definieras bl.a. av:

- Regler för etablering av spelbolag
- Grundläggande affärsförutsättningar
- Tillgång till infrastruktur på konkurrensneutrala villkor. I Sverige gäller detta framför allt spel på hästar.

Förutsättningarna påverkas också av ramverket för Svenska Spels och ATG:s initiala marknadsandel och möjligheter till affärsutveckling i denna fas. Det är i allt väsentligt statens ägar- och styrningspolitik som definierar detta.

Utredningen gör bedömningen att den i dag dominerande aktören, Svenska Spel, i utgångsläget har en mycket stark position i kraft av ett drygt trekvartssekels ensamrätt (Svenska Spel samt dess föregångare AB Tipstjänst och Penninglotteriet), sin ägarsituation, stora kund-

databaser och övervägande goda renommé hos allmänheten. ATG befinner sig i en likartad situation.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det bör finnas få hinder och låga inträdesbarriärer för nya aktörer samt lika och konkurrensneutral tillgång till infrastrukturen, inklusive en fungerande affärsmodell för spel på hästar.

Utredningen rekommenderar också att staten vidtar åtgärder som begränsar Svenska Spels rörelsefrihet och genomför ägarpolitiska åtgärder som underlättar genomförandet av en omreglerad spelmarknad (se kapitel 27). Syftet är att därigenom underlätta en snabb etablering av en marknadssituation med en ur konkurrensaspekt fungerande aktörsbild.

Grunda förslagen på evidens där sådan finns

Enbart det faktum att olika intressenter hävdar att regleringens vällovliga syfte är att skydda konsumenterna behöver inte nödvändigtvis betyda att den får den effekten. Överdrivet spelande har allvarliga negativa ekonomiska och psykologiska konsekvenser, vilket gör det viktigt att utveckla strategier för ansvarsfullt spelande som skyddar spelarna. Det finns dock inte någon perfekt metod för att bedöma olika spelformers riskfylldhet.⁵ Inom vissa områden har vi genom forskningen relativt god kunskap om omfattningen och fördelningen av spelproblem bland befolkningen, de huvudsakliga riksfaktorerna för att drabbas av spelproblem och effektiviteten hos några av de vanligaste behandlingsformerna. Forskningen är dock otillräcklig om riskfylldheten hos olika spelformer och de dynamiska processer som har inverkan på riskerna över tid. Ännu mer otillräcklig är forskningen om effektiviteten hos olika regleringssystem och specifika regleringsåtgärder. Regleringen bör därför ge utrymme för ständiga anpassningar och krav i relation till hur riskabel varje spelform bedöms vara.

⁵ Per Binde, Att bedöma spelformers riskfylldhet: En metodologisk diskussion i ett regleringsperspektiv, Lotteriinspektionens skriftserie, 2-2012.

Etableringsfas under utvärdering

Omregleringen bör följas upp och utvärderas efter en etableringsfas om tre år.

Erfarenheter av andra omregleringar, i Sverige och internationellt, visar att det är svårt att förutsäga effekterna av alla led i en nyordning. Effektiviteten i föreslagna regleringar, etablering av ny praxis, aktörernas antal och agerande kan överblickas i sin helhet först efter att omregleringen trätt i kraft. Därför bedömer utredningen att omregleringen i ett första skede får ske mot en ”kontrollstation” genom kontinuerlig och strukturerad utvärdering, varefter justeringar, tillägg och inskränkningar i regelverk kan göras.

Utredningen föreslår därför att under en implementeringsfas om tre år bör en oberoende utvärderingsprocess bli etablerad för att följa spelmarknadens uppbyggnad och utveckling med avseende på i direktiven angivna mål och andra väsentliga förhållanden för en fungerande marknad. Baserat på utvärderingsprocessens resultat kan behov av justeringar och kompletterande åtgärder föreslås.

Utredningen föreslår alltså en kontrollstation år 2022, dvs. efter en treårig etableringsfas. Regeringen föreslås formulera ett utvärderingsuppdrag att läggas på en oberoende granskare för att följa utvecklingen och värdera måluppfyllelse och andra strategiska aspekter.

Tiden fram till kontrollstationen är avsedd att utnyttjas för att värdera de faktiska resultaten av den nya lagstiftningen, friheterna, begränsningarna, det nya regelsystemets funktionalitet etc. och få kunskap om omregleringen är effektiv och uthållig.

Detta kan då göras mot bakgrund av en faktisk kunskap om statens ägarstrategi visavi Svenska Spel. Det bör vidare vara möjligt att under denna fas se tillräckliga konturer av vilka aktörer som etableras på den regelreformerade marknaden och därvid dra slutsatser angående måluppfyllelse m.m.

Nödvändiga justeringar och tillägg i lagstiftningen kan på så sätt ske mot bakgrund av faktisk utveckling, utvärderingsresultat och förslag från kompletterande utredningar.

Upplägget skapar dessutom utrymme för lärande- och kompetensuppbyggnad hos de myndigheter som har besluts- tillsyns-, och kontrollfunktioner på den omreglerade spelmarknaden.

Mer om förslaget till utvärdering finns i kapitel 29.

Behov av efterföljande utredningar

I dagens spelreglering återfinns ett antal lösningar som anses fungera mindre bra, tillämpningar och praxis som kräver förtydliganden m.m. vilka har varit under diskussion kortare eller längre tid. Flera frågeställningar är komplexa och i vissa fall föreligger inte en gemensam syn på hur ett nytt förslag ska formuleras.

Flera sådana frågeställningar har kanaliserats till utredningen i förhoppning om att denna skulle lägga förslag.

Utredningen har med hänsyn till den tidsram som ställts till förfogande valt att prioritera de absolut mest centrala frågorna. Det betyder att nämnda frågeställningar förs vidare in i det omreglerade systemet för att där lösas i det eventuella utredningsarbete som regeringen kan komma att besluta om. Prioritet har satts på frågor som bedömts vara avgörande för omregleringen.

7 Allmänna utgångspunkter för en ny spelreglering

7.1 En långsiktigt hållbar svensk spelreglering

Utredningens bedömning: Sverige behöver en långsiktigt hållbar spelreglering. Regleringen ska förena kraven på bl.a. en stark social skyddsnivå med behovet av en anpassning till det moderna IT-samhällets villkor och de skyldigheter som följer av EU-rätten.

Målsättningen bör vara att minst 90 procent av svenskarnas spel ska kanaliseras till spelföretag med svensk licens inom två år efter ikraftträdandet av en ny spelreglering.

7.2 Inledning

Spel om pengar är en speciell företeelse som skiljer sig från i princip allt annat som finns i samhället vad gäller handel. Spel innebär i all sin enkelhet att man säljer och köper vinstmöjligheter. Dessa vinstmöjligheter är beroende av utfallet i exempelvis en dragning, en fotbollsmatch, ett hästlopp eller i en spelautomat. Spel om pengar omsätter stora belopp och kan beroende på sin utformning skapa stora ekonomiska överskott.

Det är viktigt att konstatera att för väldigt många människor representerar spel glädje, spänning, social samvaro och underhållning. Socialt och nöjesbetonat spel som tillför något positivt i livet bör bejakas medan spel som blivit en besatthet och i stället minskar livskvaliteten och ställer till med problem bör motverkas. Gambling Commission i Storbritannien har träffande uttryckt det på följande sätt: Den fundamentala friktionen i hjärtat av spelpolitiken är att

spelande gynnar en massa människor lite och skadar ett fåtal personer mycket.

Den mycket speciella karaktär som spel om pengar har, medför att spel kan bli föremål för brottslighet, skapa ekonomiska och sociala problem både för den enskilde och för samhället i stort samt kan skapa hälsoproblem.

Oreglerat spel om pengar kan utgöra grund för flera typer av brottslighet. För det första brottslighet i själva spelet, exempelvis bedrägerier och förskingring. För det andra brottslighet av spelare, dvs. att spelare börjar begå brott för att finansiera sitt spelande. Vidare kan den organiserade brottsligheten komma in i spelet och styra verksamheten. För svensk del kan nämnas de senaste årens brottslighet i samband med illegala spelautomater, som torde omsätta miljardbelopp, och i vilken den organiserade brottsligheten är inblandad. Även matchfixning (se kapitel 11) utgör ett sådant exempel.

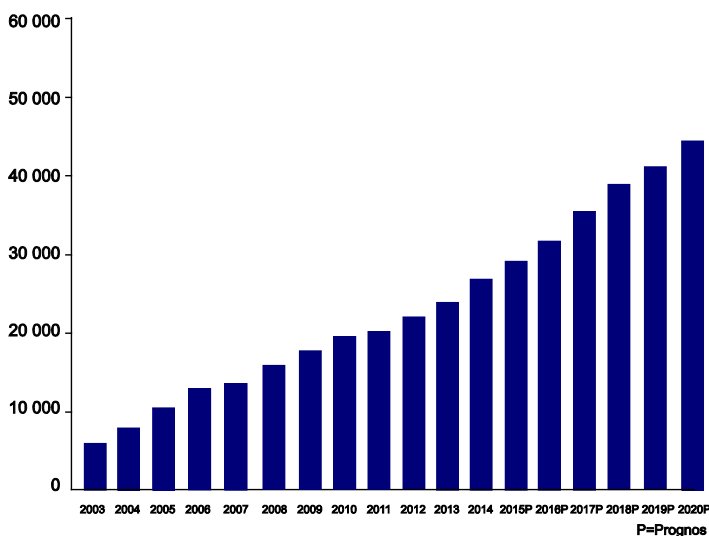
Ekonomiska och sociala problem kan uppkomma då människor spelar över sin ekonomiska förmåga, vilket drabbar både den enskilde och dennes anhöriga. Nyssnämnda problem kan även leda till framför allt psykisk ohälsa för de drabbade. I slutändan kan överdrivet spelande bli ett problem för hela samhället. För svensk del har detta tidigare inneburit att spel om pengar är en reglerad verksamhet vars överskott i allt väsentligt går till allmänna och allmännyttiga ändamål.

7.3 Ett ständigt pågående paradigmskifte

Avsikten med den korta redovisningen i kapitel 3 har varit att peka på internets roll, utveckling och den allmänna synen på ett internet i ständig utveckling. Det första väsentliga paradigmskiftet på spelmarknaden skedde under de sista åren av 1990-talet; från fysiskt till digitalt spel med möjlighet till gränsöverskridande handel p.g.a. svårigheterna att upprätthålla de nationella regleringarna. Sedan början av 2000-talet har svenska reglerade bolag, internationella bookmakers och internationella spelbolag en avsevärd svensk kundgrupp till följd av den digitala utvecklingen.

Storleken på den globala onlinespelmarknaden och den framtida förväntade utvecklingen redovisas nedan i figur 7.1.

Figur 7.1 Storleken på den globala nätspelsmarknaden 2003-2020 (miljoner euro)



Källa: H2 Gambling Capital

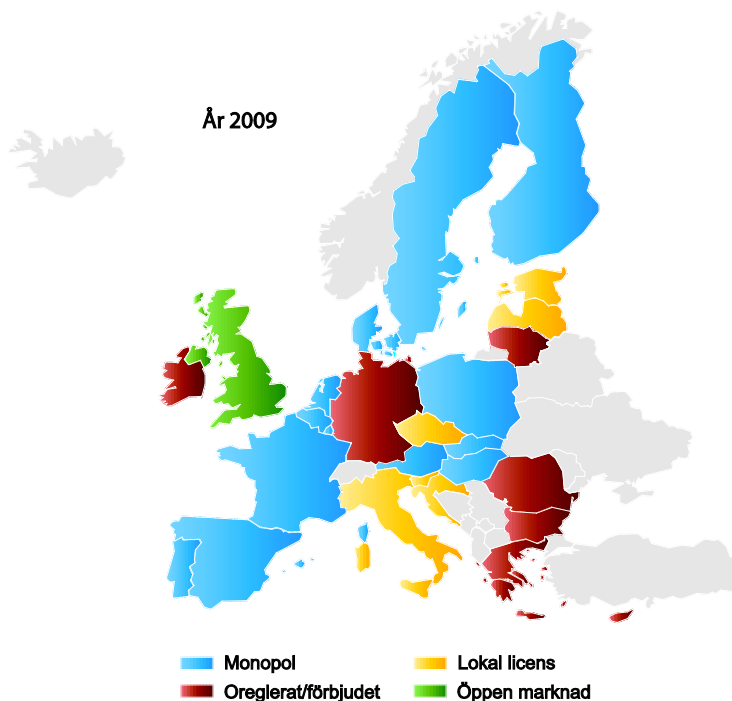
Även om det dröjer något innan en ny marknadsmodell är på plats står digitaliseringen inte stilla. Tillväxten inom mobilitetsområdet har redan flyttat spelet till det ting som ligger många närmast, den smarta telefonen. Internationella bookmakers uppger att försäljningen via telefon uppgår till 67 procent av den digitala intäkten. Även om i Sverige reglerade bolag inte har nått lika långt i digitaliseringsprocessen uppger tillfrågade i enkätundersökningen LI/Novus 2015 att närmare 30 procent spelar digitalt. Om Sverige i detta avseende halkat efter övriga regioner globalt är svårt att uttala sig om. Som bekant har Sverige världsledande och globala onlineoperatörer utan licens i Sverige. Dessa står sig säkert väl vid en nationell jämförelse.

De senaste tio åren har det skett en omreglering i många länder som haft en spelreglering som grundar sig på ensamrätter. I stället har man introducerat licenssystem för vissa sektorer på spelmarknaden. I vissa länder är det möjligt att ge ett obestämt antal licenser medan det i andra har uppställts gränser för hur många sådana som kan beviljas. Licenserna kan gälla olika slags spel, t.ex. kasino, lotteri, bingo, häst- och hundvadhållning samt sportspel. Anledningen till att fler länder nu har infört licenssystem till följd av den ökade andelen

internetspel från spelbolag etablerade i andra länder har varit att man velat få kontroll och utöva tillsyn över spelen för att bl.a. kunna förebygga negativa konsekvenser av spelandet. Naturligtvis vill länderna även säkerställa skatteintäkterna även om detta ofta inte uttryckligen åberopas som skäl.

I den politiska debatten talas det gärna om å ena sidan liberalisera marknader å andra sidan om marknader med ensamrätter. I realiteten har många europeiska länder valt att liberalisera delar av spelmarknaden men valt att bygga andra delar av marknaden på ensamrätter. Det är stora variationer mellan länderna när det gäller vilka spel som erbjuds inom ramen för ett licenssystem. De flesta länder som har liberaliserat delar av spelmarknaden har valt att hålla fast vid statliga monopol för de stora nationella lotterierna. Medlemsstater som har valt att delvis liberalisera spelmarknaden har lagt sport- och kasinospel i ett licenssystem.

Europakartorna nedan ger en översiktlig bild över den förändring som skett i olika länders spelreglering mellan från år 2009 till år 2016. Det bör framhållas att översikten får ses i ljuset av att det kontinuerligt sker nya lagstiftningsåtgärder. Med lokal licens avses i översikten nationell licens.



Det finns egentligen ingenting som en perfekt spelreglering. Licenshavarna kommer alltid att ha synpunkter, kanske framför allt på skattenivåerna. Riksdag och regering, dvs. de nationella regel- och policyskaparna, kan känna ett tryck från olika intressegrupper och kan kanske uppleva att de inte har fastställt tillräckligt ingripande regler som t.ex. potentiellt kan öppna upp marknaden för önskade aktörer. Eller så kan de, till sin fasa, upptäcka att reglerna som antagits vare sig kan eller kommer att fånga den oreglerade delen av marknaden och/eller att regleringen inte ger tillräckliga skatteintäkter. Vidare kan tillstånds- och tillsynsmyndigheter hävda att de inte utrustats med tillräckliga befogenheter eller att reglerna är svåra att tolka.

I ett system som det svenska, med omfattande ensamrätter på spel som förbehållits staten, hästsporten och allmännyttiga ändamål finns förståeligt nog en oro bland befintliga aktörer för att deras intäkter ska minska. Spel handlar i grunden om pengar och detta alldeles oavsett vilka syften och ändamål som ligger bakom olika satsningar.

En lika viktig faktor är att lagstiftningens konsumentskyddsperspektiv samtidigt ska stärkas. De sociala skyddsaspekterna, dvs. att motverka skadeverkningar i form av problemspelande, bedrägerier och kriminalitet, ska sättas högt i allt från tillståndsgivning och försäljning till marknadsföring och tillsynsutövande. Risken för överdrivet spelande ska beaktas i planeringen av spelformer och marknadsföringen. 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.

Förutsättningarna i andra länder, t.ex. Danmark, för att införa konkurrens vid försäljning av spel har varit betydligt gynnsammare än vad som gäller i Sverige. Det beror främst på att i andra länder har många fler spelformer redan varit tillgängliga för andra intressenter än staten och därmed varit konkurrensutsatta.

Allmänt sett är det utredningens uppfattning att en övergång till ett licenssystem inte kommer att leda till någon form av skräckscenario, vare sig för befintliga aktörers intäkter eller beträffande konsumentskyddet, inte minst eftersom merparten av de aktörer som ska lockas till den svenska marknaden redan är här.

När det gäller vilka spelformer som ska tillåtas är distinktionerna viktiga ur ett regleringsperspektiv eftersom en lagstiftning som delar

upp marknaden och kategoriserar spelformerna på ett icke-funktionellt sätt riskerar att reglera spelmarknaden på ett sätt som inte är hållbart i längden. Det kan t.ex. diskuteras om en uppdelning av spelmarknaden per distributionsform (online och landbaserat) är funktionellt ur ett lagstiftningsperspektiv. Viktigt är dock att en reglering sker med insikt om att utbudet kan ändras fort då det kan ske förändringar både i befintliga spel och nya typer av spelformer eftersom spelutvecklingen är snabb.

Som tidigare framhållits kan utredningen inte uppfylla alla önsningar. Frågan på ett övergripande plan är närmast i stället hur många chanser som återstår innan det inte längre går att på ett enkelt och rationellt sätt genomföra en effektiv omreglering. Övergången till ett licenssystem med undantag för eventuella utförsäljningsåtgärder när det gäller storleken på statens intäkter, är förenad med en viss osäkerhet, i varje fall initialt. Man får emellertid inte glömma att dagens system innebär att de reglerade aktörerna kontinuerligt tappar marknadsandelar till de i Sverige oreglerade aktörerna. För att uppnå stabilitet är det därför nödvändigt att införa ett licenssystem som är långsiktigt hållbart.

Utredningen är av uppfattningen att en lyckad kanalisering kan och bör uppnås genom en kombination av attraktiva licenser, rimlig skattenivå och effektiva sanktioner/verktyg för att – så långt som möjligt – utestänga oreglerade aktörer från den svenska marknaden.

Europeiska länder har i olika grad lyckats med sina kanaliseringsambitioner.

Tabell 7.1 Kanaliseringsgrad för onlinespel i vissa EU-länder 2016

Land	Kanaliseringsnivå
Belgien	Hög
Bulgarien	Hög
Danmark	Mycket hög
Estland	Mellan till hög
Frankrike	Mellan
Tyskland	Mellan
Grekland	Mellan
Italien	Hög
Polen	Låg
Portugal	Låg
Rumänien	Mellan till hög
Spanien	Hög
Storbritannien	Mycket hög

Låg = 0–33 procent, Mellan = 34–66 procent, Hög = 67–90 procent och Mycket hög = över 90 procent.

Källa: H2 Gambling Capital

Uppgifter från Branschföreningen för onlinespel (BOS) och Kombi-spel anger att om Sverige lyckas kanalisera det spel som i dag riktas mot Sverige uppnås en kanaliseringsgrad på mellan 92 och 95 procent. Baserat på bl.a. denna uppgift menar utredningen att kanaliseringsambitionen bör sättas till minst 90 procent. Siffror från Danmark visar att en kanaliseringsgrad på cirka 85–90 procent uppnåtts där. Erfarenheterna från Danmark talar för att med en skattesats runt 20 procent, kommer den förväntade graden av kanalisering på den svenska spelmarknaden att på sikt överstiga 90 procent. Det föreslagna svenska systemet liknar till stor del det danska i termer av krav på och börda för licenstagarna, även om de svenska kraven på omsorgsplikt och spelansvar kan sägas medföra en något högre börda för aktörerna än i Danmark.

8 Ny spellag

8.1 Allmänna överväganden om en ny ramlag

8.1.1 Tidigare utredningar

Frågan om att lagtekniskt ändra lotterilagen (1994:1000) till en ramlagstiftning har varit föremål för tidigare utredningar, dels i betänkandet *Från Tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50), dels i betänkandet *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11). Civilrättsliga (privaträttsliga) föreskrifter hör enligt regeringsformen (RF) 8 kap. 2 § 1 till det obligatoriska lagområdet och där saknas utrymme för riksdagen att delegera normgivningsmakten. I 8 kap. 2 § 1 RF anges sålunda att föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag.

Enligt 8 kap. 2 § 2 RF ska även föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna – såvitt gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden – meddelas genom lag. Av 8 kap. 3 § RF framgår emellertid att regleringen av de i 8 kap. 2 § 2, med vissa undantag, angivna ämnena kan delegeras till regeringen. Undantagen är 1) annan rättsverkan av brott än böter, 2) skatt, utom tull på införsel av varor, eller 3) konkurs eller utsökning.

När man ska bedöma till vilken kategori en viss grupp regler hör, är det av betydelse om reglerna i första hand är avsedda att åberopas i förhållandet mellan olika enskilda eller i förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Den rättsföljd eller sanktion som är knuten till reglerna har därvid betydelse. Om rättsföljden av en överträdelse av en regel är att ett avtal blir ogiltigt, eller skadeståndsskyldighet inträder för en enskild mot en annan enskild, kan regeln åberopas av en enskild mot en annan enskild och den hänförs då i princip till 8 kap. 2 § 1 RF. Om sanktionen däremot endast utgörs av att en

tillsynsmyndighet kan ingripa med förbud, förelägganden, återkallelse av tillstånd eller liknande åtgärder, blir regeln att betrakta som offentligrättslig enligt 8 kap. 2 § 2 RF och delegation enligt 8 kap. 3 § RF.

Reglerna om lotterier utgör föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det är dock inte fråga om något av de undantag som anges i 8 kap. 3 § RF. Här föreligger således möjlighet att delegera normgivningsmakt från riksdagen till regeringen.

Om riksdagen med stöd av 8 kap. 3 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne kan riksdagen enligt 8 kap. 10 § medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. I sitt medgivande till subdelegation brukar riksdagen i allmänhet överlämna åt regeringen att bestämma till vilken myndighet subdelegation ska ske. Men det förekommer också att riksdagen utpekar denna myndighet, vilket medför att regeringen endast har att bestämma om och i vilken utsträckning subdelegation ska ske.

RF anger inte hur vidsträckta de bemyndiganden får vara som riksdagen beslutar med stöd av grundlagsreglerna om delegation. Av lagtexten framgår att vissa begränsningar är avsedda. Bemyndiganden som är så allmänt hållna att de föga skiljer sig från grundlagstextens beskrivningar av de delegeringsbara ämnena skulle sålunda enligt motiven stå i uppenbar strid med intentionerna bakom grundlagsreglerna. Hur detaljerade bemyndiganden får vara får avgöras från fall till fall. Är det fråga om, från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter, bör man kunna ge tämligen vidsträckta bemyndiganden. När det gäller föreskrifter, t.ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, bör däremot riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regleringen ska få röra sig (prop. 1973:90 s. 209; jfr Håkan Strömberg, Normgivningsmakten, tredje upplagan, 1999, s. 119 ff.).

Vid subdelegation är det enligt lagmotiven meningen att i allmänhet endast en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet ska lämnas vidare. En förvaltningsmyndighet bör i allmänhet bara få i uppdrag att besluta föreskrifter som mera i detalj fyller ut vad regeringen har föreskrivit.

Från Tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50)

I sina överväganden framförde utredningen att i vart fall huvudreglerna för lotteriverksamheten bör anges i lag. Vidare anfördes att vad man kan överväga att flytta till en förordning är de närmaste villkoren för att anordna olika typer av lotterier och spel såsom högsta vinstbelopp, högsta insats, vinstandel etc. (jfr 16–27 och 32–34 §§ lotterilagen) och därmed också definitionerna av spel och lotterier (jfr 4–7 §§ lotterilagen).

Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11)

Utredningen anförde sammanfattningsvis följande i frågan om en enhetlig reglering (a.a. s. 247–250): Lotterilagen avser att reglera samtliga verksamheter som definieras som lotterier i lagen. Undantag har gjorts för kasinon med internationella regler, vilka regleras i kasinolagen, och ytterligare några få verksamheter. Bestämmelserna i 9–36 §§ lotterilagen anger i detalj under vilka förutsättningar olika slags lotterier får anordnas. Till synes innebär detta en uttömmande reglering av förutsättningarna för att anordna spel och lotterier i Sverige. Emellertid är det endast en begränsad del av den svenska spel- och lotterimarknaden som omfattas av dessa bestämmelser. Såväl AB Trav och Galopp (ATG) som AB Svenska Spel (Svenska Spel) har i stället erhållit sina tillstånd av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen.

Enligt bestämmelsens ordalydelse tillerkänns regeringen en synnerligen omfattande rätt att ge tillstånd till lotterier av vilket slag som helst och utan att behöva iaktta de begränsningar i frågan om t.ex. spelformer, anordnare och vinstregler som följer av lotterilagen. De enda formella inskränkningarna i regeringens befogenhet gäller de särskilt utpekade spelformerna kedjebrevsspel, vilket är förbjudet, och spelautomater, vilka är särskilt reglerade i lotterilagen. Lotterilagens 45 § har således karaktären av en undantagsbestämmelse, och denna karaktär förstärks av uttalanden i förarbetena till lotterilagen, där det anförts t.ex. att det kan ”ibland finnas ett behov för regeringen att i speciella situationer lämna sådana tillstånd”, dvs. att tillåta andra spelformer eller lotterier med högre vinstnivåer än vad lagen medger (prop. 1993/94:182 s. 80). Bestämmelser med motsvarande innebörd fanns dock även i 1939 års lotteriförordning och i 1982 års

lotterilag. Av förarbetena till 1982 års lotterilag framgår att nämnda bestämmelse snarast var att betrakta som en huvudregel såvitt gällde spel och lotterier med penningvinster. Vid tillkomsten av 1982 års lotterilag var sådana spel och lotterier förbehållna staten (till vilken uppenbarligen ATG hänfördes). Det fanns tydligen inget behov av någon författningsreglering i den situationen, när regeringen skulle ge tillstånd till statens egna spel och lotterier (se prop. 1981/82:170 s. 36, 75 f. och 78).

Eftersom ATG:s och merparten av Svenska Spels tillstånd i dag är meddelade med stöd av 45 § lotterilagen är huvuddelen av den svenska spel- och lotterimarknaden – sett till omsättningen – reglerad utan att det kan läsas ut i författning vilka förutsättningar för verksamheten som gäller. Den uppfattningen, att det saknas behov av en författningsreglering när det handlar om att staten ger tillstånd till statliga eller statskontrollerade spelbolag, kan man i och för sig ha förståelse för.

Regeringen har också i senare lagstiftningsärenden inte funnit skäl att – i och för sig rörande begränsade frågor – lagreglera de statligt styrda bolagens verksamhet (se t.ex. prop. 2002/03:93 s. 17). Utredningen har emellertid funnit flera skäl som talar mot att de statliga och statskontrollerade bolagens verksamhet regleras enbart genom regeringens särskilda tillstånd, och är följaktligen för att författningsreglera verksamheten. I föregående avsnitt har utredningen pekat på betydelsen av att förutsättningarna att anordna spel och lotterier är synliga, dvs. framgår av författning, när det handlar om att bedöma om en reglering som inskränker den fria rörligheten för t.ex. tjänster är förenlig med EU-rätten. Denna omständighet talar till förmån för en författningsreglering. Detta argument har givetvis inte endast europarättsliga aspekter utan i hög grad är det även en legitimitetsfråga. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att den absolut största delen av den svenska spel- och lotterimarknaden inte är författningsreglerad.

Viktigare är emellertid att enhetliga regler rimligen måste gälla för identiska spel och lotterier, och att lagstiftningen inte innebär att skilda förutsättningar för att anordna ett lotteri gäller beroende på vem som ska anordna detta. Vid tillkomsten av föregångaren till 45 § lotterilagen, nämligen 4 § i 1982 års lotterilag, gällde ett statligt monopol inom de områden som bestämmelsen avsågs att tillämpas på. Det nu anförda argumentet hade då mindre betydelse. I dag råder

emellertid konkurrens i fråga om riksomfattande lotterier med penningvinster, vilka anordnas av såväl Svenska Spel som folkrörelsernas lotterier. Enligt utredningens bedömning är det inte tillfredsställande att de formella förutsättningarna för att anordna spel och lotterier är olika beroende på om det är folkrörelserna eller statens spelbolag som anordnar dessa.

Även på de områden där Svenska Spel och ATG faktiskt har en ensamrätt, t.ex. vadhållning i samband med hästtävlingar och idrotts-tävlingar som bedrivs i mer än en kommun, finner utredningen dock att förutsättningarna på förhand måste vara synliga. En författningsreglering är enligt utredningen nödvändig även på dessa områden. Att författningsreglera den statliga spelverksamheten har för övrigt inte varit främmande för lagstiftaren (jfr 27 § lotterilagen om värdeautomater).

Utredningen har således funnit att det föreligger starka skäl för att utforma den framtida lotterilagstiftningen som en ramlag med delegationsmöjligheter till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lämpligen borde Lotteriinspektionen därmed medges föreskriftsrätt i fråga om alla slags lotterier. Behovet av en sådan ordning ökar om utredningens förslag att reglera även Svenska Spels och ATG:s verksamhet i författning genomförs.

En framtida spelreglering

Spelutredningen (SOU 2008:124) fann i likhet med de två tidigare utredningarna att några rättsliga hinder inte förelåg att pröva frågan om en ramlagstiftning och därmed att i större utsträckning kunna delegera normgivningsmakten till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Det kan i detta sammanhang nämnas att lagstiftaren redan gjort denna bedömning då det lagförslag som lades fram i betänkandet Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50) och som också blev lagstiftning innehåller en föreskriftsrätt för myndigheten i 21 d § lotterilagen.

Sammanfattningsvis ansåg Spelutredningen att rättsliga förutsättningar för en ramlagstiftning förelåg och att delegation från riksdagen till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i större utsträckning borde användas.

Tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen

Europeiska kommissionen har i tre ärenden angående vadhållning på idrottsevenemang, poker i lokal och över internet respektive kasinotjänster (2004/4087, 2006/4160 och 2008/4010) gjort gällande att regeringens tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen bl.a. brister i öppenhet, då förutsättningarna för att bevilja tillstånd inte framgår av lagen. Kommissionen menade att de närmare villkoren för i vilka fall tillstånd med stöd av 45 § lotterilagen kan beviljas inte specificeras i lagstiftningen. Kommissionen framhöll vidare att tillståndsordningen, för att begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning, och för att förhindra att bedömningen blir godtycklig, måste grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand. Härutöver hade kommissionen också synpunkter på att lotterilagen saknade bestämmelser om sociala skydds-krav och regler om vad som gäller vid marknadsföring av lotterier.

Mot bl.a. denna bakgrund infördes vissa ändringar i lotterilagen den 1 januari 2017. Till grund för ändringarna ligger de överväganden som görs i prop. 2016/17:8. Promemorian Ds 2015:46 ligger i sin tur till grund för de överväganden som görs i propositionen.

Huvudregeln i lotterilagen är att endast ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål kan få tillstånd att anordna lotteri. Regeringen har dock enligt 45 § lotterilagen rätt att besluta om tillstånd till lotterier utan att behöva iakttä lotterilagens begränsningar i fråga om t.ex. spelformer, anordnare och vinstregler. Som 45 § tidigare var formulerad kunde bestämmelsen enligt regeringen ge intryck av att det inte finns någon begränsning i fråga om vilka tillstånd som regeringen kan meddela. För att öka förståelsen för och transparensen i tillståndsgivningen enligt 45 § gavs bestämmelsen en annan formulering (prop. 2016/17:8 s. 17 ff.). Numera hänvisas uttryckligen till vilka bestämmelser i lotterilagen som regeringen får göra avsteg från vid sin tillståndsgivning. Samtidigt infördes också i lotterilagen ett generellt krav om att den som anordnar lotteri ska säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas (10 § lotterilagen).

8.2 En ny ramlag för lotterier och spel om pengar

8.2.1 Utredningens bedömning

Utredningens bedömning och förslag: En ny ramlag för spel införs. Den nya spellagen föreslås bygga på den nu gällande lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen (1999:355), men omarbetas till en ramlag med en ny lagteknisk lösning med bl.a. kapitelindelning.

I spellagen regleras allt spel om pengar.

Huvuddragen i spelregleringen ska framgå av lagen. Spelpolitiska frågor delegeras till regeringen. Delegationen till regeringen omfattar bl.a. de grundläggande förutsättningarna för att få anordna spel, inte minst när det gäller insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent. Delegation till myndighetsnivå föreslås när det gäller vissa krav på licensgivningen, konsumentskydd, säkerhet i spel, spelansvarsåtgärder och vissa andra krav för spelets bedrivande.

Lotteriinspektionen byter namn till Spelmyndigheten. Myndigheten får ansvar för licensgivning av allt spel. Därmed tas regeringens möjlighet att ge särskilda tillstånd enligt 45 § lotterilagen bort. De spel och lotterier som i dag anordnas av staten och hästsporten kommer fortsättningsvis att regleras genom spellagen.

Inledning

Statens roll har historiskt sett varit stark i frågan om lotterier. Att spellagstiftningen även fortsättningsvis ska vara en tillståndslagstiftning får ses som en självklarhet då riksdagens och regeringens spelpolitik och därmed syftena med lagen endast kan uppfyllas i en tydlig reglering av spelet. Utredningen bedömer således att spelregleringen alltjämt ska vara en förbudslagstiftning och bygga på principen om licens (tillstånd) och tillsyn.

Utvecklingen av spel via internet och andra former av elektromagnetiska vågor är komplex och underkastas snabba förändringar. För att säkerställa målen med den svenska spelregleringen är det viktigt att regleringen på området är tillräckligt flexibel så att den snabbt kan anpassas till förändringar på marknaden. Erfarenheter från andra

medlemsländer i EU visar på nödvändigheten av en flexibel lagstiftning.

Ett av huvudsyftena med tillskapandet av en ny lagstiftning är att få till stånd en reglering av spel om pengar som klart anger vem som får göra vad på den svenska spelmarknaden. Dagens reglering bygger i allt väsentligt på regeringens tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen. Detta innebär i sin tur att lotterilagen helt saknar regler om t.ex. vadhållning på såväl sport som hästar. Detta måste nu korrigeras. För att regleringen ska uppfylla kraven på bl.a. transparens och förutsebarhet bör den nya lagen omfatta allt spel om pengar. I detta läge blir det också nödvändigt med en mängd bemyndiganden för att inte tynga lagen med detaljerade bestämmelser och för att det ska finnas en flexibilitet för framtida utveckling och snabba korrigeringar.

Ramlagsmodellen

Ramlagstekniken har vissa fördelar. Den ger t.ex. större möjligheter att snabbt och tämligen enkelt anpassa regelverket till följd av den snabba utvecklingen på spelområdet. Inte minst det förhållandet att bestämmelserna i den nuvarande lotterilagen, trots att den har ändrats ett 70-tal gånger sedan ikraftträdandet för cirka 25 år sedan, inte på ett långsiktigt hållbart sätt kunnat anpassas till förändringar i omvärlden talar för en ramlag. Härtill kommer att det varken framstår som lämpligt eller praktiskt genomförbart att i lag införa de komplicerade och detaljerade regler som är nödvändiga.

Fråga uppkommer hur en ny ansvarsfördelning mellan riksdagen, regeringen och Spelmyndigheten ska struktureras.

Ett bakomliggande mål med spelregleringen är att fastställa grunden för en framtida framgångsrik spelverksamhet av spelföretag som står under effektiv tillsyn av svenska myndigheter. Men lagen kan inte och bör inte innehålla varenda detalj av den reglerade marknadens funktion. Detta av två skäl: tydlighet och flexibilitet. Primär lagstiftning måste vara tydlig och bör omfatta så få undantag som möjligt. Tydlig lagstiftning bidrar till rättslig och operationell säkerhet. Spelföretagen föredrar att komma in på en marknad med tydliga regler, där de vet vad de kan förvänta sig, hellre än att beträda

en marknad, där reglerna antingen är alltför komplicerade eller där de blir föremål för oproportionerliga utvärderingar av sin verksamhet.

Till skillnad från lagregler, som endast kan ändras av riksdagen genom en tämligen betungande och tidskrävande procedur, utfärdas förordningar och föreskrifter/villkor av regeringar eller spelmyndigheter. Även de sistnämnda är självfallet skyldiga att respektera nationella lagar och lagstiftningsprocesser, men de kan vara mer flexibla i sin inställning och snabbare kunna vidta nödvändiga förändringar i driften av spelverksamheten. Det föreliggande lagförslaget innehåller den allmänna ramen för spel om pengar, inte minst när det gäller onlinespel.

Utredningen gör bedömningen att huvudreglerna om spelverksamheten bör anges i lag. I lagen anges bl.a. vem av aktörerna på den svenska spelmarknaden som får göra vad. Vidare kommer alla grundläggande bestämmelser om exempelvis licensgivning, tillsyn, sanktionsmöjligheter, straff och marknadsföring att lagregleras. Beträffande licensgivning definieras de olika tillåtna spelformerna, licensernas utformning och vilka krav som måste vara uppfyllda för att en sådan ska beviljas. I lagen anges vidare att ytterligare villkor kan ställas upp, grunderna för när en licens kan avslås, återkallas eller förklaras vilande och om avgiftsskyldighet (beträffande skatt, se kapitel 26). I en ny ramlag för spel bör i större utsträckning bestämmelser bli föremål för delegering till regeringen och till Lotteriinspektionen, som enligt förslaget byter namn till Spelmyndigheten.

Inom ramen för den nya ramlagstiftningen bör regeringen i större utsträckning kunna utöva spelpolitiken i förordningsform. Delegation till regeringen bör kunna omfatta bl.a. de allmänna förutsättningarna för att anordna spel inte minst när det gäller insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent (se avsnitt 14.13.4).

Regeringen innehar i dagsläget rollerna som tillståndsgivare, regelgivare och spelanordnare. Detta har varit föremål för kritik. Eftersom allt spel nu ska regleras i spellagen bör regeringens möjlighet att meddela tillstånd upphöra. I stället får Spelmyndigheten ansvar för all licensgivning av spel. Detta innebär att Svenska Spels och ATG:s spelverksamhet fortsättningsvis kommer att omfattas av spellagen.

Vad som i övrigt bör delegeras till Spelmyndigheten är rätten att meddela föreskrifter inom områdena krav på licensgivningen, säkerhet i spel, problemspelande och förebyggande åtgärder. Även möjligheten för Spelmyndigheten att meddela villkor vid licensgivningen

bör kvarstå. Spelmyndigheten kommer också att vara tillsynsmyndighet för allt spel i Sverige, med undantag för sådant spel som sker efter registrering hos en kommun. Myndighetens roll kommer i den nya lagstrukturen att bli mer framträdande och dess ansvarsområde kommer utöver licens och tillsyn bl.a. omfatta säkerhet i spel och förebyggande skyddsåtgärder av varierande slag.

Det finns anledning att här kort beröra frågan om Spelmyndighetens dubbelroll som både normgivare och beslutsfattare. Enligt utredningens uppfattning är detta inget problem eftersom de licenser och de undantag som myndigheten kan komma att meddela enligt lagen inte grundar sig på föreskrifter som meddelats av myndigheten. Att den nya rollen kan komma att påverka Spelmyndighetens interna organisation berörs i kapitel 28.

Med den nya roll som Spelmyndigheten föreslås få med utökad delegation till myndigheten, kommer emellertid myndighetens roll för att uppnå regeringens spelpolitik att bli helt avgörande. För att kunna föreslå att ett så stort ansvar läggs på Spelmyndigheten bedömer utredningen att mycket höga kompetenskrav måste ställas på Spelmyndigheten för att en utökad föreskriftsrätt ska kunna föreslås.

Förslagen bygger även på att Spelmyndigheten tillförs erforderliga medel för att kunna utveckla verksamheten både när det gäller personal och övriga resurser.

I den nya lagen byts det tidigare begreppet "lotteri" ut mot "spel". Lotteribegreppet kommer fortsättningsvis endast att användas där detta är nödvändigt. Anledning är att begreppet lotteri är oklart och att begreppen spel och lotterier ibland används synonymt och inkonsekvent. Begreppet lotteri kan uppfattas som en begränsning till spelverksamhet i form av lottning. I den föreslagna lagen avses med begreppet spel däremot allt spel inklusive lotteri och som bedrivs i form en verksamhet där en eller flera deltagare, med en insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få, dvs. spel om pengar eller pengars värde. Lika med vad som i dag gäller avseende begreppet lotterier bör begreppet spel inte omfatta rena skicklighetsspel.

Lagen ska alltjämt vara straffsanktionerad och främjandeförbudet i dagens 38 § lotterilagen ska finnas kvar och även stärkas. Den nya lagtekniska strukturen utredningen föreslår kommer alltså innehållsmässigt att bygga på många av de grundprinciper som gällt för svensk lotterilag sedan många år. Dessa grundprinciper måste

kompletteras med nya bestämmelser, exempelvis marknadsföringsregler, spelansvarsregler m.m. Den nya lagen har därtill fått en annan utformning än lotterilagen. Lagen har i förslaget fått kapitelindelning. Syftet är att det ska vara lättare för läsaren att orientera sig i lagen.

Förordningar och föreskrifter, inklusive tekniska specifikationer och regleringen av licensprocessen, utgör en mycket viktig del av de nationella spelregleringarna. Om regeringar och myndigheter menar allvar med att minska storleken på den oreglerade marknaden, måste länderna införa inte bara fungerande spellagar, utan också se till att den underliggande regleringen täcker alla nödvändiga detaljer samtidigt som den blir praktiskt och ekonomiskt möjlig för spelföretagen att följa.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen alltså en ny ramlag för spel om pengar, i vilken ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Spelmyndigheten tydliggörs. Alla huvudbestämmelser om spel bör stå i lagen, regeringen bör kunna utöva spelpolitik i förordningsform och Spelmyndigheten bör få utökad föreskriftsrätt. Den nya lagen bör, för att tydliggöra tillämpningsområdet, kallas spellagen.

8.3 Detaljeringsgrad m.m.

I lagen anges de krav som gäller för en licenstagare beträffande säte, rättslig form, öppenhet, kontinuitet, tillförlitlighet och yrkeskompetens samt krav rörande bl.a.

- spelsystemen och deras funktion,
- de villkor på vilka spelare får delta i onlinespel,
- betalningstransaktioner mellan spelföretaget och spelaren,
- säkerhetsåtgärder beträffande spelarsaldon,
- spelansvarsåtgärder,
- internationellt samarbete mellan olika spelföretag och med spelmyndigheter i andra länder, och
- tillsyns- och sanktionsmöjligheter.

Lagförslaget bygger på principen om transparens, dvs. att förutsättningarna för licens och de skyldigheter som följer för licenstagaren ska vara kända i förväg i lagen eller uttryckta i regeringens och Spelmyndighetens regelgivning. Alla tillkommande villkor och krav som ställs upp av Spelmyndigheten, när det gäller licensgivningen, berör huvudsakligen individuella fall när de grundläggande kraven är uppfyllda men då ytterligare mekanismer är nödvändiga för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett sätt som är sunt och säkert.

Förordningar och föreskrifter kommer att innehålla mer konkreta operationella aspekter rörande de nyss nämnda faktorerna. I syfte att uppnå önskad kanalisering och för att begränsa den administrativa bördan och kostnaderna för att efterleva regelverket bör förordningar och föreskrifter – där detta är möjligt och då det är förenligt med målen för den svenska spelpolitiken – baseras på nuvarande internationell praxis för onlinespel. De begränsningar som följer av EU-rätten måste naturligtvis respekteras.

På samma sätt som i t.ex. Danmark eller Spanien bör i förordnings- eller föreskriftsform anges de regler som gäller för t.ex. den tekniska hanteringen av dataservrar, certifiering av onlinespelprodukter, krav på ledning, regelförändringar och utveckling (som en del av den kontinuerliga kommunikationen mellan licenshavarna och tillsynsmyndigheten), och regler rörande verifieringssystem för identitetskontroll eller självavstängningssystem. Överensstämmelse med sådana regler bör inte bara prövas vid ansökningstillfällena utan under hela licensperioden. För att säkra detta bör tillsynsmyndigheten inte bara få tillträde till licenshavarnas data (i realtid eller i närheten av realtid), utan också ha en lagstadgad rätt att begära regelbundna verksamhetsrapporter från licenshavarna.

Ur praktisk synvinkel är det önskvärt att licensförfarandena inte är alltför betungande, samtidigt som trovärdigheten och integriteten hos licenserna kan säkerställas. Nationella regler som innebär orealistiskt betungande skyldigheter för licenshavarna kan avskräcka potentiella sökanden från att ansöka om licenser, i synnerhet på mindre marknader (även om naturligtvis inte ens stora marknader kan göra vad de vill i detta sammanhang, då spelföretag inte har obegränsade resurser att lägga på licensprocesser som går utöver vad som är rimligt och nödvändigt).

När reglerna för nationella licensprocesser skapas bör därför den dokumentation som krävs lätt kunna erhållas eller skapas av de

sökande. Detta gäller t.ex. kontoutdrag, affärsplaner, reviderade räkenskaper, tekniska underlag eller immateriella rättigheter. Vissa spel-företag är noterade på börser vilket innebär att de redan har gått igenom strikta och betungande förfaranden för att få sin notering. Detta bör kunna räknas till deras fördel när det gäller trovärdighet och finansiell ställning. Att man skulle ha ett ömsesidigt godkännande av andra länders tillstånd ligger dock långt ifrån vad som är tillämpligt i Europa. Emellertid bör tillsynsmyndigheten, så långt möjligt, tillåta sökanden att lämna tekniska certifikat utfärdade av godkända laboratorier inom ramverket för sina tidigare licenser som ett bevis på tillförlitligheten hos sina system. Det är ett vedertaget faktum i spelbranschen att det innebär stora påfrestningar för licenshavarna när de måste få sina system och andra funktioner certifierade på nytt för varje licensförfarande.

9 Lagens syften

9.1 Syftena med den svenska spelregleringen lagregleras

Utredningens förslag: Syftena med den svenska spelregleringen lagregleras. Spel om pengar ska bedrivas på ett sätt som är sunt och säkert under statlig kontroll. Detta innebär att spel så långt möjligt ska kanaliseras till spelföretag med tillstånd i Sverige i form av licens.

Spelandet i Sverige ska hållas på rimlig nivå. Därutöver ska spellagen tillämpas så att

1. spelen får ett högt konsumentskydd,
2. det råder hög säkerhet i spelen,
3. de negativa konsekvenserna av spelande begränsas, och
4. spel om pengar inte används som stöd i kriminell verksamhet.

9.2 Nuvarande ordning

Lotterilagens (1994:1000) syften är inte lagreglerade. Syftena är behandlade främst i förarbetena till 1982 års lotterilag (prop. 1981/82:170). Som ett av syftena med regleringen utpekades konsumenternas, dvs. lottköparnas och speldeltagarnas intressen. Stor vikt lades vid en offentlig kontroll bl.a. med avseende på insatsernas storlek, vinsternas antal och kvalitet samt fördelningen av vinster. Regleringen syftade också till att säkerställa att lotterier inte skulle anordnas för obehöriga ändamål samt att behållningen i lotterierna i tillräckligt hög grad skulle komma de avsedda ändamålen till godo. Regleringen syftade också till att så långt det är möjligt motverka

skadeverkningar. Särskilt viktigt ansågs det att försöka motverka att lotterier på ett otillbörligt sätt lockar eller bedrivs bland barn och ungdom. Dessutom pekades på att den illegala lotteri- och spelverksamheten under senare år kommit att spela en alltmer framträdande roll. En reglering av lotterier skulle kunna, förutom att motverka illegala lotterier, syfta till att i viss mån kanalisera allmänhetens spelintresse till sådana lotterier och spel som kan kontrolleras och som bedrivs under socialt acceptabla former. Lotterier utgör en inte oväsentlig inkomstkälla för staten genom den beskattning av verksamheten som äger rum. Regleringen borde även ha till syfte att möjliggöra en lämplig och effektiv beskattning.

Det angivna målet för spelpolitiken är ”en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskottet från spel bör värnas och alljämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten. Inriktningen bör som hittills vara att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risken för bedrägerier och olagliga spel beaktas” (prop. 2002/03:93, bet. 2002/03:KrU8, rskr. 2002/03:212).

9.3 Överväganden

Enligt utredningens mening ska den nya spellagen alltjämt vara en förbudslagstiftning där anordnande av spel om pengar kräver tillstånd i form av licens. Med ett undantag för s.k. registreringslotterier (se avsnitt 12.8) bör allt spel om pengar stå under statlig kontroll.

Frågan om lagens syften är av stor betydelse. När syftena väl formulerats blir detta styrande för såväl myndigheter som aktörer. Genomförandet sker huvudsakligen genom utformningen av lagens andra bestämmelser, genom förordningar och föreskrifter på myndighetsnivå (se kapitel 8).

Om det inte är tydligt vad staten vill uppnå med regleringen får t.ex. beslutsfattare inget sammanhang för de olika prövningar som ska göras i bl.a. licensgivningen. Följden kan bli att beslutsfattare agerar inkonsekvent och ersätter regleringens syften med ovidkommande hänsyn och antaganden. Motsatta synsätt beträffande syftena med regleringen riskerar då att leda till konflikter mellan myndigheter, beslutsfattare och även tjänstemän.

I lagen bör därför en kodifiering ske av de syften som redan kan sägas utgöra grunden för den spelreglering som gäller i Sverige. En tämligen väsentlig anpassning måste göras beträffande målbilden eftersom ett licenssystem inte kan syfta till att överkottet ska värnas det allmänna eller allmännyttiga ändamål.

Genom införandet av en bestämmelse som innebär att lagen ska tillämpas så att de angivna målen uppnås ges bättre förutsättningar för enhetlighet och förutsebarhet.

EU-rätten ställer krav på en nationell reglering som är systematisk och sammanhängande för att det ska vara möjligt att begränsa spelet. Överskottsmål får enligt EU-domstolens praxis i sig inte rättfärdiga en spelreglering utan får endast vara en s.k. positiv accessorisk effekt av spelet. De nedan föreslagna syftena med lagen är, enligt utredningens bedömning, i överensstämmelse med de tvingande hänsyn av allmänintresse som framgår av EU-domstolens praxis.

Sunt och säkert under statlig kontroll

Det bör tydligt anges att lagens syfte är att spel om pengar ska anordnas sunt och säkert under offentlig kontroll. Detta syfte är av stor betydelse där sunt avser en avvägning mellan sociala skyddsintressen och önskemålet att tillgodose en efterfrågan på spel. Att spel som anordnas under offentlig kontroll också ska underkastas krav på säkerhet är en självklarhet och är en fråga främst för tillsynsmyndigheten.

Den nuvarande lagstiftningen bygger på att i princip alla lotterier dels ska ha erforderliga tillstånd, dels ska stå under tillsyn av en statlig myndighet. Dessa utgångspunkter bör gälla även i fortsättningen. Att endast spel med tillstånd ska tillåtas är en förutsättning för att motverka brottslighet av det slag som spel till sin natur kan medföra och som i dag i första hand förekommer i anslutning till illegalt spel. Inte heller konsumentskyddet kan i tillräcklig omfattning beaktas på annat sätt än vid en prövning i förväg av varje licens, varvid det finns möjligheter att närmare ange vilka villkor som ska gälla i det enskilda fallet. Ytterst ska det gå att vägra licens till spelet. Vid en sådan tillståndsprövning finns det dessutom möjligheter att ställa villkor som medför att spelet inte spär på spelproblemen eller anordnas till förmån för obehöriga ändamål. Tillsyn över spelen är

likaså en nödvändighet för att lagstiftningen ska kunna tillgodose de önskvärda intressena.

Kanaliserat spel och samtidigt hålla det på en rimlig nivå

Om det finns en efterfrågan på vissa former av spel bör i första hand ett lämpligt erbjudande regleras, inte förbjudas. Genom att kanalisera efterfrågan kommer konsumenterna att styras mot så tillförlitliga och kontrollerbara erbjudanden som möjligt. Den som inte har licens för spel i Sverige kan svårtligen kontrolleras här.

Frågan om kanalisering av spel har behandlats bl.a. i Regeringsrättens dom RÅ 2004 ref. 95 och även i EU-domstolens dom *Placanica*¹. Med stöd i *Placanica*-domen får det anses klarlagt att kanalisering av spel kan anföras som ett skäl för en reglering.

Kanaliseringen, i syfte att kanalisera spelandet till spel som anordnas med stöd av lagen, ska möjliggöra utveckling av nya produkter och användning av nya tekniker samt i viss mån även marknadsföring av dessa. Utredningens bedömning är dock att kanaliseringen får anses vara ett medel för att uppnå lagens övergripande syften och inte ett mål i sig.

Enligt utredningens mening uppfylls inte de politiska målen genom att minska utbudet så långt som möjligt, utan genom att placera strikta regler och villkor på det tillåtna utbudet, och att säkerställa en effektiv övervakning av efterlevnaden. Detta gäller i synnerhet marknaden för onlinespel. Till skillnad från landbaserade erbjudanden, är marknaden för onlinespel gränsöverskridande till sin natur, vilket försvårar ingripanden mot illegala tillhandahållanden.

Syftet med att öppna upp och reglera marknaden för onlinespel är att vägleda konsumenterna mot ansvariga, tillförlitliga och kontrollerbara erbjudanden så långt som möjligt. Spelerbjudandena bör vara så attraktiva att spelarna inte lockas till platserna för illegala leverantörer.

Kanaliseringssträvandena får emellertid inte drivas så långt att spelandet i Sverige inte kan hållas på en rimlig nivå. Med rimlig nivå innebär att det totala spelandet inte bör överstiga vad som krävs för att uppfylla ett gott konsumentskydd med hög säkerhet i spelen,

¹ De förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, *Placanica*, REG 2007, s. I-1891.

för att motverka brottslighet och för att begränsa de negativa effekterna av spelande, liksom en allmän strävan att upprätthålla allmän ordning. Dessa faktorer ska ses i ljuset av den svenska kulturella kontexten.

Högt konsumentskydd

Ett annat syfte med den svenska spelpolitiken är att säkerställa en hög nivå på konsumentskyddet. En långsiktigt hållbar spelreglering förutsätter ett starkt konsumentskydd. Konsumentskyddet innebär att ett juste spel erbjuds spelaren i den betydelsen att förutsättningarna för spelet, t.ex. spelregler är klara och tydliga och att lättillgänglig information om spelet lämnas m.m.

Spel om pengar är ofta icke-transparenta produkter som kännetecknas av asymmetrisk information. Konsumenten av spel, dvs. spelaren, måste kunna lita på att spelen är rättvisa och pålitliga, och att vinster faktiskt betalas ut. Konsumenternas rättigheter har snabbt harmoniserats enligt gemenskapsrätten under de senaste åren. Dock har spel om pengar inte tagits med i de berörda direktiven på grund av den särskilda karaktären hos spel och kompetensen hos medlemsstaterna att definiera sin egen politik när det gäller spel. När det gäller spel är det viktigt att medlemsstaterna ska kunna vidta sina egna (eventuellt strängare) åtgärder för att skydda spelarna.

För att säkerställa en hög nivå på konsumentskyddet, särskilt när det gäller onlinespel, bör ett antal grundläggande principer gälla. Spelare bör kunna göra ett medvetet val om huruvida de vill delta i spelet, och hos vilka spelföretag de vill spela. Ett spelföretag bör ge tillräcklig information om sådana saker som vilken typ av spel som erbjuds, kostnaderna för deltagande, och vart konsumenten kan rikta frågor eller klagomål. Denna information bör vara uppdaterad och tillgänglig för spelaren i en tydlig, begriplig form.

Deltagande i spel av minderåriga och andra utsatta personer ska förebyggas. Detta är särskilt relevant när det gäller onlinespel, eftersom tillgänglighetströskeln är mycket låg för t.ex. minderåriga som använder internet. Undersökningar visar att i Europa använder 75 procent av minderåriga 6 till 17 år internet. Det är därför på sin plats att vidta förebyggande säkerhetsåtgärder för att förhindra att dessa personer får tillgång till onlinespel. Utredningens lagförslag

kommer därför att innehålla stränga krav för att förhindra deltagande av minderåriga.

Medlen på en spelares spelkonto bör ges ett tillräckligt skydd. Konsumenterna bör kunna lita på att deras tillgodohavanden kan och kommer att betalas ut säkert och snabbt när som helst och inte kommer att användas för andra ändamål av spelföretaget.

Uppgifter om konsumenten bör skyddas på lämpligt sätt. I onlinespel lagras en stor mängd information om t.ex. spelarens identitet och hans eller hennes spelbeteende på nätet. Detta måste göras försiktigt och missbruk av sådan information måste förhindras.

Konsumenterna måste också skyddas mot bedrägliga tjänster. Spel erbjudandet måste vara rättvist och pålitligt. Används t.ex. en slumpgenerator ska den uppfylla vissa tekniska standarder. Detsamma gäller andra spelkritiska system.

Slutligen måste reklamaktiviteter hindras från att uppmuntra överdrivet spelande. Av kanaliseringsskäl bör licenshavarna tillåtas att i tillräcklig omfattning göra konsumenterna bekanta med deras ansvarsfulla, pålitliga och verifierbara erbjudanden och fördelarna med dessa. Sådan reklamverksamhet får dock inte uppmuntra till överdrivet deltagande i spel. Därför måste tillståndshavare marknadsföra sina spel bara på ett ansvarsfullt sätt. I enlighet med vad som anförs i kapitel 21 kommer mer detaljerade regler därför att införas beträffande reklam. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas åt sådana frågor som bonus.

Det ska råda hög säkerhet i spelen

För att förhindra bedrägerier och annan brottslig verksamhet, måste spelföretagen uppfylla strikta krav. Bland annat måste de fastställa identiteten på spelare och kontrollera sådan identitet, registrera alla finansiella transaktioner, och stänga av spelare i fall av misstänkt bedrägeri eller andra spelrelaterade former av brottslighet. Dessutom måste spelföretagen uppfylla kraven i lagen (2009:62) om penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Med ändamålsenlig reglering erbjuder internet utmärkta möjligheter att upptäcka och spåra misstänkta transaktioner. Onlinespel kan samtidigt, på grund av avsaknaden av fysisk kontakt mellan spelaren och spelleverantörer, och i avsaknad av ordentlig reglering, innebära allvar-

liga risker för bedrägerier och annan brottslig verksamhet. Exempel på bedrägerier kan vara att spelaren inte får sina vinster, sannolikheten att vinna påverkas genom manipulering av mjukvara, uppgjorda matcher eller otillåtna samarbeten mellan spelare, t.ex. i poker online. Utredningen menar att det ligger ett omistligt värde i att – där så är möjligt – förhindra att spelare faller offer för bedrägeri eller annan brottslig verksamhet i spel. Spelanordnaren kan också påverkas av bedrägeri eller brott där brottslingar ges möjlighet till t.ex. penningtvätt.

De negativa effekterna av spelande begränsas

Svenska medborgare som önskar delta i spel bör ges möjlighet att göra det på ett ansvarsfullt, tillförlitligt sätt. Förebyggande av problemspelande är en viktig del av detta. Spelproblem har negativa personliga och samhällsliga konsekvenser. Som en följd av spelberoende kan allvarliga psykologiska, sociala, fysiska och finansiella problem uppstå, såsom depression, ångesttillstånd, relationsproblem och stora skulder som den drabbade personen är oförmögen att lösa utan hjälp.² Åtskilliga personer med allvarliga spelproblem begår brott som stöld och bedrägeri för att få pengar till spel eller i ekonomiska krislägen när de stora spelförlusterna gör att de inte har pengar till räkningar och nödvändiga utgifter. Allvarlig spelproblematik drabbar mycket ofta anhöriga. Barn drabbas direkt av spelproblemen medan de pågår och indirekt i framtiden genom att familjen får det dåligt ställt. Man kan också få svårt att klara av sitt arbete. På grund av dessa risker, är en aktiv politik för förebyggande av problemspelande en nödvändighet.

En av grundpelarna i den framtida svenska spelregleringen bör, inom ramen för målet att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas, också vara att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar och problemspelande. Detta gäller alltifrån villkoren för tillåtna spelformer, marknadsföringsbegränsningar, åldersgränser, kreditförbud, informationsskyldighet gällande spelets risker, sociala skyddsprogram och givetvis en effektiv tillsyn.

² Langham et al., Understanding gambling related harm: a proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms, BMC Public Health (2016) 16:80.

Den föreslagna lagen skapar därför en ram för att upptäcka riskabla beteenden på ett tidigt stadium, och för att möjliggöra konkreta åtgärder för att förhindra missbruk från att utvecklas. Lagens krav på förebyggande åtgärder är ganska långtgående jämfört med de förebyggande åtgärder som vidtagits av andra medlemsstater. Syftet med missbruksförebyggande är här att:

- förhindra utsatta grupper (t.ex. ungdomar) från att hamna i problem på grund av deltagande i spel, tidigt upptäcka riskabla spelbeteenden, och begränsa spelandet när en spelare förlorar kontrollen över sitt spelande, och hänvisa dem till lämplig hjälp vid behov.

Spelföretagen förbjuds från att erbjuda spel till vissa personer, däribland minderåriga. Av den anledningen och andra, måste spelföretagen noggrant fastställa identiteten på och åldern för varje spelare innan de registreras (se avsnitt 17.1). Efterlevnaden av detta krav upprätthålls av tillsynsmyndigheten.

Den grundläggande principen för förebyggande av problemspelande är begreppet ”ansvarsfullt spelande”, där regeringen, myndigheter, licenstagare och spelare har sina egna ansvarsområden.

Regeringen svarar för de mer övergripande och principiella spelpolitiska ställningstagandena. Tillsynsmyndigheterna har till uppgift att fastställa tydliga villkor och övervaka efterlevnaden av dem.

Ett spelföretag bör ha en långtgående skyldighet att iaktta försiktighet för att skydda spelarna (se kapitel 18). Denna omsorgsplikt kan sägas vara indelad i ”passiva” verktyg och proaktiva åtgärder.

Spelföretagen måste skriftligen i en handlingsplan redovisa hur omsorgsplikten genomförs. Denna handlingsplan syftar till att ge både spelaren och tillsynsmyndigheten inblick i genomförandet av omsorgsplikten. Genom aktiv övervakning av efterlevnaden påminns spelföretaget om dess ansvar, vilket säkerställer att strategin för förebyggande av problemspelande inte bara blir en checklista som kan bockas av. Detta kräver att spelplanordnaren har anställda med kunskap om missbruksförebyggande. Som ett minimum måste policyn innehålla målgrupper och indikatorer för riskfyllt spelande och spelprofilerna. Dessa element beskrivs mer utförligt i kapitel 18. Genom att implementera åtminstone nyss nämnda faktorer, uppfyller spelföretaget sin omsorgsplikt.

Redan i nuvarande ordning har de flesta svenska tillståndshavare och i Sverige oreglerade tillhandahållare av spel sina egna system för självavstängning av spelare. Detta är då en frivillig överenskommelse mellan spelföretaget och spelaren. Det är dock inget i dessa arrangemang som hindrar att en självavstängd spelare vänder sig till en annan spelarrangör och fortsätter att spela.

Den föreslagna lagen skapar därför ett centralt register för avstängning från deltagande i allt spel som kräver registrering. Utredningen anser att ett sådant centralt register, med tanke på dess enkla åtkomst och de särskilda risker som är förknippade med framför allt onlinespel, är en förutsättning för det nya licenssystemet. En förutsättning för att ett sådant register ska få effekt är att spelföretagen blir skyldiga att kontrollera spelare mot det registret innan man tillåter dem att delta. Endast på detta sätt kan spelarna som förekommer i registret hindras från att spela. Kapitel 19 innehåller ytterligare detaljer om det nationella självavstängningsregistret.

Spel om pengar ska inte användas som stöd för brottslighet

Kriminalitet i samband med spel ska motverkas. Kriminaliteten kan delas in i tre nivåer. För det första bedrägerier m.m. som följer med illegalt spel, för det andra att en spelare begår brott för att finansiera sitt spel och för det tredje att den organiserade brottsligheten kommer in i spelet antingen som anordnare av spel eller som exempelvis indrivare av spelskulder.

Onlinespel kan, på grund av avsaknaden av fysisk kontakt mellan spelaren och spelleverantören, – utan ordentlig reglering – innebära allvarliga risker för bedrägerier och annan brottslig verksamhet. Exempel på detta har angetts ovan under rubriken ”Det ska råda hög säkerhet i spelen”.

För att förhindra bedrägerier och annan brottslig verksamhet, måste spelföretaget uppfylla strikta krav. Bland annat måste innehavaren av en licens kontrollera och fastställa spelarens identitet, registrera alla finansiella transaktioner och stänga av spelare i fall av misstänkt bedrägeri eller andra spelrelaterade former av brottslighet. Dessutom ska den som tillhandahåller spel uppfylla kraven i penningtvättsregleringen.

10 Allmänt om spelformer och dess risker

10.1 Utredningsdirektiven

Enligt utredningsdirektiven bör det, i samband med att ett licenssystem införs, på nytt övervägas dels vilka spelformer som ska vara tillåtna på den svenska spelmarknaden, dels om några av dessa bör lämnas utanför ett licenssystem och regleras på annat sätt. Övervägandena ska särskilt ske med utgångspunkten att skadeverkningar av spelande ska begränsas.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- bedöma vilka spelformer som ska vara tillåtna på den svenska spelmarknaden, och i vilken omfattning, samt lämna förslag till reglering, och
- lämna förslag om hur spelformer som inte bedöms lämpa sig för ett system med fri konkurrens bör regleras.

I detta kapitel behandlas kortfattat de spelformer som i dag tillhandahålls och anordnas av i Sverige reglerade aktörer. Här behandlas också spelformer och risk.

Enligt direktiven är vidare en utgångspunkt för uppdraget att efterfrågan på onlinespel ska kanaliseras till säkra och kontrollerade erbjudanden, på ett sätt som inte leder till ökat spelande. Allra sist i kapitlet diskuterar utredningen om det är möjligt att säkerställa en sådan utgångspunkt.

10.2 Tillgängliga spelformer på den reglerade svenska spelmarknaden

Det finns ett antal olika spelformer tillgängliga på den reglerade svenska spelmarknaden. De olika spelformerna omfattas av olika regler angående t.ex. vem som får anordna spelet och hur stora insatserna respektive vinsterna får vara. Termen egentliga lotterier syftar på lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfaranden enligt 3 § lotterilagen (1994:1000) samt marknads- och tivolinöjen. Vadhållning i samband hästtävling och på idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun är inte att betrakta som ett egentligt lotteri (4 § lotterilagen).

10.2.1 Turspel/lotterier

I turspel är det enbart slumpen som avgör utgången av spelet. Inkluderat i turspel är dels lotter av olika slag, dels nummerspel som t.ex. Lotto och Keno. Det är enbart allmännyttiga ideella föreningar och AB Svenska Spel (Svenska Spel) som får anordna lotterier. Rikslotterier får anordnas av ideella föreningar som har en riksomfattande verksamhet. Exempel på rikslotterier är Bingolotto och Postkodlotteriet.

10.2.2 Vadhållning och spel på hästar

Svenska Spel har tillstånd av regeringen att anordna vadhållning i samband med idrottstävlingar, nummerspel, Melodifestivalen och Eurovisionsschlagerfestivalen. I samband med hästtävlingar har AB Trav och Galopp (ATG) tillstånd att anordna vadhållning. Med undantag för trav- och galoppkapplöpning och idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun utgör vadhållning ett egentligt lotteri enligt lotterilagen. Detta ger lokala idrottsföreningar möjlighet att anordna vadhållning i anslutning till sina evenemang. Ett exempel på detta är hundkapplöpning där förbunden själva anordnar vadslagning i samband med sina tävlingar. Förutsättningarna är dock starkt begränsade och den totala omfattningen av lokalt arrangerad vadhållning är okänd.

10.2.3 Spelautomater

Det finns tre olika typer av spel på automat i Sverige: värdeautomat-spel, förströelsespel och spel på varuspelsautomater. Spel på värdeautomater delar ut vinst i form av värdebevis, spelpolletter eller liknande och är enligt lotterilagen tillåtet i samband med viss hotell- och restaurangverksamhet och bingospel samt på fartyg i internationell trafik. Det är dock enbart Svenska Spel som får anordna landbaserat spel på värdeautomater, vilket innebär att alla värdeautomater utställda på restauranger och bingohallar tillhandahålls av Svenska Spel. Värdeautomatspel anordnas under produktnamnet Vegas. Som mest får det finnas 7 500 värdeautomater i Sverige, vilket framgår av regeringens beslut den 26 november 2016 om tillstånd att anordna spel på värdeautomater. Automatspel får också, i enlighet med 26 § lotterilagen samt en överenskommelse mellan Sverige och Finland, förekomma på reguljär linjetrafik med båt mellan de båda länderna. Enligt kasinolagen (1999:355) får automatspel även finnas tillgängliga på de fyra kasinon som drivs av Svenska Spels dotterbolag Casino Cosmopol AB (Casino Cosmopol). Spel på automater som delar ut vinst i form av pengar, s.k. penningautomater, är – med de två nämnda undantagen – inte tillåtet i Sverige.

Varuspelsautomater är en typ av spelautomat som enbart ger vinster i form av varor. Denna typ av automat kräver tillstånd och får anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande.

Förströelsespel är spel som inte ger vinst eller enbart ger vinst i form av frispel på automaten. För att få anordna förströelsespel för allmänheten eller i annat fall i förvärvssyfte krävs tillstånd från Lotteriinspektionen (lagen 1982:636) om anordnade av visst automatspel). Som framgår av avsnitt 2.4 behandlas förströelsespel inte av denna utredning.

10.2.4 Kasinon med internationella spelregler

I Sverige skiljer man på s.k. kasinon med internationella spelregler och restaurangkasinon (se nästa avsnitt). Den förstnämnda speltypen regleras i kasinolagen. Kasinon med internationella spelregler får enbart anordnas av ett företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. I dag anordnas kasinon av det statligt ägda bolaget

Casino Cosmopol. Kasinolagen möjliggör sex sådana kasinon och i dag finns det fyra stycken.

10.2.5 Restaurangkasinon

Lotteriinspektionen ger tillstånd till roulett-, tärnings-, och kortspel med låga insatser och vinster på restauranger (s.k. restaurangkasinon). Restaurangkasinon får anordnas i samband med restaurang- och hotellverksamhet, på offentliga nöjeställningar inom nöjespark eller liknande anläggning samt på fartyg i internationell trafik. Bland de spel som erbjuds finns bl.a. Roulette, Black Jack, Black Jack Burn, Tärning, Fast Poker och Punto Banco.

10.2.6 Bingo

Bingospel är ett lotteri där deltagarna måste vara närvarande på den fysiska platsen där spelet anordnas. Deltagarna köper en bingobricka och möjligheten att vinna beror på om de nummer som dras finns med på spelarens bricka. Deltagaren ska genast göra anspråk på sin vinst. Bingospel får anordnas av allmännyttiga ideella föreningar som är öppna för alla och som har behov av inkomster från bingospel. Bingospel har traditionellt anordnats av s.k. bingoallianser där flera ideella föreningar samverkat vid anordnandet. Internetbingo är inte bingo enligt lotterilagen p.g.a. avsaknaden av fysisk spelplats.

Svebico är Sveriges bingoarrangörers centralorganisation. På Svebicos hemsida finns 64 stycken bingohallar listade. Enligt Svebico själva representerar de nästan samtliga Sveriges bingohallar. Den fysiska bingons omsättning, efter utbetalade vinster till spelarna, har sedan år 1996 minskat från 700 miljoner kronor till 229 miljoner kronor år 2015, enligt siffror från Lotteriinspektionen.

10.2.7 EMV-spel

EMV-spel är lotterier som förmedlas via elektromagnetiska vågor. Hit räknas lotterier som arrangeras över internet, via telefon eller via sändningar på radio och TV. Lotterilagen skiljer mellan fysiska spel och spel som anordnas på elektronisk väg på grund av att sättet

de förmedlas på skiljer sig åt. Tillstånd att anordna egentliga lotterier som förmedlas via elektromagnetiska vågor är i dag möjligt att ge till allmännyttiga ideella föreningar. Svårigheten med att begränsa spelandet till en viss plats medför dock att det enbart är rikstäckande ideella föreningar som har fått tillstånd.

Vadhållning över internet räknas fortfarande som vadhållning då förmedlingssättet enligt lagstiftningen inte förändrar spelets karaktär. Det är Svenska Spel som har tillstånd att anordna vadhållning på idrottstävlingar och Melodifestivalen över internet. Detta görs under varumärkesnamnet Oddset. ATG anordnar vadhållning på hästar över internet och har sedan år 2015 tillstånd att också anordna vadhållning på virtuella tävlingar på internet och lotteri på egna spels identifikationsnummer.

10.3 Spelformer och risk

Utredningens förslag: Regeringen bör – utöver vad som uttryckligen följer av spellagen – meddela föreskrifter om vilka spel som ska tillåtas eller förbjudas inom respektive licenskategori.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande.

Utredningens bedömning: Det är komplext att bedöma vilka spelformer som anses riskabla och vilka som anses mindre riskabla bl.a. eftersom de riskfaktorer som finns i större eller mindre utsträckning kan ändras och därmed göra en spelform mer riskabel ur ett problemspelsperspektiv. Regleringen av spelformer bör ge utrymme för anpassningar och krav i relation till hur riskabel varje spelform bedöms vara utifrån ansatsen att motverka överdrivet spelande. Avgörande för en sådan bedömning bör bl.a. vara den närmare utformningen av spelformen och det distributionsätt som ska gälla för respektive licens.

Regeringen bör meddela föreskrifter om vilka olika spel som ska tillåtas inom respektive licenskategori, medan Spelmyndigheten bör meddela föreskrifter om spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande.

10.3.1 Befolkningsstudien Swelogs

Följande text är i sin helhet hämtad ur Faktablad om Swelogs, nr 16, mars 2014, Folkhälsomyndigheten.

I diskussioner om vilka spelformer som bör vara tillåtna på marknaden framförs alltid olika åsikter om vilka spelformer som kan anses mest riskfyllda och som därför bör vara förbjudna eller föremål för särskild reglering.

Det verkar finnas högre risk att utveckla spelproblem om man spelar på vissa typer av spel jämfört med om man spelar på andra. Det som framför allt utmärker ett riskfyllt spel är tiden för den enskilda spelomgången. Ju kortare tid mellan satsning, utfall och möjlighet att åter kunna satsa på samma spel, desto högre riskpotential.

Inom ramen för befolkningsstudien Swelogs, har dåvarande Statens folkhälsoinstitut, nuvarande Folkhälsomyndigheten, vidareutvecklat en poängskala som tagits fram av en tysk forskargrupp (Meyer, Fiebig et al, 2011). Sju olika faktorer vägs samman och poängsätts beroende på i vilken grad de påverkar risken för spelproblem. Spelen delas sedan in i ”låg riskpotential”, ”medelhög riskpotential” och ”hög riskpotential” beroende på antal poäng.

Följande faktorer som påverkar hur riskfyllt ett spel är i fallande skala:

Tid för enskild spelomgång – tiden mellan satsning, utfall och möjlighet att satsa igen på samma spel.

Multispelande – möjligheten att göra flera satsningar eller att vara aktiv i flera spel samtidigt.

Ljud- och ljuseffekter – ljud- och ljuseffekter under spelet och/eller i samband med presentation av spelet.

Varierande insats eller satsning – möjligheten för spelaren att själv bestämma spelsummans storlek.

Tillgänglighet – om spelet finns tillgängligt i vardagen eller om spelaren måste uppsöka speciella platser.

Utbetalning av vinst – tiden mellan utfall och eventuell vinst innan en ny satsning kan göras.

Spelets kontinuitet – i vilken utsträckning en spelsession kan fortsätta utan avbrott alternativt förlängas med annan typ av spel.

Spel med låg riskpotential

I huvudsak spel med lång tid från insats till utfall med kort sammantagen speltid per tillfälle och med få variationer. Exempel på spel är lotter köpta hos ombud.

Spel med medelhög riskpotential

Spel med kortare tid från insats till utfall liksom möjlighet att förlänga den totala speltiden med en svit av spelomgångar. Exempel på spel är de flesta sportspel, spel på hästar och livepoker.

Spel med hög riskpotential

Spel med kort tid från insats till utfall, snabb utbetalning av vinst, möjlighet till långa spelsessioner och ofta speciellt ljus- och ljudsatta miljöer. Många av spelen är tillgängliga via internet. Exempel på spel är spelautomater och kasinospel.

Tydligt samband mellan riskpotential och problemspelande

Knappt hälften av Sveriges invånare i åldrarna 16–84 år spelar om pengar varje månad eller oftare. Ungefär 25 procent spelar på spel med låg riskpotential och 15 procent spelar också på spel med medelhög riskpotential. Gruppen som spelar på spel med hög riskpotential minst varje månad utgör 5 procent.

Statistik från Swelogs visar att av de spelare som ägnade sig åt spel med hög riskpotential och inte var problemspelare, hade 7 procent ett år senare utvecklat spelproblem. Motsvarande andel av de spelare som ägnade sig åt spel med medelhög riskpotential var 3 procent och av de som ägnade sig åt spel med låg riskpotential, var mindre än 1 procent.

Att börja spela på spel med hög riskpotential kan leda till spelproblem. Personer som nyligen har börjat ägna sig åt spel med hög riskpotential ("nya spelare") utgör en särskild riskgrupp för att utveckla spelproblem.

Av de som gick från att inte spela alls 2008/2009 till att regelbundet ägna sig åt spel med hög riskpotential ett år senare, utvecklade 20 procent spelproblem. Av de som gick från att spela mer sällan än varje månad till att regelbundet ägna sig åt spel med hög riskpotential, utvecklade 10 procent spelproblem. När det gäller de som gick från att regelbundet ägna sig åt spel med medelhög eller låg riskpotential till att regelbundet ägna sig åt spel med hög riskpotential var andelen som utvecklade spelproblem däremot inte lika hög. En rimlig slutsats är att nya spelare är mer benägna att utveckla spelproblem vid spel med hög riskpotential.

Enligt Folkhälsomyndigheten bör åtgärder riktas mot spel med hög riskpotential. Myndighetens slutsats är att det finns samband mellan spelens riskpotential och utvecklande av spelproblem. Ett viktigt område för utveckling av förebyggande åtgärder och reglering kan därför vara förändringar av de faktorer i spelen som bidrar till att göra dessa riskfyllda samt åtgärder som begränsar tillgängligheten till och efterfrågan på spel med hög riskpotential. För att kunna följa upp effekterna av sådana förändringar på befolkningsnivå anser Folkhälsomyndigheten att det krävs en enhetlig reglering av hela spelmarknaden.

I avsnitt 18.2 redovisar utredningen ytterligare slutsatser från Swelogs när det gäller omfattningen av spelproblem.

10.3.2 Spelutredningens uppdrag och slutsatser

Spelutredningen hade i uppdrag bl.a. att kartlägga i vilken utsträckning vissa spel kan anses framkalla spelberoende med utgångspunkt i den nuvarande spelregleringen och att de mest bekymmersamma spelen endast ska kunna bedrivas i strikt reglerade former. Uppdraget syftade alltså till att avgöra vilka spel som ska vara föremål för största möjliga kontroll.

Spelutredningen redovisade sina slutsatser i slutbetänkandet En framtida spelreglering (SOU 2008:124 s. 161 ff.). För att komma fram till vilka spelformer som är de mest problematiska gjorde Spelutredningen en sammanvägd bedömning av vad som framgick av

- studier av vilka spelformer som i prevalensstudier framstår vara mest problematiska,
- studier av vilka spel som hjälpsökande uppger vara mest problematiska och
- forskning om risker i spel.

Resultat av prevalensstudier från olika delar av världen användes. Spelen graderades därefter utifrån hur stor andel av de som ägnar sig åt en viss spelform som uppgav att de har spelproblem. Spelutredningen konstaterade att metoden medförde en del mätproblem, osäkerhetsfaktorer och statistiska svårigheter. Ett annat problem var att spelutbudet skiljde sig åt mellan de olika länderna där prevalensstudierna genomförts. Samtidigt noterade Spelutredningen att samma mönster återkom gång på gång i prevalensstudierna. Metoden gav således en tydlig indikation på spelformers relation till spelproblem.

För att göra en bedömning av vilka spel som hjälpsökande uppgav vara mest problematiska använde man sig i utredningen av statistik från stöddlinjerna i Sverige, Norge och Storbritannien. Samma mätproblem uppkom här som i studierna av prevalensstudier eftersom spelkulturen och utbudet av spel skiljde sig mellan länderna. Det gick dock att se ett tydligt mönster av vilken typ av spel som genererade flest problem.

Även statistik från Spelberoendes riksförbund och från Spelinstitutets självhjälsprogram studerades i syfte att se vilka spel som hjälpsökande uppgav att de hade mest problem med.

När det gällde forskning om risker i spel utgick Spelutredningen främst från forskningresultat av studier om spelfrekvens, spelets kontinuitet, tillgänglighet, spelmiljöns utseende och marknadsföringens effekt på de som redan är spelberoende.

Spelutredningens slutsats var att alla spelformer har en farlighetsgrad, men att spelautomater, kasinospel och internetspel hör till de mest riskabla spelformerna. I prevalensstudien återfanns vadslagning på hästspel och sport i kategorin de mest riskabla spelen. Något sådant resultat framgick dock inte av statistiken från de hjälpsökande. Utredningen förslog därför att man bör definiera spel via internet som kännetecknas av följande tre egenskaper:

- att den förbindande länken mellan spelanordnaren och spelaren utgörs av elektromagnetiska vågor,
- att spelet sker genom användandet av sådana vågor och
- att deltagandet i det aktuella spelet endast kan ske genom användandet av sådana vågor.

En sådan definition träffar alla spelformer som erbjuds via internet i vilka spel inte ett samtidigt deltagande kan ske i fysisk form. Vadslagning som kan utföras fysiskt skulle alltså inte falla in under definitionen internetspel. Även efterhandsdragna spel skulle hamna utanför definitionen eftersom dragningen inte ingår i det per elektromagnetiska vågor inträffade lottköpet.

Remissutfallet av Spelutredningens slutsatser av vilka spelformer som ska anses vara mest problematiska var blandat. En synpunkt som framfördes var att det saknas bevis för att göra skillnad mellan spel via internet och andra spelformer. "Internetspel" ansågs från vissa håll vara en alltför bred kategori och att försiktighet därför bör iaktas när det gäller tolkningar av enskilda internetbaserade spelformers egenskaper. Från Spelinstitutets sida anfördes att listan över de mest riskabla spelen stämmer väl överens med annan forskning och de kliniska erfarenheter som finns.

10.3.3 Riskbedömningsinstrument

Det finns olika analysverktyg för att bedöma spelformers risk att skapa spelproblem. Ett av dessa är GAM-GaRD (Gambling Assessment Measure-Guidance about Responsible Design).¹ GAM-GaRD är ett onlinebaserat program vars syfte är att bedöma graden av risk i olika spel. Bedömningen sker efter en analys av en rad utvalda egenskaper hos spelet i fråga och resulterar i att spelet klassificeras i en av tre möjliga risknivåer: låg, medelhög och hög risk. Ett spel som testats i verktyget får en färg utifrån vilken risknivå spelet bedöms ha. Ett spel med låg risknivå resulterar i grön färg, ett spel med medelhög nivå får gul färg och ett spel med hög risk får färgen röd. Analysen utgår bl.a. från en uppskattning av frågor om val av tid, val av insats, ”nära-insats-upplevelse”, spelets kontinuitet och känslan av att kunna påverka spelet. I anslutning till resultatet av analysen följer rekommendationer, t.ex. att spelkunden bör visa legitimation för att få spela det aktuella spelet, att spel med kreditkort inte bör vara tillåtet eller att spelet kan vara föremål för en frivillig gränsättning.

Lotteriinspektionen köpte in verktyget under år 2012 och kompletterade det med bl.a. en checklista med olika faktorer som kan antas utgöra risker för sociala skadeverkningar. Checklistan har granskats av Per Binde, docent vid Göteborgs universitet, och Jakob Jonsson, psykolog från Sustainable Interaction Sweden AB. De lämnade en rapport till Lotteriinspektionen år 2013 där de bl.a. anger vilken risknivå alternativt relevans de olika faktorerna kan anses ha samt en specificering av vilken risk som de olika faktorerna kan anses medföra.²

Lotteriinspektionen har sedan GAM-GaRD köptes in testat alla nya spel och därefter utvärderat verktyget. Det ska nämnas att resultatet av GAM-GaRD inte har använts vid tillståndsgivningen och de rekommendationer som testet genererat har inte heller inneburit några utökade krav för tillståndet.

¹ Det som här sägs om riskbedömningsinstrumentet GAM-GaRD skulle lika väl kunna sägas om andra tillgängliga instrument (t.ex. det av tyska forskare framtagna Tool to evaluate the risk potential of different gambling types, även kallat AsTERiG. Det finska Tools for Responsible Games, TRG, är uppbyggt på ett liknande sätt men ger inga direkta indikationer på risknivå). Det anförda bör ses som ett exempel på att inget förekommande instrument på marknaden är komplett eller utan brister.

² Rapport – Socialt skydd och riskminimering, andra halvåret 2012, dnr 12Li2429.

Lotteriinspektionens erfarenhet av GAM-GaRD är att det finns svårigheter med att använda verktyget sett ur ett regleringsperspektiv. Främst beror detta på att vissa frågor som ställs inom ramen för verktyget lämnar utrymme för olika tolkningar. Exempelvis är frågan som rör val av tid svår ur ett bedömningsperspektiv. I GAM-GaRD ska man t.ex. svara på frågan hur lång den genomsnittliga tiden är från det att en insats görs och resultatet erhålls till dess man kan spela igen. För en del speltyper är denna fråga mindre relevant eftersom det är svårt att bedöma en genomsnittlig tid för t.ex. ett lottköp hos ett ombud. Teoretiskt kan det gå väldigt snabbt om man är ensam i kassan, skrapar lotten och snabbt köper en ny. Ska man göra samma bedömning för tiden det tar att spela på en Vegas automat och ett nätspel är det förvisso lättare att uppskatta en tid. Eftersom frågan är definierad som en genomsnittlig tid är det svårt för Lotteriinspektionen att svara på frågan eftersom myndigheten inte har dessa uppgifter. Även frågor om spelet är konstruerat så att spelaren ska få en ”nära-vinst-upplevelse” och om spelaren kan få en illusion av att kunna påverka resultatet av spelet kan vara en svår bedömning. Frågan om spelets kontinuitet som handlar om det finns en obligatorisk paus i spelet säger inte heller något om nivån på en eventuell paus som är obligatorisk. Skulle exempelvis en paus på fem minuter anses som tillfredsställande?

I en rapport som skrevs på uppdrag av Lotteriinspektionen ifrågasätts även de rekommendationer som genereras från GAM-GaRD och att rekommendationerna ofta kan te sig besynnerliga och inte heller vara baserade på forskningsresultat. Författarna anser även att frivilliga spelansvarsåtgärder inte är effektiva då forskning har visat att frivilliga spelansvarsåtgärder har låg användandegrad. De ser endast att ”gröna spel” kan vara föremål för en frivillig gränssättning.³ I rapporten föreslår författarna rekommendationer för Lotteriinspektionens riskbedömning. Bland annat föreslås att resultatet från GAM-GaRD ska kompletteras med övriga riskfaktorer som tas upp i rapporten. Vid bedömningen bör även aktuell forskning och aktuella prevalensstudier om spelformens risker vägas in. Lotteriinspektionen bör även ta del av statistik över hur vanligt det är att spelare söker hjälp för den aktuella spelformen. Används PlayScan eller lik-

³ Redogörelse för granskning av checklista, RG-tools m.m. som används av Lotteriinspektionen, diarienummer 13Li1818, s. 25 f.

nande system för analys av registrerat spel bör Lotteriinspektionen begära att få ta del av analysresultatet för att få en indikation om spelformen genererar ett problematiskt spelande. Lotteriinspektionen bör även göra en bedömning av spelansvarsåtgärder och vilken effekt de har. Författarna anför vidare att mycket av detta arbete kräver erfarenhet. Det bör därför övervägas om en extern expert ska konsulteras.⁴

Lotteriinspektionens slutsats är att GAM-GaRD inte bör användas i regleringssyfte. Spelföretag kan dock med fördel frivilligt använda verktyget och använda de rekommendationer som genereras ur det.

10.3.4 Utredningens bedömning

Forskning och studier visar att alla spel innebär en risk för spelproblem. Några helt riskfria spel om pengar finns inte, men oaktat att alla spel är problematiska så framstår en del spel bland personer med problemspelande som mer riskabla. En viktig aspekt är hur regleringen av spelmarknaden ska anpassas till skilda spelformer som i olika hög grad medför en ökad risk för osunt spelande och andra negativa sociala konsekvenser.

Enligt Spelutredningen tillhör kasinospel, spelautomater för spel om pengar (värdeautomater) och interaktiva spel via internet, såsom poker online, bingo online och skraplotter online, de spelformer som från spelberoendesynpunkt är de mest riskabla spelformerna.

Enligt denna utrednings bedömning är frågan om spels riskbenägenhet mycket komplex. Utredningen delar Spelutredningens bedömning att kasinospel, spelautomater för spel om pengar (värdeautomater) och vissa interaktiva spel via internet är de mest riskabla spelformerna såsom de bedrivs i dag. Nya spel utvecklas dock ständigt samtidigt som befintliga spel förändras och nya kanaler för spel-distribution tas i bruk. Sammantaget medför detta att det är svårt att, på ett sätt som är långsiktigt hållbart, dela in de nu befintliga spelformerna i mer eller mindre riskabla spel och låta detta ensamt vara styrande för regleringens utformning. Regleringen bör därför ge utrymme för ständiga anpassningar och krav i relation till hur riskabel

⁴ Ibid, s. 29 f.

varje spelform bedöms vara utifrån ett spelproblemsperspektiv. Avgörande för en sådan bedömning bör bl.a. vara den närmare utformningen av spelformen vid varje tidpunkt och det distributions sätt som ska gälla för respektive tillståndsperiod.

Enligt utredningens mening är det därför i sig inte olika spelformers ”farlighet” eller risknivåer som bör vara ensamt styrande för regleringens fundament. Att hitta bra verktyg för att med säkerhet ställa upp sådana faktorer är mycket svårt (de flesta har t.ex. moment där subjektiviteten i bedömningarna inte går att eliminera).

Att helt undanta olika spelformer p.g.a. deras risknivå är vanskligt, inte minst eftersom det är dessa spelformer som ofta efterfrågas och som redan finns tillgängliga för svenska onlinespelare. Sverige kan också svårligen förbjuda vissa sådana spelformer samtidigt som vi tillåter andra att drivas i statlig regi.

Viktigare är då att vidta de spelansvarsåtgärder som samlat, eller var för sig, kan antas leda till att överdrivet spelande motverkas.

Som framgår av kommande kapitel bör regeringen på ett mer övergripande plan bestämma vilka spel som ska tillåtas inom respektive licenskategori. Det bör sedan ankomma på Spelmyndigheten att genom föreskrifter och villkor meddela bestämmelser om spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande. Allt för att säkerställa att spelen bedrivs på ett sunt och säkert sätt. Många av spelansvarsåtgärderna har tagits upp i lagen. Bemyndigandena återfinns i spellagens 23 kap.

10.4 Spelandet ska inte öka

Utredningens bedömning: Det går inte att garantera att ett nytt licenssystem inte leder till ett ökat spelande. Det går inte heller att fastställa att ett licenssystem skulle leda till ett ökat problemspelande.

Som framgår inledningsvis av kapitlet anges, som en av utgångspunkterna för ett nytt licenssystem, i utredningsdirektiven att efterfrågan på onlinespel ska kanaliseras till säkra och kontrollerade erbjudanden, på ett sätt som inte leder till ökat spelande.

10.4.1 Utredningens bedömning

För det första kan utredningen konstatera att ”ökat spelande” är ett mångtydigt begrepp. Det rör bl.a. följande faktorer:

- bruttoomsättningen ökar,
- nettoomsättningen ökar,
- brutto- eller nettoomsättningen, fördelad enbart på dem som spelar regelbundet, ökar,
- brutto- eller nettoutgiften, sett som procent av disponibel inkomst, genomsnitt för hela befolkningen (den statistik som Lotteriinspektionen brukar redovisa för hela spelmarknaden), ökar,
- brutto- eller nettoutgiften, sett som procent av disponibel inkomst, genomsnitt enbart för dem som spelar regelbundet, ökar,
- antalet personer i Sverige som regelbundet deltar i onlinespel ökar.

I teorin kan spelandet öka på ett av dessa sätt samtidigt som det minskar eller är oförändrat på andra sätt.

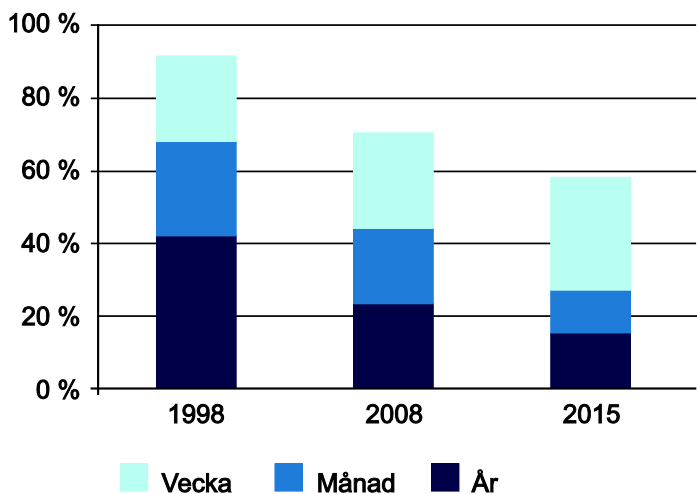
För det andra, om nu onlinespelet kanaliseras till ”säkrare och kontrollerade erbjudanden”, vad är det då för fel om det skulle öka? Det som inte ska öka är det skadliga spelandet. Finns det kanske en föreställning om att ökat spelande per automatik leder till ökade spelproblem? Det är i så fall en föreställning som kan diskuteras.

Utredningsdirektiven anger vidare att onlinespel ska kanaliseras utan att specificera om det som inte ska öka är onlinespel eller spelandet som helhet. Beroende på hur man tolkar det kan man utveckla olika scenarier där spel i olika former ökar och minskar. Ett sådant scenario är att onlinespel ökar på bekostnad av traditionellt landbaserat spel. Finns det då några fundamentala problem med det? Spelansvarsåtgärder är i många fall lättare att implementera online. Ur spelberoendesynpunkt finns det även risker med onlinespel, bl.a. anonymiteten och att spelaren kan vara berusad, vilka måste vägas mot fördelarna.

Huruvida spelandet (online eller allt spel) i framtiden kommer att öka, vara i huvudsak oförändrat eller minska är enbart till viss del beroende på regleringsåtgärder, tillgänglighet och pris. Sett i långt tidsperspektiv har intresset för spel gått i vågor. Ibland har det varit väldigt populärt och ibland är spel något som främst de inbitna spel-

arna ägnar sig åt. Enligt Folkhälsomyndighetens undersökningar har speldeltagandet minskat under de senaste 18 åren.

Figur 10.1 Så ofta spelar befolkningen

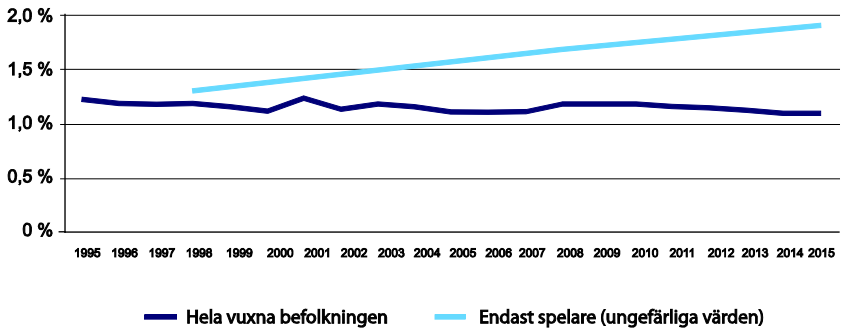


Källa: Swegs och Swelogs, Folkhälsomyndigheten

Den första bilden⁵ visar att speldeltagandet i befolkningen har sjunkit, vilket innebär att färre deltar i spel.

⁵ Bilderna i detta avsnitt härrör från docenten Per Binde, föredrag på European Conference on Gambling Studies and Policy Issues, september 2016.

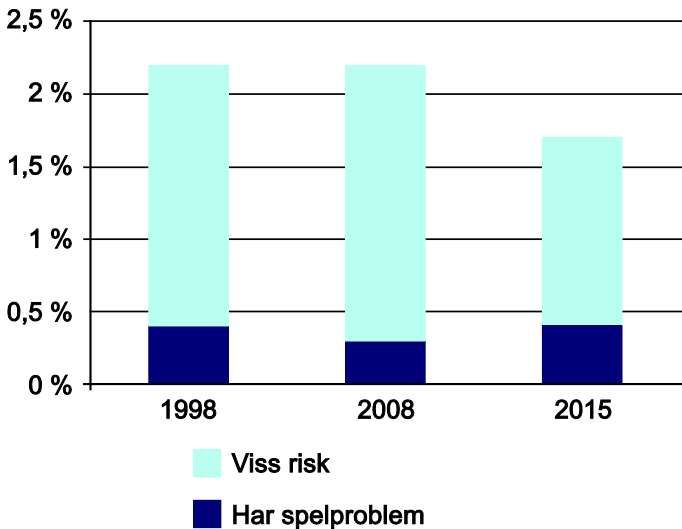
Figur 10.2 Så mycket spelas det för i Sverige, procent av disponibel inkomst



Källa: Lotteriinspektionen och Swegs samt Swelog, Folkhälsomyndigheten

Den andra bilden visar att spelutgifterna, sett som nettoförlust av disponibel inkomst, är oförändrade för befolkning i stort men ökande bland dem som spelar regelbundet.

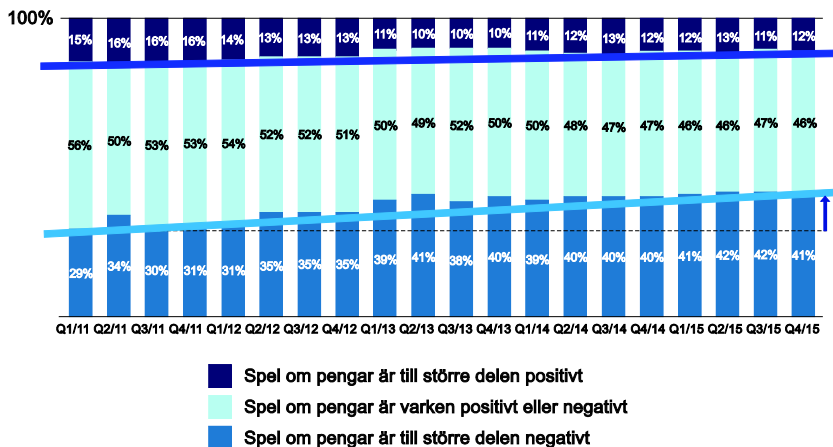
Figur 10.3 Spelare med spelproblem



Källa: Swegs och Swelogs, Folkhälsomyndigheten

Den tredje bilden visar att antalet personer med allvarliga spelproblem i stort sett är oförändrat medan antalet personer med lindrigare problem har blivit färre.

**Figur 10.4 Attityd till spel om pengar.
Svenska Spels undersökning 2011–2015**



Den fjärde bilden visar att attityderna till spel har blivit mer negativa bland befolkningen under de senaste fem åren.

Det vi ser är således att spelandet och spelproblemen koncentreras. Spelandet minskar bland befolkningen, men spelproblemen ökar bland dem som spelar regelbundet. Utan att kunna bevisa det menar utredningen att den huvudsakliga förklaringen är att intresset bland befolkningen för spel i traditionella former minskar. Det finns så mycket annat att roa sig med i dag, och attityderna till spel har på senare tid blivit mer negativa. Samtidigt skapar onlinekasinon och spelautomater online avsevärda problem bland de få som regelbundet deltar i dessa spelformer.

Om spelandet ökar eller minskar beror således på en rad faktorer som står utanför myndigheternas kontroll och strävanden att kanalisera. Befolkningens intresse för och attityder till spel varierar. Avsikten med kanaliseringen är inte att spelandet ska öka men det är möjligt att så blir fallet. Kanaliseringen ökar ofta storleken på marknaden *men* detta kan vara storleken på den reglerade marknaden och behöver med andra ord inte leda till att spelandet ökar totalt sett.

Man kan inte veta säkert eftersom spelintresset hela tiden varierar p.g.a. en mängd olika faktorer.

Man kan också ställa frågan i vilket tidsperspektiv som en kanalisering inte ska leda till ökat spelande. Ett eller fem år efter införandet av ett nytt licenssystem? Inte minst i detta sammanhang måste de tämligen tvära kast som uppstår när det gäller tillgång och efterfrågan avseende olika spelprodukter beaktas. Ett tydligt exempel på detta är den pokerboom som uppstod i början på 2000-talet, men som nu mattats av på ett radikalt sätt.

11 Vilka spelformer ska konkurrensutsättas i licenssystemet?

11.1 Utredningsdirektiven

I detta kapitel fortsätter utredningen sina överväganden rörande de delar av utredningsdirektiven som gäller att bedöma vilka spelformer som ska vara tillåtna på den svenska spelmarknaden och i vilken omfattning.

11.2 Inledning och kapitlets upplägg

Det bör framhållas att utredningen har valt att strukturera den nya spellagen efter grundpremissen att allt spel kan inordnas i någon av kategorierna lotterier, kombinationsspel eller vadhållning. Detta för att det ska vara möjligt att begränsa licensområdena mellan olika spel-företag och att särreglera vissa spel. Det har också varit nödvändigt med mer specifika definitioner för vissa sorters spel som dock alla faller inom någon av de tre huvudkategorierna lotterier, kombinationsspel eller vadhållning. Inte minst det förhållandet att begreppet lotteri omfattar en mängd olika spel har gjort en sådan lösning oundviklig.

Lagen bygger också på en strikt uppdelning i onlinespel och landbaserat spel. Motiven för denna uppdelning har också framtingats av att det är nödvändigt att separera de olika licensområdena. Om det i lagen inte anges att det är fråga om onlinespel eller landbaserat spel avses båda dessa kanaler för spel. Denna ordning följs också i detta kapitel.

Kapitlets inledande del behandlar vadhållning (på sport, hästar och vadhållning av annat slag) och därmed sammanhängande frågor. Därefter behandlas det som lagförslaget betecknar som licens för onlinespel, innefattande kasinospel, bingo och spel på datorsimulerade automater. Detta avsnitt följs av ett kort avsnitt rörande internationellt samarbete m.m.

Kapitlet avslutas med utredningens kartläggning och förslag beträffande arbetet mot s.k. matchfixning.

11.3 Allmänna utgångspunkter

För att säkerställa att licenssystemet leder till en hög grad av kanalisering behöver merparten av de spel som i dag erbjuds i Sverige av olicensierade spelbolag omfattas av licenssystemet.

Det är också viktigt att ta hänsyn till den framtida utvecklingen av efterfrågan bland spelare för vissa typer av spel. Följaktligen bör den nya lagen inte innehålla några strikta och omotiverade begränsningar när det gäller vilka spel som t.ex. kan erbjudas online. De spelformer som ska regleras kan grovt indelas i två kategorier; spel där spelaren spelar mot spelföretaget och spel där spelarna spelar mot varandra där spelföretaget bara ”underlättar” spelet. Reglering på lägre nivå bör ställa ytterligare krav så att säkerheten i spelen garanteras och att riskerna för problemspelande minskar.

Den nya spelregleringen ska bygga på långsiktig hållbarhet. Förutsättningarna för spelmarknadens aktörer ska vara förutsägbara och stabila. Som en naturlig följd måste spelmarknaden omregleras på ett sådant sätt att Sveriges åtaganden inom ramen för EU-medlemskapet kan anses uppfyllda.

EU-domstolen har redan uttalat att den nuvarande svenska ordningen grundas på ett allmänintresse. I målet Sjöberg och Gerdin¹ påpekade domstolen att kulturella, moraliska eller religiösa överväganden kan motivera inskränkningar av friheten att tillhandahålla tjänster för arrangörer av hasardspel, bl.a. eftersom det kan anses oacceptabelt att tillåta att privata vinstintressen drar nytta av ett socialt gissel eller spelares svaghet och olycka. Enligt den värdeskala som är specifik för varje medlemsstat, och med beaktande av med-

¹ De förenade målen C-447/08 och C-448/08, Sjöberg och Gerdin.

lemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, är det således tillåtet för en medlemsstat att begränsa anordnandet av hasardspel och att förbehålla offentliga organ eller allmännyttiga organisationer anordnandet av sådana spel.

Enbart ett tvingande hänsyn till allmänintresset är dock inte tillräckligt för att det ska vara tillåtet att upprätthålla begränsningar i etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster. Sammantaget krävs att fyra grundläggande förutsättningar är uppfyllda. De nationella bestämmelserna ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, de ska motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

EU-rätten kan således inte anses tvinga Sverige att släppa upp alla spelformer för konkurrens. EU-rätten innebär dock att en omreglering bör vara systematisk och sammanhållande i alla dess beståndsdelar. De EU-rättsliga övervägandena blir viktiga komponenter i byggandet av en hållbar spelreglering. Vid en omreglering av en nationell spellagstiftning får staten så att säga börja om i alla de bedömningar som ligger till grund för den nya regleringen. Det är Sverige som bedömer vilket system vi vill ha, men inskränkningar i de fria rörligheterna måste kunna motiveras.

När undantag görs från fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) artiklar 49 och 56 (fri etablering och fri rörlighet för tjänster) och särregleringar byggs upp som inte bygger på konkurrens (artiklarna 101–102 i EUF-fördraget) samt där staten är en aktör på marknaden (artiklarna 107–108 i samma fördrag om statsstöd och artikel 106 om exklusiva rättigheter) måste de krav som EU-rätten ställer upp på särregleringen följas. Detta innebär bl.a. att åtgärder som hindrar etablering eller tjänstehandel (dvs. gör det mindre attraktivt för näringslivet att verka i Sverige) måste kunna motiveras fullt ut för att en hållbarhet kan åstadkommas. Detta kan sägas innebära att en omreglering inte bör kunna få till effekt att endast svenska intressenter ger sig in på spelmarknaden, att konkurrensreglerna sätts ur spel eller att staten bryter mot statsstödsreglerna.

11.4 Vadhållning

Utredningens förslag: Licens kan ges för att tillhandahålla och anordna vadhållning.

Licens får också ges för vadhållning rörande utfallet på elektroniskt simulerade sporthändelser.

En licens till vadhållning får omfatta lotteri för att avgöra avbrutna vadhållningsobjekt eller om lotteriet endast erbjuds som tilläggsspel till vadhållningen.

En licens för vadhållning får inte avse vadhållning på utfallet i lotterier som tillhandahålls eller anordnas av ett spelföretag utan dess medgivande, evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år eller spread betting. En sådan licens får inte heller avse vadhållning på händelser eller evenemang som kan uppfattas som stötande eller ur allmän synpunkt uppfattas som olämpliga.

Vid vadhållning är det inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller dess ombud.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilken vadhållning som inte får omfattas av en vadhållningslicens.

Utredningens bedömning: Regeringen bör meddela föreskrifter om vilken vadhållning som inte får omfattas av en vadhållningslicens.

11.4.1 Grundläggande om vadhållning

Med vadhållning avses normalt aktiviteter, där en deltagare ha en chans att vinna ett pris där det spelas på

- utfallet av en framtida händelse eller
- att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden,

Vid vadhållning slår spelaren vad med spelbolaget om utfallet/resultatet av en viss händelse (s.k. spelbörser behandlas i avsnitt 11.8). Händelsen som det slås vad om kan t.ex. vara en fotbollsmatch, ett

hästlopp, ett riksdagsval eller en sångtävling. Definitionen av vadhållning omfattar spel på en framtida händelse och inte på händelser som redan har inträffat.

Definitionen av vadhållning omfattar spel på att en (framtida) händelse kommer att inträffa (eller inte). Definitionen omfattar därför spel på händelser eller begivenheter som inte nödvändigtvis är planlagda eller som kommer att inträffa. Exempel på sådan vadhållning är spel på ”om nästa statsminister är en kvinna” eller ”om en viss tennisspelare vinner en Grand Slam-turnering kommande säsong”.

På ett övergripande plan kan vadhållning delas upp i två typer: den allmänna vadhållning som erbjuds till fasta odds (vadhållning till fasta odds) och den vadhållning som äger rum med gemensamma vinstpools (poolvadhållning).

Vid allmän vadhållning till fasta odds slår spelaren vad direkt med den som erbjuder vadhållningen och spelaren känner till sin möjliga vinst på förhand. Hur andra spelare har slagit vad saknar betydelse för storleken på den enskilde spelarens vinstbelopp.

Allmän vadhållning till fasta odds erbjuds t.ex. av Svenska Spel under samlingsbegreppet ”Oddset” – inbegripet Lången och Mixen. Oddset Lången och Oddset Mixen kan också spelas i formen Oddset Live, vilket innebär att inlämnandet av spel sker under det att den tävling som vadhållningen gäller pågår.

Den andra övergripande typen av vadhållning gäller poolvadhållning som är en vadhållningsform där hela eller delar av vinsten

- bestäms av storleken på den samlade poolen av insatser, eller
- delas mellan vinnarna.

Vid poolspel avgörs storleken av en spelares vinst på vad andra spelare har spelat på. I poolspelen konkurrerar spelarna om den samlade poolen av insatser eller om en på förhand bestämd vinst.

I poolspel som t.ex. Stryktipset och Måltipset avgörs storleken på högsta vinsten av den samlade omsättningen i spelet och på vad spelarna satsat på. Har flera spelare ”tippat” (slagit vad) på det riktiga utfallet av alla matcher på tipskupongen ska dessa spelare dela på ”förstapriset”.

Ett poolspel kan inte anordnas till fasta odds (där insatsen multipliceras med ett odds), men i några former av vadhållning beräknas

ett löpande odds där det anges vad det möjliga utfallet blir vid tidpunkten för vadets ingående.

Vid vadhållning på hästar kallas denna form av ingående av vad för en totalisator. Regleringen av vadhållning på hästtävlingar behandlas i avsnitt 11.6 nedan.

E-sport

E-sport är en förkortning för elektronisk sport och omfattar alla typer av organiserat tävlande i dator- och tv-spel. Detta är för många fortfarande ett nytt fenomen trots att det har funnits under en lång tid. År 1988 släpptes det första E-sport spelet. Det finns uppskattningsvis runt 130 miljoner E-sport-entusiaster i världen.

I dagsläget är de största titlarna i Europa och Sverige inom E-sporten League of Legends (LoL), Counter Strike: Global Offensive (CS:GO) och Hearthstone (HS). League of Legends är världens största spel och är ett spel inom genren Multiplayer Online Battle Arena (MOBA). I spelet styr man en karaktär i ett femmannalag vilka möter ett annat lag. Spelet har stort fokus på lagarbete dock med utrymme för individuella färdigheter.

De största intäktsbringande företagen inom E-sport är spelförlagen som äger de största speltitlarna. Intäktskällorna är spelprenumerationer, expansioner till spelet och mikrotransaktioner som exempelvis kosmetiska köp inom spelet.

Spelförlagen har stor makt inom marknaden E-sport. I E-sport är alla intressenter beroende av att spelförlagen ger tillträde till att både spela och sända evenemang på deras produkt. De flesta spelförlag väljer att släppa allt detta fritt då det gynnar spelens spridning och popularitet. Vissa förlag väljer dock att själva försöka kontrollera tävlingarna och sändningarna i högre grad.

Vadhållning och E-sport

I jämförelse med marknaden inom E-sport är vadhållning på E-sport i dagsläget fortfarande relativt underutvecklat. En del etablerade vadhållningsoperatörer har inkorporerat vadhållning på E-sport, dock på en relativt modest nivå. E-sport används i dagsläget primärt som ett kundanskaffningsverktyg för att locka flera kundgrupper till det

övriga utbudet. På grund av att satsningar inte gjorts på ett för E-sports-entusiasten skraddarsytt sätt har inte E-sport tagit stor plats som eget spelobjekt. Däremot ses mer marknadsföring från olika vadhållnings- och pokeroperatörer på exempelvis Twitch.tv.

Det finns indikationer på att det finns en efterfrågan av vadhållning på E-sport. De största och mest framgångsrika vadhållningsplattformarna inom E-sport är de som specialiserat sig på just denna produkt. Exempelvis CS:GO-lounge där konceptet är att vadhållning sker med hjälp av kosmetiska föremål i spelet, och har ett reellt marknadsvärde i faktiska pengar. Värdet av olika vadslagningar går att få ut genom att se vad dessa kosmetiska föremål säljs för i dess försäljningsmarknad.

Fantasy Sport

Fantasy Sport har sitt ursprung i USA. Spelformen är större i USA än i Europa. Begreppet Fantasy Sport kan vara ett s.k. managerspel, där spelarna under ett längre spelförlopp tävlar i varandras förmåga i att förutse utfallet av sporthändelser och sportutövaras prestationer. Det kan t.ex. vara ett fotbollsmanagerspel, där spelarna mot betalning av en insats/avgift kan få tillfälle att välja spelare i ett (fantasi)fotbollslag byggt på en svensk fotbollsliga. Det valda (fantasi)fotbollslaget tilldelas under spelsäsongen poäng efter hur lagets spelare klarar sig i verkligheten. Det (fantasi)fotbollslag som tilldelas flest poäng under en säsong tilldelas en vinst i pengar eller varor, och är den som vinner säsongen. I USA har denna spelform växt sig stark och det har bildats en kultur där bl.a. kollegor och vänner spelar med varandra.

Fantasy inom traditionell sport är i dag en stor industri. Tidsskriften Forbes hävdar att om man slår ihop alla sporter och summerar direkta spenderingar och annonsintäkter inom Fantasy Sport når branschen 70 miljarder dollar i omsättning. I september 2015 rapporterade "Fantasy Sports Trade Association" att det uppskattningsvis är 56,8 miljoner människor som spelar Fantasy Sport.

Fantasy Sport började sin tillväxt i USA under 2006, i samband med Unlawful Internet Gambling Enforcement Act. Federal lag förbjöd, i och med detta, internetspel på poker, odds, bingo, kasino och liknande spel. De stora sportligorna lobbade för förbudet, men

i samma skede gjordes en distinktion för Fantasy Sport, med ett godkännande från sportligorna. Motiveringen var att Fantasy Sport ökar intresset för sporten, vilket i sin tur är positivt för marknaden.

Daily Fantasy

I grunden skapades Fantasy Sport som ett spel där likasinnade vänner möter varandra i ett vänskapligt kunskapsspel om sport vilken utspelar sig över en hel säsong. Cirka ett år efter att den federala lagen trädde i kraft, uppstod Daily Fantasy. I Daily Fantasy köper spelaren in spel mot en avgift som kan variera mellan 1 till 200 dollar. Kunden kan, som namnet antyder, spela dagligen med i princip obegränsat antal uppställningar med hoppet om att ta del av stora garanterade prispotter.

Stora Fantasy Sports-företag är DraftKings, FanDuel, Dream11.com och Yahoo.

Fantasy Sport och E-sport

I samband med att E-sport och Fantasy Sport vuxit har efterfrågan för Fantasy Sport på just E-sport noteras. Några av de större globala aktörerna i dagsläget är Vulcan, Unikrn och Alphadraft. Ännu är detta en relativt liten spelarbas, men investeringarna är stora och spelarbasen förväntas öka med tiden. Ytterligare en indikation på en ökad tillväxt är att FanDuel och Draftkings har börjat investera i E-sport.

En av de största utmaningarna för branschen är att det ännu inte finns så många tydliga ligor som man kan basera spelet på, på samma sätt som det gör i andra sporter. I takt med att E-sporten växer kommer flera tydliga ligor bildas och spelandet kommer att bli mer logiskt.

E-sport fantasy omsätter i dag uppskattningsvis 20 miljoner dollar per år fördelat på cirka 600 000 spelare. Tillväxttakten är förväntat hög och antalet aktiva spelare förväntas öka kraftigt.

”Skuggspel”

Det förekommer i ökande omfattning att utlandsbaserade spelbolag erbjuder ”skuggspel” på andra spelbolags nummerspel med höga jackpots.² Dessa spelbolag erbjuder lotterier (egentligen vadhållning) där utfallet är helt beroende på utfallet i de lotterier som ”skuggas”, t.ex. Lotto, Eurojackpot, Euromillions och Powerball. Kunden deltar alltså inte i de namngivna lotterierna utan i det utlandsbaserade spelbolagets egna lotterier/vadhållning där vinsterna (såväl vinnande nummer som vinstsummorna) helt och hållet motsvarar resultatet i de namngivna lotterierna.

Det anförda innebär – förenklat uttryckt – att den absoluta merparten av kostnaderna för spelet bärs av de eller den som tillhandahåller eller anordnar lotteriet, medan bolaget som anordnar vadslagningen ”skördar frukterna” av lotteriet.

Spread betting

En särskild form av vadhållning till fasta odds utgörs av s.k. spread betting med vilket avses att spelbolaget förutser utfallet på en sporthändelse inom ett intervall (på engelska: spread). Spelaren ska därefter försöka förutsäga om spelbolaget gissat fel genom att gissa ”högre” eller ”lägre” än spelbolaget. Spelarens insats och möjliga vinst är inte känd på förhand i vadhållningsformen spread betting. De beror i stället på hur matchen förlöper. Ju ”riktigare” gissningen är, desto större vinst tillfaller spelaren och ju mer ”felaktig” gissningen är desto större blir spelarens insats/förlust.

Spelbolaget kan t.ex. förutsäga att första målet i en specifik fotbollsmatch görs mellan den 33:e och 38:e matchminuten. Spelaren ska i denna vadhållning värdera om matchens första mål görs innan den 33:e matchminuten (”lägre”) eller senare än den 38:e matchminuten (”högre”).

Om spelaren har gissat på att första målet sker efter den 38:e matchminuten, dvs. ”högre” än spelbolagets intervall kommer spelarens vinst att öka ju närmare matchslut som det första målet görs. Spelaren kommer däremot att tappa om det första målet görs före den 38:e matchminuten, dvs. ”lägre” än spelbolagets intervall och

² Se t.ex. lottoland.se, multilotto.com och svenskalotto.com

förlusten kommer att öka ju närmare målet görs i förhållande till matchens början.

Spread betting används också i den finansiella världen vid s.k. finansiell spread betting där det slås vad om huruvida kursen för en specifik aktie kommer att gå upp eller ner. Finansiell spread betting och annan vadhållning om det framtida värdet på aktiekurser, värdepapper, råvaror eller liknande omfattas inte spellagens tillämpningsområde (se avsnitt 15.2).

11.4.2 Utredningens bedömning

Historiskt sett har Sverige, för att uppfylla det politiska målet att ha en sund och säker spelmarknad, agerat i syfte att i möjligaste mån minska spelutbudet. Detta har kombinerats med åtgärder som har siktat mot att det nationella spelutbudet ändå ska ha en tillräcklig attraktion hos spelarna för att möta den ständigt ökande internationella konkurrensen.

För utredningen står det klart att även de syften som ligger bakom den föreslagna lagen inte uppfylls genom att minska utbudet så långt som möjligt, utan genom att ha tydliga regler och villkor på det tillåtna utbudet, och att säkerställa en effektiv övervakning av efterlevnaden. Detta gäller i synnerhet marknaden för onlinespel. Till skillnad från landbaserade erbjudanden, är marknaden för onlinespel per definition gränsöverskridande, vilket försvårar ingripanden mot olagliga erbjudanden.

Syftet med att reglera spelandet är att så långt som möjligt vägleda konsumenterna till tillförlitliga erbjudanden under offentlig kontroll och tillsyn.

Den gränslösa karaktären hos internet, den ihållande efterfrågan på onlinespel bland svenska konsumenter, den snabba utvecklingen inom teknik och bredden av de erbjudanden som riktar sig till svenskar genom hundratals webbplatser, gör att de lagliga spel erbjudandena måste vara så pass attraktiva att spelarna inte lockas till illegala spelarrangörer.

Erbjudandet av spel har ökat avsevärt. Ökningen av poker online följdes av kasinospel online och vadhållning online. Vadhållning är i dag världens mest populära spelform. Att denna måste släppas upp

i ett nytt licenssystem är därför givet om man vill kanalisera spelandet till spelföretag med licens i Sverige.

Enligt förslaget blir det också möjligt att anordna vadhållning rörande utfallet på elektroniskt simulerade sporthändelser. Hit hör t.ex. vadhållning på Fantasy Sport (managerspel m.m.) som berörts i föregående avsnitt. Till denna grupp hör också det av ATG anordnade spelet på virtuella hästar. Genom den nya utformningen av bestämmelsen utgör den senare typen av spel inte längre ett lotteri.

Utredningen har i samtal med företrädare för Fantasy Sport-företag som inte erbjuder vadhållning på sådana spel noterat önskemål om att det bör finnas en särskild licens för denna spelform som företagen vill beteckna som ”skill games” eller skicklighetsspel. Under alla förhållanden har de önskat att denna spelform får en egen ”etikett” eller ska utgöra en egen underkategori inom en vadhållningslicens. Detta för att inte blanda vadhållning med det som man uppfattar som ett rent skicklighetsspel. En sådan särskild licensform är under utarbetande i Malta³, medan Storbritannien och Danmark alltså licensierar detta spel inom kategorin vadhållning.

Utredningen finner att de framförda synpunkterna har visst fog för sig. Utredningen kan dock konstatera att utredningstiden inte medger att det nu också utreds om det bör införas ett helt nytt sådant licensområde vid sidan av vadhållning. De aktuella företagen har vidare framfört synpunkter när det gäller de tekniska kraven för sina plattformar. Eftersom dessa inte har några slumpgeneratorer (RNG:s) bör det under alla förhållanden övervägas en ”enklare” regim som är billig att genomföra och upprätthålla och som helst stämmer överens med den som förekommer i andra jurisdiktioner.

Utredningen konstaterar att det finns en hel del s.k. managerspel som kritiserats eftersom det bara tar ett par minuter från det att spelaren lägger sitt vad till dess att resultatet presenteras. Det har gjorts gällande att detta leder till ökade risker för problemspelande eftersom kunden har ett större inflytande på sammansättningen av sitt vad och därför tror att de har större inflytande på resultatet (en illusion om inflytande beträffande resultatet är en betydelsefull faktor när det gäller problemspelande) förutom att spelet är baserat på samma sportevenemang som alla andra vadhållningsmodeller. Med

³ Om förslaget se Jengish Ahangari, Fantasy Sports – slump eller skicklighet?, Lotteriinspektionens skriftserie 8-2016, s. 18 ff.

detta sagt är det naturligtvis viktigt att differentiera de tekniska kraven för olika delar av spelsystemet. Ett företag som inte använder en RNG omfattas inte av alla krav vilket innebär att deras börda blir mindre än när det är fråga om ett företag som använder sådana. Dessa företags affärsmodell innebär samtidigt att förändringar i systemen kommer att vara mer omfattande än ett vanligt spelföretags eftersom de algoritmer som används för att fördela poäng till spelarna är mer komplexa än när en normal vadslagning ska avgöras.

En licens till vadhållning får omfatta lotteri för att avgöra avbrutna vadhållningsobjekt. Om t.ex. en fotbollsmatch avbryts till följd av en oförutsedd händelse bör spelföretaget ha rätt att fastställa spelresultatet genom lottning. Att ett sådant förfarande tillämpas ska tydligt anges i användarvillkor eller spelregler.

En licens till vadhållning får också omfatta lotteri om det endast erbjuds som tilläggsspel till vadhållningen. Exempel på ett sådant lotteri är det av ATG anordnade tilläggsspelet Boost. Även Svenska Spels Joker utgör ett exempel på tilläggsspel (dock utgör detta ett tilläggsspel till lotteriet Lotto). Det bör ankomma på regeringen att i förordning ange vilka typer av sådana tilläggsspel som ska vara tillåtna. Det bör betonas att tilläggsspelet endast får utgöra tilläggsspel till ett huvudspel. Det är alltså inte möjligt att anordna ett lotteri i annan form på grundval av en vadhållningslicens.

Enligt utredningen bör en generell begränsning vad gäller tillhandahållande av vadhållning gälla för sporthändelser som är avsedda för personer under 18 år. En sådan begränsning föreslås uttryckligen i Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott (artikel 9.1.b). Utredningen har dock valt att utforma bestämmelsen så att den inte enbart träffar sporthändelser utan alla evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år.

Spread betting, där det alltså inte i förväg går att avgöra den potentiella förlusten eller vinsten, bör inte vara tillåten inom ramen för spelregleringen. Denna spelform har en inbyggd risk för substantiella förluster och har större likheter med vissa finansiella instrument med drag av olika former av optionshandel. Speltyper av detta slag leder till att det blir närmast omöjligt att på ett ändamålsenligt sätt skydda spelaren från tillhörande risker.

Det är inte möjligt att förutse alla de vadhållningsobjekt som kommer att erbjudas på marknaden. Någon form av allmänt accepterad gräns bör dock införas. En vadhållningslicens bör således inte få

avse vadhållning på händelser eller evenemang som kan uppfattas som stötande eller ur allmän synpunkt uppfattas som olämpliga. Det bör ankomma på regeringen att bestämma vilken sådan vadhållning som inte ska vara tillåten.

Utredningen är av uppfattningen att en tydlig gränslinje bör upp-
rätthållas mellan traditionellt lotteri och annat spel. Under alla för-
hållanden måste det också vara möjligt för Sverige att skydda spel-
företagen från otillbörlig konkurrens. Det bör därför införas en
bestämmelse som förhindrar vadslagning på lotterier som tillhanda-
hålls eller anordnas av annat spelföretag, dvs. ett som har licens i
Sverige, utan detta spelföretags medgivande. Inget hindrar emellertid
vadslagning på lotterier där inget annat licensierat spelföretag är
inblandat eller där det föreligger ett avtal om samarbete.

För att inte erbjudande rörande vadhållning ska förekomma över-
allt, t.ex. i alla restauranger eller sportbarer, bör det inte vara tillåtet
att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elek-
tronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller dess om-
bud. Detta förslag ska dock inte hindra spelarna från att lägga egna
vad via t.ex. mobiltelefon. Det blir däremot inte möjligt för ett
spelföretag eller ett ombud för detta att t.ex. låna ut teknisk eller
elektronisk utrustning till kunden för att denna ska kunna göra sin
insats.

11.5 Vadhållning på sport

Utredningens förslag: Licens till vadhållning får omfatta vad-
hållning på sport. I lagen anges inte vilka typer av vadhållning på
sport som är tillåten vilket bl.a. innebär att det är tillåtet med
spel till rörliga och fasta odds.

Utredningens bedömning: Det finns i nuläget inte tillräckliga skäl
att utöver vad som angetts i avsnitt 11.4 reglera vilka spelobjekt
som spelföretagen får erbjuda.

Sportvadhållning utgör en betydande del av den efterfrågan av on-
linespel som är i behov av kanalisering. I vissa länder är vadhållning
tillåtet endast på sporthändelser. Detta eftersom efterfrågan på andra
typer av vadslagning (t.ex. att förutsäga vem som ska bli nästa

president i USA) är begränsad. Det är tänkbart att en ökning av efterfrågan för andra typer av vadslagning kan uppkomma, men syftet med regleringen är att kanalisera den faktiska efterfrågan som finns, inte att skapa ytterligare efterfrågan.

En särskild åtgärd som ofta diskuteras när det gäller insatser för att bekämpa manipulation av idrottsresultat är begränsning på vadhållning av vissa spelobjekt och spelformer. Exempelvis har det i debatten förts fram att spel på enskilda händelser i en match såsom hörnor och inkast inte bör tillåtas, eftersom sådana vadslagningsobjekt kan öka risken för matchfixning. Utredningen har enligt direktiven fått i uppgift att analysera om det bör regleras i vilken utsträckning som idrottstävlingar får användas som spelobjekt.

När det gäller begränsningar av tillhandahållandet av vadhållning konstaterar utredningen att internet bidrar till ett brett utbud av produkter att spela på. Enligt analysföretaget Sportsradar läggs det vad värda 750 miljarder euro varje år, varav hälften är hänförliga till fotboll. Sportradars bedrägeriavdelning tror att ungefär en procent av spelobjekten är ”riggade”.⁴

Uppmärksamhet har också riktats mot tennis som på en del håll har toppat statistiken avseende misstänkta spelaktiviteter. Den brittiska Tennis Integrity Unit har samtidigt angett att de 48 varningar som inkom till enheten under första kvartalet 2016 måste ses i ett större perspektiv eftersom det under samma period spelats 24 110 tennismatcher i världen. Varningarna avser därmed endast 0,2 procent av dessa och utgör endast en indikation och inte bevis för misstänkta aktiviteter.⁵

Vissa intressenter på marknaden hävdar att internet medfört nya spelformer som innebär större risk för matchfixning. Enligt SportAccord⁶ har möjligheten att spela på internet ökat risken för uppgjorda matcher. Det finns enligt organisationen två huvudorsaker till detta. Den första är att spelandet via internet har medfört ett mycket bredare utbud av produkter att spela på. När det gäller vadhållning på fotboll är det t.ex. möjligt att spela på i stort sett vad som helst under matchen, exempelvis första målet, första hörnan och antalet gula eller röda kort, s.k. side bets. Den andra anledning-

⁴ ”Italians are not the only ones throwing matches”, *The Economist*, 16 August 2016.

⁵ Mark Harris, Tennis Integrity Unit, *BettingBusinessinteractive*, Augusti 2016.

⁶ En idrottsorganisation med syfte att förenkla kommunikation mellan världens olika internationella idrottsförbund. SportAccord har över 100 medlemmar.

en är att gränsöverskridande organiserad brottslighet kan utnyttja fördelarna med sportvadhållning via internet och bristerna i möjligheterna att upptäcka penningtvätt.

Denna uppfattning delas inte av alla. Enligt exempelvis ESSA (om denna organisation se avsnitt 11.15.2) stämmer inte SportAccords antagande. ESSA anser att den moderna digitala tekniken har bidragit till att utveckla mer effektiva åtgärdsprogram. ESSA poängterar också att alla reglerade internettransaktioner är spårbara och därmed kan aktörerna identifiera och följa upp misstänkta spelmonster. ESSA hänvisar vidare till att marknaden för side bets har en begränsad volym. De i Sverige reglerade spelbolagen erbjuder i dag i princip inte side bets, och inte heller spel på matcher där deltagarna huvudsakligen är minderåriga.

Sammanslutningen European Lotteries har å sin sida föreslagit en åtstramning av reglerna för sportvadhållning och vill exempelvis förbjuda vadhållningstjänster, såsom Asian handicap, för att motverka matchfixning vid idrottsevenemang. Förslaget till självreglering har godkänts av sammanslutningens medlemmar och innebär även begränsningar när det gäller insatser, återbetalning och vilka tävlingsformer man kan spela på.

Brå har i sin rapport avseende matchfixning försökt att skapa sig en ungefärlig bild av vad spelbedragarna spelar på. Baserat på de spelmonster som identifierats hos spelbolagen och de misstänkta manipulationer som skett på plan har Brå sett att insatser gjorts på

- vinst för ett specifikt lag,
- ett särskilt minimiantal mål i matchen,
- en särskild målskillnad,
- hörnor och
- utvisningar.⁷

Vad gäller poolspel kan de enligt vissa inte per definition sägas vara säkrare än spel med fasta odds. Vid s.k. ”hängmatcher” anses det t.o.m. kunna vara direkt olämpligt. Dessutom medför poolspel som regel en stor mängd spelobjekt. Det stora antalet kan i och för sig

⁷ Brå:s rapport 2015:18, s. 74.

medföra att de enskilda spelobjekten blir svårare att manipulera. Vidare finns åsikter om att poolspel innehåller en indirekt säkerhetsventil i och med att ju mer en enskild spelare satsar, desto mindre blir den procentuella vinsten i förhållande till insatsen. Säkerhetsbedömningen i övrigt beror till stor del på vilken spelform som är aktuell. En del anser att spelobjekt med fasta odds bevakas betydligt hårdare än poolspel, vilket kan medföra att manipulerade poolspel riskerar att inte upptäckas.⁸

När det gäller live betting (eller in-play betting) är detta en spelform som är snabb och där oddset, dvs. priset, kontinuerligt ändras. Att ha tillgång till korrekt och snabb information är viktigt både för spelföretagen och spelarna eftersom man annars riskerar att hamna i ett konkurrensmässigt underläge. Spelföretag anlitar därför ofta leverantörer som tillhandahåller data i realtid i syfte att kunna revidera priset, suspendera spel och för att kunna avgöra utgången på ett korrekt sätt. Även spelarna söker tillgång till data i realtid och använder denna, live-sändningar och olika dataprogram samt snabb internetuppkoppling för att placera sina vad.

En studie som genomförts i anslutning till att Australien övervägt att ta bort sitt förbud mot live betting visar att av 39 studerade länder (varav 21 inom EU) hade inget av länderna ett sådant förbud.⁹

Brittiska Gambling Commission (UKGC) är den spelmyndighet som kanske har störst och längst erfarenhet av arbetet mot uppgjorda matcher. I ett nyligen publicerat positionspapper¹⁰ har UKGC redovisat sina överväganden när det gäller live betting. UKGC slår fast att det finns en potential för att individer ska kunna utnyttja live betting för brottsliga eller otillbörliga förfaranden. UKGC anser emellertid att denna potential existerar också beträffande andra spelformer och att det – med föreliggande evidens – inte är nödvändigt med andra regleringsåtgärder än de som redan finns på plats avseende de skyldigheter som licenshavarna har och myndighetens kontrollåtgärder.

⁸ Ett spelföretags beslut att erbjuda en viss typ av vadhållning föregås regelmässigt av någon form av riskanalys. En kontinuerlig riskuppföljning i förhållande till spelerbjudandet sker alltid och ofta förenas bolagets finansiella riskanalys med den riskanalys som görs beträffande risken för uppgjorda matcher. Det är i slutändan spelföretaget som får bära förlusten för spelfusk.

⁹ Gambling Compliance Research Services, 15 november 2015.

¹⁰ In-play (in-running) betting: position paper”, UK Gambling Commission, September 2016.

Fusk inom E-sport kan jämföras med exempelvis dopning i traditionell sport. Det finns särskilda program som kan installeras på spelarens dator som på olika sätt hjälper spelaren att prestera markant bättre. Alla spelutvecklare och turneringsarrangörer gör sitt yttersta för att upptäcka och diskvalificera spelare som använder fusk. Dock finns det, precis som med dopningspreparat, exempel på sådant som är svårt att upptäcka. Dessa problem förekommer, men betraktas i nuläget inte som ett stort eller utbrett problem inom branschen. Fusk har upptäckts ett fåtal gånger inom E-sport och dessa gånger har det handlat om saker som, för publiken och arrangörerna, varit enkla att upptäcka. Även dopning i form av prestationshöjande medel har förekommit och företaget Electric Sport League har kommit ut med ny policy för att förhindra detta. Ett annat problem är s.k. uppgjorda matcher. Detta har dokumenterat förekommit ett fåtal gånger inom E-sport. Inte heller detta anses vara ett stort eller utbrett problem i dagsläget.

Ett problem specifikt för Fantasy Sport som tas upp är snedvriden information, dvs. att företag som tillhandahåller fantasyprodukter har mer information än dess kunder. Ett sådant fall pågår just nu i USA, där anställda hos olika bolag spelat på varandras hemsidor för att på så vis utnyttja information som den övriga kundbasen inte har tillgång till.

11.5.1 Utredningens bedömning

I nuläget finns det enligt utredningens bedömning inte tillräckliga belägg för ett behov av att ytterligare reglera vilka spelobjekt de i Sverige licensierade spelföretagen ska få erbjuda. Som nämns i avsnitt 11.6.6 under rubriken Andra alternativ saknas – i likhet med vad som anförs beträffande avgifter till trav- och galoppsporten – också förutsättningar att nu föreslå någon skyldighet för spelföretagen att betala en avgift till idrottsrörelsen för spel på idrott.

När det gäller live betting delar utredningen UKGC:s bedömning att det finns en potential för att individer ska kunna utnyttja live betting för brottsliga eller otillbörliga förfaranden. Som UKGC kommit fram till existerar emellertid denna potential också beträffande andra spelformer och att det – med föreliggande evidens – inte är nödvändigt med andra regleringsåtgärder än de som redan

finns på plats avseende de skyldigheter som licenshavarna har och myndighetens kontrollåtgärder.

Behov av sådana regleringsåtgärder kan dock uppstå och behovet kan också variera över tid. Det är därför lämpligt att regeringen har möjlighet att besluta om sådana på förordningsnivå. Om Spelmyndigheten får kännedom om avvikande spelmönster och misstankar om matchfixning får myndigheten genom villkorsgivning förbjuda vadhållning på berörda spelobjekt. Detsamma gäller om Spelmyndigheten i ett enskilt fall finner att ett vadhållningserbjudande skulle vara ur allmän synpunkt olämpligt.¹¹

11.6 Vadhållning på hästar

Utredningens förslag: Licens till vadhållning kan omfatta vadhållning på hästar.

11.6.1 Inledning

Sett ur ett strikt EU-rättsligt perspektiv finns det ingen anledning att behandla vadhållning på hästar på ett annat sätt än annan vadhållning. Samtidigt finns det ett nationellt perspektiv som måste beaktas.

Trav- och galoppsporten är och har alltid varit helt beroende av intäkter via ATG och därför är omregleringen av betydelse för sportens och näringens framtid. Trav- och galoppsporten står i mångt och mycket på egna ben och får inte likt många andra sporter stöd via offentliga medel. I stället går hela överskottet från ATG tillbaka till sporten för att täcka kostnader för bl.a. ungdoms- och utbildningsverksamheten, prismetel, uppfödningsspremier, 37 trav- och galoppbanor, forskning samt betydande bidrag till hästnäringen via Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS). ATG:s verksamhet har en direkt och indirekt koppling till hästnäringen som är viktig för både regional konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning.

För att ge en fingervisning om omfattningen på hästspelet var antalet lopp i Sverige 9 936 stycken (trav) respektive 640 stycken

¹¹ Dessa möjligheter finns också i den danska regleringen, men de har hittills ännu inte använts.

(galopp) år 2015. Antal startande hästar i dessa lopp var 13 169 stycken (trav) respektive 1 163 stycken (galopp).

11.6.2 Regleringsmodeller för spel på hästar

Regleringen av spel på hästar kan ske på flera sätt; antingen genom att en exklusiv licens beviljas för ett statligt eller statligt kontrollerat bolag (statligt monopol), en exklusiv licens ges efter ett anbuds-förfarande eller genom ett licenssystem med antingen ett begränsat antal licenser eller ett obegränsat antal licenser.

Utbudet av vadhållning på hästar kan antingen begränsas till poolspel (totalisatorspel) eller utvidgas till att omfatta vadhållning med fasta odds.

Valet av regleringsmodell (monopol, ensamrätt att erbjuda spelet eller ett licenssystem) och vilka speltyper (poolspel och/eller fasta odds) som ska få erbjudas bör ses i ett sammanhang. Att intresset för hästsport i allmänhet, i större utsträckning än i andra sporter, är kopplat till intresset för de spelerbjudanden som finns tillgängliga är en betydelsefull faktor i denna kontext.

En framtida reglering och en eventuell omreglering av lokala poolspel på hästar (bygdetrav) behandlas inte i detta avsnitt (se i stället avsnitt 12.7). Här behandlas endast det tillhandahållande och anordnande av spel på hästar som ATG i dag har tillstånd till.

11.6.3 Reglering av utbudet på poolspel

För att upprätthålla intresset för spel på hästar som erbjuds på den svenska marknaden anses det avgörande att utbudet av poolspel är av viss omfattning och att poolerna har en viss storlek, så att spelet blir intressant för den enskilde spelaren. I en framtida modell kan det ses som avgörande för att poolspelet ska kunna upprätthållas att det fastställs ramar som gör det fortsatt möjligt att erbjuda attraktiva pooler i samband med spelet. Detta kan exempelvis ske genom

avtal med spelföretag som är licensierade i andra länder och genom spel i gemensamma pooler.¹²

Det finns tre (huvudsakliga) alternativ för den framtida regleringen av poolspel på hästar, vilka är följande.

- **Alternativ 1** handlar om ett bevarande av det statligt kontrollerade monopolet på vadhållning på hästar i form av poolspel.
- **Alternativ 2** innebär en partiell liberalisering i form av ett erbjudande om en exklusiv licens för tillhandahållande av poolspel på hästkapplöpningar, där intresserade kan lämna anbud för rätten att erbjuda spel. Exempelvis Storbritannien använder denna modell i förhållande till sina poolspel. Den nederländska spelmyndigheten har i november 2016 utlyst en femårig ensamrättslicens för att erbjuda spel på hästlopp som arrangeras av the Dutch Trotting and Racing Association, liksom på internationella hästlopp.
- **Alternativ 3** består av ett licenssystem, antingen med ett begränsat antal licenser likt tillhandahållandet av landbaserade kasinon i Danmark (sju stycken), eller med ett obegränsat antal licenser. Rätten att erbjuda hästvadhållning kan då bli en del i ett spelföretags licens att anordna och tillhandahålla andra typer av vadhållning.

Upphandlingen enligt modell 2 måste naturligtvis följa gällande upphandlingsregler, inklusive de riktlinjer som följer av EU-domstolens avgöranden, men kan utformas på olika sätt och kan förenas med krav på ett ”minimipris” för den exklusiva rättigheten.

Exklusiva rättigheter tilldelas genom på förhand fastställda anbudskriterier. En sådan exklusiv rättighet att erbjuda hästvadhållning kommer att vara tidsbegränsad.¹³ Det kan t.ex. röra sig om en sju- eller tioårsperiod. Rättighetsinnehavaren skulle vara skyldig att betala ansökningsavgifter och andra avgifter men får behålla överskottet. ATG och hästsportens organisationer skulle, likt andra intressenter, ha möjlighet att ansöka om att tilldelas denna ensamrätt.

¹² ATG har samarbetsavtal med bl.a. Norsk Rikstoto (Norge) och PMU (Frankrike). Avtalen innebär att ATG t.ex. kan ta emot insatser från svenska spelare i norska poolspel – omvänt kan norska spelare genom Rikstoto delta i svenskt poolspel på svenska hästtävlingar.

¹³ Som exempel kan nämnas att rätten att bedriva National Lottery i Storbritannien och landbaserade kasinon i Danmark som utgångspunkt är begränsade till tio år.

I alla tre modellerna, bör spelföretagen kunna träffa överenskommelser med spelföretag i andra länder rörande gemensamma poolspel.

Det kan dock finnas en risk med att erbjuda en exklusiv rättighet eller ett licenssystem (alternativ 2 och 3) eftersom det finns en möjlighet att spelföretags förstahandsintresse kommer att vara att få tillgång till de svenska spelarna och att de i mindre utsträckning är intresserade av att erbjuda poolspel på svenska hästtävlingar.

Detta bör ses mot bakgrund att av utvecklingen av poolspel på hästtävlingar i monopolmodeller under de senaste åren har minskat i många länder. Detta trots det faktum att det t.ex. i Frankrike och Danmark funnits ett förbud mot tillhandahållande av vadhållning med fasta odds och där poolspelet således har varit den enda spelformen som har varit tillgänglig, åtminstone legalt sett.

I ett ”obegränsat” licenssystem (modell 3) kan det också finnas en risk för att de erbjudna poolerna på svenska hästtävlingar blir för små och inte tillräckligt attraktiva för spelare. Större pooler kan skapas genom ingående av samarbetsavtal med utländska spelföretag om att erbjuda gemensamma poolspel.

11.6.4 Svensk Travsport och Svensk Galopps förslag till ny marknadsstruktur

Utredningen har i kapitel 4 berört det förhållandet att ATG i dagsläget har rätten till ett antal nödvändiga faciliteter för att anordna vadhållning på hästar. Hit hör ljud- och bildrättigheter, den s.k. sportdatabasen,¹⁴ tillgång till banor och en väl inarbetad spelpoolmodell. Detta får till följd att det blir dyrt och resurskrävande för andra aktörer att skaffa eller bygga upp motsvarande faciliteter.

Svensk Travsport (ST) och Svensk Galopp (SG) har i diskussioner med utredningen framfört ett antal förslag som bl.a. adresserar frågan om hur det ska vara möjligt för andra spelföretag än ATG att verka på den svenska spelmarknaden. Som huvudpunkter har ST och SG därvid angett följande.

¹⁴ Den s.k. sportdatabasen innehåller uppgifter om samtliga svenska trav- och galopphästar samt utländska tävlingshästar (gästhästar). Uppgifter till databasen inhämtas om bl.a. förutsättningar, hästar, personer och bolag, trav- och galoppsällskap, tävlingar, tävlingsdagar, resultat och banor.

- ATG blir ett renodlat spelföretag.
- Alla licenshavare (inkl. ATG) får anordna spel på samtliga spelformer, på samma villkor.
- ST och SG ”sätter” tävlingskalendern i Sverige samt ackrediterar utländska tävlingar för spel i Sverige:
 - På kvalitativa, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande grunder/krav (alla som uppfyller kraven ska ackrediteras).
 - Licenstagare och utländska tävlingsarrangörer kan, mot betalning, ansöka om att få utländska tävlingar ackrediterade.
- ST och SG uppställer kvalitativa, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande grunder/krav för antagande av banor samt anordnande av tävlingar i Sverige på vilka spel får hållas.
- ST och SG lämnar tillgång till sportdatabasen samt ljud- och bildrättigheter från tävlingar till licenstagare och andra intressenter (t.ex. media och banorna) i kommersiellt intressanta paket, mot betalning, och på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor.
- ST och SG samt banorna lämnar tillträde till banor för reklam, sponsring, spel m.m. på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande grunder/villkor.

För ATG är det vidare väsentligt att den nya spelregleringen säkerställer finansiering av trav- och galoppsporten. Detta kan göras på olika sätt.¹⁵

- Spelbolag som erbjuder spel på hästar i Sverige ska till staten erlägga en typ av marknadsavgift på en viss procent av omsättningen från all spelverksamhet, alternativt på spelverksamhet specifikt från spel på hästar, och som sedan återförs till trav- och galoppsporten.
- Spelbolag som erbjuder spel på hästar bidrar till finansieringen genom att det i lagen fastställs att dessa spelbolag ska betala en procentsats av bruttoomsättningen eller på de vinster som genereras från spelet. Dessa medel återförs till trav- och galoppsporten.

¹⁵ Skrivelse till Spellicensutredningen den 14 december 2016.

11.6.5 Synpunkter från spelbranschen

Branschförening för onlinespel (BOS) ställer sig positiv till det förslag som ventilerats av hästnäringen (ST, SG och ATG) syftande till att flytta över bl.a. huvudmannskapet av speltotalisatorn från ATG till ST och SG.¹⁶ Syftet är att kunna erbjuda fler operatörer tillgång till totalisatorn, liksom tjänster som ofta efterfrågas i spelsammanhang, som t.ex. streaming av loppet. BOS vill betona att den ersättning som operatörerna ska ge till ST och SG för utförda tjänster ska bestämmas på marknadsmässiga villkor.

Detta främjas bäst genom en fullständig åtskillnad mellan sporten (ST och SG) och spelet (ATG). Av integritets- och konkurrensskäl förordar BOS en avknoppning av ATG. Om inte separering av ägarskap och operatör kan ske befaras starkt snedvriden konkurrens uppstå till men för övriga licensierade operatörer inom övriga produkter. Därför anser BOS att, även om en separering inte kan säkerställas, så bör nuvarande situation för hästsporten behållas och därmed för stunden exkluderas från omregleringen.

Ett lika viktigt steg för att säkra marknadsmässigheten är att tillämpa avtalsfrihet. Operatörer som väljer att avstå från avtal med ST och SG ska ändå tillåtas erbjuda spel på ST- och SG-lopp, men givetvis utan den serviceleverans som följer av ingångna avtal.

BOS invänder mot att ST och SG ges myndighets roll att avgöra vilka hästlopp som ska tillåtas vara spelbara. Detta gäller i synnerhet spelobjekt utanför Sverige.

Enligt BOS ska den ersättning speloperatörerna ger till hästnäringen alltid vara sprungen ur frivilliga avtal, exempelvis vad gäller sändningsrättigheter och sponsring. Således kan inte någon obligatorisk ”levy” förekomma, dvs. en av staten påbjuden procentsats för spel på hästar.

¹⁶ Yttrande till Spellicensutredningen den 8 november 2016. Det bör framhållas att förslaget rörande totalisatorn inte längre vidhålls av ST och SG.

11.6.6 Utredningens bedömningar och förslag

Utgångspunkter

Ett av de områden där särskilda skyddsaspekter ofta åberopas är hästsporten. Det görs, helt korrekt, gällande att om folk slutar att spela på hästar och i stället spenderar sina pengar på andra spelformer kommer hästsporten att bli lidande och många arbetstillfällen riskeras. Inte sällan hörs argumentet att arbetstillfällen och kulturvärden m.m. riskeras att förloras, vilket automatiskt innebär att staten bör skydda hästsporten. Internationellt sett har det t.ex. hävdats att kasinon och automatspel ska förbjudas i områden där det finns många som spelar på hästar. Problemet med denna argumentation är inte enbart att regeringen då lägger sig i konsumentens valmöjligheter och diskriminerar vissa spelformer utan att regeringen då också antar en princip som i förlängningen innebär att man måste förbjuda alla former av automatiseringar och tekniker för att sänka priser som leder till att vissa arbetstagare riskerar att bli utan arbete.

Det mest rimliga argumentet för att särbehandla hästsporten i konkurrenshänseende är att det är mer kostsamt att tillhandahålla spelmöjligheter på hästar än på andra spelformer. Detta skulle kunna förklara varför hästsporten har svårare att konkurrera med andra spelformer, och stöd eller skydd skulle därför vara välförtjänt. Samtidigt är detta inte skäl nog för särbehandling – många företag på olika marknader misslyckas när andra aktörer tillhandahåller ersättningsprodukter till ett lägre pris.

Att använda lagstiftningen för att skydda existerande affärsverksamhet är en form av protektionism. Det finns tveklöst situationer där politiker gör bedömningen att protektionism är rätt, åtminstone ändamålsenlig eller i varje fall politiskt oundviklig. Det är emellertid viktigt att vara tydlig med att om spelmöjligheter ska bli föremål för restriktioner, för att förhindra substitution från existerande spel, så är det detta som är det riktiga skälet. Vad som typiskt sett sker är att befintliga aktörer – på goda grunder – inte argumenterar för att en omreglering vore dålig för dem, utan för samhället i stort. Det är också värt att notera att spelföretag frekvent gör sig skyldiga till att dölja sin protektionistiska agenda bakom en retorik om socialt ansvarstagande. Det är inte alls ovanligt att spelsektorn offentligt och högljutt oroar sig för hur illa det kommer att bli när det gäller

problemspelande om konkurrenterna ges ökade möjligheter att tillhandahålla sina tjänster och produkter till allmänheten.¹⁷

Sammantaget menar utredningen att en ändrad reglering avseende spelet på hästar rymmer en mängd dimensioner, inte minst av politiskt slag. En del av dessa hade bättre fått sin lösning genom regelrätta förhandlingar mellan berörda parter. Något sådant mandat har utredningen inte haft utan har begränsat sig till möten där parterna har fått framföra sina synpunkter. En inbyggd begränsning i utredningens möjligheter att lämna olika förslag har varit det förhållandet att ATG är privatägt, låt vara under statlig kontroll.

Under utredningsarbetets gång har det framförts att frågan om spel på hästar är så komplicerad att det är bättre att lämna vadhallning på hästar utanför en omreglering. Utredningen delar inte helt denna uppfattning, men konstaterar samtidigt att nämnda begränsningar har medfört att förslagen rörande den framtida hästvadhallningen i allt väsentligt har fått utformas efter det som utredningen bedömer kommer att fungera på en omreglerad spelmarknad. Överväganden av rent politiskt slag har därmed inte varit avgörande.

Val av regleringsmodell

Det är uppenbart att ST och SG inte vill behålla det nuvarande monopoliet på hästvadhallning. Inte minst talar de aviserade planerna på internationell expansion och önskan att söka licens för andra spelformer starkt emot ett sådant vägval. Det är, inte minst ur EU-rättslig synpunkt, uteslutet att låta ATG expandera till andra spelsektorer med ett fortsatt bibehållet monopol på hästvadhallning. Det har, som anförts i föregående avsnitt, under utredningens arbete framhållits av många att de möjliga alternativen är så komplexa att det vore bättre att behålla monopoliet för vadhallning på hästar.

Upprätthålls monopoliet att erbjuda poolspel på hästtävlingar och behålls ”förbudet” mot att erbjuda spel till fasta odds finns det f.ö. i princip inga incitament att förändra gällande skattesats för ATG (att detta skulle kunna komma att aktualisera frågor om statsstöd i relation till andra aktörer med lägre skattesatser är en annan sak. Den frågan är i ett sådant läge av underordnad betydelse eftersom

¹⁷ Peter Collins, *Gambling and the Public Interest*, Westport: Praeger, 2003, s. 114 ff.

ATG, åtminstone i nuläget, kontrolleras av staten som knappast skulle göra invändningar mot att den själv drabbas av olika skatteinivåer).

Inte heller alternativ 2, innebärande en partiell liberalisering i form av ett erbjudande om en exklusiv licens för tillhandahållande av spel på hästar där intresserade kan lämna anbud för rätten att erbjuda sådant spel, framstår som framkomlig. Bortsett från ett tämligen komplicerat upphandlingsförfarande och svårigheterna med att sätta ett eventuellt ”minimipris” är det svårt att se hur denna modell skulle gynna hästsporten, åtminstone direkt. Licensavgiften m.m. skulle tillfalla staten, som i och för sig skulle kunna fördela denna till hästsporten. Härtill kommer att övervägande skäl talar för att licensen – med hänsyn till tillgången på de tidigare nämnda nödvändiga faciliteterna – skulle ges till ATG eller något annat av hästsporten ägt företag. Alternativ 2 skulle därför kunna beskrivas som att man ersatt ett monopol med ett system som är lika statiskt, men klätt i en annan kostym.

Vare sig alternativ 1 eller 2 skulle enligt utredningens bedömning ha några positiva effekter på strävan att kanalisera spelandet till i Sverige reglerade alternativ.

Återstår således alternativ 3. Eftersom det i utredningens direktiv angetts att alla spelföretag ska kunna få licens om de uppfyller de krav som ställs i lagen är det inte aktuellt att begränsa antalet licenser. Detta skulle också vara förödande för kanaliseringsmålet. Fråga uppkommer då vilka särskilda krav som ska ställas för att er hålla en licens på hästvadhållning.

Skatt eller avgift till trav- och galoppsporten

Utredningens förslag: Spelföretag ska – utöver spelskatten – inte behöva betala någon särskild skatt eller avgift till hästsporten för att kunna erbjuda vadhållning på hästar.

Sedan den hästpolitiska utredningens betänkande En svensk hästpolitik (SOU 2000:109) och den därpå följande regeringsskrivelsen 2003/04:54 Handlingsplan för åtgärder inom hästsektorn har det inte lämnats några särskilda övergripande politiska riktlinjer för hästsportens allmänna utveckling. Som framhålls i den nyss nämnda

skrivelsen är hästsektorn integrerad i många av riksdagens fastställda politikområden, bl.a. landsbygdspolitiken, miljöpolitiken och djurpolitiken. Miljö- och jordbruksutskottet framhöll i sitt betänkande 2003/04:MJU15 (s. 10 f.) följande.

Inom ramen för dessa områden pågår ett arbete för en hästsektor som karaktäriseras av en god utveckling med särskild fokus på hästens betydelse på landsbygden, hästens betydelse för barn, ungdomar och handikappade, övrig fritidsverksamhet samt goda kunskaper i hästhållning. Hästen har en stor social, kulturell och ekonomisk betydelse i det svenska samhället. Uppskattningsvis en tredjedel av den svenska befolkningen har kontakt med hästar och verksamhet relaterad till hästhållning. Hästsektorn omsätter minst 18 miljarder kronor om året, enligt den hästpolitiska utredningens bedömning. Det är betydelsefullt ur många perspektiv att förutsättningarna för sektorn utvecklas och tas till vara. En stor del av den hästrelaterade verksamheten bedrivs i landsbygden, och många gårdar bedriver hästverksamhet som komplement till den huvudsakliga sysselsättningen. Det direkta nyttjandet av hästen såväl som sekundära effekter, t.ex. foderproduktion, ger hästen en avsevärd betydelse i samhället. Hästsport är en av Sveriges mest populära fritidssysselsättningar och har en bred tillgänglighet i jämförelse med hästsporten i flera andra länder. Verksamheten inom sektorn kan i hög grad beskrivas som en folkrörelsebaserad näring. Det är den sportsliga bredden som skapar förutsättningar för en konkurrenskraftig elit samtidigt som internationella framgångar skapar förebilder, vilka spelar en stor roll för det individuella intresset för hästsport.

Denna utredning har inte till särskilt uppdrag att se över vad alla spelintäkter i sin tur ska finansiera. Samtidigt är det klart att spelregleringen i detta avseende ska uppfylla de ändamål som anges i direktiven, nämligen att statens verksamhet och allmännyttiga ändamål bevaras i så hög utsträckning som möjligt. Enligt utredningens mening faller emellertid hästsporten inte inom någon av dessa kategorier. Det får dock hållas för visst att omregleringens effekter för hästsporten måste beaktas i nästan lika hög grad som dess effekter för statens verksamhet och allmännyttiga ändamål.

Det finns olika modeller för den framtida finansieringen av hästsporten. ST/SG har som redovisats i avsnitt 11.6.4 anfört att detta kan göras på olika sätt:

- Spelbolag som erbjuder spel på hästar i Sverige ska till staten erlægga en typ av marknadsavgift på en viss procent av omsättningen från all spelverksamhet, alternativt på spelverksamhet specifikt

från spel på hästar, och som sedan återförs till trav- och galopp-sporten.

- Spelbolag som erbjuder spel på hästar bidrar till finansieringen genom att det i lagen fastställs att dessa spelbolag ska betala en procentsats av bruttoomsättningen eller på de vinster som genereras från spelet. Dessa medel återförs till trav- och galopp-sporten.

Frankrike

Frankrike omreglerade sin onlinespelsmarknad år 2010. Omregleringen avsåg tre sektorer; hästvadhållning, sportvadhållning och poker online. Före omregleringen hade Pari mutuel urbain (PMU) som är en intresseorganisation bestående av två moderbolag, Cheval Français (trav) och France Galop (galopp) respektive ett antal kapplöpningsbolag i landet, monopol på totalisatorspel utanför kapplöpningsbanorna, såväl i fråga om vadhållning online som vadhållning över disk och på kapplöpningsbanor. Vid tiden för omregleringen uppgick de insatser som PMU, den största aktören inom totalisatorspel i Europa, mottog för totalisatorspel på hästtävlingar till 9 342 miljoner euro. Hela överskottet överfördes till de lokala kapplöpningsbolagen. Därigenom finansierades 80 procent av hästbranschens verksamhet (uppfödning, tränings- och ridanläggningar m.m.). Verksamheten sysselsatte då 74 000 personer och fanns i landets alla regioner i form av sammanlagt 250 kapplöpningsbanor.

Med beaktande av PMU:s betydelse för hästbranschens finansiering befarade de franska myndigheterna att bärkraften hos denna bransch skulle hotas om omregleringen av speltjänster online skulle medföra en omfattande minskning av PMU:s intäkter av någon av följande anledningar:

- Konkurrens från andra aktörer med rätt att erbjuda totalisatorspel på hästar online.
- Att vissa aktörer med licens för vadhållning på hästar med stöd av legaliseringen av sportvadhållning skulle övergå till denna senare spelform vilket skulle medföra en förändring av spelmarknadens struktur.

Frankrike beslutade därför att införa en skattelikhande avgift (parafiscal levy)¹⁸ på totalisatorspel inom hästvadhållning till förmån för hästbranschen i syfte att undvika att denna eventuellt skulle destabiliseras ekonomiskt genom omregleringen och de skadliga följder detta skulle kunna medföra. Enligt de franska myndigheterna skulle den skattelikhande avgiften komma att finansiera en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som anförtrotts kapplöpningsbolagen. Efter invändningar från andra berörda parter ändrade Frankrike sin inställning och gjorde i stället gällande att avgiften utgjorde ett stöd till en ekonomisk sektor, närmare bestämt hästbranschen, på grundval av det gemensamma intresse som PMU och de konkurrerande aktörerna inom totalisatorspel tillmäter anordnandet av hästtävlingar. Nivån på den avgift som skulle tas ut för totalisatorspel online skulle uteslutande avse kompensation för kostnader med anknytning till anordnandet av hästtävlingar som kommer alla onlinespelbolag till del (kallat kostnader av gemensamt intresse). Till dessa kostnader hänfördes bl.a. premier och bidrag, anordnandeutgifter, kostnader för bildupptagning, bekämpning av dopning och utbildning. Nivån på den avgift som föreslogs år 2010 uppgick till 8 procent av insatserna. Avgiften uppgick år 2016 till 7,5 procent.¹⁹ Avgiften läggs till den allmänna spelskatt som utgår. Vid omregleringen uppgick denna skatt till 5,7 procent av insatserna, men sänktes sedan till 4,6 procent.

EU-kommissionen, som slog fast att det var fråga om statliga stödåtgärder i enlighet med artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unions funktionssätt (EUF-fördraget), fann att stödet uppfyllde villkoren för att vara förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c EUF-fördraget.

Storbritannien

Storbritannien har sedan år 1963 en modell med ett avgiftssystem (Horserace Betting Levy). De senaste 20 åren har både regeringen och hästsporten talat om att överge modellen och ersätta den med något annat.

¹⁸ Kommissionens beslut av den 19 juni 2013 om statligt stöd som Frankrike planerar att genomföra till förmån för kapplöpningsbolag, 2014/19/EU.

¹⁹ Uppgift från PMU den 21 april 2016.

Avgiften betalas i nuläget av bookmakers som är baserade i Storbritannien och som tar emot vad på brittiska hästlopp. Avgiften (f.n. 10,75 procent av spelnettot) samlas in av the Horserace Betting Levy Board, som i sin tur distribuerar avgiften till hästsporten – huvudsakligen till kapplöpningsbanorna för att finansiera prispengar. Den årliga avgiften bestäms genom en överenskommelse mellan the Bookmakers Committee och the Horserace Betting Levy Board. Om någon överenskommelse inte kan nås bestäms avgiften av kultur-, media- och sportministern. Det har länge varit känt att regeringen inte vill vara inblandad i dessa kommersiella förhållanden mellan en sport och spelbolagen. Åren 2015–2016 inbringade avgiften 54,5 miljoner pund.

Den brittiska regeringen har nyligen lagt fram ett förslag som innebär att en 10-procentig avgift på GGR (insatser minus vinster) ska betalas av alla spelföretag som i Storbritannien erbjuder spel på hästar, oavsett om detta sker landbaserat eller online (vissa gränströsklar finns). Tanken är att avgiften ska bestämmas för en sjuårsperiod. Den befintliga Horserace Betting Levy Board kommer att avvecklas och regeringen har för avsikt att överföra ansvaret att samla in avgiften till spelmyndigheten Gambling Commission i början av 2018. En särskild ”tävlingmyndighet” ska också utses.

De berörda spelbolagen säger sig fortsatt vara drabbade av de kumulativa effekterna av ökade kostnader, särskilt inom områden som medierättigheter, skatter och reglering.

Den nya avgiftsmodellen måste visa sig stå i överensstämmelse med EU:s regler om statligt stöd, och många förväntar sig att frågan kan komma att dras inför EU-domstolen om modellen antas.

Danmark

Den 1 januari 2012 infördes en ny spellagstiftning i Danmark. Den viktigaste förändringen var att sportvadhållning och kasinospel online liberaliserades så att alla aktörer som uppfyller ställda krav kan få licens att erbjuda spel i Danmark. Hästvadhållningen förblev ett monopol för Danske Spil A/S.

I samband med politisk överenskommelse om sport den 6 maj 2014 beslutades att minska fördelningen av medel till hästsporten. Samtidigt efterlystes en undersökning av möjliga hållbara modeller

för en alternativ finansieringsmodell som skulle göra hästsporten till en oberoende sport.

I ett avtal om ändring av spellagstiftningen från december 2014 mellan dåvarande regeringen (Socialdemokraterna och Radikale Venstre), Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti och Det Konservative Folkeparti, kom parterna överens om att Skatteministeriet skulle analysera möjligheterna att omreglera bl.a. hästvadhållningen.

Med en bred politisk majoritet har den danska regeringen och det danska parlamentet i januari 2017 träffat en överenskommelse som innebär att hästvadhållningen ska licensieras ut till de spelbolag som uppfyller ställda krav. Enligt överenskommelsen kommer detta sannolikt att öka intresset för hästsporten. Vadhållning på hästar kommer således att jämföras med vadhållning på andra sporter.

I överenskommelsen noteras att intresset för och intäkterna från spel på hästar har minskat sedan år 2007 och att utvärderingen har visat att den nuvarande modellen – där Danske Spil A/S har monopol – inte har kunnat upprätthålla intresset för hästvadhållning. Detta har haft en negativ inverkan på hästsporten. Det ursprungliga skälet för att behålla ett monopol på spel på hästar, bl.a. för att det var nödvändigt för upprätthållandet av dansk hästsport, har därmed fallit bort.

För att skapa bättre samverkan mellan dansk hästsport och själva spelverksamheten har de politiska partierna kommit överens om att införa en särskild avgift på 8 procent av bruttoomsättningen som spelbolag med dansk licens ska betala för att kunna erbjuda spel på hästlopp som hålls i Danmark. Intäkterna ska användas för kostnader av gemensamt intresse för hästsporten och spelbolagen. Enligt intentionerna skapar detta särskilda bidrag ett incitament för hästsporten att öka intäkterna, vilket kan vara avgörande för att hästsporten ska uppnå självständighet. Ju högre omsättning, desto större bidrag.

Parterna är överens om att den nuvarande distributionsmodellen²⁰ för medel till hästsporten kommer att fortsätta under en övergångsperiod och att dessa medel sedan fasas ut. Modellen kräver godkännande av EU-kommissionen (statsstöd), men parterna är överens

²⁰ Distributionsmodellen finansieras av monopolspelen (dvs. av vinster från Danske Spil A/S och Klasselotteriet A/S) och medel från staten.

om att övergångsperioden, så långt det är möjligt, ska vara fem år och att medelsfördelningen, i möjligaste mån, fasas ut under en fyra års-period.

Utredningens bedömning

En reglering som innebär ett uttagande av någon slags skatteliknande avgift berör flera frågor av konstitutionell karaktär. För det första måste ställning tas till om denna pålaga ska anses vara en skatt eller avgift i statsrättslig mening. Hur denna fråga bedöms har avgörande betydelse för om det enligt regeringsformen (RF) är riksdagen som måste stifta lag eller om regeringen, på eget initiativ eller efter delegation, har rätt att fatta beslut och meddela föreskrifter. Har regeringen rätt att meddela föreskrifter, kan den i sin tur medges rätt att delegera normgivningsrätten vidare till en förvaltningsmyndighet. Regleringen av frågor om beslutsordningen avseende intäkternas användning m.m. kan utformas först sedan pålagans karaktär av en skatt eller en avgift har bestämts.

Det kan till att börja med konstateras att valet av benämning – skatt eller avgift – saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen (prop. 1973:90, s. 219 f.). Det förekommer att pålagor som egentligen är att betrakta som skatt benämns avgift.

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen (RF) stiftar riksdagen lag. I 8 kap. 2 § RF stadgas att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bl.a. föreskrifter om skatt till staten och om belastande avgifter, dvs. ”tvångsavgifter”. Av 8 kap. 3 § RF framgår att regeringen efter riksdagens bemyndigande kan meddela sådana föreskrifter om avgifter, som p.g.a. 8 kap. 2 § annars ska meddelas av riksdagen, dvs. ”tvångsavgifter”.

Föreskrifter om skatt måste alltså beslutas av riksdagen. Föreskrifter om tvångsavgifter ska också beslutas av riksdagen, men normgivningsrätten kan i detta fall delegeras till regeringen. Riksdagen kan även medge att regeringen överlåter till kommun eller förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter rörande sådana avgifter (8 kap. 10 § RF). Frågan om en penningprestation till det allmänna är en skatt, en tvångsavgift eller en avgift har således avgörande be-

tydelse för bedömningen av rätten att meddela föreskrifter. Frivilliga avgifter kan dock bortses från i det följande. Det är ju helt klart att betalning av den föreslagna avgiften inte är tänkt att vara frivillig.

Av förarbetena till RF framgår bl.a. att gränsen mellan skatt och avgift är flytande. Skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Kännetecknande för dessa fall är ofta att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten. De avgifter som tidigare fanns som ett led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden ansågs utgöra avgifter och inte skatt i statsrättslig bemärkelse.

För att en avgift ska föreligga enligt RF:s mening förutsätts normalt att ett specificerat vederlag utgår. Är denna förutsättning uppfylld torde en penningpåлага ha karaktären av avgift även om denna är obligatorisk och tas ut i samband med myndighetsutövning. Utgör avgiften vederlag för en myndighets kostnader i samband med myndighetsutövning som är riktad direkt mot den avgiftsskyldige torde avgiftskriteriet således vara uppfyllt. Det gäller t.ex. avgifter som tas ut för kostnader för handläggningen av en ansökan eller anmälan eller för provtagning eller inspektion. Däremot är det tveksamt i vad mån en påлага rättsligt kan betraktas som en avgift i fall då vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgörs av en s.k. kollektiv motprestation (prop. 1997/98:48, bilaga 3, s. 43).

Som framgått av det tidigare anförda kan någon skarp och tydlig gräns inte alltid dras mellan vad som är en skatt och vad som är en avgift. Det finns exempel på pålagor som i mångt och mycket liknar en skatt, men som ändå har behandlats som avgift av lagstiftaren.

För ett ställningstagande i frågan krävs att utformningen av marknadsavgiften är någorlunda känd. Vidare har syftet med pålagan betydelse. I förslagen har inte uttryckligen angivits syftet annat än att medlen ska överföras till trav- och galoppsporten. Enligt utredningens utgångspunkt är syftet att det ska tas ut samma avgift från all spelverksamhet, alternativt enbart från spel på hästar.

Vilken motprestation som i ett fall som detta tillhandahålls av det allmänna är inte klart. Om avgiften ska anses motsvara en motprestation uppkommer svårigheter att bestämma vilka kostnader som avgiften ska täcka och till vilket belopp avgiften ska bestämmas. Här skulle dessutom vara fråga om att betala för nyttjandet av något som genom åren har kunnat finansieras som en följd av det monopol som har upprätthållits av staten. Vid beräkning av en statlig avgift för en nytthet får inte beaktas annat än statens kostnader och avgiften får inte överstiga statens kostnader för tillhandahållandet av motprestationen. Att mot denna bakgrund dessutom möjliggöra att en marknadsavgift ska tas ut på omsättningen av all spelverksamhet som sedan återförs till just trav- och galoppsporten framstår inte som möjlig.

I doktrinen har uttalats att riksdagen givetvis bör avstå från att delegera normgivningskompetens då tvekan uppkommer om en pålagas statsrättsliga karaktär och att regeringen i fall då det är tveksamt om det är fråga om en tvångsavgift bör utverka riksdagens bemyndigande för sådan normgivning (se bl.a. Petrén-Ragnemalm, Sveriges grundlag, 1980, s. 175).

Vid en samlad bedömning kan utredningen inte finna några övertygande skäl för att den föreslagna marknadsavgiften i statsrättsligt hänseende är att bedöma som något annat än skatt.

Särskilt om skatt

Staten är naturligtvis oförhindrad att ta ut en skatt på det sätt som föreslagits av ST och SG. Huvudprincipen är emellertid att statsbudgetens medel inte ska specialdestineras. En hantering av medelstildelningen över statsbudgeten leder vidare till en närmare koppling till statsmakterna.

Ett anslag på statsbudgetens utgiftssida leder till ettåriga beslut om medelstildelningen till hästsporten, vilket bl.a. riskerar sportens oberoende. Det går inte heller att gardera sig mot att det i vissa lägen blir nödvändigt med besparingar på medelstildelningen.

En hantering under dessa premisser kräver ett uttryckligt politiskt ställningstagande och förutsätter ett EU-godkännande i fråga om statsstöd.

Andra alternativ

Det skulle vara teoretiskt möjligt att, som en förutsättning för att erhålla licens för vadhållning på trav och galopp, ställa som grundkrav på spelföretag att det ska föreligga en överenskommelse med ST och/eller SG som ger spelföretaget rätt att erbjuda spel på hästar. Detta skulle då närmast ske utan att det specifikt anges vilka förutsättningarna för en sådan överenskommelse skulle vara. Implicit skulle betalningen av en särskild avgift till hästsporten kunna vara en sådan förutsättning. Staten skulle då inte direkt behöva befatta sig med frågan om avgiftens storlek.

Nämnda modell förutsätter dock att det finns en immateriell rättighet till själva spelet (vadhållningsrätt). En sådan "betting right" har diskuterats i Storbritannien men inte lett till några förslag. Någon sådan rättighet finns inte heller i Sverige i dag. En sådan modell brister också i förutsägbarhet och kräver dessutom uppbyggnad av tydliga besluts- och tvistlösningsmodeller när parterna inte kommer överens. Uppbyggnaden av en sådan modell förutsätter en väsentligt längre utredningstid än vad som stått till denna utrednings förfogande.

Det måste också klargöras att införandet av ett sådant särskilt bidrag kommer att leda en särskild ställning för hästsporten eftersom det kommer att vara den enda sport där sporten med lagstöd, tilldelas en del av vinsten från spel som erbjuds i sporten.

Riksidrottsförbundet (RF) anser att spelbolag som erbjuder spel på idrott som tillhör den nationella eller internationella idrottsfamiljen ska betala en avgift till idrottsrörelsen för spel på idrott. I detta ämne har Svenska Fotbollförbundet (SvFF) anfört att det visserligen är synnerligen motiverat att en ny reglering ger fotbollsrörelsen goda möjligheter att på något sätt ta del av de överskott som skapas på spelmarknaden, men tror dock att det finns bättre sätt att tillgodose detta behov. En avgift av detta slag torde enligt förbundet innebära en risk att licenserna blir mindre attraktiva och att kanaliseringnivån därmed blir för låg, och – som en effekt av det – en fara att intentionerna bakom den nya spelregleringen aldrig förverkligas. Ett sådant scenario bör undvikas, även om det innebär en förlorad intäktsmöjlighet för idrotten.

För SvFF är goda förutsättningar för sponsringssamarbeten och möjligheten att driva och äga spelverksamhet ett klart bättre alter-

nativ att tillfredsställa svensk fotbolls förväntan på framtida intäkter från spelområdet.

Det bör också noteras att, till skillnad från Storbritannien och Frankrike, har Sverige ingen tradition av denna typ av öronmärkning av medel från hästvadhållning till stöd för hästsporten.

Spelföretagen kommer att se på den totala kostnaden för att erbjuda vadhållning på hästar. Detta begränsar därför storleken på det avgiftsuttag som kan göras. Om det blir för högt kommer det inte vara ekonomiskt attraktivt att investera i och erbjuda spel på hästar.

Det nyligen framförda danska förslaget innebär t.ex. att spelföretaget först ska betala en avgift på 8 procent av bruttoomsättningen och därefter spelskatt med ”sedvanliga” 20 procent. För spel med fasta odds är detta en hög nivå. Sådana avgiftsnivåer har t.ex. medfört att många spelbolag har avstått att ansöka om licens i Frankrike. Det går helt enkelt inte att räkna hem affären. Det skulle naturligtvis kunna övervägas att kompensera avgiftsuttaget med en sänkning av spelskatten, men då uppkommer i stället differentierade skattenivåer som kan angripas rättsligt och/eller kräver prövning i statsstödshänseende.

Utredningen kan därför inte förorda en sådan lösning. Rent allmänt anser utredningen också att Sverige bör undvika en spelreglering som till stora delar bygger på undantag från EU:s statsstödsregler.

Ytterligare om avgiftsmodellen

Det mest grundläggande för att få spel på hästar att fungera optimalt är att skapa stora gemensamma spelpooler. ST/SG har varit tydliga med att man inte avser att låta andra spelföretag få tillgång till ATG:s spelpooler. Detta innebär att de spelföretag, som inte enbart vill anordna hästvadhållning till fasta odds (för spelbörser finns inget annat alternativ) måste skapa sina egna pooler. För många av de spelbolag som utredningen talat med är detta inget gångbart alternativ. I t.ex. Frankrike har de sju spelbolag som har licens till hästvadhållning vid sidan av PMU tvingats att starta egna pooler. PMU har fortfarande en marknadsandel på cirka 80–85 procent. För övriga licenshavare synes hästspelet främst utgöra en beståndsdel i syfte att uppnå en bred produktportfölj. Inte att förglömma är att PMU är cirka åtta gånger större än ATG.

Det är mot denna bakgrund viktigt att inte ha orealistiska förväntningar på antalet företag som kan vara intresserade av en svensk licens på hästvadhållning. Vilka belopp kan då tänkas inflyta till följd av någon form av avgiftssystem?

När det gäller i Sverige oreglerade spelbolag som erbjuder vadhållning på hästar till fasta odds landade deras GGR (insatser minus utbetalade vinster) på någonstans mellan 230–375 miljoner kronor under år 2015 (se kommande avsnitt). Om ST/SG gör verklighet av sina intentioner att göra ATG till ett ”rent” spelföretag ska också ATG betala en sådan avgift. Vi får här utgå ifrån en avgift på GGR eftersom bruttoomsättningen för i Sverige oreglerade spelbolag inte är känd. En avgift på 5 procent på GGR medför att de i dagsläget oreglerade spelbolagen skulle betala cirka 15 miljoner kronor (räknat på 300 miljoner kronor), medan ATG skulle betala cirka 200 miljoner (räknat på 4 miljarder kronor).

Slutsats

ATG hade år 2016 ett spelöverskott på cirka 4,0 miljarder kronor före spelskatt. Av dessa utgör cirka 1,4 miljarder skatt. Således har ATG haft ett spelöverskott på omkring 2,6 miljarder kronor efter skatt. Av dessa har cirka 1,7 miljarder betalats ut till hästsporten. Sportens andel av spelöverskottet efter skatt utgör således omkring 65 procent, således en hög procent. Samtidigt har ATG beskattats med en spelskatt på 35 procent på spelöverskottet. Vid en skatt på 18 procent, skulle spelöverskottet – allt annat lika – efter skatt bli omkring 3,28 miljarder kronor. Med samma utbetalning till sporten, dvs. cirka 1,7 miljarder kronor skulle denna utgöra omkring hälften av spelöverskottet efter skatt, vilket inte kan ses som en orimlig faktorsättning, även om bolagsskatt tillkommer. Punktskatten förbättrar samtidigt ATG:s vinstmarginal.

Även med hänsyn tagen till en ökad konkurrens bör möjligheterna till försäljning av ljud- och bildrättigheter m.m., sponsor-samarbeten med spelföretag, ett utökat internationellt samarbete och en breddning av vadhållningsportföljen göra att hästsporten kan se framtiden an med viss tillförsikt.

Tillgång till vissa nyttigheter

Utredningens bedömning: Överenskommelser gällande ljud- och bildrättigheter samt tillgång till den s.k. sportdatabasen och banor bör ingås på kommersiella, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Lagregler om detta behövs inte.

Övergången från monopol till konkurrens kan leda till att äganderätter till spel blir ofullständigt definierade, vilket kan leda till marknadsmisslyckanden. En ”allmänningens tragedi”-situation kan uppstå där priset på spel inte avspeglar alla kostnader för att producera spelet, vilket gör att insatsfaktorer inte får betalt för de värden de skapar. En lösning vore att definiera s.k. spelrättigheter, där händelsearrangören äger spelrättigheten till sitt arrangemang. Väldefinierade spelrättigheter som handlas med kan ge en effektiv prisbildning där priserna avspeglar konsumenternas marginella betalningsvilja för olika spel, och där insatsfaktorer ges full ersättning för sina bidrag till spelupplevelsen.²¹

Frågan om äganderätter till spel är mycket komplicerad, men det måste konstateras att någon sådan rättighet inte föreligger i dag.²²

I frånvaro av väldefinierade äganderätter kan det ändå vara samhällsekonomiskt angeläget att sporten får betalt för det värde den skapar (dess bidrag till spelupplevelsen). I ett licenssystem utan äganderätter kommer faktorersättningar till sporten att behöva bestämmas ”centralt”.

Som framgått av föregående avsnitt har utredningen bedömt att en sådan avgiftsmodell i nuläget inte är möjlig.

De spelföretag som kommer att ansöka om licens för vadhållning på hästar kommer emellertid sannolikt att vilja ta del av andra nyttigheter, såsom ljud- och bild, tillgång till banor, sportdatabasen²³ och möjligheter till sponsring.

²¹ Per Hortlund, Camilla Olsson, Vem äger spelet? Nationalekonomiska principer för en sund spelnäring, HUI Research, 2016.

²² Professor Johan Lindholm har utrett i vilken utsträckning medierättigheter åtnjuter rättsligt skydd, vem som innehar dessa rättigheter och hur konkurrerande anspråk mellan idrottsliga aktörer bör prövas (Ny Juridik 2:14 s. 63 Medierättigheter till idrottsevenemang, Karnov).

²³ Av Svea hovrätts dom den 30 januari 2012 i mål nr T 2179/11, följer att skyddet för sportdatabasen är begränsat.

Något uniformt och etablerat rättsligt koncept för medierättigheter saknas. Medan ett immaterialrättsligt skydd för hästtävlingar som sådana är uteslutet ger fastighetsrätten med säkerhet ett visst skydd för medierättigheter till sådana evenemang som utövas i en kontrollerbar fysisk miljö.

På en omreglerad marknad bör det vara upp till parterna, dvs. spelföretagen och hästsporten själva att ingå avtal om dessa nyttigheter. Att staten skulle lägga sig i dessa frågor är knappast förenlig med en delvis omreglerad spelmarknad. Inte heller bör ett spelföretag som väljer att inte ingå avtal om alla eller delar av dessa nyttigheter uteslutas från möjligheten att få licens.

Att avtalen måste ingås på kommersiella, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor framstår som självklart, särskilt som sporten själv äger det dominerande spelföretaget på området.

Utbudet av spel på hästar

Utredningens förslag: I spellagen anges inte vilka typer av vadhallning på hästar som är tillåten vilket innebär att det – om regeringen inte bestämmer annat – är tillåtet med såväl totalisatorspel som spel till fasta odds.

Vadhållning på svenska hästlopp får ske på sådana lopp som anges i Svensk Travsports (ST) respektive Svensk Galopps (SG) tävlingskalender. När det gäller internationellt samarbete gäller vad som anges i avsnitt 11.10.

Utredningens bedömning: Någon rätt för ST/SG att ackreditera utländska hästtävlingar bör inte införas.

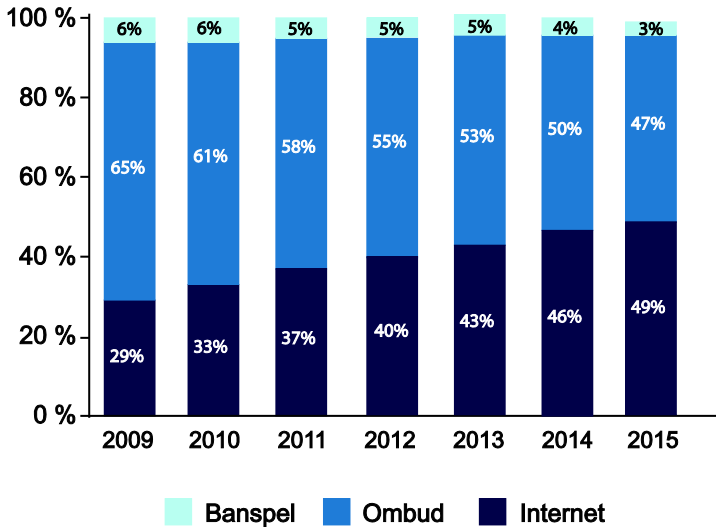
Spel till fasta odds

Oavsett vilken modell man väljer för att reglera poolspelet på hästtävlingar uppkommer frågan huruvida man ska tillåta vadhållning till fasta odds eller behålla det nuvarande ”förbudet” (det bör noteras

att ATG i dag inte ansökt om att få anordna hästvadhållning till fasta odds²⁴, varför det i realiteten inte är fråga om ett reellt förbud).

Vi vet att fördelningen per kanal ser ut på följande vis:

Figur 11.1 Omsättningsfördelning ATG, per kanal



Källa: Lotteriinspektionen

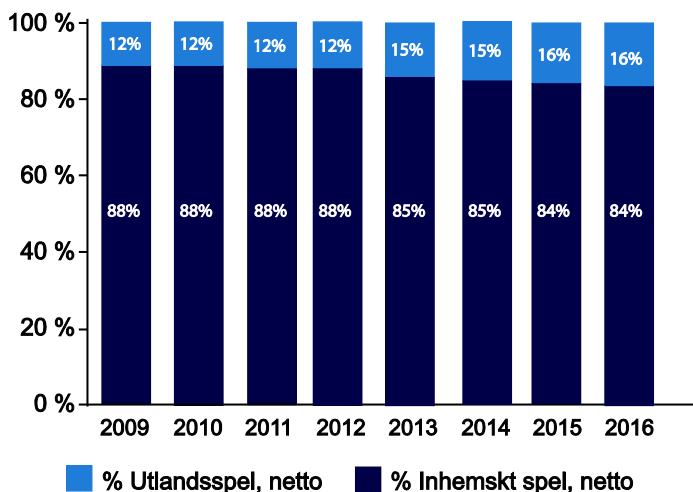
Trenden är, som väntat, att internetspel blir viktigare och viktigare för varje år. ATG:s genomsnittliga tillväxt mellan åren 2009 och 2015 var 1,12 procent per år. Om man även gör en prognos för år 2016 landar bolagets genomsnittliga tillväxt på 1,63 procent per år.

Vi vet även att det s.k. utlandsspelet tycks växa och bli viktigare. Tittar man enbart på det utländska spelets tillväxttakt har det under åren 2009–2015 ökat med 6,98 procent per år. Om man även räknar in en prognos för år 2016 landar tillväxten på cirka 6,94 procent per år. Utlandsspelet har således en betydligt högre tillväxt än vad det inhemska spelet har.

Fördelningen av ATG:s omsättning på inhemskt spel och utlandsspel ser ut som följer:

²⁴ ATG har dock tillstånd att anordna spel till fasta odds på s.k. virtuella hästar, men detta är idag inte vadhållning utan ett lotteri.

Figur 11.2 Omsättningsfördelning ATG



Källa: Lotteriinspektionen

När det gäller i Sverige oreglerade spelbolag som erbjuder vadhållning på hästar till fasta odds landade deras GGR (insatser minus utbetalade vinster) på någonstans mellan 230–375 miljoner kronor under år 2015. Analysföretaget H2:s bedömning är dock att ATG har ett så starkt varumärke att det inte finns så mycket tillväxtpotential för spel till fasta odds i Sverige (H2 talar t.o.m. om en nedåtgående trend). Bedömningen blir därför att deras nuvarande marknadsandel av hästspelsmarknaden är 5–8 procent, men att den i framtiden kommer att utgöra 4–6 procent.

Andra menar att det genom att tillåta fasta odds kan finnas en risk för att sådant spel i framtiden kommer att utgöra huvuddelen av spelet på hästar. Detta är erfarenheterna från vissa utländska marknader där poolspel erbjuds i konkurrens med spel till fasta odds. I t.ex. Storbritannien utgör poolspelet i dag mindre än 10 procent av den totala omsättningen av spel på hästar. Erfarenheter från Storbritannien visar att poolspel på hästtävlingar således har en liten om än stadig marknadsandel.

Om vadhållning till fasta odds blir tillåten kommer det förmodligen bara att erbjudas spel på en del hästtävlingar och, möjligen, bara på vissa hästar i loppet. Detta kan bero på flera saker, t.ex. på oddssättarnas bristande kunskap om hästarna för kunna att be-

stämman ”rätt” odds på varje häst. Vissa hästtävlingar kommer helt enkelt att vara för ointressanta för spelföretagen att erbjuda spel på.

Ett erbjudande om spel till fasta odds bedöms samtidigt öka intresset för spel på hästar och på sikt för hästsporten i Sverige. Spel till fasta odds lockar ofta ett annat segment av spelare än de som spelar i pooler, inklusive fler professionella spelare. Dessutom har Sverige en viss tradition av spel som täcker fler sporter. Detta innebär att en spelare kan ”blanda” vadhållningen genom att satsa på t.ex. fotboll, handboll och ishockey i samma spel. Genom att tillåta fasta odds på hästtävlingar skulle dessa satsningar kunna ingå i en blandad vadhållning och därmed locka spelare som inte tidigare har spelat på hästtävlingar. På längre sikt möjliggör detta i sin tur för ett ökat intresse för hästsporten med en möjlig ny grupp av spelare.

Några av de internationella spelföretag som redan i dag riktar sina spelerbjudanden mot Sverige har uttryckt intresse för att erbjuda spel på hästar i en ny licensmodell. Anledningen är att man vill erbjuda sina kunder en komplett produktportfölj och att man redan har en rad spel på hästar i andra länder, t.ex. till följd av en brittisk licens. Dessa spelföretag har redan en svensk kundbas till vilken de kan erbjuda spel på hästar till fasta odds. Många spelföretag behöver således inte först bygga upp en kundbas för att kunna erbjuda sådant spel.

Företrädare för hästsporten har angett att spel till fasta odds innebär särskilda risker för manipulationer och fusk. De utländska spelbolagen har å sin sida hävdade att riskerna för manipulationer inte är större än vad de är i totalisatorspelet. Spelbolagens tillämpade säkerhetsrutiner innebär, enligt dem, att onormala spelmonster upptäcks och att det finns satta gränser för hur stora vad som kan göras.

Utredningen kan konstatera att totalisatorspelet har en inbyggd mekanism som motverkar manipulationsförsök. Ju mer man satsar, desto mer sjunker oddset. Samtidigt har det inte presenterats någon tydlig evidens för att spel till fasta odds skulle vara särskilt problematiskt inom just hästvadhållning. Att manipulationsförsök äger rum är nog ganska sannolikt, men i förlängningen skulle en sådan argumentation leda till att spel till fasta odds borde förbjudas också inom annan sport. Det är också noterbart att Danmark, enligt den överenskommelse som refererats till ovan, kommer att tillåta spel på hästar till fasta odds fr.o.m. den 1 januari 2018.

Utredningen finner således inte tillräckliga skäl att förbjuda spel till fasta odds. Ett sådant förbud skulle dessutom helt utestänga spelbörsers möjligheter att söka licens. Säkert skulle också andra spelbolag, som inte bedömer uppbyggnaden av egna pooler som realistiskt, avstå från att söka licens.

Det bör framhållas att hästsporten i framtiden kommer att omfattas av den samverkan som följer av inrättandet av en nationell plattform mot manipulation av sporthändelser med avseende på vadållning, se avsnitt 11.18.

Till sist vill utredningen också betona det självklara i att det bör vara konsumenten själv som får välja om han eller hon vill spela i totalisatormodellen eller till fasta odds.

Auktorisation av hästlopp

Att sportlig kvalitet och integritet måste säkerställas är centralt. Här ligger att sporten tar ett särskilt ansvar. För utredningen framstår det som självklart att den hästvadhållning som äger rum på svenska hästtävlingar får ske på sådana lopp som anges i ST:s respektive SG:s tävlingskalender. Det framstår dessutom som osannolikt att det skulle finnas andra hästtävlingar som i nuläget skulle attrahera spelföretagen eller spelarna. Bestämmelsen om detta bör tas in i förordning (se bilaga 6). En sådan hantering underlättar också framtida anpassningar till följd av eventuella omorganisationer inom hästsporten.

Däremot ser utredningen större svårigheter med att ge hästsportens organisationer en i lag given rätt att auktorisera också hästtävlingar i utlandet. Som redan anförts finns det mycket goda skäl att upprätthålla de sportliga värdena (tillförlitliga tävlingar, dopning m.m.) och ett gott djurskydd. Samtidigt är det så att de utländska tävlingarna anordnas inom ramen för andra jurisdiktioners regelverk. De genomförs m.a.o. oavsett vad Sverige anser om detta. Generellt sett är det svårt att ange att t.ex. en brittisk hästtävling skulle vara olämplig att anordna spel på och frågan är också hur hästsporten skulle göra en sådan prövning. Det får inte heller uppstå några miss-tankar om att en icke-beviljad auktorisation har kopplingar till konkurrensbegränsade åtgärder som gynnar det egna spelföretaget. Det är därför inte lämpligt, eller ens juridiskt oantastligt, att ge hästsporten en sådan rätt.

Det kan emellertid inte uteslutas att det finns hästtävlingar i andra jurisdiktioner som inte är lämpliga som spelobjekt. Som anförts i avsnitt 11.4 får en vadhållningslicens inte avse vadhållning på händelser eller evenemang som kan uppfattas som stötande eller ur allmän synpunkt uppfattas som olämpliga. Om en jurisdiktion anordnar hästtävlingar som t.ex. grovt bryter mot djurskyddsregler eller liknande får vadhållning inte anordnas på sådana tävlingar. Regeringen har också i övrigt möjlighet att bestämma vilken vadhållning som inte ska vara tillåten. Regeringen kan således förbjuda vadhållning på hästtävlingar i vissa jurisdiktioner om det finns skäl för detta.

Även Spelmyndigheten har under vissa omständigheter möjlighet att genom villkor förbjuda spel på vissa hästlopp.

Det är viktigt att påpeka att sådana åtgärder från regeringens eller Spelmyndighetens sida självfallet måste föregås av noggranna överväganden.

Övrigt

Fråga om beskattning av vadhållning på hästar behandlas i kapitel 26. Statens fortsatta roll på området inkluderande frågan om finansiering av HNS behandlas i kapitel 27.

11.7 Annan vadhållning

Utredningens förslag: Det bör i dagsläget inte införas något förbud mot andra sorters vadhållning än den som sker på sporthändelser och hästar. För sådan vadhållning gäller också de förutsättningar som anges i avsnitt 11.4.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilken vadhållning som inte får omfattas av en vadhållningslicens.

Utredningens bedömning: Regeringen bör meddela sådana föreskrifter.

I dag har Svenska Spel regeringens tillstånd att anordna annan vadhållning än sport i begränsad omfattning. Det handlar om den årliga svenska Melodifestivalen och Eurovisionschlagerfestivalen. Spelbolag som saknar licens i Sverige erbjuder ett stort utbud av icke sportrelaterad vadhållning. Det kan röra sig om allt från vem som blir president i USA till vem som vinner Jerringpriset. Med hänsyn till att stora insatser medför stora risker för bolagen är insatserna ofta mycket begränsade. I vissa delar av världen, t.ex. Asien, finns det dock spelbolag som tillåter mycket höga insatser.

11.7.1 Utredningens bedömning

Även vadhållning på annat än sport och hästar kan bli föremål för försök till otillbörlig påverkan. Det har t.ex. förekommit försök att påverka utgången i Melodifestivalen genom att manipulera röstningen med hjälp av teknisk utrustning. Detta är emellertid omständigheter som rör spelsäkerheten och inte i första hand den allmänna lämpligheten i att kunna spela på denna typ av evenemang.

Utredningen kan inte finna att det föreligger övertygande skäl att införa ett generellt förbud mot vadhållning på annat än sport och hästar. Att insatser m.m. kommer att hållas på rimliga nivåer ligger också i spelföretagens intresse.

Det bör dock uppmärksammas att inte heller den typ av vadhållning får avse vadhållning på händelser eller evenemang som kan uppfattas som stötande eller ur allmän synpunkt uppfattas som olämpliga samt att det finns möjligheter för Spelmyndigheten att ingripa vid misstanke om fusk (se avsnitt 11.4 respektive 11.5.1).

11.8 Spelbörser

Utredningens förslag: Det ska vara tillåtet att med stöd av en licens för vadhållning tillhandahålla och anordna vadhållning på en spelbörs.

11.8.1 Spelbörser

En spelbörs (ibland oddsbörs) ger kunderna möjlighet att satsa på både resultaten av en händelse och lägga vad för att hantera risk på en viss marknad. Varje kund kan placera antingen en begäran om en s.k. ”back” satsning, dvs. en satsning att något kommer att hända – t.ex. att Malmö FF kommer att slå FC Köpenhamn i Champions League – eller en begäran om en s.k. ”låg” satsning, dvs. vadslagning som innebär att något inte kommer att ske. Alla sådana satsningar matchas anonymt – en kund kan inte veta mot vem hans vad har matchats. Kunderna kan också välja oddsen på vilka deras insatser kan matchas. Emellertid kan odds accepteras endast om sådana satsningar kan matchas på börsen.

En spelbörsoperatör får sina intäkter genom att ta en provision (vanligen runt 5 procent) från den vinnande insatsen. Medan verksamhetsmodellen skiljer sig något från den hos en traditionell bookmaker, är en spelbörsoperatör i huvudsak en bookmaker som har etablerat ett system för att helt hantera sin risk.

På grund av avsaknaden av en marginal som traditionella bookmakers bakat in i sina odds för att öka intäkterna, erbjuder spelbörser ofta bättre odds än andra sportspelsanordnare. Härigenom tas ett incitament bort för kunderna att söka oreglerade erbjudanden på. Bättre konkurrensförhållanden inom den reglerade marknaden innebär på detta sätt en framgångsrik kanalisering av svenska kunder från oreglerade platser, optimerar skatteintäkterna och säkerställer ett bättre kundskydd.

Ett antal europeiska länder har reglerat spelbörser. Spelbörser är tillåtna i bl.a. Storbritannien, Italien, Spanien, Danmark, Irland, Bulgarien, Rumänien, Malta och Gibraltar. Nederländerna och Tjeckien är i färd med att reglera sina marknader för onlinespel och det står klart att spelbörser kommer att tillåtas och vara tillståndspliktiga i dessa länder. Även den amerikanska delstaten New Jersey är mycket nära att reglera spelbörser för hästkapplöpningar inom överskådlig framtid.

11.8.2 Utredningens bedömning

Det är mycket troligt att ett generellt förbud mot spelbörser skulle strida mot EU:s lagstiftning, eftersom det kan anses utgöra en begränsning av den fria rörligheten för tjänster i den mening som avses i artikel 56 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Grekland och Cypern är de enda två länderna i EU som har förbjudit denna form av vadslagning.

Utredningen kan inte finna annat än att regleringen av spelbörser är en viktig bidragande faktor till ett framgångsrikt fungerande modernt regelverk för onlinespel. Det finns ingen trovärdig motivering för att begränsa driften av spelbörser och det skulle bara resultera i lägre kanaliseringsgrad, lägre skatteintäkter och ett svagare konsumentskydd.

11.9 Onlinespel – kasinospel, bingo och datorsimulerade automater

Utredningens förslag: Licens att tillhandahålla och anordna onlinespel får omfatta kasinospel, bingo och datorsimulerade automater.

En licens till onlinespel enligt första stycket får även omfatta lotteri, under förutsättning att lotteriet anordnas som ett tillägg till onlinespelet.

Vid onlinespel är det inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som ägs av spelföretaget eller dennes ombud.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om tillåtna spelformer och antalet spelformer som får tillhandahållas inom ramen för en licens.

Utredningens bedömning: Regeringen bör meddela sådana föreskrifter.

11.9.1 Kasinospel m.m.

I dag är det ingen svensk spelplanördnare som har tillstånd att anordna kasinospel online eller att anordna spel på datorsimulerade automater. Som nämnts i avsnitt 7.3 har de flesta länder som liberaliserat sin spelmarknad valt att hålla fast vid statliga monopol för de stora nationella lotterierna samtidigt som sport- och kasinospel lagts i ett licenssystem. Det har väl knappast undgått någon spelintresserad att utbudet av kasinospel, inklusive datorsimulerade automater, online är enormt. En googlesökning på "online casino" ger drygt 47 500 000 träffar.

Det är en strävan för spelbolag att få ett så heltäckande utbud av spel som möjligt för att attrahera och behålla kunder. Många spelbolag erbjuder därför både vadhållning och kasinospel. Som framgår av avsnitt 14.9 har också Svenska Spel ansökt om tillstånd att få anordna kasinospel online. Regeringen har ännu inte meddelat beslut i frågan.

Det finns en mängd riskfaktorer kopplade till kasinospel online och datorsimulerade automater. Dessa behandlas i kapitel 10 samt i avsnitt 14.13.2 och 18.4.

11.9.2 Bingo online

I Sverige finns i dag fem stycken anordnare av bingo online; Svenska Spel, PostkodFöreningen, Folkspel, IOGT-NTO samt Sveriges Bingoföreningars Organisation (SBFO). Omsättningen på och överskottet från detta spel framgår av tabellen nedan.

Tabell 11.1 Onlinebingo i Sverige år 2015 (siffrorna avseende Folkspel avser åren 2013–2015)

Anordnare	Omsättning kronor	Överskott – kronor/procent
Svenska Spel	178 400 000	Ej tillgängligt
PostkodFöreningen	44 071 756	1 171 395/cirka 3 %
Folkspel	178 136 248	14 055 150/cirka 8 %
IOGT-NTO	29 213 086	1 552 052/cirka 5 %
Sveriges Bingoföreningars Organisation (SBFO)	8 856 399	3 304 305/negativt

Källa: Lotteriinspektionen

Branschföreningen för Onlinespel har till Spellicensutredningen framfört följande:²⁵

BOS grundläggande inställning är att det aviserade licenssystemet måste vara så brett som möjligt för att bli framgångsrikt. Detta gäller i synnerhet licenser för onlinespel. Utrymmet där för exklusive rättigheter och andra undantag är nära nog obefintligt. Alla avvikelser från ett icke-diskriminerande system med lika villkor för alla sökanden kommer att leda till en minskad kanalisering och en försämrad legitimitet för licenssystemet som sådant.

Härvidlag utgör onlinebingo inget undantag, utan utgör tvärtom en typisk sådan spelform som bör kanaliseras till licenssystemet. I Danmark som inledningsvis inte inkluderade onlinebingo i licenssystemet är en omprövning aviserad. I Sverige är onlinebingo en uppskattad och efterfrågad spelform som flera av BOS medlemsorganisationer erbjuder. Om det av någon anledning skulle bli omöjligt att söka eller beviljas licens för onlinebingo kommer många spelare att söka sig utanför licenssystemet, vilket knappast gagnar de syften som omregleringen eftersträvar. BOS vill därför påkalla utredarens uppmärksamhet om vikten av att inkludera onlinebingo i licenssystemet.

11.9.3 Utredningens bedömning

När det gäller kasinospel online och spel på datorsimulerade spelautomater har staten i breda termer tre alternativ – förbjuda, licensiera eller tillåta utan restriktioner. Utredningen har siktat på att undvika förbud mot vissa spelprodukter och i stället inriktat förslaget på att tillåta spel så länge som de står i överensstämmelse med eller inte motverkar lagens syften.

Som anförs i kap. 13 kommer det att vara näst intill omöjligt att framgångsrikt styra konsumenterna till svenska spelföretag om inte utbudet i allt väsentligt motsvarar det som redan är tillgängligt. För utredningen framstår det därmed som oundvikligt att inte tillåta dessa spel i ett licenssystem. Sanningen är den att utan dessa spel kommer många spelbolag inte att söka licens.

En annan sak är att spelen måste kringgärdas av vissa nödvändiga spelansvarsåtgärder m.m. Spellagen samt tillhörande förordningar och myndighetsföreskrifter avser att säkerställa detta. Det är t.ex. regeringen som föreskriver om vilka spel som får erbjudas inom ramen för en onlinelicens (se avsnitt 11.9).

²⁵ Skrivelse till Spellicensutredningen den 8 november 2016.

I diskussioner med spelbolag som saknar tillstånd i Sverige har utredningen inte fått några starka indikationer på att det skulle föreligga en efterfrågan på att erbjuda ”traditionella” lotterier eller onlineversioner av sådana. Traditionella lotterier är typiskt sett också spel med låg hastighet och måttlig återbetalningsprocent. Även risken för problemspelande är normalt låg. Att parallellt med införandet av det föreslagna licenssystemet också öppna upp för konkurrens beträffande lotterier online riskerar emellertid att lagens syfte, att spelandet ska hållas på en rimlig nivå, motverkas.

Bingospel har sedan lång tid tillbaka förbehållits föreningslivet och, när det gäller bingo online, även staten. När det gäller bingo online har förhållandena numera förändrats. Som framgått ovan är det många icke-licensierade spelbolag som erbjuder sådant spel och t.ex. BOS har angett att utrymmet för exklusiva rättigheter och andra undantag är nära nog obefintligt i ett framtida licenssystem. Även om bingospel online inte är en stor intäktskälla för alla spelbolag utgör det en viktig beståndsdel för att spelbolagen ska kunna upprätthålla en bred produktportfölj.

Enligt utredningens mening är det i ett licenssystem svårt att undanta en för spelbolagen eftertraktad spelform som är relativt harmlös och där dessutom vissa licenstagare är och förblir skattebefriade. Det är också vanskligt att under dessa förhållanden motivera statens rätt att verka som en av de exklusiva rättighetshavarna för denna spelform.

Som framgått ovan är föreningslivets nuvarande intäkter från bingo online inte försumbara men samtidigt inte överdrivet stora. Det vore dock en nackdel för föreningslivet, som föreslås få fortsatt ensamrätt för landbaserad bingo, att inte kunna få bedriva sin traditionella spelform bingo också online.

Även med hänsyn tagen till detta finner utredningen att det ska vara möjligt för alla som uppfyller kraven att få licens till bingospel online. Det framstår som angeläget att de ”nya” spelföretagen får möjlighet att på detta sätt bättre kunna konkurrera med icke-licensierade spelbolag (uppgifter från Danmark pekar på att den där oreglerade marknaden för bingo online är dubbelt så stor som den reglerade²⁶). Det bör betonas att detta inte utesluter föreningslivet från att söka sådan licens men att intäkterna inom ramen för sådan

²⁶ ”Aftale om ændring af spillelovgivningen ...”, Skatteministeriet, januari 2017.

licens blir skattepliktiga. På detta sätt uppnås lika villkor för alla, vilket minskar riskerna för framtida rättsprocesser. Precis som i dag bör bingo online inte ha någon högsta vinståterbetalningsprocent.

Likt en licens för vadhållning bör en licens för onlinespel omfatta lotteri om det endast erbjuds som ett tilläggsspel till onlinespelet. Ett exempel på ett sådant lotteri kan vara ett bonusspel. Det bör också för detta slag av licens ankomma på regeringen att i förordning ange vilka typer av tilläggsspel som ska vara tillåtna. Tilläggsspelet får endast utgöra ett tilläggsspel till ett huvudspel och det går alltså inte att anordna ett lotteri i annan form med stöd av en onlinelicens.

På samma sätt som anförts gällande vadhållning och för att inte erbjudande rörande onlinespel som avses i detta avsnitt ska förekomma överallt, t.ex. i alla restauranger eller sportbarer, bör det inte heller vara tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller dettas ombud. Detta förslag ska dock inte hindra spelarna från att spela via t.ex. mobiltelefon. Det blir däremot inte möjligt för ett spelföretag eller ett ombud för detta att t.ex. låna ut teknisk eller elektronisk utrustning till kunden för att denna ska kunna göra sin insats.

11.10 Internationella samarbeten m.m.

Utredningens förslag: Licens för statligt spel med undantag för landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal och spel på värdeautomater samt licens för onlinespel eller vadhållning får omfatta internationellt samarbete med organisation eller företag i annat EES-land under förutsättning att spelföretagets samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller eller anordnar spel som möjliggör deltagande från Sverige utan att ha licens för detta enligt denna lag.

Möjligheten att samarbeta internationellt förutsätter att

1. Spelmyndigheten godkänt samarbetet efter en prövning av om spelet kan antas bedrivas på ett sunt och säkert sätt,
2. spelföretaget svarar för att den internationella samarbetspartnern uppfyller

- a) de tekniska krav som har fastställts enligt 16 kap., och
- b) kraven i lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller likvärdiga krav som garanterar att motsvarande skydd mot penningtvätt och finansiering av terrorism uppnås.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om att internationellt samarbete får ske också med organisationer eller företag i länder utanför EES samt om andra förutsättningar för internationellt samarbete.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela sådana föreskrifter.

I vissa spelformer, t.ex. poker och sportvadhållning genom s.k. spelbörser (se avsnitt 11.8), utgör storleken på spelarbasen avgörande faktorer för spelets attraktivitet i förhållande till det icke-licensierade utbudet och en framgångsrik kanalisering. Konsumenterna efterfrågar även spel med höga jackpotnivåer. Jackpotspel är en del av marknaden som ändrats dramatiskt de senaste åren och antalet aktörer som tillhandahåller jackpotspel har ökat kraftigt. Många spel har också s.k. progressiva jackpots som innebär att jackpotten ökar ju fler som spelar. Ibland baseras jackpotten på spel hos olika spelbolag via s.k. kasinonätverk.

Svenska Spel och ATG har enligt sina regeringstillstånd omfattande möjligheter att samarbeta internationellt. Båda spelbolagen samarbetar med sina nordiska motsvarigheter. För närvarande erbjuder Svenska Spel spel som bygger på internationellt samarbete, t.ex. Eurojackpot. ATG erbjuder också internationellt spel där svenska spelare genom ATG kan spela på hästlopp i olika delar av världen samt utländska spelare kan spela på hästlopp i Sverige, t.ex. Elitloppet. Som förutsättning för internationellt samarbete framgår av regeringens tillstånd att samarbetspartnern ska ha motsvarande tillstånd att samarbeta internationellt och att respektive tillsynsmyndighet ska anse att spelet är säkert.

Vissa föreningar har också ansökt hos regeringen om att få tillstånd till internationella samarbeten, något som regeringen hittills avslagit med olika motiveringar. Regeringen har t.ex. i ett fall angett att kontrollen av lotteriets internationella del inte kunde skötas på

samma sätt som för spel som bedrivs i Sverige (beslut den 23 maj 2015, Fi2012/4319).

11.10.1 Utredningens bedömning

Internationellt samarbete rörande spelpooler och likviditet (dvs. ”pengarna i potten”) har varit ett hett ämne under åtminstone de senaste fem åren.

Att dela likviditet associeras ofta bara med poker och spelbörser. Det är sant att internationellt delad likviditet skulle kunna vara en betydelsefull komponent för att bryta nedgången i pokerspelet, men även andra spel kan dra nytta av delad likviditet.

Tillväxten av E-sport och Daily Fantasy Sport kan påverkas stort av möjligheterna till internationellt likviditetssamarbete. Detsamma gäller inte minst för kasinospel online med kumulativa jackpots som vanligtvis är en av de större attraktionerna för spelarna.

Många länder som tillåter internationellt utbyte av likviditet har samtidigt system som förutsätter omfattande förhandlingar och avtalsuppgörelser mellan spelmyndigheter innan ett sådant samarbete kan äga rum. Utredningen finner att en bredare öppning för spel-företagen att samarbeta internationellt men i enlighet med spellagen kan vara mer effektiv. På så sätt kan långa förhandlingar mellan spelmyndigheter undvikas och Sverige kan tillåta spelföretag att ingå avtal om samarbete med samarbetspartners i jurisdiktioner där nationellt licensierade operatörer agerar i enlighet med sina jurisdiktioners regelverk.

Fram till den dag då EU-gemensamma spelregler införs, kommer det fortsatt att vara stora skillnader mellan de olika nationella tillståndssystemen. De nationella regeringarna som söker nya skatteintäkter kan knappast förneka att delad likviditet är ett viktigt steg för framtida tillväxt. Därför bör också den spelare som registrerat sig hos ett spelföretag i Sverige erbjudas möjlighet att spela mot spelare i andra länder där spelföretagets samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel. Detta leder till en internationell spelarbas som är nödvändig. Även andra länder med en relativt liten spelarbas som t.ex. Danmark och Belgien, tillåter en sådan breddning av spelarbasen. Av uppenbara skäl måste tillräckliga krav ställas när det gäller åtgärder för att förhindra bedrägerier, penningtvätt och andra brott.

Att ett sådant samarbete måste godkännas av Spelmyndigheten för en prövning av om spelet kan antas bedrivas på ett sunt och säkert sätt framstår som självklart.

Vidare bör det ställas krav som gör att spelföretaget i Sverige svarar för att den internationella samarbetspartnern uppfyller de tekniska krav som uppställs i 16 kap. spellagen och kraven i lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller likvärdiga krav som garanterar att motsvarande skydd mot penningtvätt och finansiering av terrorism uppnås. Detta innebär t.ex. att spelföretaget direkt eller via sin internationella samarbetspartner ska kunna identifiera spelkunder som spelar till spelföretagets spelpool.

Ett naturligt krav är också att den internationella samarbetspartnern har rätt att samarbeta internationellt. För att undvika ett kringgående av spellagen får heller inte denne tillhandahålla eller anordna spel som möjliggör deltagande från Sverige utan att ha licens för detta enligt spellagen.

Möjligheten till internationella samarbeten begränsas till licenser för statligt spel – med undantag för landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal och spel på värdeautomater – samt licenser för onlinespel eller vadhållning. Ett spelföretag med licens för allmännyttigt spel får således inte ingå sådana samarbeten. Till följd av den gynnade status som spel för allmännyttiga ändamål har enligt lagen (ensamrätt och skattefrihet) skulle en internationell expansion kunna ifrågasättas på EU-rättslig grund. Samma argumentation kan i viss mån användas i förhållande till Svenska Spel. Här är det emellertid främst fråga om pågående samarbeten och det saknas enligt utredningens förmenande anledning att inskränka bolagets rätt att ingå internationella samarbeten. Statens fortsatta roll på spelmarknaden behandlas för övrigt i kap. 26.

Enligt förslaget får internationellt samarbete ske med partners i ett annat EES-land. En mängd spelbolag har dock licenser i europeiska jurisdiktioner som inte hör till denna krets, t.ex. Isle of Man och Alderney. Samtidigt förekommer redan i dag samarbete med t.ex. USA gällande vadhållning på hästar. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör därför få meddela föreskrifter om att internationellt samarbete får ske också med organisationer och företag utanför EES samt om andra förutsättningar. Härvidlag är en ordning som innebär att regeringen delegerar till Spelmyndig-

heten att besluta om sådana undantag för varje licens mest rationell. På så sätt slipper myndigheten hålla listor på tillåtna jurisdiktioner uppdaterade i föreskriftsform och kravet på notifiering till EU bortfaller. Detta innebär stora tidsvinster.

Den närmare reglering rörande likviditet och internationella samarbeten i övrigt bör komma till uttryck i föreskrifter.

11.11 Särskilt om s.k. matchfixning

Uppgjorda matcher anses av många vara ett av de största hoten mot idrotten i dag. Problemet involverar ofta organiserade kriminella nätverk och har blivit en prioriterad fråga för offentliga myndigheter, idrottsrörelsen och brottsbekämpande organ över hela världen.

Utredningens direktiv framhåller att det är viktigt att vadhållning inom ramen för ett licenssystem inte skadar idrotten och att idrotten kan ha ett inflytande över vilka idrottsliga resultat som vadhållning ska tillåtas på. I direktiven nämns också Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott, som innefattar en mångsidig strategi för att ta itu med manipulation av resultat inom idrott.

Mot denna bakgrund ska utredaren enligt direktiven analysera hur de delar av den nu nämnda konventionen som berör vadhållningsverksamhet bör beaktas inom ramen för ett licenssystem. Utredaren ska vidare bedöma om andra åtgärder behöver vidtas för att motverka spelrelaterad matchfixning och lämna nödvändiga författningsförslag. Härutöver ska utredaren också analysera om det bör regleras i vilken utsträckning som idrottstävlingar får användas som spelobjekt.

Inledningsvis redogör utredningen för en bakgrund till problemet matchfixning där bl.a. tidigare rapporter på området, svenskt och internationellt samarbete och den nuvarande lagstiftning som kan aktualiseras på området finns. I bakgrundsdelen redogörs också översiktligt för Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott i de delar som har särskild relevans för vadhållningsverksamhet. Härfter redovisar utredningen sina överväganden och förslag.

11.12 Vad är matchfixning?

Innan man kan resonera om vilka åtgärder som behöver vidtas i fråga om ett problem är det en grundförutsättning att problemet definieras. I den gemensamma rapport²⁷ om uppgjorda matcher som Lotteriinspektionen arbetat fram med motsvarande myndigheter i Danmark, Norge och Finland används följande definition av uppgjorda matcher/matchfixning.

Manipulation av en idrottstävling, där involverade deltagare (idrottare, tränare, ledare, domare, etc.), för ekonomisk vinning, för sig själva eller andra, gör försök att påverka utgången av tävlingen eller enskilda händelser under tävlingen.

Det ska här observeras att definitionen kräver ekonomisk vinning för den involverade deltagaren eller för andra.

Interpols motsvarande definition är följande.

Improperly influencing the result or course of the game for advantage,

eller:

Att på ett otillbörligt sätt påverka resultatet eller utgången av en tävling för att skaffa sig en fördel.

I Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott används definitionen *manipulation av resultat inom idrott*. Definitionen innebär

... ett avsiktligt arrangemang, en avsiktlig handling eller en avsiktlig underlåtenhet som syftar till en oriktig ändring av resultatet eller förloppet av en idrottstävling för att avlägsna hela eller delar av den nämnda idrottstävlingens oförutsägbara natur i syfte att ge sig själv eller andra en otillbörlig fördel (artikel 3.4).

Såsom en definition av problemet uppgjorda matcher/matchfixning är, enligt Spellicensutredningens mening, Interpols och den definition som finns i Europarådets konvention att föredra. Detta eftersom dessa definitioner är mera öppna och även omfattar fall där motivet ekonomisk vinning saknas. Mot bakgrund av att regeringens direktiv avser spelrelaterad matchfixning, kan dock den nordiska defini-

²⁷ Match-fixing in the Nordic countries, dnr 13Li1098.

tionen sägas mer relevant eftersom denna kräver ett ekonomiskt motiv.

Utredningens överväganden och förslag i detta kapitel kommer att ta sikte på manipulation av idrottsresultat som berör vadhållningsverksamhet.

11.13 Varför manipulera matcher och andra idrottshändelser?

Vilka faktorer är då av betydelse för den som vill manipulera ett utfall i en match eller något annat evenemang? Liksom inom många andra områden är det möjligheterna som gör tjuven. Detta innebär att avsaknad av spårbarhet, låg regleringsgrad och brist på transparens är faktorer som intresserar den som vill manipulera ett utfall för egen ekonomisk vinning. Avståndet till spelobjektet har också viss betydelse eftersom sannolikheten för engagemang bortom det rent ekonomiska minskar i takt med att spelobjektet blir mer abstrakt. I exempelvis Hong Kong torde inte ett spel på en svensk idrottshändelse få motsvarande grad av engagemang som en spelhändelse med större geografisk närhet.

Enligt International Sports Federation (SportAccord) är de två största anledningarna till matchfixning att dels tjäna pengar, ofta i samband med vadhållning, dels nå framgångar för laget, för att exempelvis förhindra nerflyttning till en lägre serie. Enligt organisationen är risken för uppgjorda matcher större hos de lag som har låga löner och i de fall där klubben har svårigheter att betala ut lönerna.

Genom att exempelvis betala ett antal nyckelspelare i ett lag en summa pengar kan någon tjäna pengar genom att spela på ett speciellt resultat. I ett typiskt scenario spelar de inblandade sedan om stora summor i t.ex. Asien, både före och under matchen. Matchen spelas och spelbolagen kan se ett avvikande spelmönster, ett oväntat matchresultat. Vid en uppgjord match är det oftast någon som på något sätt är delaktig i matchen – spelare, domare eller liknande – som är involverad i försöken att påverka matchutgången.

Matchfixning kan vara ett problem inom mer eller mindre alla idrotter. Det behöver inte röra sig om en match utan kan vara ett sätt att påverka ett resultat eller liknande och förekommer i alla typer av idrotter. Det finns ofta ett starkt samband till spel. Att försöka

påverka matchutgången kan ha andra orsaker än att tjäna pengar (dessa fall behandlas inte närmare i denna utredning), men det finns oftast ett starkt samband mellan uppgjorda matcher och vadhållning. Idrotter som är vanliga i vadhållningssammanhang löper större risk att utsättas för uppgjorda resultat. Brå anför i sin rapport om matchfixning att det material som Brå bearbetat tyder på att det är fotboll i första hand och basket i andra hand som varit drabbade av manipulerade matcher i Sverige (se vidare i avsnitt 20.3.2).²⁸

11.14 Tidigare rapporter på området

11.14.1 Lotteriinspektionens uppdrag 2013

I regleringsbrevet för budgetåret 2013 fick Lotteriinspektionen i uppdrag att utreda förekomsten av spelrelaterade uppgjorda matcher och liknande företeelser i Sverige. I uppdraget ingick att kartlägga vilka åtgärder som aktörerna inom idrotten och på spelmarknaden har vidtagit för att upptäcka och förhindra sådana företeelser samt att bedöma hur effektiva dessa åtgärder har varit och behovet av framtida åtgärder. Lotteriinspektionen skulle också enligt uppdraget undersöka behovet av samarbete mellan aktörer ur en vidare krets. Bedömningarna skulle göras utifrån en analys av aktörernas ansvarsområden och med beaktande av idrottsrörelsens självständighet. Uppdraget skulle utföras efter samråd med Gymnastik- och idrottshögskolan (Centrum för idrottsforskning) och, avseende metodfrågor etc., Brottsförebyggande rådet (Brå). Lotteriinspektionen skulle också ge Riksidrottsförbundet (RF) tillfälle att lämna synpunkter. Arbetet skulle utföras med beaktande av de diskussioner som pågår inom Europeiska unionens institutioner och Europarådet och vad som anges i kommissionens meddelande En övergripande europeisk ram för onlinespel [KOM(2012596)].

Lotteriinspektionen redovisade sitt uppdrag i rapporten Uppgjorda matcher den 17 december 2013.²⁹ Rapporten sammanfattades enligt följande.

²⁸ Brå:s rapport 2015:18 Matchfixning, Manipulation av matcher och spelmarknad, s. 35.

²⁹ Uppgjorda matcher, Lotteriinspektionen, dnr 13Li871.

Den svenska hotbilden avseende uppgjorda matcher är inte känd i tillfredsställande utsträckning. Generellt sett är Sverige i stort behov av bättre kvantitativa skattningar av uppgjorda matchers och andra liknande företeasers former och omfattning, men även av vilka förbrott och vilka aktörer som kan kopplas till olika former av fusk och dylikt.

Dessvärre kvarstår den rådande osäkerheten även efter Lotteriinspektionens kartläggningsarbete. I rapporten behandlas några specifika områden där stora risker för uppgjorda matcher och fusk kan dölja sig, men där ytterligare information och fortsatt utredning är nödvändig.

Även om antalet misstänkta spelmönster är litet i förhållande till utbudet är det Lotteriinspektionens uppfattning att varje misstänkt fall medför dålig image för spelbolagen och idrotten samt leder till att allmänhetens förtroende för båda dessa intressen skadas.

Lotteriinspektionen föreslår att en nationell handlingsplan mot matchfixning antas. För att uppnå målsättningen bör denna innehålla följande komponenter:

- tillsättandet av en samarbetsgrupp med berörda intressenter för ökad kunskap/medvetenhet om uppgjorda matcher och andra idrotts-händelser samt för att utbyta information inom området,
- prioritering av arbetet med att ändra attityderna kring uppgjorda matcher och andra idrotts-händelser,
- ändamålsenlig övervakning och reglering av spelbolagen i detta hän-seende,
- förstärkning av idrottens regelverk i fråga om uppgjorda matcher och andra idrotts-händelser, och
- ökat svenskt deltagande i de internationella forum som bekämpar uppgjorda matcher och liknande företeelser.

Lotteriinspektionen föreslår också att lotterilagen (1994:1000) kompletteras med en bestämmelse som tydligt klargör att registrering av spelare får ske för att motverka manipulerade spel och för att skydda spelarna.

Lotteriinspektionen avser för egen del att göra en översyn av nu gällande villkor avseende incidentrapportering vilket bidrar till ökade möjligheter att följa upp misstänkta spel.

11.14.2 BRÅ:s rapport

Brottsförebyggande rådet (Brå) redovisade i september 2013 rapporten Matchfixning, Manipulation av matcher och spelmarknad.³⁰ Till grund för rapporten ligger en empirisk undersökning som skett i samband med Polisen, Åklagarmyndigheten, Lotteriinspektionen, Riksidrottsförbundet (RF), Svenska Fotbollförbundet (SvFF) och Svenska Spel. De tre sistnämnda finansierade projektet ekonomiskt. Syftet med rapporten var att få kännedom om hur uppgjorda matcher fungerar och vilka aktörer som medverkar. Brå sammanfattar sin rapport enligt följande.

Ämnet för den här rapporten är matchfixning, dvs. manipulation av matcher i syfte att göra vinster på spelmarknaden. Fenomenet har under senare år uppmärksammats alltmer av idrottsorganisationer, spelbranschen, rättsväsendet och media. Antalet misstänkta fall är fortfarande relativt litet, men konsekvenserna kan ändå vara allvarliga. Manipulerade matcher drabbar i första hand individuella lag och idrottare, men i det långa loppet kan de även drabba idrottsrörelsens trovärdighet, orsaka förluster för spelbolag och deras kunder samt bidra till minskat samhälleligt förtroende i allmänhet.

Studien bygger i huvudsak på en genomgång av rättsväsendets, Svenska Spels och Svenska Fotbollförbundets dokumentation av misstänkta fall av matchfixning samt intervjuer med sammanlagt 65 personer från berörda myndigheter, spelbolag och idrottsorganisationer. Fokus ligger på fotboll och basket, eftersom det är de idrotter som varit drabbade. Rapporten ger en första beskrivning av matchfixning i Sverige, men eftersom antalet misstänkta fall fortfarande är litet och informationen om dem många gånger är tunn, måste bilden troligen revideras i takt med att nya fall uppdagas.

Sex typer av initiativtagare

De initiativtagare till manipulerade matcher som återfinns i materialet har analytiskt delats in sex olika kategorier. Tre av dessa befinner sig inom idrotten, tre påverkar den utifrån. En sjunde typ, mot vilken det inte finns konkreta misstankar, men som förekommer i materialet på annat sätt, inkluderas också i resultatredovisningen. Gemensamt för initiativtagarna är att de manipulerar matcher för att göra vinster på spelmarknaden. Det finns inget som tyder på att det i Sverige manipuleras matcher av andra motiv, exempelvis idrottsliga.

Såvitt vi kan se är det vanligast att initiativet kommer från personer utanför idrotten. Den enklaste typen av extern initiativtagare kallas i rapporten för tillfällighetsfixare. Tillfällighetsfixaren manipulerar inte

³⁰ Rapport 2015:18.

matcher på något systematiskt sätt, utan utgår från tidigare bekantskap med idrottsutövare.

Merparten av misstänkta fall ingår dock i mer systematiska upplägg. De flesta av dessa upplägg faller under den kategori som vi kallar nationella matchfixarnätverk – grupperingar av kriminella som även bedriver annan brottslig verksamhet, exempelvis begår vapen- och narkotikabrott. De arbetar med ett utbrett och växande nätverk av olika typer av aktörer inom idrotten. Organisationsgraden är relativt låg, och verksamheten är i hög grad beroende av vilka kontakter och vems pengar som för tillfället kan mobiliseras i relation till uppkomna möjligheter på spelmarknaden.

Det tycks även finnas mer stabila och företagsliknande strukturer, som i rapporten kallas ekobrottsnätverk, som har förgreningar in i klubbledningar, och som systematiskt värvar korrupta spelare och fixar matcher. Matchfixning är en av flera olika typer av ekonomisk brottslighet som dessa aktörer ägnar sig åt. Pengar rör sig mellan verksamhetens olika delar, och det finns skäl att tro att intäkter från illegal verksamhet delvis finansierar dessa klubbars verksamhet i utbyte mot avkastning på spelmarknaden.

Även när det gäller initiativtagare inom idrotten finns en spännvidd från upplägg som är enkla och tillfälliga till sådana som kräver mer samordning och planering. Solofixaren är en person inom idrotten som både initierar och genomför manipulation av ett matchförlopp. Förutsättningen för denna typ av upplägg är att det finns vadslagning om matchhändelser som någorlunda enkelt kan påverkas av en enskild idrottare, ledare eller funktionär. I första hand handlar det om enskilda matchhändelser såsom hörnor eller kort i en fotbollsmatch, men det finns även situationer där de idrottsliga förutsättningarna är sådana att enskilda kan påverka slutresultatet.

I några fall tros idrottsliga aktörer ha gått samman för att manipulera matchresultat. Denna typ av initiativtagare kallas i rapporten för lagkamraterna. Genom samordningen möjliggörs större kontroll över matchförloppet, och därmed vadslagning baserad på högre grad av säkerhet och på de mer lukrativa spelobjekt som är kopplade till slutresultat. Det framstår som troligt att den typiska formen för detta utgår från den ofta täta gemenskap som laget utgör, men det finns även lösa indikationer på att grupper av idrottsutövare samarbetar över laggränser.

Det finns också exempel på att påverkan har initierats och kontrollerats av personer i lagledningen – den korrupta ledningen. Det handlar om exempelvis tränare eller sportchefer, som enskilt eller tillsammans utnyttjar sin ställning för att iscensätta manipulerade matcher. Ledare har möjlighet att påverka laguppställning, rekrytering eller andra förutsättningar för lagets prestation samt använda sin makt över exempelvis löner, kontrakt och uttagningar för att övertyga idrottsutövare om att underprestera.

Hur matcherna manipuleras

De flesta misstänkta fall av manipulerade matcher återfinns inom fotboll, från Superettan ner till division 3. Misstankar riktade mot matcher i basketens högsta serie, Basketligan, har också förekommit.

Förutsättningarna för olika funktioner att påverka resultat eller matchförlopp ser olika ut i olika sporter, vilket kan förklara de olika mönstren inom fotboll och basket. När det gäller fotboll är målvakter och försvarsspelare mest förekommande, inte sällan i kombination med varandra. I basketen är det istället uteslutande domare som tros ha manipulerat matcher.

Ett viktigt led i denna brottstyp är rekrytering av idrottsutövare eller funktionärer med inflytande över vad som händer på planen. Studien visar att olika initiativtagare har delvis olika förutsättningar för att rekrytera inom idrotten. Medan lagkamrater och tillfällighetsfixare ofta utgår från existerande relationer, arbetar nationella matchfixarnätverk mer aktivt med nyrekrytering. Den korrupta ledningen och ekobrottsnätverk använder inflytande över klubbar och deras ekonomi för att värva korrupta spelare eller sätta dem under ekonomisk press.

Rekryteringmetoderna som finns representerade i materialet sträcker sig från vänskapskorruption och mutor till utpressning, hot och, i extremfall, även våld. Användning av mellanhänder som utnyttjar tidigare bekantskap eller gemensamma faktorer är vanligt förekommande. Relationen inleds ofta med en trevande fråga om att hjälpa till med ”en liten sak”, men övergår snabbt till att innefatta utpressning och hot.

Materialet visar också på ett antal faktorer som gör idrottsaktörer särskilt intressanta eller mottagliga för påtryckningar, såsom kriminella kopplingar eller ekonomiska bekymmer. Intervjuer med spelare visar också hur idrottsliga organisationskulturer kan vara sårbara för korruption.

Spelformer, insatser och vinster

Matchfixare utnyttjar den uppsjö av spelbolag, spelobjekt och spelformer som idag finns att tillgå för att maximera vinster och minimera upptäcktsrisk. Vid de flesta misstänkta svenska matcher har avvikande spel registrerats på den svenska och/eller den europeiska och asiatiska marknaden. Det är också vanligt att man kombinerar insatser före och under match, spelar parallellt på olika typer av matchhändelser samt spelar på kombinationer av manipulerade och vanliga matcher.

Även i den ekonomiska delen av brottsligheten använder sig matchfixare i många fall av hjälpfunktioner: långgivare, personer med spelkonton och personer som placerar insatser eller tar ut vinster. De mest organiserade initiativtagarna tros också utnyttja kontakter utomlands med ingångar på den asiatiska spelmarknaden.

Förebyggande förslag

De förslag på brottsförebyggande strategier som presenteras riktar sig främst till idrottsrörelsen, spelmarknaden och rättväsendet, men i några fall även till politiker och beslutsfattare. Tre övergripande målsättningar genomsyrar förslagen: att understödja, upprätthålla och underhålla idrottsrörelsens integritet; att försvåra matchfixning genom att minska tillfällesstrukturer och öka risken för upptäckt; att motverka sårbarhetsfaktorer inom idrott och spelmarknad.

För idrottsrörelsen handlar det i första hand om att fördjupa och effektivisera sitt informationsarbete samt att skapa incitament och strukturer för att rapportera misstankar och medverka i utredningar. Brå förordar även att strategier för att stärka föreningarnas integritet och motverka misskötsel och korruption tas fram och att bevakning av matcher utvecklas och effektiviseras.

Förslagen för det förebyggande arbetet som tar sikte på spelmarknaden är delvis riktade till beslutsfattare. Brå menar att man inom ramarna för en reviderad lotterilag eller genom dialog mellan spelbolag kan se över möjligheterna att inskränka vadslagning till matcher på professionell nivå med tydligt tävlingsmoment samt att reducera utbudet av spelbara matchhändelser. Till spelmarknaden riktas även förslag om samordning av oddsbevakningen.

Även rättsväsendets arbete kan effektiviseras. Brå efterlyser bl.a. ett vidgat fokus i brottsutredningarna och väcker också frågan om huruvida en straffrättslig översyn på området möjligen vore befogad.

11.14.3 Korta slutsatser av innehållet i rapporterna

Utredningen kan konstatera att det av ovanstående rapporter framgår att det finns ett matchfixningsproblem som är till skada för såväl sporten som vadhållningsverksamhet på sport.

I båda rapporterna väcks frågan om det finns skäl att se över den straffrättsliga regleringen på området. Några sådana förslag redovisas i avsnitt 24.9.

11.15 Internationellt arbete mot matchfixning

Under de senaste åren har problemet med uppgjorda matcher, särskilt sådana som är kopplade till vadhållning på sport, blivit en alltmer uppmärksam fråga. I Europa har frågan stor aktualitet och den diskuteras ofta inom EU:s olika institutioner. Både Fédération Internationale de Football Associations (FIFA) och Internationella olympiska kommittén (IOK) har uttryckt oro över uppgjorda idrotts-

evenemang och IOK har uppfattningen att problemet kan vara större än dopning.

I EU-kommissionens meddelande "Utveckling av idrottens europeiska dimension" från 2011 fastställs uttryckligen att uppgjorda matcher är ett hot mot idrottens etik och integritet. Problemet med uppgjorda matcher behandlades också i EU-kommissionens grönbok om onlinespel 2011.

Europaparlamentet antog en skriftlig förklaring om korruptionsbekämpning i europeisk idrott i juni 2011 och en resolution om utveckling av idrottens europeiska dimension i februari 2012. I båda dessa skrivelser efterlystes mer internationellt samarbete för att bekämpa uppgjorda matcher.

I november 2011 antog Europeiska unionens råd slutsatser om bekämpande av uppgjorda matcher, där kommissionen, medlemsstaterna och icke-statliga intressenter uppmanades att samarbeta och vidta åtgärder på olika nivåer för att förbättra hur uppgjorda matcher hanteras inom EU.

IOK lanserade i mars 2011 en arbetsgrupp bestående av företrädare från idrottsrörelsen, offentliga myndigheter, internationella organisationer och spelbolag som skulle föreslå tillvägagångssätt för att bekämpa oriktig och olaglig vadhållning på idrott och lägga fram en plan för uppföljningsåtgärder. En sådan plan antogs i Lausanne i februari 2012.

Europarådet har beslutat Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott, se bilaga 10. Konventionen innefattar en mångsidig strategi för att ta itu med manipulation av resultat inom idrott och har utarbetats för att stärka det internationella samarbetet mot uppgjorda matcher. Utredningen gör en översiktlig redovisning av innehållet i konventionen som berör vadhållningsverksamhet i nästföljande avsnitt.

11.15.1 Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott

För att möta utmaningarna med uppgjorda matcher uppmanade Europarådet parter i den europeiska kulturkonventionen under sommaren 2012 att inleda förhandlingar om Europarådets konvention mot manipulation av resultat inom idrott. Konventionen öppnades för undertecknande den 18 september 2014 vid Europarådets kon-

ferens för ministrar med ansvar för idrott. Sedan dess har ett antal parter undertecknat den,³¹ däribland vissa av EU:s medlemsstater. EU-kommissionen har föreslagit Europeiska unionens råd att besluta om undertecknande, på EU:s vägnar, av konventionen. Konventionen träder i kraft när fem av de länder som skrivit under konventionen även har ratificerat den. Två länder, Norge och Portugal, har ratificerat konventionen. Konventionen är också öppen för icke-europeiska länder. Sverige har ännu inte undertecknat den, men regeringen har uttalat sig positivt inställd till Sveriges anslutning till konventionen.³²

Konventionen har utarbetats för att stärka det internationella samarbetet mot uppgjorda matcher. De länder som skriver under för binder sig att bl.a. anpassa sin lagstiftning, skapa ett rapportssystem och se till att landets idrottsorganisationer arbetar för att förebygga problemet med uppgjorda matcher.

Syftet med konventionen är att bekämpa manipulation av resultat inom idrott för att skydda idrottens integritet och etik i enlighet med principen om idrottens oberoende (artikel 1.1). Ett huvudsakligt mål med konventionen är att förebygga, upptäcka och sanktionera nationell eller gränsöverskridande manipulation av nationella och internationella idrottstävlingar. Vidare är ett huvudsakligt mål att främja nationellt och internationellt samarbete för att bekämpa manipulation av nationella och internationella idrottstävlingar, mellan berörda offentliga myndigheter samt med organisationer som är delaktiga i idrott och vadhållning inom idrott (artikel 1.2).

I artikel 3 förklaras vissa definitioner som används i konventionen. Som nämnts i avsnitt 11.12 används definitionen *manipulation av resultat inom idrott* med innebörden ett avsiktligt arrangemang, en avsiktlig handling eller en avsiktlig underlåtenhet som syftar till en oriktig ändring av resultatet eller förloppet av en idrottstävling för att avlägsna hela eller delar av den nämnda idrottstävlingens oförutsägbara natur i syfte att ge sig själv eller andra en otillbörlig fördel. Definitionen *vadhållning inom idrott* används också i konventionen. Med definitionen menas varje insats med penningvärde i förhoppning om att erhålla ett pris med penningvärde, som är beroende av

³¹ 27 länder i december 2016.

³² Faktapromemoria 2014/15:FPM26, Undertecknande av Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott, s. 3.

en framtida och osäker händelse som har samband med en idrotts-tävling.

Varje part som ratificerar konventionen åtar sig, som nämnts, att vidta vissa förebyggande och andra åtgärder mot manipulation av resultat inom idrott. Varje part ska samordna policyn och insatserna hos samtliga offentliga myndigheter som berörs av kampen mot manipulation av resultat inom idrott. Parterna ska inom sin jurisdiktion uppmuntra till samarbete mellan idrottsorganisationer, organisationer av idrottstävlingar och vadhållningsaktörer inom idrott i kampen. Där det är lämpligt ska dessa parter anförtros att genomföra relevanta bestämmelser i konventionen. Detta framgår av artikel 4.

I artikel 9 anges att varje part ska utse en eller flera ansvariga myndigheter som inom den partens rättsordning anförtros uppgiften att genomföra bestämmelserna om vadhållning inom idrott och tillämpa relevanta åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom idrott med avseende på vadhållning. Artikeln omfattar olika åtagande där så är lämpligt. Bland annat anges informationsutbyte med andra relevanta myndigheter eller en nationell plattform. Också begränsning av vadhållning inom idrott anges. En sådan begränsning ska enligt konventionen ske efter samråd med de nationella idrottsorganisationerna och vadhållningsaktörerna inom idrott där särskilt idrottstävlingar som är avsedda för personer under 18 år eller idrotts-tävlingar där de organisatoriska villkoren och/eller utmaningarna i idrottshänseende är otillräckligt reglerade utesluts. Artikeln omfattar också tillhandahållande på förhand av information om typ av, och syften, med vadhållningsprodukter till organisationer av idrottstävlingar. Informationen ska användas till stöd för organisationernas ansträngningar att identifiera och hantera risker för manipulation inom deras tävling. I artikeln anges vidare systematisk användning av betalningsmedel som medger att penningflöden över ett visst tröskelvärde kan spåras, särskilt när det gäller avsändare, mottagare och belopp. Slutligen anges avbrytande av vadhållning i enlighet med nationell lag i tävlingar för vilka en lämplig varning har utfärdats.

I konventionen avses med otillbörlig vadhållning varje vadhållningsverksamhet som strider mot vanliga eller förväntade mönster på marknaden i fråga eller som avser vadhållning vid idrottstävlingar som kännetecknas av ovanliga förlopp. Ett annat begrepp är miss-tänkt vadhållning inom idrott med vilket ska förstås varje vadhållningsverksamhet som, enligt tillförlitlig och konsekvent bevisning,

förefaller vara knuten till manipulation av den idrottstävling för vilken den erbjuds (se artikel 3.5). I artikel 10 anges att varje part ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att ålägga vadhållningsaktörer inom idrott att utan dröjsmål rapportera otillbörlig eller misstänkt vadhållning. Rapportering ska ske till regleringsmyndigheten på vadhållningsområdet, den eller de andra ansvariga myndigheterna eller till den nationella plattformen.

Artikel 11 berör bekämpande av olaglig vadhållning inom idrott. Med olaglig vadhållning inom idrott avses enligt konventionen varje vadhållningsverksamhet inom idrott vars typ eller aktör inte är tillåten enligt tillämplig lag inom den jurisdiktion där konsumenten befinner sig (artikel 3.5.a). I artikel 11 anges att varje part ska, i syfte att bekämpa manipulation av resultat inom idrott, undersöka de lämpligaste medlen för att bekämpa aktörer som ägnar sig åt olaglig vadhållning inom idrott. I artikeln ges exempel på sådana åtgärder som varje part ska överväga att vidta i enlighet med tillämplig lag inom relevant jurisdiktion. Här nämns att utestänga eller direkt eller indirekt begränsa tillgången till aktörer som tillhandahåller olaglig vadhållning inom idrott på avstånd och att utestänga aktörer som tillhandahåller sådan olaglig landbaserad vadhållning inom partens jurisdiktion (artikel 11.1.a). Även åtgärder som att blockera penningflöden mellan aktörer, som tillhandahåller olaglig vadhållning inom idrott, och konsumenter och att förbjuda aktörer som tillhandahåller olaglig vadhållning inom idrott att göra reklam nämns (artikel 11.1.b och c).

I konventionen anges också att varje part ska upprätta en nationell plattform som arbetar mot och skapar en effektiv bekämpning av manipulering av idrottstävlingar (artikel 13). Plattformen ska stärka samordningen av arbetet på detta område, vilket lägger grunden för mer riktade åtgärder och ska se till att alla berörda parter kan utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Det ska finnas en tydlig rollfördelning mellan den nationella plattformen och de parter som för närvarande har ett ansvar i kampen mot manipulering av idrottstävlingar. Den nationella plattformen ska se till att Sverige uppfyller sina skyldigheter som avtalsslutande part (genom EU). Av artikeln framgår att den nationella plattformen, enligt nationell lagstiftning, bl.a. ska fungera som ett informationsnav. Plattformen ska samla in och sprida information som är relevant för kampen mot manipulering av idrottstävlingar till relevanta organisationer och myndigheter.

En annan uppgift för plattformen är att samordna kampen mot manipulering av idrottstävlingar genom att samla in, centralisera och analysera information om misstänkt matchfixning avseende idrottstävlingar som äger rum på Sveriges territorium och, i förekommande fall, utfärda varningar till andra konventionsstater. Plattformen ska även kunna överföra information om eventuella överträdelser av lagar eller idrottens regelverk som avses i konventionen till offentliga myndigheter eller till idrottsorganisationerna och/eller anordnare av sportspel. Slutligen ska plattformen samarbeta med alla organisationer och relevanta myndigheter på nationell och internationell nivå, inklusive andra staters nationella plattformar.

Konventionen innefattar som framgått en del åtgärder som rör informationsutbyte. Artikel 14 berör skyddet av sådana personuppgifter. Där sägs bl.a. att varje part ska säkerställa att utbyte av uppgifter för de ändamål som avses i konventionen inte går utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det angivna syftet med utbytet (artikel 14.3).

I kapitel IV behandlas materiell straffrätt och samarbete avseende brottsbekämpning. I kapitlet återfinns artikel 15 som anger att varje part ska säkerställa att dess nationella lagstiftning medger att ålägga straffrättsliga påföljder för manipulation av resultat inom idrott när det sker med användning av antingen tvång, korruption eller bedrägeri, såsom detta definieras i dess nationella lagstiftning. Det kan noteras att artikeln inte ställer upp något krav på att det ska vara fråga om manipulation av resultat inom idrott i samband med vadhållningsverksamhet. Övriga kapitel i konventionen gäller bl.a. straffrättsliga förfaranden, sanktioner och internationellt samarbete i rättsliga och andra frågor.

11.15.2 Branschens samverkan på europeisk nivå

Den europeiska spelbranschen ser allvarligt på förekomsten av uppgjorda matcher och har sett behovet av ett internationellt samarbete. Detta sker i dag bl.a. genom organisationerna European Sports Security Association (ESSA) och The European Lotteries (EL).

Den ideella organisationen ESSA bildades år 2005 av ett antal privata onlinespelbolag för att skydda sporten från korruption. Vid den tiden var matchfixningsskandalen som kallades "Hoyzer-affären"

aktuell; en tysk fotbollsdomare dömdes för att ha påverkat resultatet i ett antal fotbollsmatcher.

ESSA:s medlemmar arbetar med ett så kallat Early Warning System för att identifiera och upptäcka misstänkta spelmönster och insiderinformation. Detta görs med hjälp av avancerad riskbedömning och säkerhetssystem. Systemet håller även reda på vem som satsar på vad och från vilken IP-adress det spelas m.m. Denna information kan sedan, vid behov, kommuniceras till berörda rättsvårdande myndigheter och idrottsorganisationer. ESSA har skrivit samarbetsavtal, Memorandum of Understanding, med omkring 20 internationella och nationella sportorganisationer.

Enligt ESSA larmade dess medlemmar om 230 fall av misstänkta spelmönster under år 2015. Efter vidare utredning av ESSA sjönk antalet ifrågasatta fall till 93 stycken. Dessa rapporterades till berörda sportorganisationer och myndigheter. Under år 2016 har 130 fall av misstänkta vadslagningsmönster redovisats till relevanta myndigheter via ESSA. Av dessa fall har 103 identifierats i tennis, 16 i fotboll och 4 i volleyboll. Ur geografiskt perspektiv, identifierades 25 fall i Asien, 71 i Europa, 12 i Afrika, 14 i Sydamerika och 7 i Nordamerika.

EL startade 2005 ett system som ger möjlighet att utbyta information om misstänkta spel på sportevenemang med UEFA, FIFA, IOK och andra relevanta organisationer. Systemet kallas European Lotteries Monitoring System, i fortsättningen kallat ELMS.

EL:s medlemmar har antagit resolutionen ”Allmän ordning och idrottens integritet”, där EL förbinder sig att arbeta för ett stort antal konkreta åtgärder inom detta område såsom att:

- Expandera ELMS till ett globalt övervakningssystem för sportspel som inkluderar medlemmar i World Lottery Association (WLA).
- Främja idén om att inrätta en internationell myndighet för idrottens integritet.
- Främja idén om en obligatorisk ”solidaritets- och integritetsavgift” från alla spelbolag för att stödja åtgärder som behövs för att bekämpa manipulationer av idrottsevenemang.
- Marknadsföra en effektiv lagstiftning som motverkar penningtvätt i samband med vadhållning.

- Uppmana tillsynsmyndigheter att fortsätta att begränsa/förbjuda vissa typer av vadhållning som utgör en stor risk för integriteten i idrottstävlingar och att sätta gränser för vinståterbetalningen.

När det i övrigt gäller branschorganisationer och frågan om vilka åtgärder som ska vidtas för att minska riskerna för uppgjorda matcher kan det noteras att åsikterna går isär mellan de olika organisationerna. Denna diskrepans beror bl.a. på att det är svårt att bestämma vilken typ av vadhållning som eventuellt ska förbjudas och varför. Vissa anser att detta sannolikt görs bäst i samarbete mellan länder. Andra anser att detta bör regleras på nationell nivå. De argument som talar för ett internationellt samarbete är att de som arrangerar de uppgjorda matcherna kommer från olika länder. Härtill kommer att många aktörer erbjuder spel på matcher utanför det land där de innehar en licens. Myndigheterna i licenslandet kommer därför i många fall inte att ha någon möjlighet att utöva tillsyn över hela kedjan av inblandade med mindre än att ett omfattande informationsutbyte äger rum.

11.16 De svenska spelbolagens åtgärder

Svenska Spel har i dag krav på registrerat spel vid vadhållning på sport. Det finns även en insatsbegränsning på 500 kronor vid enkelspel på Oddset. Dessutom får spelaren lägga maximalt två vad per spelobjekt. Vid Oddset Lången och Oddset Mixen begränsas insatsen så att den förväntade vinsten inte får överstiga 300 000 kronor. Vid vinstutlämning på över 1 000 kronor måste spelaren legitimeras sig.

I enlighet med Svenska Spels programförklaring erbjuds endast spelobjekt kopplat till matchresultat. Det erbjuds inte spel på ligor och matcher som ses som osäkra.

I Svenska Spels utbildning av nya ombud har nyligen införts ett avsnitt som tar upp problemet med uppgjorda matcher. Där behandlas bl.a. hur ombuden kan känna igen typiska tecken på matchfixning.

ATG, som hanterar vadhållningen på trav- och galopp, gör kontroller av spelmönster i loppet. Givetvis går det inte att garantera att alla körsvenner alltid kör för bästa möjliga placering, men skulle det uppdagas att så inte är fallet, väntar hårda bestraffningar.

För att hantera hotet om matchfixning eller uppgjorda lopp använder ATG sig av såväl automatiserade som manuella rutiner. Det automatiserade systemet benämnt EWS (Early Warning System) syftar till att varna vid avvikande beteenden och transaktioner i ombuds- och internetkanalen samt hos internationella partners. Systemet är konstruerat så att modeller, efter specifikationer gällande gränsvärde och variabler, larmar för olika händelser. Vid behov kan nya modeller snabbt upprättas. Övervakning av inkomna larmrapporter sker i realtid. Vid misstanke om oegentligheter eller regelbrott prioriteras ärendet och åtgärder vidtas.

I stort sett samtliga lopp TV-bevakas och i arkivet sparas samtliga lopp i 13 månader. Vid de större tävlingarna (V75 och V86) finns på travbanorna alltid en s.k. riksdomare som övervakar måldomare och måldomarnämnden.

En annan åtgärd som ATG har vidtagit för att minimera risken för uppgjorda lopp är att bolaget, trots att det har regeringens tillstånd, inte har spelformen ”head-to-head” (när man satsar på vilka av två hästar som först kommer i mål, eller placerar sig bäst i loppet) eftersom det är en spelform som kan locka till manipulation av utgången.

11.17 Idrottens åtgärder

Sedan Lotteriinspektion publicerade sin rapport Uppgjorda matcher i december 2013 har ett flertal idrottsförbund infört eller uppdaterat sina integritetsbestämmelser. RF, Ettanfotboll och SvFF har tagit ett gemensamt krafttag i kampen mot matchfixning. Under år 2016 besöktes samtliga 28 föreningar i herrarnas division 1 norra och södra och utbildades av RF:s samordnare mot matchfixning. Under vintern 2016/2017 har RF:s samordnare också träffat samtliga 14 klubbar i bandyns elitserie.

I kampen mot matchfixning har RF tagit fram en policy – som ska fungera som en vägledning för specialidrottsförbunden – underlag för generella tävlingsbestämmelser, avtalsskrivningar för spelare och domare och en checklista vid misstanke om spelfusk. Materialet är framtaget för att underlätta det förebyggande arbetet och öka kunskapen om uppgjorda matcher och spelfusk.

Under år 2015 antog RF ett ”antimatchfixingreglemente” benämnt Idrottens reglemente om otillåten vadhållning samt manipulation av idrottslig verksamhet. Detta reglemente fastställdes av RF-stämman den 30 maj 2015 och började gälla fr.o.m. den 1 juni 2015. Alla juridiska och fysiska personer som nämns i 14 kap. 1 § RF:s stadgar omfattas av detta reglemente. Införandet av reglementet innebär bl.a. en skärpning av straffet för matchfixare till att nu medföra avstängning från all idrottslig verksamhet i lägst ett och högst tio år. Likt nuvarande antidopingreglemente kommer ”antimatchfixingreglementet” ligga vid sidan av RF:s stadgar och specialidrottsförbundens tävlingsregler, men ändå gälla generellt för idrotten i Sverige.

11.18 Effekterna av Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska ansvara för en nationell plattform mot spelrelaterad matchfixning.

Om Spelmyndigheten får kännedom om avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning får myndigheten genom villkorsgivning förbjuda vadhållning på berörda spelobjekt. Detsamma gäller om Spelmyndigheten finner att ett vadhållningserbjudande skulle vara ur allmän synpunkt olämpligt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot viss vadhållning och om andra relevanta åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning.

Utredningens bedömning: Även om Sverige inte ansluter sig till Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott bör Sverige leva upp till konventionens innehåll.

Den nationella plattformen bör ha följande prioriteringar till grund för sitt arbete:

- informationsinhämtning,
- bidra till att avvärja och upptäcka fall av manipulering av sportändelser,

- vidarebefordra information om eventuella överträdelser av lagar och förordningar och
- göra strategiska hotbedömningar.

Regeringen bör meddela föreskrifter om förbud mot viss vadhållning, medan Spelmyndigheten bör meddela föreskrifter om andra relevanta åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning.

Europeiska kommissionen har föreslagit rådet att på Europeiska unionens vägnar underteckna Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott. Enligt kommissionen följer det av konventionens sammanflätande natur och det faktum att den innefattar befogenheter som kan vara exklusiva för EU och befogenheter som inte beviljats EU, att det inte är möjligt för EU eller medlemsstaterna att ingå konventionen isolerat. Den svenska regeringen har uttalat att regeringen delar kommissionens bedömning att konventionen kan vara ett effektivt instrument i kampen mot uppgjorda matcher. Regeringen är därför positivt inställd till förslaget vilket även innebär att regeringen är positivt inställd också till Sveriges anslutning till konventionen (2014/15:FPM26).

Konventionen tar sikte på manipulation av resultat inom idrott som både berör och inte berör vadhållningsverksamhet, medan utredningens uppdrag är inriktat på sådan matchfixning som berör vadhållningsverksamhet. Enligt utredningens uppfattning kan dock konventionen i sin helhet vara ett medel för att komma till rätta med manipulerade idrottsresultat som har samband med vadhållningsverksamhet. Sverige bör därför enligt utredningen vidare överväga att ansluta sig till konventionen när detta bedöms görligt. I det följande redogör utredningen för en analys och förslag med anledning av innehållet i konventionen som särskilt berör vadhållningsverksamhet. Det bör påpekas att även om konventionen tar sikte på manipulation av resultat inom idrott så anser utredningen att samma principer bör gälla för inte bara idrott utan för all sport.

11.18.1 Ansvarig myndighet för frågor om spelrelaterad matchfixning

Utredningen konstaterar att det är svårt att följa upp och mäta hur effektiva åtgärderna mot matchfixning är. Idrottens och spelbolagens åtgärder är lovvärda men reglerar dock enbart ena sidan av problemet – sporten eller spelet. Idrottens sanktioner gäller inte den som står utanför idrotten och spelordnarnas regelverk förhindrar inte idrotten att spela. Det regelverk som införs, för att förebygga matchfixning, måste omfatta alla inblandade oavsett om dessa verkar inom eller utanför idrotten.

Varken Lotteriinspektionen eller någon annan myndighet har i dag ett direkt uppdrag att övervaka matchfixning. Lotteriinspektionen har dock, som ett led i sin tillsynsverksamhet, krävt av Svenska Spel och ATG att de ska informera myndigheten om onormala spelmonster. Mot bakgrund av det stora utbudet av spelbara objekt är det realistiskt, både ur bemannings- och ekonomisk synpunkt, att tillsynsmyndigheten skulle ha en egen övervakning avseende spelmonster för alla spelobjekt. Detta särskilt om ett framtida licenssystem t.ex. medför ett 50-tal spelföretag som alla erbjuder sportspel. Det normala i Europa är även att spelföretagen informerar tillsynsmyndigheten om de upptäcker avvikande spelmonster. Spelföretagen ska därför vara skyldiga att omgående rapportera om avvikande spelmonster och misstankar om matchfixning till Spelmyndigheten. Detta bör framgå av Spelmyndighetens föreskrifter.

Oavsett om EU ratificerar Europarådets konvention om manipulation av idrottstävlingar föreslår utredningen att en nationell plattform inrättas med uppdrag enligt ovan. Utredningen har föreslagit ovan att den nya Spelmyndigheten bör ansvara för tillsynen av spelrelaterad matchfixning. Det är mot denna bakgrund lämpligt att Spelmyndigheten också har det övergripande ansvaret för den nationella plattformen. Denna uppfattning delas även av RF, SvFF, Svenska Basketbollförbundet och Svenska Spel.³³

Spelmyndigheten ska därutöver enligt utredningen vara den myndighet som anförtros uppgiften att vidta andra relevanta åtgärder för att bekämpa manipulation inom sport avseende på vadhållning.

³³ Skrivelse inkommen till Spellicensutredningen den 31 maj 2016.

En sådan relevant åtgärd bör vara att Spelmyndigheten kan besluta om att en vadhållning ska avbrytas vid misstankar om matchfixning.

11.18.2 Nationell plattform

För närvarande träffas Lotteriinspektionen, polis, åklagare, berörda departement, representanter för idrotten och Svenska Spel regelbundet i ett forum där matchfixningsfrågor diskuteras. Huvudman för detta forum är RF. Forumet kan ses som en informell nationell plattform för arbetet mot matchfixning.

Av den redovisning av konventionen som ges i avsnitt 11.15.1 framgår att den lösning som Sverige för närvarande valt inte når upp till kraven i konventionen.

I linje med de skyldigheter som anges i konventionen finns det enligt utredningens mening ett nationellt behov av att öka insatserna för att bekämpa manipulering av idrottstävlingar i Sverige. En nationell plattform skulle bidra till att minska riskerna för matchfixning i samband med vadhållningsverksamhet.

Liksom i dag bör representanter för idrotten vara en viktig partner för den nationella plattformen. Sporten har en betydelsefull roll i det förebyggande arbetet och när det gäller att utveckla och upprätthålla tydliga regler på området. Sporten kan också bidra med aktuell information.

Som ett led i den internationella kampen mot matchfixning m.m. har EU-kommissionen finansierat ett projekt som leds av det franska institutet för internationella och strategiska frågor (The French Institute for International and Strategic Affairs, IRIS). Projektet heter PreCrimBet EU Programme och löper under perioden den 1 januari 2016 t.o.m. den 30 juni 2017. Projektet ska förebygga brottsligheten och riskerna i samband med vadhållning på sport. IRIS har i november 2016 publicerat rapporten "Preventing criminal risks linked to the sports betting market". Rapporten avslutar den första etappen av projektet.

Rapporten kombinerar en analys av nutida kriminellt beteende i samband med utvecklingen av sportspel på marknaden på global nivå. Detta i syfte att identifiera sårbarheter i regleringen och skyddet av sportspel från hot om kriminell infiltration, penningtvätt, illegala spel, cyberbrott eller matchfixning. Rapporten föreslår en riskbedöm-

ning av EU:s vadhållningsmarknader, liksom 14 rekommendationer för nationella och europeiska myndigheter för att förhindra att vadhållning på sport används i brottsligt syfte. Resultaten kommer att behandlas i de nationella seminarier som IRIS kommer att samordna i 12 EU-länder fram till maj 2017. Lotteriinspektion är värd för ett sådant seminarium i april 2017.

I rapporten slår IRIS fast att kampen mot illegal vadslagning kräver både medvetenhet, en tydlig rättslig ram och tekniska verktyg. För att åstadkomma detta ger IRIS i rapporten följande rekommendationer till medlemsstaterna.

Medlemsstaterna bör

1. *Genomföra en rad åtgärder för att bekämpa illegal vadslagning på nationell nivå.*

Detta bör ske genom att upprätta en ”svart” lista över illegala vadslagningsoperatörer, med internetnamn och adresser till alla identifierade webbplatser som saknar tillstånd i jurisdiktionen. Detta är en nödvändig förutsättning innan man vidtar åtgärder för att blockera olagliga operatörer.

Medlemsstaten bör skicka officiella varningar. Den franska tillsynsmyndigheten, ARJEL, skickar varningar till illegala operatörer och uppmanar dem att själva agera. Enligt ARJEL, agerar 95 procent av mottagarna.

Medlemsstaten bör vidta lagstiftningsåtgärder som direkt eller indirekt begränsar tillgången till illegala vadhållningsoperatörer och som ger tillgång till höga nivåer av sanktioner vid bristande efterlevnad av lagstiftningen.

2. *Minska möjligheterna till s.k. gråzoner.*

För att minska möjligheterna till s.k. gråzoner föreslås bl.a. att medlemsstaterna antar en klar definition av illegal vadslagning och ökar medvetenheten av existensen av de s.k. gråzonerna.

3. *Skapa internationell medvetenhet och samarbete kring illegal spelverksamhet.*

Genom att bl.a. anordna seminarier och etablera en organisation för att samla information om illegal vadslagning på internationell nivå.

4. *Stödja och främja Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott.*

På nationell nivå är det viktigt att stater som söker att bevara idrottens integritet skriver under och ratificerar Europarådets konvention utan dröjsmål.

5. *Utveckla transnationellt samarbete genom ett särskilt ramverk vars räckvidd går utöver det som följer av Europarådets konvention.*

6. *Utveckla nya sätt att finansiera arbetet kring nationell och internationell integritet inom idrotten genom vadhallning på sport.*

7. *Utveckla en god kunskap om speloperatörer och tvinga dem att vara öppna om sina aktieägare och ledningar.*

8. *Anpassa vadhallningsmarknaden på sport för att hantera risker förknippade med penningtvätt.*

9. *Förbättra förfarandena för att identifiera kunder (och vinnare) hos speloperatörer mot bakgrund av de skyldigheter som anges i EU:s fjärde penningtvättsdirektiv.*

10. *Säkerställa fullständigt genomförande av det fjärde penningtvättsdirektivet och uppmuntra nationella tillsynsmyndigheter (vadhallning och penningtvätt) att vara mer samarbetsvilliga och öppna i frågan.*

11. *Kontrollera vadhallningsoperatörer för att säkerställa efterlevnaden av alla vadhallningsbestämmelser.*

12. *Stärka vissa av de förslag som anges här.*

13. *Inkludera krav i licensvillkoren för bookmakers (och oddssättare).*

14. *Inkludera vadhallning i de globala strategierna för idrottsorganisationer med fokus på bl.a. inrättande av en tydlig ståndpunkt när det gäller olaglig vadhallning innebärande ingen acceptans av s.k. gråzoner.*

IRIS drar i rapporten följande slutsats. Alla medlemsstater, oaktat regleringsmodell, är berörda av kriminella risker i samband med vadhallning på sport. Eftersom EU:s medlemsstater har en mängd olika regelverk för vadslagning, ser även de kriminella riskerna kopplade till vadslagning olika ut. Mot bakgrund av detta är det inte möjligt

att presentera en viss nationell modell som är ”bäst” och försöka införa den i andra länder. Men lagstiftning och verktyg kan främjas genom att öka medvetenheten och kunskapen om det faktum att lösningar på problemet faktiskt existerar. Nationella myndigheter kan få inspiration från annat håll som kan hjälpa dem att anpassa befintliga lösningar på sina egna prioriteringar, intressen och sammanhang.

Oavsett vilket regelverk som införs när det gäller vadslagning är de viktigaste knypunkterna för brottsbekämpning:

- övervakning av speloperatörernas efterlevnad av regelverk, inte minst när det gäller penningtvätt,
- identifiera och pröva de verkliga huvudmännen till vadhållningsbolag,
- bygga upp expertis som inriktar sig på nuvarande state-of-the-art-tekniken,
- kontrollera, blockera och testa tillgången till illegal vadslagning, och
- infiltrera, demontera och lagför kriminella nätverk.

Utredningen anser att de av IRIS föreslagna rekommendationerna kan utgöra en bra grund för arbetet i den nationella plattformen mot matchfixning och anser att följande prioriteringar initialt bör ligga till grund för arbetet i den nationella plattformen.

Informationsinhämtning

Baserat på övergripande mål och prioriteringar ska den nationella plattformen definiera och prioritera kunskaps- och informationsbehovet. Den nationella plattformen ska alltså ta reda på vilken information de berörda parterna i Sverige behöver för att driva ett effektivt arbete mot manipulering av idrottstävlingar.

I enlighet med vad som sägs i konventionens artikel 10 bör det åligga de licensierade spelföretagen att utan dröjsmål rapportera om otillbörlig eller misstänkt vadhållning till den nationella plattformen.

Det är också av viktigt att Sverige har tillgång till information om vadslagning och spelrörelser ur ett internationellt perspektiv. Den

nationella plattformen bör i detta avseende undersöka behovet av och möjligheterna att få relevant information direkt från t.ex. olika utländska myndigheter och samarbetsorgan.

Bidra till att avvärja och upptäcka fall av manipulering av idrottstävlingar

Den nationella plattformen ska genom informationsinsamling och spridning av information till berörda parter bidra till att förebygga och upptäcka specifika fall av manipulation av idrottstävlingar. Informationsmängden kan vara stor och komma från en mängd håll, vilket kan illustreras av nedanstående tabeller.

Tabell 11.2 Rapporter om matchfixning till UK Gambling Commission per källa under perioden oktober 2014 till september 2015

Källa	Antal rapporter
Spelbolag	179
Sportorganisation	25
Polisen	4
Annat offentligt organ	5
Utländska myndigheter	3
Öppna källor/media	2
Gambling Commission – eget	2
Totalt	220

Källa: UK Gambling Commission

Tabell 11.3 Rapporter till UK Gambling Commission om matchfixning per sport under perioden oktober 2014 till september 2015

Sport	Antal rapporter
Fotboll	80
Tennis	73
Hästsport	25
Annat	18
Hundtävlingar (Greyhounds)	15
Kricket	5
Biljard (Snooker)	4
Totalt	220

Källa: UK Gambling Commission

Olika parter sitter på information som individuellt inte är tillräckliga för att dra slutsatsen att det har varit fråga om manipulering. Genom att samla in flera av dessa uppgifter och se dem i sitt sammanhang kan den nationella plattformen ha en bättre grund för att utreda vad som har hänt. En analys av information om avvikande och misstänkta spel kan bidra till att verifiera eller motbevisa misstankar relaterade till specifika idrottstävlingar eller specifika spelobjekt.

Vidarebefordra information om eventuella överträdelser av lagar och förordningar

Det ska inte vara den nationella plattformens uppgift att utreda brott mot lagar och förordningar i Sverige. Om det efter genomgång och analys av mottagen information uppstår en misstanke om brott ska materialet översändas till rättsvårdande myndigheter. Information om överträdelser av idrottens regelverk ska överlämnas till idrottsorganisationerna för vidare åtgärder.

Strategiska hotbedömningar

Den nationella plattformen ska göra hotbedömningar baserade på information som samlats in från olika källor. Bedömningarna ska användas av de berörda parterna i Sverige i sitt förebyggande arbete på området. Bedömningarna kan omfatta hotnivån i olika sporter och på olika nivåer i enskilda sporter, hotnivån i samband med spel hos licensierade spelföretag samt – i den utsträckning det är möjligt – hotnivån i samband med spel via utländska spelbolag.

Den nationella plattformen ska också göra bedömningar av hur hot kan minskas. Bedömningarna ska användas till att föreslå konkreta åtgärder för att bekämpa manipulering av idrottstävlingar i Sverige. Förhoppningen är att särskilt idrottsorganisationerna kan dra nytta av de hotbedömningar som görs för att organisera en idrottsmiljö utan hot och annan otillbörlig påverkan på personer som utövar idrott.

11.18.3 Vissa andra frågor enligt konventionen

Som nämns ovan är ett av sätten att komma tillrätta med matchfixning ett väl fungerande informationsutbyte mellan sport, spelbolag och myndigheter. Ett sådant informationsutbyte behöver omfatta personuppgifter i syfte att kartlägga förhållandet mellan de som lägger vad på en idrottshändelse och de som deltar i den samma. Utredningen kan se risker för att ett sådant informationsutbyte kan komma i konflikt med personuppgiftsregleringen. Frågan måste därför ses i ett vidare perspektiv och bör föregås av noggranna överväganden. Dessa återfinns i kapitel 20.

Utredningens överväganden som gäller olaglig vadhållning enligt konventionen, dvs. i praktiken hur olicensierade aktörer ska hållas utanför den svenska vadhållningsmarknaden, återfinns framför allt i kapitel 24.

12 Vilka spelformer ska inte konkurrensutsättas i licenssystemet?

12.1 Utredningsdirektiven

Som angetts i kapitel 9 ska utredningen bedöma vilka spelformer som ska vara tillåtna på den svenska spelmarknaden, och i vilken omfattning, samt lämna förslag om hur spelformer som inte bedöms lämpa sig för ett system med fri konkurrens bör regleras.

I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden rörande de spelformer som inte bedöms lämpliga för ett system med fri konkurrens och hur dessa ska regleras.

12.2 Allmänna utgångspunkter

Som anförts i avsnitt 11.3 är enbart ett tvingande hänsyn till allmänintresset inte tillräckligt för att det ska vara tillåtet att upprätthålla begränsningar i etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster. Sammantaget krävs att fyra grundläggande förutsättningar är uppfyllda. De nationella bestämmelserna ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, de ska motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan alltså en medlemsstat införa ett koncessions- eller licenssystem trots att detta begränsar det fria tillträdet till en nationell spelmarknad. Det följer vidare av EU-domstolens rättspraxis att det är möjligt att reglera skilda seg-

ment av en nationell spelmarknad på olika sätt om detta är förenligt med en systematisk och sammanhängande spelmarknadspolitik.

EU-domstolen har t.ex. godkänt att ensamrätter används som ett sätt att kontrollera och begränsa problemspelet. Denna slutsats påverkas inte i sig av att olika lösningar används i förhållande till olika spelformer, så länge samtliga dessa lösningar syftar till ett legitimt ändamål. Olika lösningar – ensamrätt för ett statsägt bolag, begränsning till allmännyttiga ideella organisationer och ett licenssystem – har var för sig godkänts som legitima begränsningar.

12.3 "Internationella" kasinon i Sverige

Utredningens förslag: Licens för landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal (ibland kallat kasinon med internationella regler) ska även fortsättningsvis endast kunna ges till ett statligt ägt företag eller dess helägda dotterbolag.

Regeringen ska inte längre meddela tillstånd, utan denna uppgift övertas av Spelmyndigheten.

Licens ska endast kunna ges för fyra kasinon.

Spelföretaget ska övervaka kasinospelen och lokalerna med hjälp av kameror i syfte att förebygga, förhindra och avslöja brott samt som hjälpmedel vid tvistlösning.

Utredningens bedömning: Utredningen anser att det åberopade samhällspolitiska målet med bl.a. ansvarsfullt spelande och att motverka kriminalitet uppnås av det svenska monopolet på landbaserade kasinon i därför avsedd lokal. Utredningen finner mot bakgrund av det inte skäl att ändra grunderna för den nuvarande ordningen rörande dessa kasinospel.

Spellagens regler om marknadsföring gäller också för landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal men kompletterande sådana regler bör också föras in i det aktuella spelföretagets ägardirektiv.

12.3.1 Framväxten av internationella kasinon i Sverige

Frågan om att införa och legalisera kasinon med internationella spelregler i Sverige har utretts flera gånger under de senaste 35 åren, senast i början av 1990-talet. År 1991 tillsattes en parlamentarisk kommitté, Lotteriutredningen, för att utreda lotterilagen. Syftet var bl.a. att undersöka möjligheterna för folkrörelserna att finansiera sina verksamheter genom ökade intäkter från spel och lotterier. En fråga var om kasinon med internationella spelregler skulle kunna vara ett sätt för folkrörelserna att finansiera sin verksamhet. I ett delbetänkande (SOU 1992:33, Kasino i folkrörelsernas tjänst) fann utredningen att det vid en samlad bedömning var försvarligt att överväga införande av kasinospel av internationellt slag i Sverige. Utredningen bedömde att överskottet borde uppgå till 200–300 miljoner kronor per år. Samtidigt med detta arbete pågick ett arbete inom Finansdepartementet med att kartlägga kasinoverksamheten i våra grannländer. Detta utredningsarbete (SOU 1992:28, Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler) följdes upp av en departementspromemoria (Ds 1992:118, Regelverk för kasinospel av internationellt slag i Sverige) som var koncentrerad till frågor rörande drift, reglering, kontroll och organisation. Som främsta argument för en legalisering anfördes att det illegala spelet kunde minskas samtidigt som staten (eller ideella organisationer) kunde tillföras ytterligare inkomster. Bland annat p.g.a. att förslaget till ny lotterilag skulle innebära att konkurrensen på spelmarknaden skulle öka något och då spel på värdeautomater skulle tillåtas fann regeringen att man skulle avvakta i kasinofrågan (prop. 1993/94 243 s. 16 ff.). Frågan aktualiserades återigen 1996 genom två motioner i riksdagen som syftade till att tillåta kasinon med internationella regler i Sverige. Frågan bereddes inom kulturutskottet och Finansdepartementet och arbetet ledde till en promemoria med ett förslag till lag om kasinospel. Efter remisshantering av promemorian lämnade regeringen en proposition (prop. 1998/99:80) med förslag om att tillåta kasinon med internationella regler i Sverige. Kulturutskottet beredde frågan och föreslog bifall till propositionen och avslag på väckta motioner. Den 1 juli 1999 beslutade riksdagen att lämna bifall till utskottets hemställan.

Ett grundläggande skäl till att inrätta landbaserade kasinon i Sverige, som redogörs för i propositionen, var att väsentliga belopp omsattes inom olika former av illegalt spel. I Lotteriutredningens del-

betänkande Kasinoverksamhet i folkrörelsernas tjänst beräknades, med hjälp av Statistiska centralbyrån, att omsättningen på den illegala spelmarknaden år 1990 inte understeg 900 miljoner kronor, vilket motsvarade fyra procent av den totala spelmarknaden. Andra utredningar har refererat till samma beräkning.

Vidare angavs i propositionen att flera utredningar, däribland Lotteriutredningen, ansåg att en introduktion av internationellt kasinospel i Sverige skulle kanalisera okontrollerat illegalt spel till ett legalt, kontrollerat alternativ och att den illegala spelmarknaden därmed skulle saneras.

Regeringen framhöll i ovan nämnda proposition att utredningens slutsatser var väl optimistiska men att betydande effekter i gynnsam riktning ändå skulle kunna uppnås genom att en legal spelomöjlighet erbjöds. Framför allt förutsågs att nyrekrytering till illegalt spel skulle kunna minska. Regeringen konstaterade vidare att införande av kasinon som en konsekvens skulle kunna ge betydande inkomster till staten.

I propositionen konstaterades även att kasinospel skulle kunna medföra sociala skadeverkningar och leda till spelrelaterad brottslighet. Regeringen framhöll att det därför var av stor betydelse att, genom kontroll och väl genomtänkta förebyggande åtgärder, försöka motverka negativa sociala konsekvenser av spelandet. Det var också viktigt och nödvändigt att den som svarar för verksamheten skulle vara tvungen att beakta och aktivt arbeta för att motverka sådana problem. Vidare framhölls att den som svarar för verksamheten måste följa utvecklingen och ha löpande kontakter med representanter för organisationer och myndigheter som jobbar mot överdrivet spelande samt införa ett åtgärdsprogram mot överdrivet spelande. Det angavs vidare i propositionen att det var viktigt att aktivt motverka att det skapas någon osund miljö, för ungdomar eller andra. Det betonades att spelare måste registrera sig samt att det fanns krav på ålderskontroll och legitimation.

Regeringen konstaterade sammanfattningsvis i propositionen att övervägande skäl talade för att inrätta kasinon och att det fanns skäl att noga följa utvecklingen och utvärdera effekterna av etableringen. En sådan utvärdering av kasinoverksamheten gjordes 2005–2006. Resultatet av utredningen har redovisats i betänkandet Internationella kasinon i Sverige – En utvärdering (SOU 2006:64).

12.3.2 Regelverket

Efter nära 25 års debatt och diskussion fick Sverige således sina första ”riktiga” kasinon.

Regeringen beslutade den 16 december 1999 att det statligt ägda AB Svenska Spel fick öppna kasinoverksamhet (kasinon med s.k. internationella spelregler) på fyra orter i Sverige. För att bedriva verksamheten bildade Svenska Spel det helägda dotterbolaget Casino Cosmopol AB. Under åren 2000–2003 startade Casino Cosmopol kasinoverksamhet i Sundsvall (2000), Malmö (2001), Göteborg (2002) och Stockholm (2003). År 2004 var det första verksamhetsåret med samtliga fyra kasinon i drift.

I kasinolagen (1999:355) återfinns de grundläggande reglerna för att ge tillstånd till kasinoverksamheten. Den närmare regleringen för verksamheten återfinns i regeringens tillståndsbeslut samt i de villkor Lotteriinspektionen efter regeringens bemyndigande meddelar Casino Cosmopol. I regeringsbeslut den 26 november 2015 har tillståndet för Casino Cosmopol förlängts till den 31 december 2018 (dnr Fi2015/03524/UR).

Enligt kasinolagen kan tillstånd att anordna kasinospel ges endast till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. Kasinolagen möjliggör sex sådana kasinon och i dag finns fyra stycken. Dessa kasinon är som nämnts placerade i Sundsvall, Malmö, Göteborg och Stockholm.

Enligt 1 § kasinolagen avses med kasinospel roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel som anordnas i lokaler vilka huvudsakligen används för detta ändamål (kasino). Av 2 § följer att kasinospel inte får anordnas utan tillstånd. Vidare följer att tillstånd till kasinospel även får omfatta spel på penningautomater och andra automatspel som avses i 6 § lotterilagen.

I 3 § kasinolagen föreskrivs en begränsning i fråga om antalet kasinon. Där anges att det får finnas högst sex kasinon. Vidare innehåller 4–9 §§ bestämmelser om åldersgräns, legitimationskrav, krav på registrering och förbud mot att anställda deltar i spelet vid ett kasino. Enligt 11 § får ett tillstånd att anordna kasinospel endast lämnas till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. Endast regeringen kan ge tillstånd till kasinospel, som ska förenas med de villkor, kontroll- och ordningsbestämmelser som behövs för att spelverksamheten ska bedrivas på ett från allmän synpunkt lämp-

ligt sätt. Detta framgår av 12 och 13 §§. Av 13 § följer vidare att regeringen får överlåta åt Lotteriinspektionen att meddela villkor och bestämmelser enligt 12 §. I 14–14 c §§ finns bestämmelser om Lotteriinspektionens tillsyn och om möjligheten att meddela förelägganden, både enligt kasinolagen och lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Av 15 § första stycket följer att ett tillstånd att anordna kasinospel samt villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av kasinolagen får återkallas eller ändras, om villkoren eller bestämmelserna inte följs eller det annars finns skäl för det. I andra stycket anges att frågor om ändring av villkor eller bestämmelser prövas av regeringen eller av Lotteriinspektionen, om frågan avser villkor eller bestämmelser som har meddelats av myndigheten. I 16 § regleras avgifter och i 17 § överklaganden.

Till regeringens tillståndsbeslut har det fogats ett antal villkor för verksamheten. Dessa villkor rör bl.a. entréavgift, dricks till anställda, pokerturneringar som anordnas i samarbete med Svenska Spel, marknadsföringsregler, kreditförbud och högsta tillåtna insatsbelopp.

Lotteriinspektionen har meddelat villkor av teknisk karaktär avseende bl.a. elektronisk spelutrustning såsom spelautomater och elektroniska kortblandare. Vidare har villkor meddelats rörande bl.a. speltyper, spelregler, betalningsmedel, manualer, rapporteringsskyldighet, kameraövervakning och marknadsföring. Sammantaget rör det sig om drygt 50 olika villkor.

12.3.3 Kritik från EU

Kommissionen har i en formell underrättelse (överträdelse nr 2008/4010) till Sverige den 10 juli 2014 anfört att den inte är övertygad om att de statliga kontrollmetoder som föreligger är tillräckliga för att motivera monopolet. Verksamhetsutövaren, Casino Cosmopol, verkar enligt kommissionens uppfattning, inte alls vara föremål för statliga kontrollåtgärder. Å ena sidan är tilltron alltför stor till att verksamhetens ägare, Svenska Spel, ensam ska svara för konsumentskyddet och andra offentliga politiska mål. Å andra sidan förefaller den svenska tillsynsmyndighetens roll och dess befogenheter vara ganska begränsade. Kommissionen påpekar också att bristen på statlig kontroll redan har kritiserats av Riksrevisionen i

dess rapport RiR 2012:15. I nämnda rapport slog även Riksrevisionen fast att den totala spelmarknaden i Sverige hotar att gå mot en ökning av patologiskt spelande och att de styrmedel som för närvarande används för tillsyn och andra aspekter, såsom förebyggande åtgärder, forskning och tillståndsgivning inte är tillräckligt effektiva. Kommissionen anser därför att det åberopade samhällspolitiska målet med ansvarsfullt spelande inte uppnås av det svenska monopolet på landbaserade kasinon. Det tycks enligt kommissionen inte grunda sig på en konsekvent och systematisk strategi för att uppnå konsumentskyddets syften och verkar inte åtföljas av tillräcklig statlig kontroll. Det statliga monopolet på landbaserade kasinon framstår därför inte som motiverat, vid bedömningen av om begränsningen av landbaserade kasinotjänster står i överensstämmelse med artikel 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Sverige har i detta ärende till kommissionen framhållit att skyddsändamålen bakom den svenska lotteriregleringen i sig kan rättfärdiga en inskränkning i fördragets friheter. Vidare har framhållits att regleringens tydliga syfte är att bidra till att motverka överdrivet spelande, minska riskerna för spelberoende, skydda ungdomar från riskabla spelformer samt att förebygga brott. Sverige har dessutom konstaterat att marknadsföring av den landbaserade kasinospelverksamheten endast förekommer i begränsad omfattning och inte går utöver vad som kan anses vara nödvändigt samt att verksamheten står under en gedigen och strikt tillsyn. Sammanfattningsvis anser Sverige att begränsningarna i de svenska kasino- och lotterilagarna uppfyller kraven på att vara icke-diskriminerande, motiverade av tvingande skäl som avser allmänintresset, att de bidrar till förverkligandet av lagarnas avsedda syften och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa syften.

12.3.4 Tidigare gjorda utvärderingar

Polismyndigheten i Stockholms län genomförde i augusti 2005 en kartläggning av den brottslighet som kan relateras till Casino Cosmopol i Stockholm. Av kartläggningen framgår att den synliga brottslighet som kan relateras till Casino Cosmopol ligger på en relativt låg nivå i jämförelse med andra nöjesetablissemang i Stockholms

län. I det polisdistrikt där kasinot ligger betraktas inte kasinot som något stort problem.

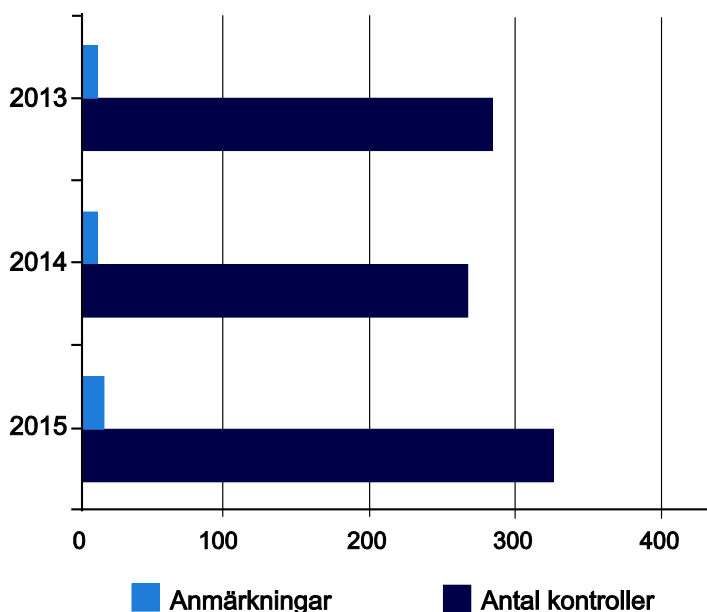
I utredningen SOU 2006:64 Internationella kasinon i Sverige – En utvärdering hade utredaren i uppdrag att kartlägga förekomsten av sociala eller hälsomässiga skadeverkningar – i synnerhet spelberoendeproblem – och brottslighet i samband med den internationella kasinoverksamhet som bedrivs i Göteborg, Malmö, Stockholm och Sundsvall av Svenska Spel genom dess dotterbolag Casino Cosmopol. Vidare skulle utredaren undersöka hur det illegala spelet har påverkats av introduktionen av kasinospel i Sverige. Utredningen kom till den slutsatsen att etableringen av kasinona i sig knappast kunde sägas ha ökat spelberoendeproblematiken. Utredningen anförde dessutom att tillkomsten av de internationella kasinona endast haft en marginell inverkan på omfattningen av det illegala spelet.

I sammanhanget bör även Riksrevisionens rapport RiR 2012:15 nämnas, även om denna inte är en direkt utvärdering av Casino Cosmopols verksamhet. Spellicensutredningen kan inte finna att Riksrevisionen riktar någon direkt kritik över kontrollen av Casino Cosmopol eller i övrigt ifrågasätter statens angivna motiv för att bedriva kasinoverksamhet. I rapporten framfördes dock viss kritik mot statens spelpolitik och dess styrning av Svenska Spel.

12.3.5 Erfarenheter från tillsynen

Lotteriinspektionen kontrollerar hur Casino Cosmopol följer lagstiftningen, regeringens tillstånd samt de villkor som är uppsatta för de fyra kasinona. Myndigheten utövar även tillsyn över hur Casino Cosmopol arbetar för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Av Lotteriinspektionens årsredovisningar för de senaste tre åren kan utläsas att inspektionen genomfört 734 tillsynsbesök och kontroller på kasinona (i snitt 245 per år) och att dessa inte resulterat i några nämnvärda anmärkningar. Enligt Lotteriinspektionen är Casino Cosmopols verksamhet i hög grad reglerad och kasinot har, såvitt Lotteriinspektionens tillsyn visar, inte några nämnvärda problem med penningtvätt, droger eller prostitution.

Figur 12.1 Antal kontroller och anmärkningar avseende Casino Cosmopol 2013–2015



Källa: Lotteriinspektionen

12.3.6 Utredningens bedömning

Spellicensutredningen anser att det åberopade samhällspolitiska målet med bl.a. ansvarsfullt spelande och att motverka kriminalitet uppnås av det svenska monopolet på landbaserade kasinon i därför avsedd lokal. Ensamrätten grundar sig på en konsekvent och systematisk strategi för att uppnå bl.a. konsumentskyddets syften och åtföljs av tillräcklig statlig kontroll. Det är inte heller här som direkt konkurrens från utländska spelföretag utan licens i Sverige finns. Kanaliseringsargumentet är därför inte applicerbart ur den aspekten. Sammantaget kan utredningen inte finna att det finns skäl att av denna anledning ändra grunderna för den nuvarande ordningen rörande landbaserade kasinon i därför avsedd lokal.

En samlad reglering

Som anförts i avsnitt 8.2.1 föreslår utredningen en ny ramlag som omfattar allt spel och att nuvarande kasinolag därför bör upphävas. Samtidigt inordnas regleringen i den nya spellagen.

Licensmyndighet

Som tidigare nämnts är en av utgångspunkterna i direktiven till utredningen att licensgivningen och tillsynen över licenserna bör centraliseras och att den myndighet som ska hantera uppgifterna får en tydlig roll och effektiva verktyg för att kontrollera spelmarknaden. En förutsättning för detta är att myndigheten får utökade arbetsuppgifter och därmed utökade maktmedel. Spellicensutredningens bedömning är att den nya ramlagstiftningen som föreslås bör, såsom också den tidigare Spelutredningen föreslagit, bygga på att den nya Spelmyndigheten får en mer renodlad roll som tillstånds- och tillsynsmyndighet samt som expertmyndighet för allt spel i Sverige.

Ett av syftena med en ramlag är att uppgifter inom området i större utsträckning kan och bör hanteras och utföras på myndighetsnivå. En av grunderna i detta är att regeringens roll som tillståndsgivare bör upphöra och uppgiften övertas av Spelmyndigheten.

Antalet kasinon

Sedan kasinolagen infördes har det funnits möjlighet att meddela tillstånd för sex stycken kasinon. Regeringen har hittills endast meddelat Svenska Spel tillstånd för kasino på fyra platser i Sverige. Vare sig i lagen eller i dess förarbeten anges vilka rekvisit som gäller för att meddela tillstånd till ytterligare kasinon.

Det har nu gått drygt 12 år sedan det senaste kasinot öppnade i Stockholm. Sedan dess har regeringen fått två ansökningar om önskemål om etablering av ytterligare kasinon. Ansökningarna har emellertid kommit från icke-statliga intressenter och båda dessa ansökningar har avslagits. Svenska Spel har inte ansökt om att få öppna ytterligare kasinon inom ramen för de möjliga sex. Det borde därför kunna antas att det inte föreligger någon större efterfrågan från spelarna.

Den nuvarande tillgången på landbaserade ”internationella” kasinon får därmed anses motsvara efterfrågan. Utredningen kan därför i nuläget inte finna att det föreligger ett behov av att bibehålla möjligheten att ge tillstånd/licens till ytterligare kasinon. Härtill kommer också svårigheterna att i spellagen ange de rekvisit som bör krävas för att utöka antalet kasinon. EU-rättens krav på förutsebarhet och systematik blir då svåra att uppfylla. Ytterligare en anledning till att inte tillåta fler än fyra kasinon är att uppfylla spellagens syfte att hålla spelandet på en rimlig nivå.

Utredningen föreslår därför att antalet kasinon som får finnas i Sverige ska framgå av lag. Den möjlighet som regeringen har i dag att besluta om ytterligare två kasinon tas därmed bort.

Marknadsföring

Spellagens bestämmelser om marknadsföring gäller självfallet också för landbaserade kasinon i därför avsedda lokal. Dagens marknadsföringsregler i regeringens koncession går i vissa avseenden längre, bl.a. när det gäller vilka kanaler som får användas i reklamsyfte.

Det aktuella spelet ska som framgått ovan enligt utredningens bedömning inte konkurrensutsättas i den nya spelregleringen. Staten kan ta andra hänsyn än vad ett rent kommersiellt spelföretag kan göra. Så bör också ske när det gäller marknadsföring.

Staten bör i egenskap av ägare tydligt ange i ägardirektiven att marknadsföring även i fortsättningen endast får ske i tidningar, på internet eller på spelplatsen samt att marknadsföring av enskilda spel eller jackpottar och andra vinstchanser endast får ske på spelplatsen.

Särskilt om kameraövervakning

En del av det mycket omfattande säkerhetssystem som i regel finns på ett internationellt kasino är kameraövervakning. I kasinoverksamheten hanteras stora värden, både i reda pengar och i form av s.k. marker eller jetonger vilka kan växlas mot pengar. Kameror används för att övervaka dels själva spelet, dels lokalen med både besökare och kasinopersonal.

Den 1 juli 1998 trädde lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning i kraft. Lagen om allmän kameraövervakning bygger på prin-

cipen att upplysning om övervakningskameror måste lämnas och att en kamera inte får användas för övervakning av utrymme som allmänheten har tillträde till, om inte intresset av att tillgodose ändamålet med övervakningen väger tyngre än integritetsintresset.

Kasinoverksamhet är speciell i det avseendet att spelverksamheten är koncentrerad till en begränsad yta och att insatser och vinster är högre än vad som normalt förekommer i samhället i övrigt. Regeringen gjorde bedömningen att det är en förutsättning för kasinoverksamhet att anordnaren får möjlighet att kameraövervaka lokalen (prop. 1998/99: 80 s. 35 f.). Lagen om allmän kameraövervakning ändrades så att den som anordnar kasinoverksamhet inte behöver söka tillstånd för användning av övervakningskameror. Bestämmelserna om kameraövervakning fördes i övrigt inte in i kasinolagen, utan regleras genom av Lotteriinspektionen meddelade villkor.

Kameraövervakning kan förebygga brott och med kameraövervakning underlättas möjligheten att avslöja brott. Vidare kan övervakningen användas som hjälpmedel för besökarna och kasinoföretaget om det uppstår oenighet i en viss spelsituation. Kameraövervakning bör således fortsatt ske av allt spel i kasinolokalen. Enligt utredningens uppfattning bör emellertid bestämmelserna om kameraövervakning införas i spellagen. Spelmyndigheten har – eftersom det endast är en statlig aktör som kan bedriva landbaserade kasinon i därför avsedd lokal – fortsatt rätt att meddela villkor om kameraövervakningen.

Spelformer

På kasinona anordnas i dag olika former av bordsspel (roulett-, kort- och tärningsspel) samt värdeautomatspel. Förhållandet mellan bordsspelet och automatspelet är ungefär ett till tio, dvs. på varje bordsspel i kasinot finns det tio värdeautomater. De vanligaste bordsspelen är roulett och kortspelet Black Jack. På kasinon utomlands är det inte ovanligt att det på kasinot även erbjuds vadhållning på sportspel. Detta är i dag inte möjligt enligt kasinolagen och utredningen föreslår ingen förändring i denna del. I allt väsentligt handlar det om att inte skapa en efterfrågan som inte finns. På kasinona ska det dock även fortsättningsvis kunna anordnas spel under villkor som är

exklusiva för kasinot så att dessa kasinon ska kunna utgöra ett verkligt alternativ till det illegala kasinospelet på svartklubbar o.dyl.

En annan fråga som varit aktuell är frågan om automatiserade spelbord (se Svenska Spels ansökan till regeringen om ändring av tillståndet för kasinospel, Fi2016/03202/OU). Enligt nu gällande villkor i regeringens tillstånd för kasinona är sådana bord, enligt Lotteriinspektionens bedömning, att se som spelautomater och ska då följa de lägre insats- och vinstreglerna som gäller för sådant spel. Ska spelet följa reglerna för spelautomater är det inte attraktivt. I nyss nämnda ansökan önskar Svenska Spel att regeringen ska ändra reglerna så att det blir möjligt med automatiserade bordsspel. Ansökan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Som framgått bör det enligt utredningens förslag vara regeringen som bestämmer vilka spelformer som är tillåtna på kasinona. Vad gäller frågan om automatiserade kasinospel gör utredningen bedömningen att den tekniska utvecklingen naturligen leder till en strävan mot en ökad automatisering av de klassiska bordsspelen. Denna utveckling är i första hand till nytta för spelföretaget då det kan minska personalkostnaderna. Ur spelansvarssynpunkt leder samma utveckling till att den sociala kontrollen riskerar att minska. Med hänsyn till det väl utbyggda spelansvarsprogram som Casino Cosmopol arbetar efter föreslår utredningen, trots allt, att regeringen i förordning öppnar för möjligheten att använda automatiserade kasinospel. Allt under förutsättning att dessa automatiserade kasinospel som mest utgör hälften av det totala antalet bordsspel på ett kasino (se förslag till förordning (2018:000) om statligt spel, bilaga 3).

12.4 Värdeautomater

Utredningens förslag: Licens för värdeautomatspel utanför landbaserade kasinon i därför avsedd lokal ska även fortsättningsvis endast kunna ges till ett statligt ägt bolag eller dess helägda dotterbolag. Regeringen ska inte längre meddela tillstånd, utan denna uppgift övertas av Spelmyndigheten.

Utredningens bedömning: Ett förbud mot marknadsföring av värdeautomater till konsument förs in i det aktuella spelföretagets ägardirektiv.

Frågan om spel på värdeautomater är komplex och bör – om genomgripande förändringar ska göras – utredas särskilt och i annan ordning än vad tiden för denna utredning har medgett.

Förutsättningarna för tillståndsgivningen till värdeautomatspel framgår av 27 § lotterilagen (1994:1000). Åldersgränsen för värdeautomatspel finns i 35 § lotterilagen. Bestämmelsen infördes i lotterilagen år 1995. Åldergränsen är 18 år och gäller – sedan den 1 januari 2017 – för allt spel med undantag för s.k. registreringslotterier och lotterier som kan anordnas utan tillstånd (motiven för införandet av den allmänna åldersgränsen redovisas i avsnitt 18.6.5). Av förarbetena framgår även att det är viktigt att värdeautomaterna placeras på sådana ställen att minsta möjliga missbruk och skadeverkningar uppstår.¹ Av lagstiftningen framgår även att berörd kommun ska ges tillfälle att yttra sig innan tillstånd meddelas. Av lotterilagen framgår också att ett grundkrav för att få tillstånd till värdeautomatspel är att den aktuella restaurangen har ett giltigt serveringstillstånd eller – om det gäller en bingohall – ett giltigt bingotillstånd.

Som ett av skälen för införandet av värdeautomatspel angavs att man ville skapa goda ekonomiska förutsättningar för föreningslivet.²

Regeringen beslutade för första gången den 15 juni 1995 att ge dåvarande AB Tipstjänst, numera Svenska Spel, tillstånd att anordna spel på värdeautomater.³ Fram till år 2005 tillföll överskottet av värdeautomatspelet den lokala barn- och ungdomsverksamheten hos ideella föreningar.

Svenska Spel har – senast den 26 november 2015 – erhållit förnyat tillstånd av regeringen att bedriva spel på 7 500 värdeautomater fr.o.m. den 1 januari 2016 t.o.m. den 31 december 2018.

De värdeautomater som Svenska Spel anordnar spel på var inledningsvis två olika spelautomater, en amerikansk och en kanadensisk. Spelet salufördes under varumärkena Jack Vegas och Miss Vegas. Jack Vegas stod på restauranger och Miss Vegas återfanns i bingohallar. Sedan år 2012 kallas spelautomaten Vegas oavsett om den står i en restaurang eller i en bingohall. Om spelaren väljer att ta ut sin vinst

¹ Prop. 1993/94:182 s. 77.

² A. prop. s. 30.

³ En utvärdering av verksamheten skulle enligt det första tillståndsbeslutet ske då 5 000 värdeautomater placerats ut. En sådan utvärdering har ännu inte redovisats.

och eventuell återstående insats får han ett värdebevis ur automaten. Detta värdebevis kan inlösas på spelstället.

Varje värdeautomat är kopplad till en centraldator hos Svenska Spel i Visby och sedan år 2009 är spelen serverbaserade. Det innebär att spelet sker i en central server hos Svenska Spel och inte i själv automaten. Lotteriinspektionen har fjärråtkomst till den centrala servern. Varje transaktion kan utläsas på servern. Det finns således en omfattande teknisk kontroll av spelet på värdeautomater.

Lotteriinspektionen är enligt 44 § lotterilagen och regeringens beslut tillståndsmyndighet i de enskilda fallen. Lotteriinspektionens prövning ska enligt regeringsbeslutet ske med beaktande av risken att osunda spelmiljöer utvecklas. Att placeringen av automater är viktig framgår också av att Svenska Spel enligt regeringens beslut vid tecknande av avtal med restaurangägare ska göra en samlad översyn av lämpligt antal värdeautomater per spelställe och placeringen av dessa. Vidare framgår av villkor till beslutet att Svenska Spel, utöver den redovisning som sker i samband med bolagets årsredovisning, till regeringen en gång per kalenderår ska redovisa de åtgärder som bolaget vidtagit i syfte att säkra de sociala skyddsintressena, i vilken utsträckning dessa åtgärder har använts av spelarna samt göra en bedömning av effekterna av åtgärderna. Vidare ska bolaget senast den 31 mars 2016 särskilt redovisa var värdeautomater finns, fördelat på SAMS-områden (Small Areas for Market Statistics) utifrån ett socioekonomiskt index.⁴ Av villkor till regeringens beslut framgår även att spel på värdeautomater inte får marknadsföras till konsument.

Av regeringens beslut framgår även att Lotteriinspektionen ska fastställa de ytterligare villkor, kontroll- och ordningsbestämmelser som kan behövas. Lotteriinspektionen har således en, enligt tillståndet, obegränsad rätt att utfärda villkor. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer torde dock denna rätt begränsas av syftet med den reglering som villkoren gäller. Villkoren måste dessutom vara proportionella. Med proportionella menas att den eftersträvade effekten ska stå i rimlig proportion till de negativa effekterna av villkoret. Med negativa effekter menas inte bara effekterna för sökanden, utan även effekter i övrigt. Särskilt bör uppmärksammas om villkoret

⁴ Svenska Spel har i skrivelse till regeringen den 21 mars 2016 meddelat att bolaget inte kan redovisa de efterfrågade uppgifterna bl.a. därför att index för socioekonomisk utsatthet för närvarande saknas.

medför inskränkning i någons rätt enligt författning eller gynnande beslut.

Efter ett antal års förberedelser ändrade Lotteriinspektionen hösten 2012 i grunden villkoren för Svenska Spels värdeautomat-spel. Myndigheten införde då i villkoren en ”omsättningstrappa” för antalet spelautomater per spelplats för att förstärka kopplingen till förarbetsuttalandena om att värdeautomatspelet ska vara ett komplement till restaurangverksamheten.⁵ Sedan länge har Lotteriinspektionen ställt, och ställer alltjämt, som villkor att omsättningen av värdeautomatspel i restaurangverksamhet inte får, efter utbetalda vinster på värdeautomatspelet, överstiga övrig omsättning på restaurangen. Det nya ”trappvillkoret” innebär att det krävs en övrig omsättning på minst 1 000 000 kronor på spelplatsen för att Svenska Spel ska få ställa ut en automat. För varje omsättningsökning om 250 000 kronor får ytterligare en automat ställas ut på samma restaurang upp till maximalt fem stycken per restaurang. I övrigt regleras i villkoren bl.a. värdeautomaternas placering, ordningsbestämmelser, vilka uppgifter som ska anges på värdeautomaten, betydelsen av återkallade serveringstillstånd eller bingotillstånd, spelansvar samt anmälningar om förändringar och nya ansökningar.

Vad gäller bingohallar är det överskottet på bingospel som reglerar hur många värdeautomater som får finnas i bingohallen (upp till fem stycken per bingohall). Dessa regler återfinns i 22 § lotterilagen och i Lotteriinspektionens föreskrifter om tillståndsgivning för bingospel (LIFS 2004:1). Avsikten med dessa regler är att det är Lotteriinspektionen som i sin tillståndsgivning till värdeautomatspel ska se till att bingohallens överskott minst uppgår till det överskott som värdeautomaterna genererar. Värdeautomaterna ska vara ett komplement till bingospelet och inte tvärtom.

Enligt den nuvarande regleringen erbjuds således värdeautomat-spel i restaurangmiljö och i bingohallar. Samarbetet mellan spelplatsen och Svenska Spel ses juridiskt som ett enkelt bolag. Restaurangen/bingohallen (spelplatsen) är för närvarande inte part i förhållande till Lotteriinspektionen. Detta enligt den rättspraxis som anger att ett avtalsförhållande normalt sett inte ger partsställning. Restauranger och bingohallar kommer dock att ses som ombud enligt förslag till ändring av den svenska penningtvättslagstiftningen med anledning

⁵ Prop. 1993/94:182, s. 31.

av EU:s fjärde penningtvättsdirektiv som ska vara infört i medlemsländerna senast den 26 juni 2017.⁶ Enligt förslaget ska spelplanordnaren anmäla till tillsynsmyndigheten (enligt förslaget Lotteriinspektionen) vilka ombud den vill använda och inge handlingar som visar att dessa är lämpliga. Lämpliga ombud ska sedan registreras hos tillsynsmyndigheten. Den 23 februari 2017 överlämnade regeringen lagrådsremissen Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism till lagrådet.

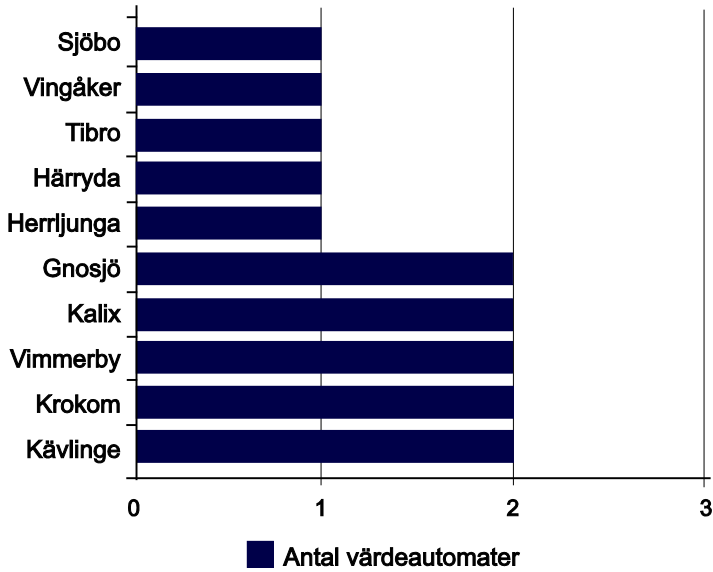
I juni 2014 införde Svenska Spel obligatorisk registrering av allt spel hos bolaget – oavsett om spelet läggs online, i butik eller på värdeautomater (med undantag för köp av fysiska lotter i butik och spel hos Casino Cosmopol). Genom registrering av spel i alla försäljningskanaler ges kunden möjlighet att se och kontrollera sitt spelande.

Svenska Spel inkom under hösten 2015 till regeringen med önskemål om ändring av lotterilagen som skulle möjliggöra en placering av värdeautomater utanför restaurangmiljö (dnr Fi2015/04442/UR). Bolaget önskade att regeringen skulle ta initiativ till de lagändringar som skulle behövas för att möjliggöra en provverksamhet omfattande maximalt 1 000 värdeautomater. Regeringen beslutande den 19 november 2015 att inte vidta några åtgärder med anledning av Svenska Spels begäran. Som skäl för beslutet anförde regeringen att frågan omfattades av denna utrednings översyn av spelmarknaden varför det inte fanns skäl att föreslå ändringar i lotterilagen.

Våren 2016 hade Svenska Spel 5 417 stycken värdeautomater utställda i 264 kommuner. Det var således 26 kommuner i Sverige som då inte hade någon värdeautomat.

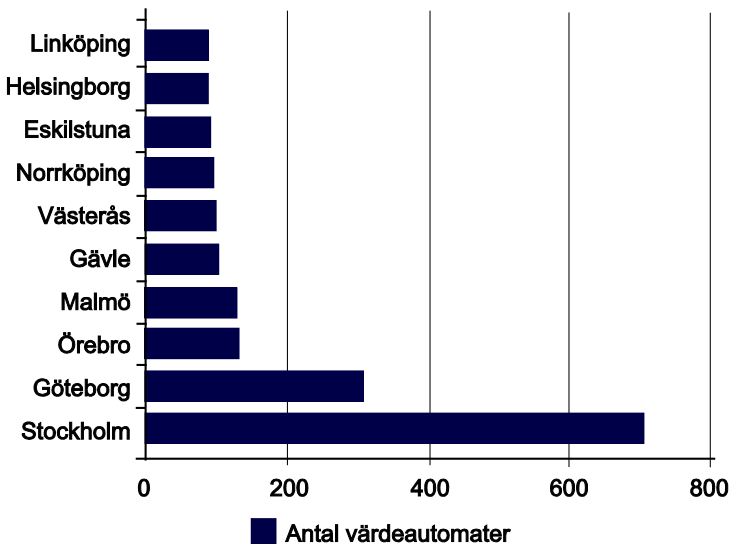
⁶ Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m., SOU 2016:6, s. 136.

Figur 12.2 Kommuner med minst antal värdeautomater våren 2016



Källa: Lotteriinspektionen

Figur 12.3 Kommuner med flest antal Vegas våren 2016



Källa: Lotteriinspektionen

12.4.1 Nordisk jämförelse

Sverige har vid en jämförelse med våra nordiska grannländer förhållandevis få värdeautomater.

Tabell 12.1 Automater av typen värdeautomater i de nordiska länderna år 2015

	Sverige	Norge	Danmark	Finland
Tillståndshavare	1	1	410	1
Antal	7 500	4 955 varav 3 354 (Multix.) och 1 601 (Belago)	25 000	18 294 (på spelplatser, 2 473 (i arkader)

Källa: Spelmyndigheterna i de nordiska länderna

När det gäller Finland så finns det också 298 spelautomater i Casino Helsinki (siffror från 2014). Dessa är inte medräknade i det totala beloppet för Finland.

12.4.2 Utredningens bedömning

Värdeautomatspelet har under senare år varit kritiserat i den allmänna debatten. Kritiken har i princip gällt två områden; dels att värdeautomatspelet bara får bedrivas i lokaler där det serveras alkohol, dels att automater ställs ut i områden som redan är socialt utsatta av andra skäl, t.ex. hög arbetslöshet. I debatten har röster hörts som vill förbjuda värdeautomatspel, särskilt från den sida som företräder spelberoende. Samtidigt kanaliseras ett begränsat antal automater spelarna till legalt automatspel och spelet ger ett inte obetydligt överskott till statens finansiering. I likhet med spel på landbaserade kasinon i därför avsedd lokal finns på detta område ingen konkurrens från utländska spelbolag utan licens i Sverige. Den kanalisering som sker inom detta område är från spel på illegala spelautomater till värdeautomaterna. Åsikterna om värdeautomatspel går isär, och utredningen anser att frågan om värdeautomatspelet är oerhört komplex och dess framtid behöver utredas särskilt och i en annan ordning än vad tiden för denna utredning medger. Inte minst måste framtida åtgärder beakta de ekonomiska effekterna för de spelställen där automaterna är uppställda. Utredningen föreslår därför i princip inga ändringar avseende värdeautomatspel.

Utredningen har i princip inget att invända mot att värdeautomaterna placeras i särskilda arkader i stället för i restaurangmiljö.

Då är spelen emellertid inte längre ett komplement till restaurangmiljön utan blir stället huvudsyftet med verksamheten. Det är tveksamt om detta leder till ett minskat problemspelande.

Detsamma kan sägas om Svenska Spels förslag till försöksverksamhet med värdeautomater i alkoholfri miljö. I första hand torde det bli aktuellt att ställa ut automaterna i miljöer som barn och ungdomar frekvent vistas i. Inte heller detta framstår som en önskvärd utveckling.

I nuvarande reglering är det en förutsättning att berörd kommun bereds tillfälle att yttra sig innan Lotteriinspektionen meddelar beslut om värdeautomatspel. Det krävs även att automaten kan kontrolleras genom tele- och databaserad kommunikation. Utredningen föreslår inga ändringar i dessa delar.

Spellagens bestämmelser om marknadsföring gäller – precis som för landbaserade kasinon i därför avsedda lokal – och för värdeautomaterna. Dagens marknadsföringsregler i regeringens koncession innebär bl.a. att sådant spel inte får marknadsföras till konsument. Att marknadsföringen för statliga monopol på spelområdet begränsas är ett EU-rättsligt krav (se i nästa avsnitt angivna mål från EU-domstolen, Stoß m.fl.).

Det aktuella spelet ska som framgått ovan enligt utredningens bedömning inte konkurrensutsättas i den nya spelregleringen. Behovet av kanalisering får anses vara ringa. Staten kan ta andra hänsyn är vad ett rent kommersiellt spelföretag kan göra. På detta område är detta särskilt angeläget.

Staten bör, i egenskap av ägare, tydligt ange i ägardirektiven att marknadsföring av spel på värdeautomater inte heller fortsättningsvis får ske till konsument.

12.5 Lotterier

Utredningens förslag: Spel på lotterier och landbaserad bingo ska fortsatt vara förbehållet staten, såvitt avser lotterier och allmännyttiga ändamål, såvitt avser lotterier och landbaserad bingo.

Försäljning av lotterier enligt 4 och 5 kap. spellagen får inte ske med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller dess ombud och som hanteras av spelaren själv.

Det finns möjlighet för en medlemsstat att införa en monopolreglering eller ett licenssystem trots att detta begränsar det fria tillträdet till en nationell spelmarknad. Samtidigt måste den politik som ligger till grund för systemet vara systematisk och sammanhängande. En fråga som kan ställas är om detta innebär att en medlemsstat måste välja en heltäckande och konsekvent ordning eller om det står medlemsstaterna fritt att införa olika regleringar på olika delar av marknaden. Detta var en fråga som EU-domstolen prövade i målet *Stoß m.fl.*⁷ Målen rörde tyska myndigheters beslut att vid äventyr av böter förbjuda Markus Stoß m.fl. att bedriva verksamhet i syfte att möjliggöra eller underlätta för företag med hemvist i andra medlemsstater än Förbundsrepubliken Tyskland att anordna vadhållning som rör sporttävlingar.

EU-domstolen påpekade att restriktioner som syftar till att förhindra att ordningen i samhället störs, måste vara ägnade att säkerställa förverkligandet av dessa mål på så sätt att dessa inskränkningar bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt. Det ankommer härvid enligt domstolen på varje enskild medlemsstat att bedöma om det, med hänsyn till de legitima mål som denna stat önskar uppnå, är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda aktiviteter av sådan art eller att endast inskränka dem och att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder.

Domstolen framhöll att huruvida de aktuella bestämmelserna är nödvändiga och proportionerliga endast ska bedömas med hänsyn till de ändamål som de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa.⁸ Domstolen påpekade vidare att olika hasardspel kan skilja sig åt på väsentliga punkter. Dessa skillnader kan bl.a. avse hur de konkret organiseras, hur stor omsättning de kännetecknas av vad gäller insatser och vinster, hur många som kan tänkas vilja ägna sig åt respektive spel, hur spelen presenteras, hur ofta ett spel kan spelas, hur lång tid ett spel tar eller om det går att spela gång på gång och hur spelarna reagerar på spelen. Slutligen kan de även skilja sig i om spelaren behöver vara fysiskt närvarande, såsom är fallet med de

⁷ De förenade målen C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Markus Stoß m.fl.

⁸ Se bl.a. mål C-124/97, *Läärä m.fl.*, punkterna 35 och 36, mål C-67/98, *Zenatti*, punkterna 33 och 34, och mål C-42/07, *Liga Portuguesa*, punkt 58.

spel som erbjuds på kasinon och de spelautomater som finns uppställda på kasinon eller andra etablissemang.

12.5.1 Krav på allmänintresse

EU-domstolen har vid flera tillfällen upprepat att även om det inte är likgiltigt huruvida spel om pengar på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av oegennyttig verksamhet eller verksamhet av allmänintresse, så kan ett sådant skäl inte i sig anses utgöra ett objektivt berättigande till inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. Sådana inskränkningar är nämligen endast tillåtna om exempelvis finansieringen av sådan social verksamhet utgör en positiv bieffekt och inte det verkliga skälet till den restriktiva politiken på området.⁹

I det svenska målet *Sjöberg och Gerdin*¹⁰ framhöll generaladvokaten vid EU-domstolen att en medlemsstat som Sverige inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning kan bevilja ensamrätt att anordna spel om pengar till statliga bolag eller ideella föreningar vilkas verksamhet utövas under statens tillsyn. En medlemsstat kan leda och kontrollera verksamheten hos en sådan organisation lättare än vad den kan göra med avseende på en privat aktör med vinstsyfte. Ett sådant system kan således säkerställa att konsumenterna bättre skyddas mot en risk för problemspelande och att den allmänna ordningen skyddas mot riskerna för bedrägeri och illegala spel. Härigenom blir det också möjligt att uteslutande använda avkastningen till allmännyttiga ändamål.

EU-domstolen gjorde i samma mål mer allmänna uttalanden i samma riktning. Den påpekade att kulturella, moraliska eller religiösa överväganden kan motivera inskränkningar av friheten att tillhandahålla tjänster för arrangörer av hasardspel, bl.a. eftersom det kan anses oacceptabelt att tillåta att privata vinstintressen drar nytta av ett socialt gissel eller spelares svaghet och olycka. Enligt den värdeskala som är specifik för varje medlemsstat, och med beaktande av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, är det således tillåtet för en medlemsstat att begränsa anordnandet av hasard-

⁹ Se, för ett liknande resonemang, mål C-67/98, *Zenatti*, punkterna 36 och 37 och de förenade målen C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 och C-410/07, *Markus Stoß* m.fl.

¹⁰ De förenade målen C-447/08 och C-448/08, *Sjöberg och Gerdin*.

spel och att förbehålla offentliga organ eller allmännyttiga organisationer anordnandet av sådana spel.

Det är alltså enligt EU-domstolen, i vart fall inom ramen för den nuvarande svenska ordningen, tillåtet att förbehålla ideella organisationer med allmännyttigt ändamål anordnandet av vissa spel. Redan detta skäl talar starkt för tillåtligheten av att agera på motsvarande sätt även om andra delar av spelmarknaden öppnas för konkurrens. En invändning skulle i så fall endast bestå i att den svenska politiken inte längre upplevs som systematisk och sammanhängande.

Den svenska politiken på spelområdet har länge tagit hänsyn till ideella föreningars behov av att finansiera sin verksamhet. Att en del av överskottet på detta sätt kan styras till allmännyttig verksamhet är ett uttalat syfte med den svenska lagstiftningen. Detta syfte har också som framgått granskats och accepterats av EU-domstolen i målet Sjöberg och Gerdin. Det finns alltså en historisk förklaring till att en del av spelmarknaden bör generera överskott till allmännyttiga ändamål.

EU-domstolen har godkänt att ensamrätter för allmännyttiga ideella föreningar används som ett sätt att kontrollera och begränsa problemspelet. Denna slutsats påverkas inte i sig av att olika lösningar används i förhållande till olika spelformer, så länge samtliga dessa lösningar syftar till ett legitimt ändamål. De olika lösningarna – ensamrätt för ett statsägt bolag, begränsning till allmännyttiga ideella organisationer, och ett spellicenssystem – har var för sig godkänts som legitima begränsningar.

Det sagda äger alltså i relevanta delar också bärighet när det gäller statens roll inom denna sektor.

Domstolens uttalande ska också betraktas i sitt sammanhang, dvs. att en medlemsstat inte har rätt att själv lägga beslag på intäkterna från den nationella spelmarknaden av ekonomiska skäl även om det bidrar till samhällsnyttan, och i synnerhet att ett statligt bolag med ensamrätt inte ska försöka öka intäkterna genom reklamåtgärder då detta syftar till ökat spelande vilket leder till ökad risk för spelberoende.

Det är också värt att notera att traditionella lotterier utgör endast en begränsad del av den totala svenska spelmarknaden. År 2015 stod

denna typ av verksamhet för cirka 40 procent av marknaden.¹¹ Om en stor del av spelmarknaden i övrigt konkurrensutsätts kan inte EU-domstolens resonemang om att finansieringen av sociala aktiviteter enbart får utgöra en accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet ha direkt bäring, även om ensamrätterna endast hade syftat till att möjliggöra det ideella föreningslivets finansiering.

En omreglering behöver inte, vilket är viktigt, innebära att utländska aktörer utesluts från marknaden, utan i stället att en del av marknaden reserveras för en viss typ av aktörer, dvs. staten och ideella föreningar med allmännyttigt ändamål. EU-domstolen har i andra sammanhang gett uttryck för att ett licenssystem (tjänstekoncession) på detta sätt kan reserveras för en viss kategori av aktörer, förutsatt att det sker på ett öppet och icke-diskriminerande sätt.

12.5.2 Utredningens bedömning

Enbart ett tvingande hänsyn till allmänintresset är inte tillräckligt för att det ska vara tillåtet att upprätthålla begränsningar i etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster. Sammantaget krävs, som tidigare nämnts, att fyra grundläggande förutsättningar är uppfyllda. De nationella bestämmelserna ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, de ska motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Några indikationer på att det skulle föreligga en stor efterfrågan på onlineversion av traditionella lotterier har inte framkommit. Traditionella lotterier får typiskt sett anses utgöra spel med låg hastighet, till skillnad från andra former av onlinespel som oftast har en mycket hög hastighet.

Inte heller på lotteriområdet finns det i någon högre utsträckning konkurrens från utländska bolag utan licens i Sverige. Det föreligger med andra ord inte något behov av kanalisering på detta område. Utredningen bedömer att det är av stor betydelse för de ideella allmännyttiga organisationernas fortsatta utveckling att de

¹¹ https://www.lotteriinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/tryckta-publikationer/prel_spelstat_2015.pdf

tillsammans med Svenska Spel får ensamrätt på spel på lotterier. Frågan om att behålla allmännyttiga ideella organisationers undantag från lotteriskatt behandlas i kapitel 26.

Utredningen föreslår således att marknaden för ”traditionella lotterier” ska vara fortsatt förbehållen Svenska Spel och spel för allmännyttiga ändamål (ett undantag från nu gällande ordning kommer att vara bingo online, se avsnitt 11.9.2). Den nuvarande möjligheten för föreningslivet att sälja traditionella lotter online genom prenumerationer, kvarstår.

Utredningen bedömer att spelföretagen i den senare kategorin inte ska ha sämre förutsättningar än Svenska Spel att utveckla nya lotterier inom området. Kravet på att ett lotteri ska ge särskilt överskott bör därför i tillämpningen kunna modifieras så att prövningen, för det fall spelföretaget anordnar flera lotterier, kan avse spelföretagets totala lotteriverksamhet. Hit bör dock inte räknas överskott från spel från andra licensområden.

Det är inte rimligt – och dessutom oförenligt med EU-rätten – att aktörer på en statligt reglerad marknad beviljas tillstånd/licens på olika villkor. Mot denna bakgrund bör Svenska Spels licens på marknaden för lotterier utformas på samma sätt som för andra innehavare av licens inom denna sektor.¹²

Detta medför att samma nivåer på vinståterbetalningsprocenten bör gälla. Som framgår av avsnitt 14.13.4 föreslår utredningen inga fastställda nivåer för de konkurrensutsatta spelen. Enligt utredningens uppfattning bör det däremot på de områden där Svenska Spel har ensamrätt eller delad ensamrätt med spel för allmännyttiga ändamål gälla i huvudsak samma villkor. För det som tidigare benämnts nummerspel, t.ex. Lotto gäller fortsatt ensamrätt för Svenska spel.

Det sagda innebär att vinståterbetalningsprocenten för sådana spel, liksom för spel för allmännyttiga ändamål, generellt bör sättas till maximalt 50 procent. I förhållande till vad som gäller i dag innebär detta för Svenska Spels vidkommande endast att vinståterbetalningsprocenten för nummerspel med fasta odds eller med fast vinstplan och med dagliga eller tätare dragningar, t.ex. Keno, sänks från 55 procent till 50 procent.

¹² Jörgen Hettne, Statens roll på den svenska spelmarknaden – ett EU-perspektiv, Rapport för Riksrevisionen, maj 2012, s. 75.

Enligt utredningens förslag får försäljning av lotterier enligt 4 och 5 kap. spellagen (dvs. statligt spel och spel för allmännyttiga ändamål) inte ske med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller dess ombud och som hanteras av spelaren själv.

Motivet för detta är att motverka att det i stor omfattning ställs ut terminaler som hanteras av spelaren själv och där de långsiktiga konsekvenserna är svåra att överblicka. Samma regler gäller f.ö. för licenser för vadållning och onlinespel.

Närmare bestämmelser för lotterier som erbjuds inom ramen för en statlig licens och en licens för allmännyttigt spel bestäms av regeringen, se bilaga 3 och 4.

12.6 Spel för allmännyttiga ändamål

Utredningens förslag: Det föreslås inga fundamentala förändringar i regleringen av spel för allmännyttiga ändamål.

Kravet på att tillstånd endast kan ges till en svensk juridisk person tas dock bort. Det kommer inte heller längre att vara tillåtet att anordna bingo online inom ramen för en licens gällande spel för allmännyttiga ändamål. Vill en ideell förening m.fl. anordna bingo online krävs en licens för onlinespel och spelskatt ska betalas.

Licenstagningen ska i normalfallet vara 5 år.

Lotteriföreståndarrollen ersätts av en kontaktperson.

Servicebolagens roll förblir i allt väsentligt oförändrad. Relationen mellan spelföretag och servicebolag tydliggörs genom spelagens bestämmelser om uppdragsavtal.

Utredningens bedömning: Prövningen av om ett lotteri för allmännyttiga ändamål kan antas ge sökanden skäligen överskott ska ske med beaktande av spelföretagets totala lotteriverksamhet.

12.6.1 Allmänt om ideella föreningar

Med spel för allmännyttiga ändamål menas vanligtvis lotterier av olika slag som ideella föreningar anordnar och där överskottet tillfaller föreningen. I lotterilagen anges associationsformen ideell förening som en förutsättning med vissa undantag. Föreningen ska, enligt sina stadgar, ha till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, bedriva verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål och inte vägra någon inträde som medlem om inte särskilda skäl föreligger. Slutligen krävs att föreningen för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Det är med andra ord inte nödvändigt att en ideell förening, för att få anordna lotterier enligt lotterilagen, måste ingå i vad som definitionsmässigt är att anse som en folkrörelse, nämligen en grupp-bildning med en anslutning som omfattar breda samhällsskikt, som t.ex. nykterhetsrörelsen. I stället är det ett allmännyttigt ändamål som kommer i fokus när det gäller att avgränsa denna sektor på lotteri-marknaden. Med allmännyttigt ändamål menas ändamål som "enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja" (prop. 1993/94:182 s. 59).

Sektorn för allmännyttigt spel på lotterimarknaden kan i nuläget delas in i rikslotterier, lokala eller regionala lotterier samt bingospel. Med rikslotterier menas lotterier som anordnas i mer än ett län.

Det finns för närvarande 21 anordnare som har tillstånd att bedriva rikslotterier. Totalt 49 tillstånd meddelades för år 2016. PostkodFöreningen är den största av rikslotterianordnarna. Postkodlotteriets bruttoomsättning år 2016 uppgick till cirka 3,4 miljarder kronor medan omsättningen för övriga rikslotterier uppgick till 2,4 miljarder kronor.

Lokalt och regionalt finns flera tusen ideella föreningar som har rätt att anordna lotterier inom den egna kommunen eller inom ett visst regionalt avgränsat område. Bruttoomsättningen för dessa lokala och regionala lotterier år 2016 var cirka 41 miljoner kronor. Därutöver förekommer lokala lotterier som med stöd av 19 och 20 §§ lotterilagen bedrivs utan tillstånd eller registrering.

Bingospelet i Sverige är också förbehållet ideella föreningar. Dessa föreningar samverkar ofta i s.k. bingoallianser som anordnar bingo-spel till förmån för de föreningar som ingår i alliansen. I vissa fall har tillstånd till bingospel getts till privatägda aktiebolag där fördelningen av överskottet till ideella föreningar angetts i tillståndet.

Det finns 66 bingohallar i landet med tillstånd att anordna bingo till förmån för cirka 1 800 ideella föreningar med allmännyttigt ändamål. Bruttoomsättningen år 2016 var cirka 930 miljoner kronor.

Bruttoomsättning för allmännyttigt spel år 2016 var cirka 6,8 miljarder kronor och dess andel av den totala reglerade svenska lotterimarknaden var cirka 14 procent.

Värdet av vinsterna för både rikslotterier, regionala och lokala lotterier ska enligt lotterilagen motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde. För bingospel gäller att vinsterna ska motsvara minst 35 procent av insatsernas värde medan något vinstandelstak inte finns. Överskottet som slutligen tillföll de ideella föreningarna år 2015 uppgick till 1 473 miljoner kronor, fördelat på 1 000 miljoner kronor för PostkodFöreningen, 180 miljoner kronor för Folkspel samt 200 miljoner kronor för övriga rikslotterianordnare. Bruttoomsättningen för de lokala lotterierna var cirka 40 miljoner kronor och för bingospelet – där vinståterbetalningen är högre än för rikslotterierna och de lokala eller regionala lotterierna – 930 miljoner kronor.

Spellicensutredningen har genom enkät inhämtat uppgifter om bl.a. förmånstagarnas intäkter från lotteriverksamhet för 2014 respektive 2015. Lotteriintäkternas andel av de totala intäkterna uppgick till i genomsnitt cirka 20 procent.

En närmare beskrivning av de största anordnarnas verksamhet följer nedan. Gemensamt för sektorn allmännyttigt spel är att verksamheten till största delen består av sedvanliga lotterier, förutom bingospelet. Fyra ideella föreningar har också beviljats tillstånd att anordna s.k. EMV-lotterier.

SAP och SSU

Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (SAP) och Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund (SSU) startade år 1956 lotteriverksamhet under namnet A-lotterierna. SSU hade år 2014 12 500 medlemmar. SAP hade år 2014 101 674 medlemmar. Den dagliga driften av lotterierna sköts av företaget Kombispiel i Sverige AB som bildat ett enkelt bolag med A-lotterierna.

Sedan år 2012 är A-lotterierna moderbolag i koncernen och all spelverksamhet bedrivs av serviceföretagen Kombispiel i Sverige och

Nordic Lottery AB som köptes upp år 2013. Nordic Lottery förvärvade i sin tur serviceföretaget Ideella Spel AB och Spelparken AB i oktober 2014 och serviceföretaget Lottericentralen AB i oktober 2015. Spelverksamheten består av att Kombispiel i Sverige och Nordic Lottery själva och via sina andra förvärvade serviceföretag hjälper ideella föreningar i Sverige att sköta hela eller delar av sin lotteri-verksamhet. Kombispiel i Sverige har ett 50-tal anställda.

SAP/SSU har tre lotteritillstånd och det största lotteriet är det lottlösa prenumerationslotteriet Kombilotteriet, med varianterna Drömreselotteriet och Motorlotteriet. SAP/SSU har även tillstånd till skraplotterna Femman och Glädjelotten. SAP/SSU har tidigare haft EMV-lotterier i form av bingo och ett antal olika skraplotter. Dessa lanserades i september 2012, men avslutades i december 2014 p.g.a. dålig lönsamhet.

Nettoomsättningen för SAP/SSU:s lotterier uppgick under år 2014 till 236 000 000 kronor fördelat på fysiska lotterier (233 000 000 kronor) och internetspel (3 000 000 kronor).

År 2015 var nettoomsättningen 187 000 000 kronor och under detta år hade SAP/SSU endast fysiska lotterier.

Under år 2014 genererade SAP/SSU:s lotterier 32 246 000 kronor till SSU:s (96 procent av de totala intäkterna för SSU) och 42 240 000 kronor till SAP:s (partiets näst största intäkt efter statliga anslag) verksamheter.

SAP och SSU är genom sitt helägda bolag Kombispiel i Sverige som förvärvat Nordic Lottery, Ideella Spel, Spelparken och Lottericentralen den tillståndshavare vars servicebolag sköter driften åt flest tillståndshavare inom rikslotteriområdet. Om man bortser från de fyra största tillståndshavarna (SAP/SSU, IOGT-NTO, Folkspel och Svenska PostkodFöreningen) så sköter numera Kombispiel i Sverige med sina förvärvade dotterbolag driften åt 11 av 14 övriga lotterier. Strukturen framgår av redovisningen nedan.

Kombispiel i Sverige

Administrerar och sköter driften av SAP/SSU:s lotterier:

- Kombilotteriet, SAP/SSU (prenumerationslotteri)
- Glädjelotten, SAP/SSU (skraplott)

- Femman, SAP/SSU (skraplott) Trippelskrabet, Pensionärernas Riksorganisation (skraplott)
- Äger Nordic Lottery, Ideella Spel, Spelparken och Lottericentralen.

Nordic Lottery

Äger serviceföretagen Lottericentralen, Ideella Spel samt lottdistribueringsföretaget Spelparken. Administrerar och sköter driften av lotterierna:

- Adresslotteriet, Läkarmissionen, (lottlöst prenumerationslotteri)
- Trafiklotteriet, NTF (prenumerationslotteri)
- Guldkanten, Svenska Kommunal Pensionärers Förbund (skraplott)
- En Chans på Tusen, Motorförarnas Helykterhetsförbund (lottlöst lotteri).

Ideella Spel

Administrerar och sköter driften av lotterierna:

- Månadslotten, Synskadades Riksförbund och Sveriges Dövas Riksförbund (lottlöst prenumerationslotteri)
- Månadslotten Plus, Synskadades Riksförbund och Sveriges Dövas Riksförbund (lottlöst prenumerationslotteri).

Lottericentralen

Administrerar och sköter driften av lotterierna:

- Guldlotten, Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation och Prostatacancerförbundet (skraplott)
- Datumlotteriet, Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation och Prostatacancerförbundet (lottlöst prenumerationslotteri)

- Bonuslotten, Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation och Prostatacancerförbundet (lottlöst prenumerationslotteri).

Spelparken

Distribuerar lotter åt lotteriet Landlotten, Bygdegårdarnas Riksförbund, skraplott.

IOGT-NTO

Lotteriverksamheten i IOGT-NTO bedrivs under namnet Miljonlotteriet och är helägt av IOGT-NTO. Den ideella föreningen verkar för att minska bruket av alkohol och narkotika, i Sverige och i andra länder, för att därigenom bidra till mänsklig välfärd och trygghet. Antal medlemmar år 2014 var 30 807.

IOGT-NTO startade lotteriverksamhet år 1964. I dag finns 55 anställda inom lotteriområdet. Miljonlotteriet driver lotteriverksamheten inom IOGT-NTO och anlitar inget externt serviceföretag för att sköta driften av lotterierna. De flesta av Miljonlotteriets lotterier är varuvinstlotterier, dvs. kunden löser in sina vinster i Miljonlotteriets varuvinstutbud. IOGT-NTO har sju lotteritillstånd och det största lotteriet är Miljonlotteriet med fysiska skraplotter på prenumeration. IOGT-NTO har även tillstånd till skraplotter via internet, skraplotter via ombud (fysiska), bingo på internet och två interaktiva spel på internet.

Nettoomsättningen för IOGT-NTO:s lotterier uppgick under år 2014 till 301 000 000 kronor, fördelat på fysiska lotterier (272 000 000 kronor) och internetspel (29 000 000 kronor).

År 2015 var nettoomsättningen 293 000 000 kronor, fördelat på fysiska lotterier (262 000 000 kronor) och internetspel (31 000 000 kronor).

Under år 2014 genererade IOGT-NTO:s lotterier cirka 66 000 000 kronor till verksamheten.

Folkspel – Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Spel och Lotterifrågor

Folkspel har haft lotteritillstånd sedan år 1988 och är en samarbets- och intresseorganisation för riksomfattande ideella föreningar som finansierar delar av sin verksamhet genom spel och lotterier. Föreningen Folkspel har 72 medlemmar som alla är riksorganisationer i Sverige. Folkspels syfte, ändamål och tro är att alla människor oavsett bakgrund eller förutsättningar har rätt att må bra och vara en del av ett positivt sammanhang där man blir uppskattad, känner gemenskap och blir respekterad för den man är.

Det är Folkspel i Sverige AB som är serviceföretag och sköter driften av lotteriet. Det är föreningen Folkspel som äger serviceföretaget Folkspel i Sverige till 100 procent och representanter ifrån medlemsföreningarna utgör Folkspels styrelse. Folkspel har 92 anställda.

Folkspel har 8 lotteritillstånd och det största lotteriet är Bingo-lotto. Bingolotter säljs via prenumeration, via ombud och via internet. Folkspel har även skraplotter, där Sverigelotten (i fysik form och på internet) utgör den största produkten. Folkspel har tillstånd till bingo och nummerspel, båda på internet.

Lotterna säljs både via ombud, medlemsföreningarna och via små lokala föreningar. De föreningar som säljer lotter får provision per såld lott. Det är Folkspels styrelse som beslutar om ett eventuellt överskott från försäljning via spelombud och internet ska fördelas mellan medlemmarna utifrån antal sålda lotter eller om överskottet ska stanna i Folkspels verksamhet för att utveckla verksamheten och de lotterier man har.

Nettoomsättningen för Folkspels lotterier uppgick under år 2014 till 516 000 000 kronor, fördelat på fysiska lotterier (469 000 000 kronor) och internetspel (47 000 000 kronor).

År 2015 var nettoomsättningen 618 000 000 kronor, fördelat på fysiska lotterier (563 000 000 kronor) och internetspel (55 000 000 kronor).

Under 2014/2015 genererade Folkspels lotterier 147 000 000 kronor till sina medlemsorganisationer och deras verksamhet.

Svenska PostkodFöreningen

PostkodFöreningen fick tillstånd till att anordna rikslotteriet Svenska PostkodLotteriet år 2004. Försäljningen startade i september 2005. Ingående medlemmar i PostkodFöreningen vid tidpunkten för ansökan var Världsnaturfonden (stiftelse), Rädda Barnen (folk-rörelse/ideell förening) och Barncancerfonden (ideell förening).

I dag har Svenska PostkodFöreningen 55 medlemmar som delar på överskottet från lotteriet. Bland dessa 55 förmånstagare finns tre stiftelser som grundats och administreras av serviceföretaget Novamedia Sverige AB. Stiftelserna delar ut medel från lotteriöverskottet till tidsbegränsade allmännyttiga projekt.

Det är Svenska PostkodFöreningens styrelse som är beslutande organ i föreningen och som fattar alla principiella beslut kring lotteriet. Styrelsen är fristående i den meningen att styrelsemedlemmarna inte är representanter från medlemsföreningarna. Visionen med lotteriet är att via sina medlemmar bidra till en bättre värld för människor, djur och miljö. Lotteriöverskottet fördelas utifrån en fastställd modell som styrelsen fattat beslut om och som granskats av Lotteriinspektionen.

Det är som nämnts Novamedia Sverige som sköter driften av lotteriet. Novamedia Sverige har 200 anställda. Lotterikonceptet kommer från Nederländerna och finns även i Storbritannien.

Svenska PostkodLotteriet är det största rikslotteriet i Sverige och är ett lottlöst prenumerationslotteri där lottköparen vinner på sitt postnummer och lottnummer.

Svenska PostkodFöreningen anordnar även skraplotter och bingo-spel på internet.

Under år 2015 anordnade föreningen Svenska Medaljlotteriet på internet. Lotteriet avvecklades efter cirka 6 månader p.g.a. dålig lönsamhet.

Nettoomsättningen för Svenska PostkodFöreningens lotterier uppgick under år 2014 till 2 089 000 000 kronor, fördelat på fysiska lotterier (2 048 000 000 kronor) och internetspel (41 000 000 kronor).

År 2015 var nettoomsättningen 2 067 000 000 kronor, fördelat på fysiska lotterier (2 015 000 000 kronor) och internetspel (52 000 000 kronor).

Under år 2014 genererade Svenska PostkodFöreningens lotterier 1 179 292 234 kronor till sina medlemsorganisationer och deras verksamhet.

Synskadades Riksförbund och Sveriges Dövas Riksförbund

Synskadades Riksförbund och Sveriges Dövas Riksförbund anordnar två lottlösa prenumerationslotterier, Månadslotten och Månadslotten Plus. Månadslotten startades år 2000 och Månadslotten Plus startades år 2013.

Synskadades Riksförbund är en intresseförening som vill göra lokaler, platser, aktiviteter och arbetsliv tillgängliga för alla. Förbundet vill också skapa en social gemenskap som underlättar för synskadade personer att leva ett aktivt och självständigt liv. År 2014 hade Synskadades Riksförbund 12 705 medlemmar.

Sveriges Dövas Riksförbund bildades år 1922. Förbundet är partipolitiskt och religiöst obundet med uppgift att tillvarata dövas sociala, ekonomiska, språkliga och kulturella intressen. Tillgänglighet genom teckenspråk och tolk är centrala begrepp för deras arbete. Cirka 30 000 döva och hörselskadade personer i landet kommunicerar med teckenspråk. År 2015 hade förbundet 4 256 medlemmar.

Månadslotten administreras av Ideella Spel som grundades i november 1998. Ideella Spel ägs sedan oktober 2014 av Nordic Lottery som är ett dotterbolag till Kombispiel i Sverige som i sin tur ägs av SAP och SSU.

Nettoomsättningen för Synskadades Riksförbund och Sveriges Dövas Riksförbunds lotterier uppgick under år 2014 till 35 600 000 kronor. År 2015 var nettoomsättningen 41 000 000 kronor.

Under år 2014 genererade Synskadades Riksförbunds och Sveriges Dövas Riksförbunds lotterier 15 517 716 kronor till sina verksamheter.

Tabell 12.2 Rikslotteriernas sålda lotter år 2015

Lotterianordnare	Summa sålda lotter (kronor)	Varav EMV-lotter
Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation och Prostatacancerförbundet	66 513 450	
Cancerfonden – Riksföreningen mot cancer	35 967 500	
Folkspel	640 582 880	14 195 840
Pensionärernas Riksorganisation	65 926 550	
Sportalliansen	25 508 350	
Svenska PostkodFöreningen	3 511 596 190	74 775 136
Sveriges Allmänna Konstförening	1 764 000	
Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation	8 789 880	
IOGT-NTO	516 734 618	12 871 345
Motorförarnas Helnykterhetsförbund	6 843 011	
Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande	12 189 566	
Psoriasisförbundet	13 702 031	
SAP och SSU	416 270 383	5 248 893
Sveriges Bingoföreningars Organisation	196 530	
Svenska KommunalPensionärernas Förbund	4 267 240	
Stiftelsen New Hope	700 000	
Synskadades RF och Sveriges Dövas RF	65 591 750	
Läkarmissionen – Stiftelse för filantropisk verksamhet		
Totalsumma	5 404 700 744	151 778 806

Källa: Lotteriinspektionen

12.6.2 Gällande regelverk

Av 10 § lotterilagen framgår att tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt som även säkerställer att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

Regleringen kan ses mot bakgrund av det allmänna ändamålet med lotterilagstiftningen och dess syfte som bl.a. är att i möjligaste mån motverka att lotterier för med sig sociala, ekonomiska eller personliga skadeverkningar. Även lotterikonceptets lämplighet bedöms utifrån denna paragraf. Vid tillståndsprövningen ska således göras en bedömning huruvida anordnaren kan antas komma att fullgöra sina skyldigheter i olika hänseenden. Allmänt gäller att anordnare har gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt kan antas vara lämplig att bedriva lotteriverksamhet. Om anordnaren är en juridisk person tar lämplighetsprövningen sikte på de personer som har ett avgörande inflytande över den juridiska personen. Detta gäller särskilt om lotteriet ska anordnas för allmännyttigt ändamål. Kravet att verksamheten ska bedrivas enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser kan aktualisera kontroller och undersökningar om hur tidigare lotterier anordnats och skötts. De villkor och bestämmelser som åsyftas kan gälla bl.a. lotteriets omslutning, vinsternas beskaffenhet, lotternas pris, vinstplaner, beskaffenheten av lotter och dragningsanordningar, tidpunkten för dragning i lotteriet samt den närmare kontrollen av lotteriet.

Enligt 11 § ska tillstånd avse viss tid och ett visst område där lotteriverksamheten får bedrivas. Av paragrafen framgår även att tillstånd ska lämnas till den som anordnar lotteriet.

Kravet på att lotteriståndet ska avse viss tid infördes i och med 1982 års lotterilag. Det utesluter möjligheten att ge löpande tillstånd. Tillståndstiden i dag varierar mellan 6 månader till cirka 1 år.

I 12 § stadgas att tillsynsmyndigheten får förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

De villkor och bestämmelser som åsyftas kan gälla lotteriets omslutning, vinsternas beskaffenhet, lotternas pris, vinstplaner, beskaffenheten av lotter och dragningsanordningar, tidpunkten för dragning i lotteriet samt den närmare kontrollen av lotteriet. Alla villkor och bestämmelser ska självfallet vara förenliga med lotterilagens bestämmelser.

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att villkor, kontroll och ordningsbestämmelser måste vara proportionella, dvs. att den eftersträvade effekten ska stå i rimlig proportion till de negativa effekterna av åtgärden.

Lotteriinspektionen är alltså fri att sätta de villkor, kontroll och ordningsbestämmelser som behövs för att uppnå syftet med lotteri-regleringen, så länge bestämmelserna är proportionella.

Av 13 § lotterilagen framgår att det för varje tillståndspliktigt lotteri som anordnas av en juridisk person ska det finnas en föreståndare som Lotteriinspektionen godkänner. Tillståndsmyndigheten får medge undantag från kravet på föreståndare om det är uppenbart att någon sådan inte behövs.

Lotteriföreståndaren har ett ansvar för att lotteriverksamheten bedrivs på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt och i enlighet med meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser. Det innebär bl.a. en skyldighet att se till att alla personer som har en uppgift i samband med driften av lotteriverksamheten får utförlig och noggrann information om hur och enligt vilka villkor och bestämmelser lotteriet ska bedrivas.

Föreståndarna är en viktig förutsättning för en väl fungerande kontroll och tillsyn, som kan arbeta förebyggande men även ingripa vid överträdelser.

Av 15 § lotterilagen framgår att tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får lämnas till en svensk juridisk person som är en ideell förening och som

- 1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet,*
- 2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,*
- 3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och*
- 4. för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.*

Tillstånd får lämnas också till en annan juridisk person än en ideell förening eller en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet, om det finns särskilda skäl för det.

Vid dagens tillståndsgivning prövas om sökanden uppfyller 15 §. Det görs genom de handlingar som krävs in, bl.a. föreningens stadgar, årsredovisning och bokslut samt ekonomisk plan för de närmaste tre åren.

Huvudregeln är att tillstånd till egentliga lotterier ska kunna lämnas endast till ideella föreningar som är juridiska personer. Associationsformen ideell förening är inte lagreglerad i civilrättsligt hänseende. I rättspraxis anses emellertid en ideell förening ha rättskapacitet och utgör en juridisk person då den antagit stadgar av acceptabel kvalitet samt valt en styrelse. Begreppet allmännyttigt ändamål kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värt att stödja. Sådana uppfattningar kan ändras från tid till tid. Det kan röra sig om religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, kulturella, idrottsliga eller därmed jämförliga ändamål.

Vad gäller behovsprövningen anges följande i förarbetena (prop. 1981/82:170 och prop. 1993/94: 182). Vid bedömningen bör hänsyn tas till föreningens övriga inkomster samt kostnader som är förknippade med den verksamhet som föreningen bedriver. Även föreningens storlek och verksamhetens omfattning bör inverka på bedömningen. Inkomster som kan påverka behovet av lotteriinkomster kan vara biljettintäkter, hyresintäkter, ersättning för reklam, försäljning från andra lotterier samt bidrag från enskilda och det allmänna. En utgångspunkt vid bedömningen kan vara föreningens tidigare försäljning av lotter. Det är naturligt att behovsprövningen blir ganska schablonartad. Ett syfte med behovsprövningen är att det begränsade marknadsutrymmet ska fördelas på ett rättvist sätt.

Gällande frågan om begränsat marknadsutrymme har Lotteriinspektionen gjort bedömningen att marknaden inte är mättad eftersom den totala omsättningen på spelmarknaden ökar. Någon begränsning i de tillstånd som regeringen meddelat (Svenska Spel och ATG) har inte gjorts. Därmed har Lotteriinspektionen gjort bedömningen att det inte finns någon anledning att begränsa tillståndsgivningen gällande ideella föreningars möjlighet till att få lotteritillstånd.

Andra stycket ger möjlighet till vissa undantag från första stycket, om särskilda skäl föreligger. I förarbetena till 1994 års lotterilag (prop. 1993/94:182) anges att aktiebolag, stiftelser eller ekonomiska föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål kan komma i fråga, t.ex. Litteraturfrämjandet och Konstfrämjandet.

Ett aktiebolag eller en ekonomisk förening har i normalfallet som huvudsakligt ändamål att främja sina ägares respektive medlemmars ekonomiska intresse. Den juridiska formen på anordnaren har i lotterilagen gjorts till en slags garanti för att lotteriinkomsterna tillfaller de ändamål lagstiftaren avsett. Det gäller att uppnå samma ”skydd” som automatiskt ges i och med att tillståndet ges till en ideell förening som per definition inte ägnar sig åt näringsverksamhet. Detta kan vara möjligt att uppnå genom speciella villkor för t.ex. aktiebolag.

Tillstånd kan ges till föreningar som utomlands bedriver en verksamhet som enligt en utbredd svensk uppfattning är av stor betydelse och bör uppmuntras. Det kan vara tillfällig katastrofhjälp samt mer långsiktiga projekt av humanitär art, exempelvis barnavårdsprojekt, hjälp åt enskilda politiska fångar och deras familjer. Syftet bör inte vara att främja andra länders utrikespolitiska, kommersiella eller liknande intressen. Frågan om tillstånd måste prövas från fall till fall med hänsyn till verksamhetens karaktär. Lotteriet måste bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Exempel på föreningar som bedriver verksamhet utom landet och som fått tillstånd att anordna lotteri är Rädda barnen, Röda korset och Amnesty International.

Av 16 § lotterilagen framgår att tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får ges, om

- 1. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,*
- 2. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och*
- 3. det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.*

Till grund för beräkningen av vinsternas värde enligt första stycket 1 får läggas en bedömning av ett sannolikt vinstutfall. Detta gäller för lotterier som har en i förväg fastställd vinstplan och som bedrivs i flera län.

Kravet enligt första stycket 3 på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

Om lotterna ska säljas i en lottförsäljningsautomat krävs vidare att

- 1. en vinstplan är fastställd i förväg,*
- 2. vinsterna har dragits i förväg inför en av tillståndsmyndigheten godkänd kontrollant, och att*
- 3. automaten inte betalar ut någon vinst.*

Frågan vad som är skälig avkastning, dvs. nettovinst, avgörs från fall till fall med beaktande av sådana faktorer som konkurrenssituationen, försäljningsmetoderna och rabattmöjligheterna på vinsterna. Vidare bör man se till att kostnader för reklam, administration, försäljning m.m. inte är oskäligt höga. Tillståndsbeslutet kan innehålla villkor som syftar till att säkerställa föreningen en skälig avkastning av lotteriet. Det finns fall då det finns skäl att göra avsteg från kravet på skälig avkastning, t.ex. gällande stimulanslotterier. Det är viktigt att överskottet kommer den ideella föreningen och det allmännyttiga ändamålet till del och inte hamnar hos olika mellanhänder och serviceföretag.

Vid dagens tillståndsprövning kontrolleras att lotten är typgodkänd, att lotten uppfyller säkerhetskraven för efterhandsdragna lotter eller att registreringen i databasen är tillfredsställande. Kalkylen går igenom för att se att kostnaderna verkar rimliga och att nettobehållningen är minst cirka 20 procent, vilket är den nivå som gäller enligt Lotteriinspektionens praxis.

Enligt 49 § lotterilagen ska tillståndsmyndigheten utse en kontrollant för rikslotterier samt fastställa arvodet till kontrollanten. Arvodet ska betalas av den som anordnar lotterierna.

Kontrollanten ska vara en tjänsteman vid Lotteriinspektionen eller en särskilt arvoderad kontrollant. Kontrollanten ska se till att lotteriet bedrivs i enlighet med lag, villkor- och ordningsbestämmelser.

Kontrollanten har en instruktion som ska följas. Kontrollanten ska enligt instruktionen tillvarata tillståndsmyndighetens, tillståndshavarens och allmänhetens intresse av att lotteriet bedrivs i enlighet med lag och de utfärdade villkor- och ordningsbestämmelser som gäller för lotteriet.

Enligt 50 § lotterilagen har tillståndshavaren en skyldighet att på begäran av tillståndsmyndigheten lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar eller annat som behövs för tillsynen.

Upplysningsskyldigheten gäller enbart den som efter tillstånd eller registrering får anordna lotterier enligt lotterilagen och avser de uppgifter som krävs för tillsynen av lotteriet. Uppgifterna måste således ha betydelse för utövandet av tillsynen och kan avse upplysning, handlingar eller annat. Vad som kan bli aktuellt är bl.a. affärsböcker och annat som hör till lotteriverksamheten, avtal med serviceföretag, vinstplaner, prislistor som gäller inköpta varor, prov på lotter samt inspelningar av radio- och tv-sändningar i vilka lotterier anordnas. Syftet med regleringen är att efterlevnaden ska kunna övervakas på ett rationellt sätt. Av detta följer att de uppgifter som behövs för utövandet av en adekvat tillsyn ovillkorligen måste finnas hos tillståndshavaren.

12.6.3 Serviceföretag

De ideella föreningarnas lotteriverksamhet ska syfta till att främja ett allmännyttigt ändamål och inte vara kommersiell. Att ett lotteritillstånd ska lämnas till den som anordnar lotteriet följer av 11 § andra stycket lotterilagen. Det yttersta ansvaret för lotteriets skötsel och ekonomiska förvaltning ligger med andra ord på anordnaren. Lagstiftningen innebär däremot inte något hinder mot att den ideella förening som innehar lotteritillståndet anlitar t.ex. ett aktieföretag som serviceföretag i praktiken administrera lotteriet. Lotterilagen är utformad och anpassad till att ideella föreningar själva ska kunna anordna vissa lotterier i syfte att finansiera sin allmännyttiga verksamhet. Verkligheten i dag kräver dock att de ideella föreningarna i många fall behöver anlita serviceföretag för att överhuvudtaget kunna erbjuda attraktiva lotterier, i varje fall lotterier av större omfattning.

För rikslotterierna, dvs. lotterier som anordnas i mer än ett län, förefaller det inte finnas några egentliga möjligheter för de ideella föreningarna att själva ta hand om hanteringen utan hjälp av serviceföretag eller i varje fall utan hjälp av anställd personal. Möjligheterna att på ideell basis anordna lotterier kan många gånger vara små.

Detta är anledningen till att huvudparten av alla rikslotterier i dag använder sig av serviceföretag för att administrera sina lotterier. Det finns ingen standardlösning för hur detta hanteras. I vissa fall är det föreningen själv (t.ex. Folkspel, SAP och SSU) som äger 100 procent av serviceföretaget medan det i andra fall är ett helt fristående serviceföretag. De servicebolag som finns i dag är Novamedia Sverige, Nordic Lottery, Kombispiel i Sverige, Sportservice i Uddevalla AB, Ideella Spel, LRF Media AB, Folkspel i Sverige, Idrotten Spel Service i Göteborg AB och Lottericentralen (se närmare beskrivning av vissa av dessa servicebolag under avsnitt 12.6.1, Allmänt om ideella föreningar).

Det som är gemensamt är att det ska upprättas ett avtal mellan anordnaren och serviceföretaget där ansvaret mellan anordnaren och serviceföretaget regleras. Detta är särskilt viktigt i de fall där det är ett helt fristående serviceföretag, eftersom Lotteriinspektionen i sin tillståndsprövning måste, kunna ”säkerställa” att det är tillståndshavaren som har det bestämmande inflytandet över lotteriet.

I de avtal som upprättas mellan tillståndshavaren och serviceföretaget regleras även ersättningsnivåerna. I de normala fallen får serviceföretaget betalt för sina faktiska kostnader såsom personal, lokaler, tryckning av lotter, hårdvara, mjukvara men även en viss vinst utöver de faktiska kostnaderna. Detta regleras speciellt i avtalen. Den s.k. vinsten är ofta kopplad till ”know how” och licensavgift för ett visst koncept.

Detta innebär dock att en del av överskottet från lotterierna kommer kommersiella intressen tillgodo framför de allmännyttiga intressena. I och för sig borde serviceföretagens medverkan kunna leda till att lotteriverksamheten bedrivs mera effektivt än om föreningen i egen regi ombesörjer verksamheten. Det bör också kunna medföra ett bättre utfall för föreningen, även med beaktande av ersättningen till serviceföretaget.

Den verkställande direktören i serviceföretaget utses ofta till lotteriföreståndare hos lotterianordnaren vilket medför att personen i fråga ”sitter på två stolar”. Här uppkommer en risk att en del av

inflytandet och beslutsfattandet flyttar från tillståndshavaren till serviceföretaget. Fråga uppkommer därför om lämpligheten i att en lotteriföreståndare även är verkställande direktör i serviceföretaget. Lotteriinspektionen har kommit fram till att en bedömning av lotteriföreståndarens lämplighet får avgöras från fall till fall och att en nyanserad prövning måste göras varje gång.

12.6.4 Utredningens bedömning

Allmännyttiga ändamål m.m.

De krav som ställs på spelföretagen får inte vara diskriminerande eller medföra några oproportionellt strikta krav. Kravet på "svensk juridisk person" i lotterilagen bör därför inte kvarstå, utan i stället bör andra krav uppställas som säkerställer lika konkurrensförutsättningar för spelföretagen inom detta marknadssegment. Detta betyder t.ex. att det kan ställas krav på att överskottet ska gå till allmännyttig verksamhet samt krav på låg vinståterbetalningsprocent. Kravet på att restriktionerna måste stå i proportion till sitt syfte innebär dock i detta avseende att alltför långtgående krav inte kan ställas. Vinståterbetalningen kan därmed inte vara orimligt låg. En annan aspekt av betydelse i detta sammanhang är att licensinnehavarna måste ha möjlighet till produktutveckling och bör kunna använda sig av servicebolag. Detta hänger samman med att lagliga aktörer måste utgöra ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet, vilket i sig kan innebära att de får tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, göra reklam i viss omfattning och använda ny distributionsteknik.

Klart är att det således inte längre kan ställas krav på att licens endast kan ges till en *svensk* ideell förening eftersom detta innebär en otillåten diskriminering enligt EU-rätten. Men frågan är vilken bedömning som ska göras när det gäller allmännyttiga ändamål utom landet (tillstånd kan i nuläget ges till både svenska och utländska juridiska personer om det finns särskilda skäl). Av 15 § andra stycket framgår följande

Tillstånd får lämnas också till en annan juridisk person än en ideell förening eller en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet, om det finns särskilda skäl för det.

Bakgrunden till bestämmelsen i 15 § lotterilagen framgår av förarbetena till den äldre lotterilagen (1982:1011) i vilken bestämmelsen om att lotterier kan få anordnas av andra än ideella föreningar eller till förmån för allmännyttig verksamhet utom landet om det finns särskilda skäl infördes (jfr. SOU 1979:29 avsnitt 23.6.1, 23.7.3 och s. 472 samt prop. 1981/82:170 avsnitt 2.7.2.2). Lotteriutredningen anförde (a. SOU s. 351) bl.a. följande.

Det globala behovet av medel för ideell verksamhet framstår ur svensk synvinkel som i det närmaste oändligt. Det är därför nödvändigt att geografiskt begränsa de ideella ändamål för vilka lotterier och spel skall få anordnas i vårt land. Lotterier och spel bör enligt vår mening bara få anordnas av svenska föreningar och i princip bara till förmån för verksamhet som bedrivs inom landet. Endast vad gäller tillfällig, humanitär katastrofhjälp bör verksamhet som förening bedriver utomlands få stödjas med medel från lotterier och spel anordnade i Sverige.

I propositionen anförde föredraganden i denna del följande.

Enligt min mening bör huvudregeln vara att lotterierna skall få anordnas endast av ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål inom landet. Det finns emellertid åtskilliga föreningar som utomlands bedriver en verksamhet som enligt en utbredd svensk uppfattning är av stor betydelse och bör uppmuntras. I en tid av ökad internationell rörlighet och solidaritet bör man kunna skapa ett större utrymme än f.n. för dessa föreningar, som arbetar för bl.a. humanitära intressen, att få anordna lotterier. Jag anser därför att lotterier bör få anordnas i en något vidare utsträckning än vad utredningen har föreslagit. (a. prop. s. 46)

Utredningen anser att detta förhållande fortsatt bör gälla, dvs. att huvudregeln ska vara att lotterier ska få anordnas av ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål inom landet, men om det finns särskilda skäl för det får ett allmännyttigt ändamål utom landet främjas.

Lotteriföreståndare

Lotteriföreståndarens roll är inte närmare definierad i lotterilagen och lotteriföreståndaren har inget rättsligt reglerat ansvar avseende sitt uppdrag. Lotteriföreståndaren har i dag närmast en uppgift som kontaktperson mot Lotteriinspektionen. Även om Lotteriinspektionen kan hantera frågeställningar kring t.ex. lotteriföreståndarens

lämplighet bör kravet på lotteriföreståndare utgå för spel som kräver licens. Utredningen föreslår dock att det i den nya spellagen införs ett krav på att sökande ska anmäla en kontaktperson som Spelmyn-digheten kan kommunicera med under ansökningsförfarandet och under licensens giltighet (se avsnitt 16.8). Detsamma bör gälla den som söker registrering (se avsnitt 12.8).

Servicebolag

Servicebolagens roll förblir i allt väsentligt oförändrad. Genom utredningens förslag i 10 kap. spellagen om uppdragsavtal tydliggörs relationen mellan spelföretag och servicebolag.

12.6.5 Landbaserad bingo

Utredningens bedömning: Det bör i dagsläget inte genomföras några lagändringar gällande landbaserat bingospel.

Bakgrund

Bingon har sedan slutet av 60-talet varit en inkomstkälla för det lokala föreningslivet. Första gången det spelades bingo i Sverige var år 1961 och då var polisen ansvarig tillståndsmyndighet. I samband med att 1974 års lotterilag trädde i kraft övergick tillståndsgivningen till respektive länsstyrelse. År 2012 övergick all tillståndsgivning för bingospel till sju länsstyrelser. Lotteriinspektionen är tillståndsmyn-dighet när bingospel ska bedrivas i flera län eller om värdet av vinsten överstiger ett prisbasbelopp.

Branschorganisationen, Föreningen Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation (Svebico), bildades år 1981.

Bingospel

Svebico har inkommit med en skrivelse till Spellicensutredningen. Organisationen menar att nuvarande lotterilags 5 § bör moderniseras. Bestämmelsen anger att bingospel förutsätter att deltagaren är när-

varande på spelplatsen och där köper en bricka. Swebico menar att i dag betraktas en person som närvarande exempelvis vid telefonmöten, videomöten och möten över internet trots att personen inte befinner sig på samma plats som övriga deltagare.

Speltillstånd

Swebico vill ha möjlighet att dela in bingohallarna i tre olika nivåer beroende på spelets omfattning och speltillstånd. Följande förslag lämnas i Swebicos skrivelse.

Speltillstånd för bingohall typ A

Speltillstånd typ A motsvarar befintligt spel i bingohallar, inkluderande bingo och fem stycken värdeautomater (eller motsvarande spelprodukt). Swebico föreslår att förutsättningarna för att Spelmyndigheten ska bevilja ”speltillstånd typ A” är att:

- bingohallen har 18-årsgräns för tillträde till lokalen.
- minst en ansvarig per arbetspass ska vara anställd av tillståndshavaren.
- alla medarbetare årligen ska utbildas i spelansvar.
- bingospel bedrivs kontinuerligt i genomsnitt minst fem dagar i veckan.
- allt bingospel sker på, av Spelmyndigheten, typgodkänt bingo-kontrollsystem.

Speltillstånd för bingohall typ B

Förutom spel enligt ”speltillstånd för bingohall typ A” önskar Swebico i detta scenario att det ska vara möjligt att tillhandahålla ytterligare godkända spelprodukter i tydligt avskild del av lokalen. För att Spelmyndigheten ska kunna bevilja ”speltillstånd typ B” bör följande förutsättningar vara uppfyllda:

- att bingohallen har 20-årsgräns för tillträde till den avskilda delen av lokalen som den tillkommande spelprodukten placeras i.
- att kunderna i den avskilda delen av lokalen registreras och identifieras med obligatorisk ID-kontroll.
- att kunden har möjlighet att stänga av sig för spelprodukterna enligt ”typ B”.
- att för kunder som stänger av sig för spelprodukterna enligt ”typ B”, ska avstängningen kopplas till andra bingohallar som har motsvarande tillstånd.
- att i den avskilda delen av lokalen ska ytterligare fem värdeautomater kunna tillhandahållas.

Speltillstånd för bingohall typ C

Förutom punkterna enligt ”speltillstånd typ B” bör det i ”typ C” vara möjligt att tillhandahålla landbaserat kasinospel i tydligt avskild del av lokalen. För att tillhandahålla tillstånd för denna verksamhet bör förutsättningarna utökas med följande punkter:

- att bingohallen har 20-årsgräns för tillträde till den avskilda delen av lokalen som kasinospel bedrivs i.
- att kunderna i lokalen avsett för kasinospel registreras och identifieras med obligatorisk ID-kontroll.
- att alla medarbetare i lokalen för kasinospel ska ha genomgått en fördjupad spelansvarsutbildning.
- att kunden har möjlighet att stänga av sig för spelprodukterna i ”typ C”.
- att för kunder som stänger av sig för spelprodukterna i ”typ C”, ska avstängningen kopplas till andra bingohallar som har motsvarande tillstånd.

Utredningens bedömning

Utredningen har förståelse för att landbaserat bingospel i Sverige anser sig behöva en utvidgad intäktsbas. Som nämnts har den landbaserade bingos omsättning, efter till spelarna utbetalade vinster, minskat sedan år 1996 (se avsnitt 10.2.6). Det ligger dock inte i utredningens direkta uppdrag att föreslå en utvidgning av de spelformer som i dag erbjuds av den allmännyttiga sektorn. En sådan utvidgning är också problematiskt EU-rättsligt vid en fortsatt skattebefrielse såsom utredningen föreslår. Härtill kommer att de av Svebico framlagda förslagen utelämnar ett antal centrala frågor, t.ex. vilka spel – utöver bingo – som bör få finnas i bingohallen. Svebicos förslag B anger enbart ytterligare godkända spelprodukter. Vad som avses med detta framgår inte. Avseende förslag C anger Svebico kasinospel utan att närmare gå in på vilka kasinospel som faktiskt avses. Av förslagen B och C framgår också att Svebico önskar att det blir möjligt för bingohallar att få ha upp till tio värdeautomater per hall.

Svebicos förslag väcker frågor som rör grunderna för regleringen av landbaserat kasinospel. Landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal bedrivs i dag av staten i form av ett monopol. Övrigt landbaserat kasinospel ska vara av förströelsekaraktär och får i princip bara förekomma i restaurangmiljö med serveringstillstånd. Utredningen föreslår inga grundläggande förändringar av förutsättningarna för att få tillhandahålla landbaserat kasinospel (se avsnitt 12.3 och 13.2). Enligt nuvarande reglering får upp till 500 värdeautomater placeras i bingohallar med en begräsning om maximalt fem stycken per hall. Det finns även regler som begränsar hur många värdeautomater som får finnas i en hall i förhållande till hur hög avkastningen är på bingospelet i hallen. Det finns således flera kopplingar mellan landbaserat bingospel och värdeautomatspel.

Utredningen anser att frågan om det landbaserade bingospelets framtid är komplex och att den behöver utredas särskilt, och i en annan ordning än vad tiden för denna utredning medger. Inte minst gäller detta relationen i förhållande till spel på värdeautomater (se avsnitt 12.4). Frågor rörande förutsättningarna för landbaserat bingospel och värdeautomatspel har många beröringspunkter och kan med fördel utredas tillsammans. Mot denna bakgrund föreslår utredningen inte nu några särskilda lagändringar gällande landbaserat bingospel.

12.7 Lokalt poolspel

Utredningens förslag: En licens för spel till förmån för allmännyttiga ändamål kan också avse lotteri i form av lokalt poolspel på hästar.

En sådan licens ska meddelas för ett specifikt antal tävlingsdagar per år.

Som förutsättning för licens till sådant lokalt poolspel på hästar ska endast gälla att spelföretaget kan antas bedriva verksamheten på ett sätt som är sunt och svarar för att spelet är lämpligt ur allmän synpunkt.

Det är inte möjligt för allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund att anordna skattebefriad lokal vadhållning.

12.7.1 Hästar

Propaganda- och bygdetrav kallas de inofficiella tävlingar som arrangeras på mindre travbanor, sjöisar eller permanenta travbanor i regi av en lokal travklubb eller en annan ideell hästförening.

Propaganda- och bygdetrav är en enklare form av tävling där loppet körs utan något spel på dem och utan startpoäng. Det arrangeras cirka 20 propaganda- och bygdetravstävlingar per år av ideella hästintresseföreningar runt om i landet.

Nu aktuell tävlingsform har enligt travsporten en lång tradition i Sverige. Redan på 1800-talet tävlades det på sjöisarna runt om i landet.

Propaganda- och bygdetravet fyller, enligt travsporten, fortfarande en viktig funktion inom travsporten i Sverige. De anses i hög grad bidra till travets folkliga framtoning och breda förankring i samhället. Tävlingarna är enligt travsporten också en betydelsefull inkörssport där kuskar, ryttare och hästar får chansen att skaffa sig mer erfarenhet.

Ibland förekommer enklare former av lotteri i samband med tävlingarna. Med tillstånd från Lotteriinspektionen får 5-kronors vinnarspel anordnas. Då detta spel omfattas av undantaget i 4 § lotterilagen är det bara regeringen som kan ge tillstånd till sådan vadhållning.

Sedan 1996 har regeringen med stöd av 45 § meddelat tillstånd till lotteri i samband med propaganda- och bygdetrav till Svenska Travsportens Centralorganisation, numera Svensk Travsport, och Svensk

Galopp. Tillståndet ger nämnda organisationer rätt att anordna lotteri för förbundsanslutna klubbars räkning inom respektive förbunds verksamhetsområde. Senaste beslut meddelades av regeringen den 10 juli 2014 och gäller t.o.m. den 30 april 2017 (dnr Fi2014/1798). I beslutet ger regeringen Lotteriinspektionen i uppdrag att pröva frågan om lotteritillstånd till varje enskild tävling i enlighet med regeringens beslut och meddela de särskilda villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser som kan behövas för tillståndet. Lotteriinspektion har de senaste fem åren meddelat 40 tillstånd. Under de senaste tre åren meddelades det årligen sex tillstånd till lotteri i samband med propaganda- eller bygdetrav. Av Lotteriinspektionens särskilda villkor, kontroll- och ordningsbestämmelser framgår bl.a. att lotten i dessa lotterier inte får kosta mer än fem kronor och spelaren får köpa högst 20 lotter till varje lopp (maximal insats kan således uppgå till 100 kronor).

12.7.2 Hundar

Sveriges första hundkapplöpningssklubb bildades i Stockholm 1953 i samband med Sportjournalisternas klubbs gala på Stadion. År 1960 byggdes landets första permanenta bana i Skarpnäck (Stockholm). I Sverige finns ett tiotal hundkapplöpningssbanor. Riksomfattande spel på hundkapplöpning drevs under perioden 1998 till 2006 av Svenska Spel och under perioden 2007 till 2009 av Svenska Hundkapplöpningssportens Centralförbund (SHCF). Under åren har även förekommit lokala kommunala tillstånd till "vinnarspel" på hundkapplöpning. Vad utredningen känner till finns det för närvarande inga tillstånd meddelade för vadhållning på hundkapplöpning.

12.7.3 Idrottstävlingar

Av 4 § lotterilagen framgår att vadhållning på idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun inte utgör s.k. egentligt lotteri. Detta medför att allmännyttiga ideella föreningar i dag i princip inte kan erhålla tillstånd till sådan vadhållning. Regeringen har med stöd av 45 § lotterilagen gett Svenska Spel en ensamrätt att bedriva riksomfattande vadhållning på idrottstävlingar. Lokal vadhållning på idrottstävlingar förekommer dock och arrangeras av allmännyttiga

ideella föreningar i form av olika former av tips i samband med hemmamatcher i bl.a. fotboll och ishockey. Insatser och vinster varierar och insatserna kan vara från 5 kronor och uppåt med tusentals kronor i vinstpotten beroende på hur många som deltar. Dessa spel anordnas i de allra flesta fall med stöd av kommunal registrering enligt 17 § lotterilagen. Enligt utredningens förslag ska vadhållning konkurrensutsättas och licens kan meddelas till alla som uppfyller kraven. Den som får en licens till vadhållning ska även betala spel-skatt enligt förslaget.

12.7.4 Utredningens bedömning

Som framgått ovan har regeringen sedan år 1996 med stöd av 45 § meddelat tillstånd till lotteri i samband med propaganda- och bygdetrav till Svenska Travsportens Centralorganisation, numera Svensk Travsport, och Svensk Galopp.

Eftersom regeringens roll som tillståndsgivare enligt utredningens förslag nu upphör ankommer det på Spelmyndigheten att meddela tillstånd till lokalt poolspel på hästar, dvs. nuvarande propaganda- och bygdetrav.

Några andra ändringar beträffande detta spel föreslås inte.

Lokalt poolspel på hästar sker i form av lotteri och äger rum i mycket ringa omfattning. Det är också ett spel som är säsongsbetonat. Insatser och vinster är mycket begränsade. Det förefaller därför inte som rimligt att fullt ut tillämpa spellagens krav på bl.a. ägare och ledning. Vid licensgivningen bör därför som krav endast gälla att spelföretaget kan antas bedriva verksamheten på ett sätt som är sunt och svarar för att spelet är lämpligt ur allmän synpunkt. Dessa tillstånd meddelas i dag av Lotteriinspektionen och bör enligt förslaget även fortsättningsvis meddelas av Spelmyndigheten.

Med hänsyn till de ändringar som utredningen föreslår avseende vadhållning blir det ohållbart att viss lokal vadhållning i poolform skulle vara skattebefriad för vissa subjekt när samma vadhållning för andra subjekt är skattepliktig. Utredningens förslag innebär således att det inte längre blir möjligt för allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund att anordna skattebefriad lokal vadhållning. Däremot är det fortsatt möjligt att anordna lokalt poolspel på

hund- och idrottstävlingar inom ramen för ett registreringslotteri så länge det inte är fråga om vadhållning.

12.8 Särskilt om tillståndsgivning och tillsyn av kommunala lotterier och bingo

Utredningens förslag: Tillståndsgivning (numera licensgivning) och tillsyn över lokala lotterier och bingo överförs till Spelmyndigheten. Dock föreslår utredningen att kommunerna ska vara kvar som registreringsmyndighet och tillsynsmyndighet för registreringslotterier. En registrering får gälla för högst fem år och en kommun ges rätt att förena en registrering med villkor, både i samband med registreringen och under registreringens giltighetstid. För lotterierna ska det finnas en utsedd kontaktperson.

Regeringen bör höja gränsen för hur mycket lotterierna sammanlagt får omsätta under registreringstiden från 20 till 30 prisbasbelopp.

För registreringslotterier ska kommunen, liksom tidigare, förordna en kontrollant och förordna om arvodet till kontrollanten. Arvodet ska betalas av den som registrerats som anordnare av sådant lotteri.

Den som efter registrering anordnar lotterier ska senast den 15 februari varje år till kontrollanten redovisa de lotterier som har anordnats under föregående kalenderår. Kontrollanten ska senast den 1 april varje år och vid utgången av varje registreringsperiod lämna kommunen uppgift om insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som har anordnats under perioden.

Vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter som omfattas av registrering gäller inte förbudet att försäljning av lotterier inte får ske med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller dess ombud och som hanteras av spelaren själv. Sådant utrustningen får inte vara försedd med en slumptalsgenerator eller ett elektroniskt minne.

12.8.1 Historik

Genom 1982 års lotterilag kan lotterier och bingo anordnas dels som rikslotterier, dels som regionala lotterier samt dels som lokala lotterier. Rikslotterier kom fr.o.m. den 1 januari 1983 att prövas av Lotterinämnden, de regionala lotterierna av länsstyrelserna och de lokala lotterierna av polismyndigheterna. Genom en lagändring den 1 januari 1989 överfördes tillståndsgivningen för de lokala lotterierna från polisen till kommunerna. Skälet till att man överförde viss tillståndsgivning till kommunerna var att man ville ha en lokal förankring.

12.8.2 Gällande ordning

Enligt lotterilagen (1994:1000) är det kommunerna, länsstyrelserna, Lotteriinspektionen och regeringen som ger tillstånd till lotterier. Ansvarsfördelningen dem emellan är följande:

Kommunerna ansvarar för tillståndsgivningen av lotterier inom en kommun och registrering av egentliga lotterier.

Länsstyrelserna svarar för tillståndsgivning av lotterier som bedrivs i flera kommuner inom ett län. Länsstyrelserna prövar också tillstånd till bingo som anordnas inom ett län.

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd till egentliga lotterier när det anordnas inom flera län. Vidare prövar Lotteriinspektionen frågor om tillstånd ifall särskilt tillstånd krävs för s.k. EMV-lotterier (21 b § lotterilagen). Bingospel som anordnas i fler än ett län prövas av Lotteriinspektionen, s.k. sammankoppling över länsgränserna. Spelet ingår i de av länsstyrelserna utfärdade tillstånden och ska rymmas inom befintlig vinstplan. Lotteriinspektionen prövar även frågor om tillstånd till högre vinstvärde än 1 prisbasbelopp. Vinsten får dock aldrig överstiga sex prisbasbelopp (22 § tredje stycket).

Lotteriinspektionen utövar den centrala tillsynen över att lotterilagen följs. Vidare utövar myndigheten tillsyn över lotterier som anordnas efter tillstånd av Lotteriinspektionen och regeringen.

Kommunerna och länsstyrelserna utövar tillsyn över sina respektive tillstånd och registreringar.

En ideell förening med huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet och som är verksam huvudsakligen

inom en enda kommun får efter registrering anordna egentliga lotterier under en treårsperiod om insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som anordnas under treårsperioden uppgår till högst 20 prisbasbelopp och en vinst som utgörs av pengar uppgår till högst ett prisbasbelopp (17 § lotterilagen).

Ideella föreningar med huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun kan i vissa situationer anordna lotterier utan särskilt tillstånd för varje lotteri. I ett sådant lotteri får värdet av varje insats uppgå till högst 1/6 000 prisbasbelopp och värdet av högsta vinsten får uppgå till högst 1/6 prisbasbelopp (19 § lotterilagen).

Egentliga lotterier får även i andra fall än vad som anges i 19 § lotterilagen anordnas utan tillstånd i vissa situationer (20 § lotterilagen).

12.8.3 Enkäter

Kommuner

Spellicensutredningen har genom enkäter inhämtat uppgifter om antal givna tillstånd, gjorda registreringar, antal förordnade kontrollanter och omfattning av arbete med tillståndsprövning och tillsyn. Av landets 290 kommuner svarade 153 på enkäten. Undersökningen avsåg förhållandena per den sista december 2015.

Av svaren framgår att handläggningen av lotterier är en mycket liten del av kommunernas arbetsuppgifter. I genomsnitt hade kommunerna fyra personer som var förordnade som kontrollanter under år 2015.

I genomsnitt har kommunerna under samma år gett ett lotteritillstånd enligt 16 § lotterilagen. Av dessa tillstånd avser i genomsnitt 0,08 tillstånd vadhållning på något evenemang (idrottsligt eller annat) eller någon annan händelse.

I genomsnitt tio registreringar enligt 17 § lotterilagen fanns hos kommunerna. I genomsnitt 8,8 föreningar hade fått tillstånd enligt 16 § lotterilagen under år 2015 eller hade en gällande registrering enligt 17 § lotterilagen samma år.

Spelutredningen genomförde en motsvarande enkätundersökning för kommuner. Av landets då 289 kommuner besvarade 242 enkäten. Uppgifterna som efterfrågades avsåg förhållandena per den sista

december 2007. Den undersökningen motsvarar i allt väsentligt den som Spellicensutredningen nu gjort.

Länsstyrelserna

Spellicensutredningen har också genomfört en enkätundersökning hos länsstyrelserna där uppgifter om antalet givna tillstånd till lotteri eller bingo, antalet förordnade kontrollanter, antalet berörda föreningar och omfattning av arbetet med tillståndsprövning och tillsyn inhämtats.

Av landets 21 länsstyrelser arbetar sju stycken med lotterifrågor. Vissa delar av de verksamheter som länsstyrelserna ansvarar för, bl.a. lotterifrågor, koncentrerades den 1 juli 2012 till ett mindre antal länsstyrelser. Syftet var att nå en högre effektivitet och en mer rationell användning av länsstyrelsernas resurser (prop. 2011/12:31). Av dessa sju svarade sex på enkäten. Uppgifterna som efterfrågades avsåg förhållandena per den sista december 2015.

I genomsnitt 0,2 årsarbetskrafter arbetade vid länsstyrelserna med tillämpning av lotterilagen under år 2015. Under året hade länsstyrelserna i genomsnitt gett två tillstånd med stöd av 16 § lotterilagen. I genomsnitt två föreningar hade fått tillstånd enligt 16 § lotterilagen. I genomsnitt 41 tillstånd till bingo enligt 22 § gavs under året. Totalt 174 föreningar omfattades av bingotillståndet under perioden och i genomsnitt 1,6 personer var förordnade som lotterikontrollanter enligt 49 § lotterilagen. I genomsnitt 40 personer var förordnade som kontrollanter av bingo med stöd av 12 § lotterilagen.

Spelutredningen genomförde en motsvarande enkätundersökning för länsstyrelserna. Uppgifterna som efterfrågades avsåg förhållandena per den sista december 2007. Enkäten besvarades av 17 länsstyrelser. Den undersökningen motsvarade i allt väsentligt den som Spellicensutredningen nu har gjort.

12.8.4 Statistik från Lotteriinspektionen

Enligt statistik från Lotteriinspektionen för år 2016 uppgick nettoomsättningen på de kommunala lotterierna enligt 15, 16 och 17 §§ lotterilagen till 32 miljoner kronor. Merparten av de lokala lotterierna är registreringslotterier enligt 17 § lotterilagen. Bingospelet omsatte,

netto enligt Lotteriinspektionens statistik för år 2016, 265 miljoner konor och antalet bingohallar uppgick till 63.

12.8.5 Utredningens bedömning

Lotteriinspektionen ansvarar för den centrala tillsynen av lotterilagen. Lotteriinspektionen ansvarar också för tillsynen över lotterier som anordnas efter tillstånd av Lotteriinspektionen och regeringen. Kommunerna och länsstyrelserna utövar tillsyn över sina respektive tillstånd.

Den ordning som i dag gäller på spelområdet är omfattande med flera tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Trots att Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över lotterilagen har myndigheten ingen föreskriftsrätt över länsstyrelserna och kommunerna. En ny spelreglering förutsätter en stark och effektiv spelmyndighet. Att fördela tillsynsansvaret för spel på så många myndigheter som finns i dag motverkar en ändamålsenlig verksamhet.

Skälen för att centralisera licensgivning och tillsynsansvar för spel är att få till stånd en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av lagen.

Vad gäller tillståndsgivning och utövande av tillsyn inom området bingospel sker detta fördelat på sju länsstyrelser i Sverige. Av svaren på den enkät som Spellicensutredningen skickat till länsstyrelserna framgår att få årsarbetskrafter används totalt i Sverige för handläggning av lotterifrågor. Vidare har Spellicensutredningen fått kännedom om att tillämpningen av lotterilagen och tillståndsgivningen till bingospel inte är helt enhetlig mellan länsstyrelserna. Enligt branschföreträdare skiljer sig tillståndsgivningen av bingoverksamhet avsevärt åt mellan länsstyrelserna. Det görs gällande att det exempelvis är stora skillnader vid bedömningen av hur behållningen från bingoverksamheten ska fördelas mellan berörda föreningar. Även kontrollantavodena skiljer sig åt mellan olika län utan att detta motiveras av storleken på bingohallarna. Dessutom är det ofta tjänstemän på länsstyrelserna som har kontrollantsysslan som bisyssla. Branschföreträdare uppger vidare att flera länsstyrelser har gett tillstånd till verksamhet som inte haft typgodkänd kontrollutrustning och att det även förekommit illegala spelautomater i vissa bingohallar som trots detta fått fortsatt bingotillstånd.

Kommunerna i Sverige är 290 stycken och samtliga är tillstånds- och tillsynsmyndighet för lotterier. Omsättningen på de kommunala lotterierna enligt 16 § lotterilagen är, som framgått ovan, låg. Av den enkät som Spellicensutredningen skickade till kommunerna framgår att det även inom kommunerna är få årsarbetskrafter som sysslar med handläggning av lotterifrågor. Det bör nämnas att också kommunernas tillståndsgivning har varit föremål för kritik. Det har exempelvis hänt att kommuner gett tillstånd till lotterier som de inte har kunnat ge tillstånd till.

Branschorganisationen Sveriges Bingorangörers Centralorganisation (Svebico) anser att en framtida spelmyndighet bör vara ansvarig för tillståndsgivningen för bingohallar. Svebico anser att en sådan ordning bl.a. leder till en likabehandling av tillståndsansökningarna och en bättre och jämnare kvalitet på kontrollanter och deras arbetsinsats.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Spelmyndigheten fortsättningsvis ska svara för tillståndsgivningen (i det nya systemet licensgivningen) och tillsynen av bingo och lokala lotterier.

Den prövning som görs i samband med ett registreringslotteri har en starkt lokal prägel och förutsätter kännedom om de lokala förhållandena. Att överföra dessa lotterier till Spelmyndigheten förutsätter att kommunen alltjämt har en framträdande roll vid de prövningar som ska göras. Utredningen föreslår mot bakgrund av detta, och med hänsyn till registreringslotteriernas tämligen utförliga reglering, att prövningen av registreringslotterierna blir kvar hos kommunerna.

För att bättre synkronisera registreringarna med övrig licensgivning enligt spellagen bör en registrering kunna vara giltig för en tid om fem år. Med hänsyn tagen inte minst till de allt mer komplexa lotterikoncept som förekommer bör kommunerna ha möjlighet att förena registreringen med villkor, både i samband med registreringen och under registreringens giltighet.

Enligt 49 § lotterilagen gäller för registreringslotterier att kommunen ska förordna en kontrollant och förordna om arvodet till kontrollanten. Arvodet ska betalas av den som registrerats som anordnare av sådant lotteri. Vidare gäller att den som efter registrering anordnar lotterier senast den 15 februari varje år till kontrollanten ska redovisa de lotterier som har anordnats under föregående kalenderår. Kontrollanten ska sedan senast den 1 april varje år och

vid utgången av varje tillståndsperiod lämna kommunen uppgift om insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som har anordnats under perioden.

Liksom den tidigare Lotteriutredningen föreslog i betänkandet Folkkrörelsernas lotterier och spel (SOU 1987:52) bl.a. att tillståndstvånget skulle slopas för vissa lotterier och att dessa i vissa fall skulle omfattas av ett krav på registrering i syfte att förenkla föreningslivets möjligheter till lotteriintäkter. I förarbetena till lagändringarna med anledning av utredningens förslag anför dep. chefen följande i denna fråga (prop. 1987/88:141, om ändring i lotterilagen (1982:1011) m.m., s. 29).

Som utredningen föreslagit bör det åligga den som anordnar lotteri med stöd av 14 § att varje årsskifte lämna en redovisning för de lotterier som anordnats under året. En sådan uppgiftsskyldighet bör åvila anordnarna utan särskild anmodan.

Genom införandet av 1994 års lotterilag förtydligades regleringen till vad som nu anges i 49 § andra stycket.

Utredningen ser ingen anledning att ändra på denna ordning eller reglerna beträffande kontrollanter och arvode. Nuvarande reglering föreslås därför gälla även i den nya spelregleringen med den justeringen att lotterierna ska ha en utsedd kontaktperson i stället för en utsedd lotteriföreståndare (se avsnitt 12.6.4).

Enligt utredningens förslag regleras eventuella krav på insats- och vinstbegränsningar och krav på viss vinståterbetalning i de allra flesta fall av regeringen. Avseende registreringslotterier föreslår utredningen att regeringen ska bestämma insats- och vinstbegränsningar och krav på viss vinståterbetalning. I dag är registreringsperioden tre år och får omfatta lotterier vars omsättning sammanlagt uppgår till högst 20 prisbasbelopp. I förslaget till ny reglering höjs registreringsperioden till maximalt fem år. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen även höjer prisbasbeloppsgränsen från 20 till 30.

Det förekommer i dag lotteriverksamhet där man kan köpa förslutna fysiska lotter i en särskild automat. Utredningen anser att sådan försäljning bör vara möjlig även i den nya regleringen. Därför föreslår utredningen att förbudet att försäljning av lotterier inte får ske med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av spelföretaget eller ombudets och som hanteras av spelaren själv

inte ska gälla vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter som omfattas av registrering. Sådan utrustning får givetvis inte vara försedd med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne.

Att det som central tillsynsmyndighet ankommer på Spelmyndigheten att genom tillsynsvägledning löpande ge stöd till och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn av registreringslotterier följer av avsnitt 23.7. Spelmyndigheten bör också ha rätt att meddela föreskrifter om denna tillsyn.

Sammanfattningsvis föreslår alltså utredningen att all tillståndsgivning (licensgivning) och tillsyn av lokala lotterier och bingo överförs till Spelmyndigheten. Vidare föreslår utredningen att registrering av och tillsyn över registreringslotterier alltjämt bör vara kommunernas ansvarsområde, men att Spelmyndigheten genom stöd, vägledning och föreskrifter ska bistå kommunerna i deras tillsyn på detta område.

13 Andra angelägna förändringar

13.1 Allmänt om automatspel

Med automatspel avses i detta sammanhang spel på spelautomater som kan ge vinst och där vinsten inte enbart består i rätt till fortsatt spel. Spel på spelautomater som inte ger vinst eller ger vinst endast i form av frispel regleras i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen). Spel enligt automatspelslagen kommer inte att beröras närmare här.

Enligt nu gällande reglering är det möjligt att ge tillstånd till tre olika typer av spelautomater; penningautomater, värdeautomater och varuspelsautomater. Värdeautomaterna har behandlats i föregående kapitel.

Mekaniska spelautomater dök upp i Sverige vid förra sekelskiftet. I början på 1970-talet uppskattades det att det fanns mellan 10 000 och 20 000 s.k. enarmade banditer i Sverige. Förklaringen till att automatspelet kunde få en sådan utbredning, trots restriktiva bestämmelser förklaras i proposition 1977/78:9 om spel på s.k. enarmade banditer enligt följande.

Från automatföretagens och lokalinnehavarnas sida gjordes gällande att vinstpolletterna inte löstes in utan fick användas endast för fortsatt spel. Automatspel bedrivet i den formen ansågs nämligen inte falla under dåvarande lotteriförordningens bestämmelser. Denna uppfattning bekräftades genom en hovrättsdom. På grund härav synes flertalet polismyndigheter inte ha funnit skäl ingripa mot automatspel, om det inte kommit fram att polletterna löstes in. Erfarenheten visade dock i många fall att lokalinnehavarna tog emot polletterna som betalning för varor eller för inlösen mot pengar. Det var ogörligt för polismyndigheterna att övervaka att polletterna inte löstes in. Ett betydande illegalt automatspel kunde därför växa fram. Spel på automater, som var uppställda i privata lokaler, skedde ofta med höga insatser och vinster samt regelmässigt med kontanter.

Utbredningen av det illegala automatspelet ledde till att mekaniska eller elektroniska apparater (automatspel) som erbjuder vinst i form av pengar, värdebevis, spelpolletter eller liknande förbjöds fr.o.m. den 1 januari 1979. Sådant spel var dock möjligt att ge tillstånd till under förutsättningen att det skedde på fartyg i internationell trafik.

13.1.1 Varuspelsautomater

Utredningens förslag: Högsta möjliga insats för spel på varuspelsautomater bör höjas.

Utredningens bedömning: Högsta möjliga insats för spel på varuspelsautomater höjs från 1/7 000 prisbasbelopp (cirka 6,30 kronor) till 1/4 000 prisbasbelopp (cirka 11 kronor).

Regleringen av spel på varuspelsautomater bör i övrigt förbli oförändrad.

Varuspelsautomater, dvs. automater som betalar ut vinst i form av varor, är ett undantag från huvudregeln att tillstånd enligt lotterilagen (1994:1000) endast får ges till staten och folkrörelserna. Tillstånd att anordna spel på sådana automater kan således ges till privata intressenter (25 §). Spel på varuspelsautomater får anordnas bara i samband med offentlig nöjeställning (tivolier eller liknande).

Snart efter lotterilagens ikraftträdande 1 januari 1995 visade sig att varuspelsautomaterna kom att användas på ett sätt som lagstiftaren inte förutsett. De varor som erhöles vid vinst på varuspelsautomaterna hade efter hand ändrat karaktär. Tidigare utgjordes vinsterna av t.ex. teddybjörnar, klockor och choklad.

År 1996 var vinsterna vid spel på varuspelsautomater huvudsakligen mindre smycken, plaketter eller dylikt som ofta växlades in mot kontanter. De automater som användes liknade till utseendet värdeautomater, eftersom ett värdebevis och en inplastad amulett behövde ungefär lika stort utrymme för att komma ut ur automaten. Varuspelen kom att konkurrera direkt med de nya värdeautomaterna. Varuspelsautomaterna fick inledningsvis finnas på fler ställen än värdeautomaterna. Tillstånd fick lämnas om spelet anordnades i samband med offentlig nöjeställning, hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen fanns tillstånd till servering av spritdrycker, vin

eller starköl enligt dåvarande alkohollag (1994:1738), eller om det ändå kunde antas att spelet utan olägenhet kan anordnas i samband med verksamheten, eller i samband med bingospel. Spel på värdeautomater fick förekomma om spelet anordnas i samband med hotell- och restaurangverksamhet om det för rörelsen fanns tillstånd till servering av spritdrycker enligt alkohollagen. Regleringen medförde således att antalet varuspelsautomater ökade dramatiskt under åren 1996 till 1998, från 637 stycken automater till cirka 3 000.

Sedan reglerna om att spel på varuspelsautomater endast får anordnas i samband med offentlig nöjeställning (tivoli eller liknande), infördes den 1 juli 1999, har antalet utställda automater minskat från nämnda dryga 3 000 till 135 (mars 2016).

I dag är varuspelsautomaterna i huvudsak ett automatspel med vinster som riktar sig mot barn (man kan vinna s.k. mjukisdjur och andra leksaker) med en åldersgräns om 18 år. Denna problematik leder till att spelplatserna av Lotteriinspektionen ofta får påpekan- den i fråga om bristande tillsyn av åldergränsen.

13.1.2 Utredningens bedömning

Utredningens grundläggande utgångspunkt har varit att det inte är rimligt att ha någon form av spelautomat som riktar sig mot under-åriga. Detta i överensstämmelse med grundprincipen att spel om pengar och pengars värde är en tjänst som ska rikta sig mot vuxna. Utredningen har också övervägt att ändra regleringen beträffande varuspelsautomater så att vinsterna inte skulle få ha den karaktären att de riktar sig till barn och ungdomar under 18 år. Detta är emellertid komplicerat eftersom vuxna inte torde vara särskilt intresserade av varuvinster till så lågt värde som det är fråga om.

Vad gäller frågan om nivån på insatserna har Lotteriinspektionens tillsyn visat att många utställda automater har en insats om tio kronor. Detta är i strid med nuvarande reglering där den maximala insatsen är 1/7000 prisbasbelopp (cirka 6,50 kronor i 2017 års prisbasbelopp), dvs. i praktiken fem kronor. Det har till utredningen framförts önskemål från utställarnas sida om att justera insatsbegränsningen så att det blir möjligt att göra en insats på tio kronor.¹

¹ Se skrivelse från STF Sveriges Tivoliägareförening dagtecknad den 19 maj 2016.

En justering som möjliggör en insats om tio kronor skulle troligtvis innebära att tillsynsmyndighetens anmärkningar i fråga om varuspel skulle minska. Härtill kommer att det fråga om ett ringa antal automater som är utställda. Några risker för problemspelande finns inte heller.

Sammantaget finner utredningen att insatsen bör höjas till 1/4 000 prisbasbelopp vilket innebär att det blir möjligt med en insats om tio kronor. I övrigt ser utredningen ingen anledning till att föreslå ändringar i fråga om regleringen av varuspelsautomaterna.

13.2 Landbaserat kommersiellt kasinospel (restaurangkasino)

Utredningens förslag: Högsta möjliga insats och vinst för landbaserat kommersiellt kasinospel ska höjas.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilka spel som får eller inte får omfattas av licens till landbaserat kommersiellt kasinospel.

Utredningens bedömning: Högsta möjliga insats för roulett- och tärningsspel på landbaserat kommersiellt kasinospel höjs från 1/6 000 prisbasbelopp (cirka 7,50 kronor) till 1/4 000 prisbasbelopp (cirka 11 kronor). Högsta vinst i samma spel höjs från 1/200 prisbasbelopp (cirka 224 kronor) till 1/100 prisbasbelopp (448 kronor).

Högsta möjliga insats för kortspel på landbaserat kommersiellt kasinospel höjs från 1/600 prisbasbelopp (cirka 75 kronor) till 1/400 prisbasbelopp (112 kronor). Högsta vinst i samma spel höjs från 1/400 prisbasbelopp (112 kronor) till 1/250 prisbasbelopp (cirka 179 kronor).

Regeringen bör meddela föreskrifter om vilka spel som får eller inte får omfattas av licens.

Regleringen av spel på landbaserat kommersiellt kasinospel bör i övrigt förbli oförändrad.

Från kasinospel enligt nu gällande kasinolag måste skiljas de s.k. restaurangkasinona, dvs. roulettspel, tärningsspel och kortspel som anordnas i samband med restaurang- eller hotellverksamhet, offentliga nöjeställningar inom nöjesparker eller på fartyg i internationell trafik. Denna verksamhet har till det yttre formen av kasinospel men förutsättningarna skiljer sig i väsentlig mån från kasinospel enligt kasinolagen, t.ex. genom att endast förhållandevis låga insatser och vinster medges vid restaurangkasinospel. Av 32 § lotterilagen framgår att värdet av högsta insats på varje särskild vinstmöjlighet avseende roulett- och tärningsspel får vara högst 1/6000 prisbasbelopp och att värdet av den högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet får vara högst 1/200 prisbasbelopp. Avseende kortspel är enligt 34 § lotterilagen motsvarande begränsningar 1/600 prisbasbelopp respektive 1/400 prisbasbelopp.

Restaurangkasinon är ett av ett fåtal undantag från huvudregeln att privat vinstintresse inte får förekomma på den svenska spelmarknaden. Det ska dock observeras att verksamheten är tänkt att utgöra ett komplement av förströelsekaraktär till annan verksamhet. Restaurangkasinon är således inte förbehållna staten eller allmännyttan och i praktiken anordnas allt spel på restaurangkasinon av privata företag. Cirka 180 anordnare hade tillstånd att bedriva sådant spel år 2016. Cherryföretagen är marknadsdominerande. Av de övriga anordnarna är merparten små företag. Till skillnad från kasinospel som bedrivs i därför avsedd lokal kan tillstånd till restaurangkasinospel inte omfatta spelautomater som ger vinster. Det kan dock finnas värdeautomater utställda av Svenska Spel på samma spelplatser som det finns restaurangkasinospel.

Anordnare av restaurangkasinospel är också de enda anordnare som för närvarande är föremål för vandelsprövning enligt lotterilagen. Av 33 § lotterilagen framgår att tillståndsmyndigheten ska beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse. I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar ska prövningen även omfatta

1. verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och
3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

13.2.1 Cherry

Cherry Spelglädje AB (Cherry) erbjuder sedan år 1963 Black Jack och roulett på restauranger och krogar. Cherry är i dag landets största företag när det gäller restaurangkasino. Tillsammans sysselsätter branschen omkring 1 000 personer, varav merparten är croupierer. Enligt Cherry talar utvecklingen inom branschen sitt tydliga språk; på 15 år har antalet spelplatser halverats och årligen försvinner omkring 20 spelplatser och 40 arbetstillfällen.

Cherry är övertygad om att branschen kan fördubbla arbetsstyrkan utan att äventyra ett ansvarsfullt spelande. Nyckeln till att skapa dessa jobb är att höja maxinsatsen för Black Jack men också att en modernisering av branschen sker.

För att vända en nedåtgående trend inom restaurangkasinobranschen föreslår Cherry bl.a. följande åtgärder.

- Licensiering av anordnaren av restaurangkasinospel, med krav på bl.a. att sökande bör ha dokumenterad erfarenhet av restaurangkasinobranschen, ett skriftligt test av kunskaper jämförbart med alkohollagsprovet ska göras, att verksamheten ska bedrivas i aktiebolagsform och att det inte ska vara samma bolag som bedriver restaurangverksamheten i lokalen som bedriver restaurangkasino-verksamheten.
- Spelansvar. Cherry anser att anordnaren av restaurangkasino ska ha skriftlig information tillgänglig angående problemspelande. Vidare anser Cherry att anordnaren ska utbilda samtlig personal

i problemspelsidentifiering och ha en handlingsplan för åtgärder vid upptäckt av spelare med problem.

- Utökade befogenheter till Lotteriinspektionen (Spelmyndigheten) innebärande att myndigheten ska kontrollera bl.a. att lagstadgad kassaterminal används, hela flödet i restaurangkasinobolagen såsom omsättning, återköp av marker, personalliggare, att personallöner betalas korrekt och nyckeltalsanalys.
- Myndigheten bör vidare kunna justera insatsnivåerna och ge tillstånd till nya spelformer.
- Spelformer och insatsnivåer. Cherry önskar också – i varierande grad – ökade maxinsatser och maxvinster samt förändrade spelregler för Black Jack, Roulett och tärning samt rätt att anordna spelet Texas Hold'em Bonus.

13.2.2 Visita

Visita, Svensk besöksnäring är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita är bekymrad över att utvecklingen av restaurangkasinon varit negativ under en längre tid. Enligt Visita har denna utveckling medfört negativa konsekvenser för restauranger där spelverksamhet förekommer. Organisationen menar att restaurangkasinon har ett stort underhållningsvärde och är en spelform som bedrivs under social kontroll i miljöer som står under myndigheternas tillsyn samt med personal med spelansvarsuppgifter och utbildning. I dagsläget utgör restaurangkasinon mindre än en procent av den totala spelmarknaden och enligt Visita är framtidsutsikterna för denna spelform mycket oroande.

Visita har till Spellicensutredningen föreslagit följande åtgärder.²

Den högsta tillåtna insatsnivån för restaurangkasinon är i dag 1/600 av prisbasbeloppet, cirka 74 kronor. Visita anser att insatsnivån för Black Jack bör höjas till en maxinsats på 0,5 procent av prisbasbeloppet, vilket i dagsläget blir cirka 222 kronor. Visita anser att detta belopp kan avrundas till 200 kronor. De anser att även med denna insatsnivå skulle spelformen hållas på en förströelsenivå.

² Synpunkter till Spellicensutredningen den 7 april 2016.

Visita anser att det är viktigt att spellagstiftningen, i högre grad än som är fallet i dag, försvårar verksamhet för oseriösa aktörer. De menar att det finns goda skäl att i samband med en insatshöjning också införa exempelvis utbildnings- och kunskapskrav för den som vill bedriva kasinoverksamhet på restauranger.

Visita anser även att privata aktörer bör få möjlighet att tillhandahålla fler spelformer än vad som i dag är tillåtet under förutsättning att det är seriösa aktörer. Exempel på sådana spelformer är spel på värdeautomater (Vegas), andra former av kasinospel än restaurangkasino samt fysiskt pokerspel.

13.2.3 Utredningens bedömning

Som framgår av avsnitt 14.13.4 bör det vara regeringen som meddelar föreskrifter om insatser, vinster och därmed också vinståterbetalningsprocent också för nu aktuell spelform.

Som nämnts ovan är restaurangkasinoverksamheten (numera landbaserat kommersiellt kasinospel) tänkt att utgöra ett komplement av förströelsekaraktär till annan verksamhet. Det rör sig om låga insatser och vinster. Även med en viss höjning av gränser för insatser och vinster kvarstår förströelsekaraktären hos denna spelform. Någon uppluckring när det gäller spelansvarsåtgärder är det inte heller fråga om. Mot denna bakgrund anser utredningen att insatser och vinster för landbaserat kommersiellt kasinospel bör höjas enligt följande.

Högsta möjliga insats för roulett- och tärningsspel på landbaserat kommersiellt kasinospel höjs från 1/6 000 prisbasbelopp (cirka 7,50 kronor enligt 2017 års prisbasbelopp) till 1/4 000 prisbasbelopp (cirka 11 kronor). Högsta vinst i samma spel höjs från 1/200 prisbasbelopp (cirka 224 kronor) till 1/100 prisbasbelopp (448 kronor).

Högsta möjliga insats för kortspel på landbaserat kommersiellt kasinospel höjs från 1/600 prisbasbelopp (cirka 75 kronor) till 1/400 prisbasbelopp (112 kronor). Högsta vinst i samma spel höjs från 1/400 prisbasbelopp (112 kronor) till 1/250 prisbasbelopp (cirka 179 kronor). För detta och förslag rörande tillåtna spel, se bilaga 7.

Som angivits i avsnitt 8.2.1 ska spelpolitiska frågor delegeras till regeringen. Delegationen till regeringen omfattar bl.a. de grundläggande förutsättningarna för att få anordna spel, inte minst när det gäller insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent. Regeringen

bör också bestämma vilka spel som får eller inte får anordnas inom ramen för en licens. Detta bör också gälla för landbaserat kommersiellt kasinospel.

Regleringen av spel på landbaserat kommersiellt kasinospel bör i övrigt förbli oförändrad.

13.3 Kortspel i turneringsform

Utredningens förslag: Inom ramen för en licens rörande landbaserat kommersiellt spel ska det vara möjligt att anordna kortspel (i första hand poker) i turneringsform. Förutsättningarna är bl.a. att minst 8 och högst 48 spelare deltar i turneringen, det i lokalen inte förekommer annat spel om pengar och endast personer som fyllt 18 år vistas i de lokaler där turneringen äger rum samt god ordning råder i lokalen där turneringen bedrivs.

Ett spelföretag med licens att anordna kasinospel online får, ensamt eller tillsammans med annat sådant spelföretag, ansöka om licens att anordna högst en årlig landbaserad turnering i kortspel. För sådant turneringsspel gäller andra bestämmelser avseende deltagarantal, insatser och vinster.

För båda licensformerna gäller särskilda regler om licenstid, avgifter och betalningar.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilka kortspel som får anordnas i turneringsform, om kontrollåtgärder och andra krav för spelets bedrivande.

Utredningens bedömning: Regeringen bör meddela föreskrifter om vilka kortspel som får anordnas i turneringsform, medan Spelmyndigheten bör meddela föreskrifter om andra krav för spelets bedrivande.

13.3.1 Inledning

Spellicensutredningen ska lämna förslag på en spelreglering som ska syfta till att skapa en spelmarknad som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för att

få verka på marknaden. Utredningsdirektiven nämner inte uttryckligen poker, men under alla förhållanden är utredaren oförhindrad att ta upp andra frågor än de som nämns i direktivet, om det behövs för att uppdraget ska fullgöras på ett tillfredsställande sätt.

Det är i dag bara AB Svenska Spel (Svenska Spel) som har tillstånd att anordna pokerspel i Sverige, dels på de statliga kasinona (AB Casino Cosmopol), dels poker online. Spellicensutredningen har valt att särskilt överväga om fysiskt pokerspel i turneringsform, under vissa förutsättningar, bör kunna anordnas av andra aktörer utan licens, alternativt med licens. Detta främst för att motverka förekomsten av illegalt pokerspel.

Detta avsnitt kommer endast behandla fysisk poker och inte poker online.

13.3.2 Gällande ordning

Enligt 1 § lotterilagen tillämpas lagen på lotterier som anordnas för allmänheten. Enligt andra stycket ska ett lotteri anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämställa med ett lotteri som är anordnat för allmänheten. Lagen tillämpas också på lotterier i form av bl.a. kortspel som inte anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte. Med förvärvssyfte avses i lotterilagen att verksamheten är avsedd att på ett eller annat sätt inbringa inkomster. Om spelverksamhet anordnas av en ideell förening i syfte att finansiera föreningsverksamheten föreligger förvärvssyfte. Detsamma anses gälla om gratisspel anordnas i syfte att locka kunder till annan förvärvsverksamhet (prop. 1993/94:182 s. 51). Det är i praktiken svårt att bevisa att spel anordnas i förvärvssyfte. Därför har Lotteriinspektionen ansett att man kan, och bör, tala om en presumption för att poker är anordnat i förvärvssyfte när det är fråga om pokerspel om pengar.

Den som olovligen arrangerar pokerturneringar för allmänheten begår i dag ett brott mot lotterilagen. Av 16 kap. 14 § brottsbalken framgår vidare att den som olovligen för allmänheten anordnar spel eller liknande verksamhet, vars utgång helt eller till väsentlig del beror

på slumpen, och framstår verksamheten med hänsyn till sin art, insatsernas ekonomiska värde och övriga omständigheter som äventyrlig eller ägnad att tillföra anordnaren en betydande ekonomisk vinning, döms för dobbleri till böter eller fängelse i högst två år. Det samma gäller den som tillåter en sådan verksamhet i en lägenhet eller annat utrymme som denne upplåtit åt allmänheten.

13.3.3 Vad är poker?

Det finns ett mycket stort antal olika typer av pokerspel. De populäraste i dag är Texas Hold´em och Omaha. Gemensamt för dessa är att olika kombinationer av kort, s.k. händer, värderas i förhållande till varandra med utgångspunkt i sannolikhet för att de ska kunna uppnås. Det är t.ex. mindre sannolikt att en spelare har tre kort av samma valör i sin hand än två, varför handen med tre kort av samma valör anses mer värd än den med två. Den spelare som har de tre korten vinner då över den som har de två. Grunden för pokerspel är därför att spelarna måste kunna beräkna sannolikhet för att olika händer innehåses av de andra spelarna runt spelbordet. Med vilken precision sådan sannolikhetsberäkning kan ske påverkas av det sätt på vilket spelet utförs. Populära varianter av poker innehåller spel med såväl öppna som mörka kort. De öppna korten kan identifieras av alla spelare varför sannolikhetsberäkningen underlättas. Möjligheten att med egna åtgärder, i form av kortbyten, påverka sammansättningen av egen hand i relation till sannolikheten för att motspelarna har vissa händer, varierar således med valet av pokerform. Den slumpmässiga fördelningen av kort ur en blandad kortlek innebär dock att ett slumpstyrt osäkerhetsmoment alltid finns kvar. Sannolikheten för viss hand är alltid en sannolikhet. Avgörande för framgång i poker är därför att spelaren förvaltar sina pengar med hänsyn tagen till risken för vinst eller förlust i varje giv. Särskilt gäller detta vid turneringsspel.

13.3.4 Poker i turneringsform

Vid turneringsspel spelas poker ofta vid ett flertal bord och varefter spelare får slut på marker flyttas kvarvarande spelare och antalet bord minskar till att endast ett bord kvarstår. Detta bord, finalbordet,

spelas sedan tills endast en spelare återstår och denne har då vunnit turneringen. Vid turneringsspel betalar man sin deltagaravgift och får spelmarker som sedan används under hela turneringen. Alla deltagare spelar med en från början lika stor summa marker och den som bäst förvaltar dessa under turneringen vinner. Spelarens förmåga att hantera sannolikheter och att förvalta sina medel i förhållande till sannolikheter är det som är pokerns kärna.

Det förekommer även s.k. cash games. Under detta spel kan en spelare köpa in sig i ett redan pågående spel och lämna det när som helst. Av kommentaren till brottsbalken framgår att poker i allmänhet bedömts som dobbleri (prop. 1981/1982:170 s. 112). Förutom slumpen blir omständigheter som insatsernas storlek, antal spelare och verksamhetens omfattning i övrigt av betydelse (prop. 1981/82:170 s. 111). Frågan om verksamhetens äventyrlighet ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter. Vid bedömningen av vad som är att anse som äventyrligt ska beaktas impulsiva och oöverlagda risktaganden under spelets gång. Den som anordnar cash games har enligt praxis ansetts bryta mot brottsbalkens bestämmelser om dobbleri.

13.3.5 Svenska Pokerförbundet

Svenska Pokerförbundet (SVEPOF) har till Spellicensutredningen inkommit med bl.a. följande uppgifter. SVEPOF erbjuder individuellt medlemskap och medlemskap genom anslutning till någon av de klubbar som är anslutna till SVEPOF. Efter det att pokerboomen ebbade ut och efter betänkandet, En framtida spelreglering (SOU 2008:124), minskade antalet medlemmar från 6 000 stycken medlemmar till cirka 600 individuella medlemmar.

SVEPOF anser att det bör finnas en möjlighet att i ett socialt sammanhang spela poker i hemmet med upp till 10 deltagare och med en insats på cirka 1 000 kronor. Därutöver bör turneringspoker även kunna arrangeras på restauranger, arbetsplatser eller i förenings-/klubbform. Förbundet anser att det vid pokerspel utanför hemmet kan ställas krav på licens och krav på spelledare. Däremot anser SVEPOF att möjligheten att erhålla licens inte bör vara förbehållet välgörenhets- eller humanitära organisationer. Rena pokerföreningar eller privata företag borde kunna vara aktuella för att arrangera ett nationellt mästerskap. Förbundet är inte främmande för att även

andra pokerturneringar ska kunna anordnas efter licens. Dock önskar förbundet att det införs en begränsning för vilka som får delta, t.ex. krav på medlemskap i den arrangerande föreningen. Detta då svensk föreningstradition till stor del bygger på medlemskap och där medlemsavgiften ofta är till för att täcka fasta kostnader. SVEPOF ser inga större fördelar med att ha en begränsning av antalet deltagare.

Gällande penningtvätt anser SVEPOF att dessa frågor kan hanteras även i samband med pokerturneringar. Dels är det begränsade insatser, dels krävs det en topplacering för att få någon vinst. Det är inte tillåtet att avbryta spelet för att få med sig eventuella vinster. Turneringen spelas till sitt slut och vinsterna delas ut till de som placerat sig högst.

Problemspelande finns, som i alla spelformer, även inom pokern. Vid turneringsspel torde problemspelande ändå vara mer begränsat då en vanlig komponent för problemspelande är att spelet ska gå snabbt. Turneringspoker saknar dock i stor grad detta inslag. En turnering kan hålla på under en mycket lång tid, till skillnad från s.k. cash games. SVEPOF anser ändå att riskerna för spelmissbruk inte kan negligeras och finner det rimligt att det bör ställas krav på kunskap om spelansvar vid beslut om licens.

13.3.6 Jämförelse med andra nordiska länder

Två länder som har öppnat upp sin lagstiftning kring turneringspoker är Norge och Danmark. Regleringen ser dock olika ut. I Norge är det lagligt att spela poker i hemmet, men inte på restauranger. Spelet får inte vara organiserat och max 10 spelare får delta. Insatsen är begränsad till högst 1 000 norska kronor, till skillnad mot i Danmark där insatsen får vara högst 400 danska kronor. Det är numer även möjligt att anordna Norska Mästerskapen i poker på plats i Norge med en insats om 10 000 norska kronor. I Danmark är det möjligt för föreningar och enskilda att få tillstånd att anordna pokerturneringar och minst 8 personer måste delta. I Danmark finns ett krav på att turneringen ska vara öppen för alla och inte begränsas till medlemmar i t.ex. en förening. Nedan följer en utförligare redogörelse för Norge och Danmarks reglering avseende fysisk poker.

Norge

Poker i privata hem

Privata pokerspel kan anordnas utan tillstånd under vissa förutsättningar. Det är fortfarande inte tillåtet att spela poker på bl.a. arbetsplatser och restauranger. För att få anordna privat pokerspel i hemmet krävs att deltagarna tillhör ens vänskapskrets. Att dra gränsen för när man anses vara inom vänskapskretsen har bedömts som svårt och något som måste avgöras från fall till fall. Det är dock tillåtet för en deltagare att ta med en vän som inte känner de andra deltagarna.

Spelet får inte vara organiserat. Detta innebär att det inte är tillåtet att etablera spelklubbar, anordna större turneringar och evenemang i sitt privata hem. Lagen ger också en möjlighet att begränsa antal tillåtna deltagare och insats. I 5–3 §§ i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. framgår att högst tio personer får delta i spelet. Detta inkluderar alla som deltar med insats i spelet. Det är inte möjligt för nya spelare att träda in när någon spelare åkt ur turneringen. Insatsen får högst uppgå till 1 000 norska kronor per spelare. Gränsen är personlig och kan inte överlåtas till andra spelare. Det är vidare satt en åldersgräns om 18 år och det är förbjudet att spela på kredit. Reglerna är tillämpliga på landbaserade pokerspel. Syftet med bestämmelserna är att öppna upp för möjligheten för vänner att spela tillsammans i privata hem.

Poker i turneringsform

Reglerna om turneringspoker återfinns i 8 § forskrift om lotteri m.m. (lotteriforskriften). Pokerspel på internet omfattas inte av regleringen.

Av nämnda paragraf framgår bl.a. att tillstånd endast beviljas om den som söker är en välgörenhetsorganisation eller en humanitär organisation som har få eller inga lotteriinkomster. Turneringarna (kvalificeringsturneringar och pokermästerskapet) måste hållas i lokaler som kan säkerställa god offentlig tillsyn och kontroll. Det måste även finnas information om tid, plats och lokal för turneringarna. En person ska ha tillförordnats huvudansvaret för genomförandet av turneringarna. Det ska ha etablerats tillfredsställande spelregler och en fastställd plan. Vinstplanen ska innehålla en lista med priser

och vinstfördelning mellan deltagarna. Antalet deltagare i mästerskapet är begränsad till 5 000 deltagare. Deltagande i pokermästerskapet sker genom direkt deltagande med en engångsinsättning på maximalt 10 000 norska kronor eller via en regional kvalificeringsturnering med en engångsinsättning på maximalt 2 000 norska kronor. Spelare som kvalificerar sig till pokermästerskapet via en kvalificeringsturnering behöver inte betala någon ytterligare insats. Det betalas inte ut några vinster vid kvalificeringsturneringen. Det får inte erbjudas spel på kredit och vinsten i pokermästerskapet får inte överstiga ett värde på två miljoner norska kronor. Deltagarna i pokermästerskapet och kvalificeringsturneringen måste vara över 18 år.

I förevarande paragraf framgår även hur intäkterna ska fördelas. Minst 5 procent av bruttointäkterna (totala insatsen från deltagarna) ska gå till den välgörenhetsorganisation eller den humanitära organisationen som ansökt. Det är tillåtet att upp till 10 procent av bruttointäkterna täcker kostnaderna i samband med pokermästerskapet och turneringar. Nettovinsten ska ligga till grund för vinstutbetalningarna. Om mer än en sökande uppfyller villkoren tilldelas tillståndet genom lottning vilken utförs av Lotteritilsynet.

Vid ansökan att anordna turneringspoker betalas en avgift om 10 000 norska kronor. Denna avgift betalas inte tillbaka om sökanden meddelas avslag på sin ansökan. Den som erhåller tillstånd till att anordna pokerturnering får därefter betala en avgift för tillsyn och kontroll på 60 000 norska kronor per påbörjat år.

Danmark

Poker i turneringsform

I Danmark är det tillåtet att spela poker och andra kortspel om pengar på kasinon. Även pokerspel i turneringsform får erbjudas av kasinon. Sedan några år tillbaka är det även tillåtet för såväl enskilda medborgare som sällskap och föreningar att anordna poker i turneringsform. Skatteministern kan besluta att annat spel än poker ska omfattas av reglerna, dock endast för turneringar. Det alternativet har för närvarande inte utnyttjats (januari 2016).

Den danska motsvarigheten till Lotteriinspektionen, Spillemyndigheden, ger sedan den 1 januari 2010 kontinuerligt ut licens för bedrivande av fysiska pokerturneringar där det spelas om pengar.

Licensen är kopplad till en viss plats och för ett visst antal turneringar, dock högst två turneringar per dag. Pokerspel på internet omfattas inte av regleringen.

För att få tillstånd ställs förutom säkerhetskrav, specifika redovisningskrav samt krav på att sökanden inte får vara involverad i någon konkurs. Det finns också ett krav på att sökanden måste vara över 18 år. Ett ytterligare krav för tillstånd är att sökanden inte får ha ett alkoholtillstånd. Tillstånden är giltiga i perioder om två år, men kan förlängas. Tillstånden kan förenas med villkor.

Vid pokerturningarna gäller särskilda bestämmelser. För att delta krävs, som nämnts, att man är 18 år fyllda och således får ingen under 18 år vistas i lokalen där turneringen bedrivs. Turneringarna ska hållas i offentliga lokaler, vilket innebär att samtliga över 18 år som huvudregel ska ges möjlighet att delta i turneringarna. Minst 8 personer måste delta. Alla deltagare registreras och deras identitet kontrolleras med hjälp av exempelvis legitimation. Det är inte tillåtet att begränsa vilka som deltar, såsom att uppställa krav på att endast medlemmar av en viss förening får delta. Däremot är det tillåtet att vid speciella omständigheter avvisa personer, exempelvis personer som uppför sig i strid med allmänna ordningsregler. Där pokerturningen anordnas är det inte tillåtet att spela annat kortspel. Detta förbud omfattar inte endast de lokaler där själva turneringen äger rum utan även angränsande lokaler som används i samband med pokerturningen.

Innan personer har möjlighet att anmäla sig till turneringen ska en redogörelse för spelregler och beräkning av prissumman ha utfärdats av tillståndshavaren. Redogörelsen ska vara tillgänglig för alla som önskar ta del av den. Tillståndshavaren ska även underrätta Spillemyndigheten om tidpunkten för den planerade turneringen senast 14 dagar innan turneringen ska äga rum. Besked ska lämnas om en turnering ställs in.

Pokerspelet ska genomföras utan hjälp av teknisk utrustning. Spelet får exempelvis inte bedrivas på datorer. Däremot är kortblandningsmaskiner tillåtna. Tillståndshavaren eller, om det är en förening eller ett sällskap som anordnar turneringen, representanten ska säkerställa att turneringen genomförs i enlighet med lag och rätt. Tillståndshavaren eller representanten ska vara på plats i lokalen där turneringen genomförs under hela turneringen.

Deltagaravgiften som även utgör insats, s.k. "buy-in", är begränsad till högst 400 danska kronor per deltagare och avgiften ska be-

talas av den som avser att delta i turneringen. Avgiften kan betalas samma dag som turneringen hålls, men ska vara genomförd innan turneringen börjar. Det är således inte tillåtet för en spelare som förlorat att köpa in sig igen under turneringens gång eller att anordna s.k. ”sit and go-turneringar”. Under spelets gång kan det krävas betalning för exempelvis mat och dryck, men det är tillåtet så länge möjligheten att köpa sådant är frivillig.

Den eller de spelare som uppfyller de på förhand bestämda vinstförutsättningarna vinner pengar. Vinster vid pokerspel enligt ovan beskattas som personlig inkomst. Spelaren ska själv deklarerat sina inkomster. Vinsterna kommer från den samlade turneringspoolen bestående av insatserna och utbetalas efter turneringens avslut. Högst 50 procent av turneringspoolen får tillfalla samma spelare, men övrig fördelning är upp till tillståndshavaren att avgöra. Vinsterna ska betalas ut så snart som möjligt efter turneringens slut och får inte betalas kontant. Det är inte möjligt att få tillstånd till pokerspel där vinster betalas ut i direkt anslutning till den aktuella spelomgången.

Medlen i turneringspoolen bör som utgångspunkt inte överstiga 15 000 danska kronor. Det finns dock möjligheter till undantag vid särskilda tillfällen, såsom exempelvis vid en festival, ett jubileum eller någon typ av mästerskap. Det är tillåtet att använda upp till 25 procent av turneringspoolens medel till kostnader i omedelbar anslutning till turneringen. Det är däremot inte tillåtet att sponsras av någon som tillhandahåller illegala spel i Danmark. Överträdelse av reglerna eller de utfärdade villkoren bestraffas.

I samband med en ansökan att anordna pokerturning ska en avgift om 1 000 danska kronor betalas. En avgift ska betalas för varje plats som pokerturning ansöks för. Även vid ändringar i ett tillstånd måste avgift betalas. Någon tillsynsavgift betalas inte.

13.3.7 Utredningens bedömning

Våren 2006 deltog över 600 spelare vid en pokerturning i Grebbestad där arrangören hade hyrt en stugby med tillhörande gymnastikhall för turneringen. Detta torde vara den största livepokerturning som spelats i Sverige. En turnering arrangerades även år 2007, men blev då stoppad av polisen efter att Lotteriinspektionen polisanmält turneringen. De två tillslagen fick stor medial uppmärksamhet.

samhet vilket fick till följd att en del klubbar lade ner sin verksamhet. Under år 2014 genomförde Lotteriinspektionen en tillsynsaktivitet i syfte att upptäcka illegala pokerklubbar. Av slutrapporten framgår att det finns ett relativt stort antal indikationer på att på att spel om pengar eller pengars värde förekommer i stort sett i hela landet. Men bilden är inte entydig.

Brottsförebyggandet rådet (Brå) publicerade den 23 augusti 2016 rapporten ”Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader” (Rapport 2016:12). Rapporten ger en bild av de illegala marknaderna och berör bl.a. spel- och svartklubbar (s. 103–106). Det kan konstateras att ”polisens” bild av hur den illegala spelmarknaden ser ut skiljer sig från den som t.ex. Lotteriinspektionen har.

Göteborg – är, enligt Lotteriinspektionens samordnare mot illegalt spel, hemmaplan för betydande utställare av spelautomater och toppar listan över städer med mest polisanmälda platser gällande brott mot lotterilagen. Ur rapporten:

I Göteborg bedöms problemet inte vara särskilt stort vare sig med spel- eller svartklubbar.

En hel del internetspel och enarmade banditer var tidigare kontrollerade av personer med koppling till organiserad brottslighet. Problemet har minskat, men enligt en del intervjupersoner finns alltid en risk för att organiserad brottslighet flyttar fram positionerna. Det finns alltid ett intresse bland kriminella att tjäna pengar på spel.

Tidigare fanns konflikter om spelmarknaderna, men det verkar inte vara så i dag. Det är en skillnad mot för femton år sedan när det fanns fler illegala spelklubbar.

Stockholm – Lotteriinspektionen har vid flera tillfällen för polisen i Stockholm påtalat problemen med de två stora pokerklubbar som finns i Stockholm. Dessa polisanmäldes år 2014 och ytterligare uppgifter gällande dessa lämnades till polisen under år 2015 utan att några synbara åtgärder vidtagits. Ur rapporten:

De intervjupersoner som arbetar i Stockholm menar att spelmiljön är en sluten värld och att Stockholmspolisen inte har mycket insyn i den verksamheten.

Under år 2015 meddelades två domar avseende poker³. Dessa domar gällde illegalt kortspel där företrädarna för de klubbar som bedrivit illegalt kortspel dömdes för bl.a. grovt dobbleri samt grovt brott mot lotterilagen.

Utredningen vill självfallet inte göra gällande att alla svenska pokerspelare skulle vara involverade i brottslig verksamhet av ovan redovisat slag, men slutsatsen, att det fortfarande finns en inte obetydlig illegal kortspelsverksamhet i landet, är ändå ofrånkomlig. Det ska i sammanhanget nämnas att reglerat pokerspel endast finns på de fyra kasinona som anordnas av Casino Cosmopol.

Som framgår av utredningsdirektiven kan överdrivet spelande medföra negativa konsekvenser i form av exempelvis skuldsättning, ohälsa och problem med relationer. Spels tillgänglighet och utformning har betydelse för risken att utveckla spelproblem. Trots denna problematik bör ändå en möjlighet att legalt spela poker kunna tillåtas i begränsade former. Detta för att bl.a. motverka förekomsten av illegalt pokerspel. Det skulle i detta fall handla om ett behov av kanalisering, inte från utlandet, utan till ett lagligt alternativ.

Med de begränsningar som föreslås, bl.a. när det gäller deltagare, insatser och vinster menar utredningen att den nya regleringens målsättning, att spelen får ett högt konsumentskydd och att de negativa begränsningarna av spelande begränsas, är tillgodosedda.

För att förenkla och underlätta förståelsen över regleringen och dess tillämpning har utredningen valt att integrera reglerna om kortspel i turneringsform i den nya spellagen.

Licens krävs inte för visst spel under privata former

Enligt det nu presenterade förslaget till ny spellag krävs licens för att tillhandahålla eller anordna spel med vinster som har ett penningvärde. Härifrån görs ett antal undantag. Licens krävs inte för den som anordnar spel under privata former för mindre belopp där det finns en nära inbördes gemenskap mellan deltagarna och som inte har en organiserad eller professionell prägel (1 kap. 5 § andra stycket 5). Även om gränsdragningsproblematiken inte ska underskattas

³ Sundsvalls tingsrätt, dom den 13 februari 2015, mål B 2325-12 och Umeå tingsrätt, dom den 15 oktober 2015, mål B 694-14.

är det inom ramen för detta undantag tillåtet att spela turneringsspel av förströelsespelskaraktär. Utredningen föreslår därför att det inte ska behövas licens för att anordna privata pokerspel i hemmet mellan personer med en nära inbördes gemenskap på liknande sätt som man valt att göra i Norge. Dessa spel torde i de allra flesta fall vara harmlösa.

Det är dock viktigt att spelet inte organiseras på ett sätt som gör att arrangemanget får en kommersiell eller professionell prägel. Detta innebär att det inte är tillåtet att etablera spelklubbar, anordna större turneringar och evenemang i sitt privata hem.

Licens för anordnande av kortspel i turneringsform

Utöver privata pokerspel i hemmet finner utredningen, som tidigare nämnts, att det bör finnas en möjlighet för fysiska och juridiska personer att, under vissa förutsättningar, få licens för att anordna turneringsspel i poker. Inte minst för att i den faktiska spelvärld som redan existerar motverka illegalt pokerspel.

Först måste tas ställning till om det ska vara ett krav om pokerturneringen ska anordnas för allmänheten eller inte. Utredningen uppfattning är att sådana kortspel i turneringsform som får anordnas för allmänheten rimligtvis ska kunna få anordnas även för slutna sällskap, exempelvis ett företag, en förening eller ett annat sällskap med s.k. intressegemenskap. Något krav på att det ska anordnas för allmänheten bör därför inte införas. Någon begränsning avseende vilka som får delta, mer än att deltagarna ska ha fyllt 18 år, bör inte finnas. För att säkerställa att minderåriga inte deltar i spelet föreslås även ett krav på att det i den lokal där spelet sker inte får vistas personer som är under 18 år.

Insatserna bör begränsas till drygt 1 000 kronor per deltagare för att spelet inte direkt ska konkurrera med det pokerspel som i dag sker, och även fortsättningsvis föreslås ske, i regi av Casino Cosmopol (det bör framhållas att Casino Cosmopol endast i ett fåtal turneringar har insatser som överstiger 1 000 kronor). Därutöver föreslås att det införs ett krav på minsta respektive högsta antal deltagare. Kraven införs med anledning av att en pokerturnering med få deltagare närmast får karaktären av ett s.k. cash-game, dvs. ett snabbare spel även om man inte kan hoppa in och ut i spelet på samma sätt. Avseende

gränsen för högsta antalet deltagare införs kravet för att separera pokerspelet från de större turneringar, i förhållande till insats och antal deltagare, som anordnas av Casino Cosmopol.

Vid pokerturneringar förekommer, vid sidan av den ”riktiga” pokerturneringen, ofta cash-games, dvs. traditionellt pokerspel med tidvis betydande kontanta insatser. Dessa spel syftar till att ”sysselsätta” de spelare som åkt ur turneringen och medger inte sällan att man kan vinna betydande belopp. Under alla förhållanden bör dessa spel, som får anses vara av äventyrlig karaktär, aldrig vara tillåtna utanför de särskilt reglerade pokerturneringarna som äger rum i de statligt ägda landbaserade kasinona.

Med beaktande av sociala skyddshänsyn får pokerspel i turneringsform anses vara ”mindre riskfyllda” i förhållande till annat kortspel där tiden mellan insats och vinst är relativt kort. Mot bakgrund av detta föreslås ett krav på att det i lokalen inte får förekomma annat spel om pengar.

Utredningen har också övervägt att föreslå ett förbud mot servering och förtäring av alkohol i spellokalen. I utredningens referensgrupper har det funnits visst stöd för en sådan ordning. Samtidigt har många gjort gällande att ett alkoholförbud skulle medföra att detta skulle försvåra eller helt omöjliggöra kanaliseringen till detta lagliga sätt att spela poker.

Utredningen har mot denna bakgrund valt att inte föreslå något alkoholförbud och inte heller att det, likt för spel på värdeautomater eller restaurangkasino, bör finnas krav på att spelet endast får bedrivas på ställen där det finns ett serveringstillstånd för alkohol. En annan sak är att det i många fall kan komma att krävas ett serveringstillstånd i alla fall. Kravet på att det ska råda god ordning på spelplatsen, att berörd kommun och Polismyndigheten ska yttra sig över licensansökan och en ändamålsenlig tillsyn får enligt utredningens mening i nuläget anses vara tillräckliga mekanismer för att undvika att olämpliga miljöer för spelformen används eller utvecklas.

För att säkerställa att spelarna inte använder sig av tekniska hjälpmedel föreslås ett krav på att teknisk utrustning inte får användas av dessa i samband med turneringen. Spelet får exempelvis inte bedrivas på datorer. Kravet införs för att säkerställa att det fullt ut ska vara fråga om en fysisk turnering. Samtidigt står det klart att en modern turnering kräver teknisk utrustning. Hit hör t.ex. monitorer, datorer som hanteras av tävlingsledningen, elektroniska stoppur och

kortblandare. Utredningen finner inte någon anledning att förbjuda sådan utrustning så länge som den inte hanteras av någon deltagande spelare.

Vid anordnade av kortspelsturnering får inga andra avgifter än insats tas ut. Insatsen får inte betalas med kontanter och ska betalas innan kortspelsturneringen startar. Inte heller vinster får utbetalas kontant.

Enligt utredningens förslag är det regeringen som bestämmer vilka kortspel som får anordnas i turneringsform. Utredningens bedömning är att det i ett första skede bör vara tillåtet att anordna spel på pokervarianterna Texas Hold'em och Omaha.

Enstaka större kortspelsturneringar

Bör då alla större pokerturneringar enbart kunna anordnas av det statliga monopolbolaget? När det gäller större årligen återkommande pokerturneringar, t.ex. SM i poker, anser utredningen att dessa bör kunna anordnas av fler arrangörer, särskilt mot bakgrund av den modernisering av den svenska spelmarknaden som utredningen föreslår. Det är t.ex. rimligt att den nytta/fördel som tillkommer Svenska Spel och dess dotterbolag Casino Cosmopol genom dessa företags rätt att kombinera pokerspel online med landbaserade pokerturneringar också tillkommer andra spelföretag som har rätt att bedriva pokerspel online.

I Norge har lagstiftaren löst frågan om enstaka större pokerturneringar genom att tillåta ett årligt nationellt mästerskap under 3 år vilket sker genom ett särskilt upphandlingsförfarande där det endast kan bli en ”vinnare”. Uppfyller flera sökande kraven lottas tillståndet ut.

I Danmark har lagstiftaren valt en lösning som bygger på att anordnaren träffar ett samarbetsavtal med någon av de aktörer som har tillstånd till landbaserat kasinospel i Danmark. Dessa tillstånd till större turneringar kan ges för två år.

Utredningen finner att ingen av de modeller våra grannländer har valt optimalt passar in i den nya svenska regleringsmodellen som utredningen föreslår. En modell som bygger på en upphandling av rätten att anordna ett årligt mästerskap förefaller komplicerad och riskerar att leda till oönskade resultat. Att tänkta anordnare, san-

nolikt också konkurrenter till Casino Cosmopol, skulle vara hänvisade till detta bolags kasinon för att få anordna större turneringar är problematiskt, inte minst ur konkurrenssynpunkt.

Det måste också noteras att utredningens förslag när det gäller fördelningen av den svenska spelmarknaden får betydelse också i detta sammanhang. Svenska Spels rätt att med licens anordna poker-spel online kvarstår, medan rätten att anordna landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal fortsatt tillkommer ett av staten helägt bolag. Som framgår av kapitel 27 kan det dock inte vara samma spelföretag som driver båda dessa verksamheter. Det uppstår därför ett särskilt behov av att, så långt möjligt, se till att villkoren blir lika för alla spelföretag som anordnar spel inom ramen för samma licens.

Utredningen föreslår en modell som innebär att ett spelföretag med en licens som innefattar rätt att anordna kasinospel online (vilket inkluderar poker) ensamt eller tillsammans med annat sådant spelföretag ska kunna få licens att anordna högst en årlig turnering i kortspel.

Förutsättningarna för sådana enstaka turneringar måste vara anorlunda än för en ordinär licens till kortspel i turneringsform. Inte minst gäller detta antalet deltagare. Den av Casino Cosmopol anordnade SM-turneringen år 2015 hade över 6 100 deltagare. År 2013 deltog 7 543 spelare (SM 2014 ställdes in p.g.a. överbelastningsattacker). Mot denna bakgrund anser utredningen att gränsen för det högsta antalet deltagare i turneringen (inklusive satellit- och andra kvalturneringar) bör sättas vid 10 000 spelare. När det gäller insatser, vinster, tillåten sponsring och kostnader menar utredningen att det kan vara lämpligt att uppsätta följande begränsningar:

- värdet av varje spelares insats i turneringen får uppgå till högst 1/8 prisbasbelopp (cirka 5 500 kronor)
- högst 25 prisbasbelopp (cirka 1,1 miljoner kronor) av vinstpotten tillfaller en spelare
- högst 20 procent av spelarnas insatser täcker spelföretagets kostnader i samband med turneringen, och
- högst 50 procent av vinstpotten utgörs av andra medel än av spelarna gjorda insatser.

För denna form av turneringsspel bör annars gälla samma förutsättningar som i övrigt gäller för kortspel i turneringsform. Detta innebär bl.a. krav på att det i lokalen inte förekommer annat spel om pengar och endast personer som fyllt 18 år vistas i de lokaler där turneringen äger rum.

I landbaserade kasinon i därför avsedd lokal bedrivs det också annat spel i lokalerna. I praktiken utesluter detta att det anordnas kortspel i turneringsform enligt dessa bestämmelser på Casino Cosmopol, dvs. i licensierade landbaserade kasinon. Detsamma gäller för sådana lokaler där det anordnas landbaserat kommersiellt spel (tidigare restaurangkasinon) och spel på fartyg i internationell trafik om inte samtidigt det andra spelet stängs ner.

Med stöd av en licens för landbaserade kasinon i därför avsedd lokal kan ett sådant kasino självfallet anordna egna kortspel i turneringsform, men den föreslagna regleringen utesluter att andra spel-företag, även statliga sådana, än de som har licens för ett landbaserat kasino är anordnare.

Vem kan få licens?

För att erhålla licens krävs att sökanden uppfyller vissa i lagen uppställda krav. Detta mot bakgrund av att pokerspelet kommer kunna drivas kommersiellt och det är viktigt att säkerställa att anordnaren inte är olämplig. När det gäller tillstånd till roulettspel, tärningsspel och kortspel görs i dag en förhållandevis omfattande vandelsprövning av den som söker tillstånd. Vid denna prövning ska tillståndsmyndigheten beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse. Vid ansökan ska Lotteriinspektionen inhämta eller av sökanden begära handlingar som styrker att sökanden inte är försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud och inte heller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, intyg om yrkesmässig kompetens för de personer som ansökan avser, handlingar som styrker sökandens ekonomiska förhållanden, handlingar som styrker sökandensandel och – om sökanden är en juridisk person – registreringsbevis.

Utredningen finner ingen anledning att vid lämplighetsbedömningen av sökanden för licens att anordna kortspel i turnerings-

form, frågå den lämplighetsbedömning som föreslås för merparten av övriga licenstagare i spellagen. I fråga om juridiska personer ska prövningen avseende lämpligheten även omfatta den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning. För vidare resonemang kring kvalificerat innehav, se avsnitt 16.4.

Tid och villkor för licens

Enligt spellagen beviljas en licens för en tid av högst 5 år. Tanken är att licenser normalt sett ska ges för denna tid. I detta fall finner dock utredningen att det finns skäl att avvika från huvudregeln, inte minst eftersom denna typ av spel normalt sett inte kommer att bedrivas som någon permanent verksamhet. Särskilt gäller detta de enstaka större kortspelsturneringarna. Licenstiden för turneringsspel bör därför vara högst två år och avse högst två turneringar per dag. När det gäller de större kortspelsturneringarna blir det fråga om ettåriga licenser för en turnering.

För att säkerställa en effektiv tillsyn är det viktigt att licensen är kopplad till en viss angiven plats och uppgifter om detta måste anges i ansökan. Detta är viktigt för att Spelmyndigheten ska kunna utföra tillsyn och utreda om verksamheten kommer att bedrivas på ett sätt som är sunt.

Vid ansökan om anordnande av förströelsespel enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel får tillstånd inte ges innan berörd kommun och Polismyndigheten har hörts i ärendet. Vid en ansökan om anordnande av restaurangkasinospel, ska berörd kommun ges tillfälle att yttra sig. Bakgrunden till detta är att respektive kommun har kännedom om lokala förhållanden och kan därför antas bidra med värdefulla uppgifter när det gäller omständigheter som ska beaktas vid lämplighetsprövningen. Utredningen finner att denna ordning bör bestå och att även Polismyndigheten ska ges tillfälle att yttra sig innan licens för anordnande av kortspel i turneringsform kan meddelas. Överväganden som får betydelse för prövningen, exempelvis att spel inte ska användas som stöd i kriminell verksamhet, bör kunna belysas på ett tillfredsställande sätt genom att både Polismyndigheten och berörd kommun kommer in med upp-

lysningar. Det är dock inte nödvändigt att inhämta yttrande om det redan av övriga omständigheter framgår att ansökan ska avslås.

Enligt vad som gäller enligt den föreslagna spellagen i övrigt kommer Spelmyndigheten att ha möjlighet att förena en licens med villkor för licensens utövande. Sådan möjlighet ska finnas både i samband med licensgivningen och under licensens giltighetstid.

Avgifter

Av 21 kap. 1 § enligt förslaget till ny spellag framgår att avgifter får tas ut i ärenden om licens, registrering och tillsyn enligt spellagen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om storleken på och betalning av avgifterna. Utredningens bedömning är att regeringen ska meddela föreskrifter om avgiften vid ansökan om licens, medan Spelmyndigheten meddelar föreskrifter om avgifter för tillsyn.

Bemyndiganden

Av avsnitt 14.13.4 framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör få meddela föreskrifter om insatser, vinster och återbetalningsprocent (23 kap. 2 § spellagen). Detta gäller också för landbaserat kommersiellt spel. Enligt utredningens bedömning bör dock insatser, vinster och återbetalningsprocent för enstaka årlig turnering i kortspel regleras i lagen. Detta till följd av att dessa turneringar sannolikt kommer att ha en mängd deltagare och innefattar – om de ska ha tillräcklig attraktivitet – höga belopp avseende både insatser och vinster.

Såvitt avser licens för kortspel i turneringsform gäller därutöver att regeringens eller myndighets rätt att meddela föreskrifter avser dels vilka kortspel som får anordnas i turneringsform (23 kap. 6 § spellagen), dels om spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande (23 kap. 2 § 6 spellagen).

Enligt utredningens bedömning bör de förra meddelas av regeringen (se bilaga 7) och de senare av Spelmyndigheten.

14 Vinståterbetalning

14.1 Utredningsdirektiven

Direktiven till utredningen anger följande beträffande vinståterbetalningsnivåer:

Spelanordnarnas vinståterbetalning är att likställa med priset på spel. En högre vinståterbetalningsnivå, dvs. ett lägre pris på spelet, leder till mer spelande. En reglering av vinståterbetalningsnivåer kan således användas för att påverka omsättningen och inriktningen på spelet.

Enligt dagens reglering ska vinståterbetalningen för s.k. egentliga lotterier (lottning, gissning, vadhållning eller liknande spel samt marknads- och tivolinöjen) uppgå till minst 35 procent och högst 50 procent (16 § lotterilagen). I regeringens tillstånd till Svenska Spel och ATG, som beslutats enligt 45 § lotterilagen, varierar återbetalningsnivån för olika spelformer från 49 procent för lotterier och nummerspel till minst 85 procent för värdeautomater. Även enligt kasinolagen ska vinståterbetalningen för värdeautomater och andra automatspel uppgå till minst 85 procent.

I samband med att ett licenssystem införs är det befogat att se över regleringen av återbetalningsnivåerna.

Utredaren ska mot denna bakgrund bedöma om det finns behov av att reglera vinståterbetalningsnivåerna för lotterier och i så fall lämna förslag till en reglering.

Det bör också framhållas att det i direktiven anges att vid utformningen av den nya regleringen ska förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål bevaras i så hög utsträckning som möjligt och att efterfrågan på onlinespel ska kanaliseras till säkra och kontrollerade erbjudanden, på ett sätt som inte leder till ökat spelande. Ytterligare en utgångspunkt är att alla spel företag ska kunna få licens om de uppfyller de krav som uppställs i lag. Kännetecknande för ett licenssystem är just att marknaden öppnas för konkurrens. Att frågan om vinståterbetalningsprocent är

central och en viktig del beror enligt utredningen framför allt på dess betydelse ur konkurrenssynpunkt.

14.2 Dagens vinståterbetalningsprocent

Som angetts i kapitel 2 avses med vinståterbetalningsprocent (ibland vinstandel) den procentandel av insatsernas värde som vinsterna sammanlagt ska motsvara. Lotterilagens (1994:1000) reglering av återbetalningsprocent för olika spelformer avser att säkerställa att en tillräcklig andel av insatserna återbetalas som vinst och att den kommer de behöriga intressena till godo. Lotterilagens regler gäller dock inte om regeringen meddelat särskilt tillstånd enligt 45 §, vilket är fallet såvitt avser ATG:s och merparten av Svenska Spels spel och lotterier. I sådana fall regleras vinstandelarna i tillståndet.

Möjligheter att anordna spel på värdeautomater, dvs. spelautomater som betalar ut vinst bara i form av värdebevis eller liknande, infördes åter genom 1994 års lotterilag, efter att i stort sett allt spel på spelautomater som gav penningvinster varit förbjudet sedan år 1979. Återbetalningsprocenten bestämdes för sådant spel till minst 85 procent. Regeringen anförde att det självfallet var av vikt att en tillräckligt stor andel av insatsen återbetalas som vinst, och den valda minimiandelen motiverades av en avvägning mellan spelarens och spelanordnarens intressen.

14.3 Svenska Spel och ATG

ATG:s och merparten av Svenska Spels verksamhet regleras endast genom de särskilda tillstånd som bolagen har med stöd av 45 § lotterilagen. I dessa tillstånd anges vilka återbetalningsprocent som gäller för olika slags spel. Återbetalningsprocenten för Svenska Spels värdeautomater regleras dock i 27 § lotterilagen.

För ATG gällande högsta återbetalningsprocent varierar mellan 65 och 85 procent beroende på spelform. Vid vadhållning hos Svenska Spel gäller att högsta återbetalningsprocenten varierar mellan 65 och 80 procent medan högsta återbetalningsprocenten vid övriga spelformer, inklusive Stryktips och Måltips, ligger på mellan 45 och 55 procent.

14.4 Automatspel inom kasinon

Enligt 2 § andra stycket kasinolagen (1999:355) får tillstånd till kasinospel även omfatta spel på penningautomater och andra automatspel som avses i 6 § lotterilagen. Varken kasinolagen eller lotterilagen reglerar återbetalningsprocent för sådant automatspel. I regeringens tillstånd till Svenska Spel att anordna kasinospel har dock fastställts att värdet av vinsterna i penningautomatspel och andra automatspel i samband med kasinospel ska motsvara minst 85 procent av insatsernas värde.

14.5 Allmännyttigt spel

I lotterilagen föreskrivs att värdet av vinsterna i s.k. egentliga lotterier (se 4 § lotterilagen) ska motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde. För bingospel gällde samma lägsta återbetalningsprocent. Någon högsta återbetalningsprocent föreskrevs däremot inte. Detta motiverade regeringen med att återbetalningsprocenten i bingospel genomsnittligt uppgår till 60 procent utan att det påverkar marknaden (prop. 1993/94:182 s. 25).

Den 1 augusti 2002 infördes ett antal bestämmelser i lotterilagen i syfte att göra det möjligt för folkrörelserna att anordna lotterier över internet. Regeringen fann att lotterier som anordnades över internet skulle hänföras till s.k. egentliga lotterier, oberoende av hur den fysiska förebilden för internetspelet karakteriserades. Sålunda skulle t.ex. bingospel på internet anses vara ett egentligt lotteri. Regeringen förklarade att lagändringen skulle göra det möjligt för folkrörelserna att bedriva lotterier över internet under i stort sett samma förutsättningar som gällde för traditionella former av lotterier. Däremot var det inte aktuellt att tillåta folkrörelserna att bedriva lotterier med andra vinstregler än dem som gällde för egentliga lotterier. Regeringen ansåg nämligen att det krävdes ytterligare kunskap om konsekvenserna av att införa särskilda vinstregler som skulle möjliggöra högre vinster och som endast skulle träffa en viss kategori av lotterier (prop. 2001/02:153 s. 19).

14.6 Tidigare utredningar

I direktiven till lotteriutredningen (dir. 2004:76) nämndes särskilt att den tekniska utvecklingen och internationaliseringen på spelområdet under senare tid lett till ökad konkurrens i Sverige. Regeringen ansåg därför att det fanns skäl att analysera behovet av att vidta åtgärder i syfte att stärka sådana lotterier som kan förutses påverkas av den ökande konkurrensen. Det konstaterades att det, som ett sätt att möta denna konkurrens, hade rests krav på att lotterilagens övre gräns för vinståterbetalning skulle ses över. Regeringen ansåg att det var angeläget att utredaren analyserade dessa frågor och även belyste de risker ur spelberoendesynpunkt som en ökad vinståterbetalning skulle medföra. I delbetänkandet Återbetalningsprocent (SOU 2005:21) kom Lotteriutredningen till slutsatsen att den inte kunde förorda en höjning av återbetalningsprocentstaken för svenska aktörer. Utredningen, som inte hade till uppgift att föreslå en öppning av den svenska spelmarknaden, anmärkte att en förbättring av villkoren för svenska spelplanordnare genom en höjning av återbetalningsprocentstaket innebar att de tveksamheter som redan då förelåg beträffande det svenska systemets förenlighet med EU-rätten ökade.

Frågan om vinståterbetalningsprocent har sedan dess inte varit föremål för någon offentlig utredning. Såväl Svenska Spel som ATG har dock fått höjda återbetalningsnivåer på vissa spelformer.

14.7 Nuvarande situation

I den nationella konkurrensen på spelmarknaden, dvs. konkurrensen mellan Svenska Spel, ATG och olika folkrörelseaktörer, har aldrig återbetalningsprocent använts som ett marknadsföringsargument för att skaffa konkurrensfördelar. Återbetalningsprocentstaket har varit så lågt – normalt runt cirka 50 procent – att de smärre variationer som kan ha förelegat mellan olika spelformer inte gjort det särskilt lämpligt som marknadsföringsargument. De spelformer som haft högre vinståterbetalningsprocent, främst vadhållning och automatspel, har inte varit utsatta för nationell konkurrens. Lotterilagstiftningen har överhuvudtaget haft en tämligen ideell karaktär. Den har utformats särskilt med allmännyttiga ändamål – folkrörelsernas intressen – för ögonen och ett ständigt återkommande argument

har varit att viljan att stödja en viss förening ofta väger tyngre hos lottköparen än intresset av vinst.

14.8 Nya konkurrensförhållanden

Det är genom möjligheterna till spel över internet som frågan om återbetalningsprocent såsom konkurrensmedel kommit i ett annat läge. De internationellt verksamma aktörerna – de presumtiva licenshavarna – erbjuder betydligt högre vinståterbetalning än de svenska aktörerna. Detta gäller såväl inom deras traditionella verksamhetsområde, dvs. vadhållning, som inom andra spelformer över internet. Vid marknadsföring som riktas mot den svenska marknaden är det inte sällan den högre återbetalningsprocenten jämfört med de svenska spelen som framhävs.

Tabell 14.1 Återbetalningsprocent efter spelform och aktör

Spelform	Aktör	Återbetalning (% av insats)
Vadhållning	Internationella spelbolag	91–99
	Svenska Spel	65–85
	ATG	65–85
Lotterier	Rikslotterier	35–50
	Svenska Spel	40–50
Spelmaskiner (Vegas)	Svenska Spel	>85
Kasino	Svenska Spel	>85

Källa: Lotteriinspektionen och Branschföreningen för onlinespel (BOS)

Den nuvarande regleringen i lotterilagen som avser vinståterbetalningsprocent har syftat till att säkra ett tillräckligt stort överskott till de behöriga ändamålen. En höjning av återbetalningsprocentstaket vid en omreglering riskerar att gå ut över dessa ändamål, och därmed även över den nuvarande lotterilagens krav på skälig avkastning. Detta gäller dock under förutsättning att omsättningen i de aktuella spelen minskar eller förblir oförändrad. Om en höjning av vinståterbetalningsprocenten innebär att de nuvarande svenska aktörernas konkurrenskraft stärks och dessa därigenom kan återta marknadsandelar från de internationella aktörerna kan höjningen i stället innebära ett ökat tillskott till de behöriga ändamålen.

14.9 Förslag från nuvarande tillståndshavare

Svenska Spel har i sin ansökan om tillstånd att anordna och förmedla kasinospel över internet enligt 45 § lotterilagen som gjordes i juni 2014 föreslagit när det gäller insatsbegränsningar och vinståterbetalningsprocent att motsvarande villkor ska gälla som för de spel som i fysisk form i dag erbjuds på Casino Cosmopol.¹ Vad avser vinståterbetalningsprocent har Svenska Spel i ansökan angett att bolaget har för avsikt att inte ha en sämre vinståterbetalningsprocent än de oreglerade aktörerna, detta för att inte negativt påverka kanaliseringen av spelare. För nya kasinoliknande spel som bolaget får godkännande om att erbjuda, föreslår Svenska Spel att det delegeras åt Lotterinspektionen att fatta beslut om lämpliga insatsbegränsningar och vinståterbetalningsprocent.

Det kan också framhållas att Svenska Spel i en till regeringen nyligen inkommen skrivelse ansökt om att få anordna bl.a. sportvadhållning till fasta odds med en återbetalningsprocent på 97 procent. I ansökan anges att en höjd vinståterbetalning inte påverkar Oddset-produkternas riskfaktor ur ett spelansvarsperspektiv.

ATG har i en utredning presenterat sitt förslag till ny spellagstiftning.² I förslaget anges att högsta möjliga vinståterbetalningsprocent ska regleras inom varje produktkategori, men får maximalt uppgå till 90 procent. ATG menar att denna utredning bör föreslå lämpliga nivåer för respektive produktkategori. Det bör noteras att ATG samtidigt föreslagit att spelbolag som erbjuder spel på hästar måste bidra till trav- och galoppsportens verksamhet genom att betala en avgift på bruttoomsättningen (vinståterbetalningsprocenten begränsas redan av den anledningen) eller nettoomsättningen.

Enligt IOGT-NTO är det viktigt att marknaden får en prisreglering på alla spelformer. Återbetalningsprocenten på lotteri bör ligga på max 50 procent för att föreningar ska ha rimliga möjligheter att finansiera delar av sin verksamhet genom spel och lotterier. Enligt IOGT-NTO skulle det vara förödande för folkrörelserna att tvingas konkurrera med bolag som har en återbetalning på 97–98 procent.³

Folkrörelsernas samarbetsorganisation för Spel och Lotterifrågor (Folkspel), Novamedia Sverige AB (Novamedia), Kombispiel i Sverige

¹ Dnr Fi2014/2407, s. 20.

² ATG, Svensk Travsport och Svensk Galopp, Ansvar och konkurrens på lika villkor, 2015, s. 10.

³ Skrivelse till Spellicensutredningen den 18 mars 2016.

AB (Kombispiel), Idrottens Spel Service i Göteborg AB (Idrottens Spel) och Föreningen Sveriges bingoarrangörers centralorganisation (Svebico)⁴ samlade bedömning är att den nuvarande nivån fungerar väl. Nivån för traditionella lotterier bör enligt dem, liksom i dag, vara 35–50 procent. Detta är en rimlig nivå på återbetalningen vilket gör det möjligt för rikslotterierna att ge överskott till allmännyttiga ändamål. När det gäller bingospel i bingohallar är det i dag en återbetalningsnivå på cirka 65–75 procent. Deras bedömning är att även detta är en nivå som fungerar väl.

Branschföreningen för onlinespel (BOS) har anfört att branschstandarden gällande vinståterbetalningsprocenten för onlinespel är omkring 95 procent. I några fall förekommer en vinståterbetalningsprocent på 98–99 procent, särskilt i de fall spelbolaget endast agerar mäklare mellan två kunder som slår vad. Att inte tillåta en närmast 100 procentig återbetalning skulle, enligt BOS, ofelbart leda till att konsumenterna i stället väljer att spela utanför licenssystemet, där sådan återbetalning alltid erbjuds. BOS menar att det är tillräckligt utmanande för licenstagarna att attrahera spelkunder med den skatt som ska betalas inom licenssystemet, men som spelbolag utanför systemet slipper betala.

14.10 Allmänt om regleringsåtgärder på området

Det traditionella sättet att reglera spelmarknaden i Sverige har varit att kontrollera konsumtionen genom exklusiva tillstånd, detta huvudsakligen genom fyra styrmedel som ställer krav på motprestationer från de bolag som beviljas tillstånd:⁵

1. Prisreglering. Priset på spel är ofta reglerat genom att vinstutdelningarna är begränsade till vissa nivåer. Syftet med detta är att genom ett högre pris motverka överdrivet spelande. I Sverige är t.ex. nivåerna på vinstutdelningarna reglerade i lotterilagen samt av regeringen i ATG:s och Svenska spels speltillstånd och då för varje spelform.

⁴ Skrivelse till Spellicensutredningen den 20 maj 2016.

⁵ David Sundén, En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden, 2015:1, s. 31 f.

2. Utbudsbegränsning. Utbudet av och tillgången till spel om pengar är oftast begränsat vad gäller t.ex. var och när det går att spela samt vilka spelformer som är tillåtna. Vissa spel är otillåtna då de anses ha en ökad risk för att skapa spelproblem. Kasino online är t.ex. inte tillåtet att erbjuda i Sverige och poker online inte i Norge.
3. Explicita marknadsföringsregler.
4. Explicita spelansvarsregler.

Innehållet i de olika styrmedlen, hur de formulerade och deras omfattning varier mellan olika länder.

Med en global och digital spelmarknad minskar de effektiva tillståndens betydelse då tillstånden i sig inte kan utesluta konkurrens. I och med detta förlorar även de fyra ovan angivna styrmedlen i effektivitet.⁶

14.11 Priset på spel

Priset på spel skiljer sig i vissa avseenden från normalfallet där priset enkelt uttryckt utgörs av det som en köpare betalar för en vara eller tjänst. För speltjänster definieras i stället priset som köparens förväntade förlust som andel av det köparen satsar. Detta är detsamma som att säga att priset är den andel av insatsen som inte återbetalas till spelaren, dvs. den andel av insatsen som spelarrangören behåller. Priset för ett enskilt spel står därför i direkt relation till spelets vinståterbetalningsprocent, där priset är lika med 100 (procent)-vinståterbetalningsprocenten. Det genomsnittliga jämförelsepriset på samtliga svenskt reglerade spel var cirka 37 kronor per spelad hundralapp år 2015, vilket motsvarar en återbetalning på 63 procent. Detta kan jämföras med ett pris på mellan 5 till 10 kronor per spelad hundralapp som erbjuds av speloperatörer som verkar på världsmarknaden, vilket motsvarar en återbetalning på 90–95 procent.

Förutom att priset på spel skiljer sig från hur pris normalt förstås skiljer sig även hur spelad kvantitet definieras. Kvantitet uttrycks normalt i termer av t.ex. antal varor eller antal timmar. När man analyserar spelmarknaden i ekonomiska termer definieras i stället kvan-

⁶ A. a. s. 33.

titet oftast som spelarnas insats, vilket i vissa fall även benämns som bruttoomsättning.⁷

Hur kvantiteten, eller spelarnas insatser, ändras när priset på spel förändras går att uppskatta via priskänsligheten. Priskänsligheten, eller egenpriselasticiteten, är ett mått på hur många procent kvantiteten, alternativt insatserna eller bruttoomsättningen, förändras när priset ändras med 1 procent.

Förutom att priskänsligheten används för att uppskatta hur spelarnas insatser eller kvantiteten spel påverkas kan priskänsligheten även användas för att förstå hur spelarnas utgifter för spel förändras när priset ändras. Spelarnas utgifter på spel definieras som *pris* * *kvantitet* och är per definition även lika med operatörernas intäkter från spel, dvs. spelarinsatser minus vinstutbetalningar. Spelarnas utgifter benämns i vissa fall även som nettoomsättning.⁸

Uppskattningar av efterfrågans priskänslighet visar på att spelarinsatserna kan förväntas öka om priset på spel sänks. Hur mycket insatserna ökar varierar dock betydligt beroende på land, spelform, kundgrupp och ursprunglig prisnivå. Antalet skattningar av priskänsligheten i litteraturen är dessutom få, vilket medför att den ekonomiska osäkerheten i uppskattningarna måste värderas som stor. Det finns inga tillgängliga skattningar för enbart svenska förhållanden, vilket ytterligare försvårar en bedömning av hur prisförändringar, eller förändringar i vinståterbetalningsprocenten, påverkar spelarnas insatser och utgifter samt operatörernas intäkter i Sverige.

Allmänt kan uppskattningarna i litteraturen sägas visa på att priskänsligheten är mellan -0,5 och -3.⁹ Tolkningen av detta är att en prisökning på 1 procent kan förväntas minska spelarnas insatser med

⁷ Detta följer rent matematiskt utifrån definitionen av relativpriset på spel.

⁸ En tumregel för hur spelarnas utgifter påverkas av förändringar i priset är att om spelarnas priskänslighet är relativt hög dvs. lägre än -1, t.ex. -1,3, ökar spelarnas utgifter om priset sänks. Med detta följer även att speloperatörernas intäkter eller nettoomsättningen ökar. Om däremot spelarnas priskänslighet är relativt låg dvs. över -1, t.ex. -0,5, minskar spelarnas utgifter, operatörernas intäkter och nettoomsättningen om priset på spel sänks. Det omvända resonemanget gäller om priset höjs.

⁹ Se Institut suisse de droit compare (2006): Study of gambling services in the internal market of the European Union, European Commission för en sammanställning av äldre studier, eller Frontier Economics (2014): The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions. Her Majesty's Revenue & Customs Research Report 313, 2014, för nya uppgifter om den brittiska spelmarknaden.

mellan 0,5 och 3 procent. Omvänt innebär en prissänkning på 1 procent att insatserna kan förväntas öka med mellan 0,5 och 3 procent.¹⁰

Att priskänsligheten varierar betydligt mellan olika spelformer bekräftas av en relativt ny studie som genomförts på uppdrag av brittiska HMRC.¹¹ För t.ex. spelmaskiner värderas priskänsligheten vara -0,6 och efterfrågan på spelmaskiner i Storbritannien kan därför sägas vara relativt okänslig för förändringar i priset. En priskänslighet på -0,6 betyder även att de totala insatserna på spelmaskiner, alternativt kvantiteten eller bruttoomsättningen, endast ökar med 0,6 procent om priset sänks med 1 procent. Denna relativa prisokänslighet innebär även att spelarnas totala utgifter på spelmaskiner samt operatörernas intäkter från spelmaskiner minskar om priset sänks.

Omvänt är priskänsligheten för skraplotter -1,3 och efterfrågan på skraplotter kan därför sägas vara relativt priskänslig. Detta betyder att de totala insatserna på skraplotter, alternativt kvantiteten sålda skraplotter, ökar relativt mycket om priset på skraplotter sänks. Spelarnas insatser kan förväntas öka så pass mycket att även spelarnas utgifter på skraplotter ökar om priset sänks. Den höga priskänsligheten visar att de spelbolag i Storbritannien som erbjuder skraplotter kan öka sina intäkter genom att sänka priset.

¹⁰ Det finns även skattningar av korspriselasticiteter mellan olika spelformer. Korspriselasticiteten påverkas av komplement och substitution mellan produkter. T.ex. är ATG:s spel Harry Boy ett slags substitut för ett sorts lotteri (men med lite högra vinstandel); Joker är ett komplement till Lotto och en del andra spel som Svenska Spel erbjuder. Om priset på Lotto skulle höjas, då skulle det förmodligen påverka, fast på olika sätt, efterfrågan på Harry Boy och Joker.

¹¹ Frontier Economics (2014): The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions. Her Majesty's Revenue & Customs Research Report 313, 2014.

Tabell 14.2 Priskänslighet* för olika spelformer i Storbritannien

Spelform	Priskänslighet*
Lotteri (efterhandsdraget)	-1,08
Lotteri (förhandsdraget)	-1,30
Landbaserad vadhållning	-1,00
Poolspel	-0,48
Landbaserad bingo	-1,00
Landbaserat spel	-0,50
Spelautomater	-0,60
Vadhållning online	-0,50
Kasinospel online	-1,50

* Priskänsligheten är skattad som den långsiktiga egenpriselasticiteten.

Källa: Frontier Economics (2014): The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions. Her Majesty's Revenue & Customs Research Report 313, 2014

Viktigt att förstå är att priskänsligheten är starkt beroende av vilken prisnivå som gäller i utgångsläget och att en sänkning av priset även medför att priskänsligheten kan falla betydligt.¹² En slutsats av detta är att uppskattningar av priskänsligheten från andra marknader inte nödvändigtvis är direkt tillämpbara på svenska förhållanden om prisnivåerna för spelformen skiljer sig mellan länderna. Spelmarknaden i Storbritannien skiljer sig från den svenska bl.a. genom att den brittiska marknaden till största del är öppen för konkurrens och att priserna på de flesta spel är lägre. Det är därför svårt att direkt överföra resultaten från Storbritannien i tabell 14.2 till Sverige.

De flesta uppskattningar av priskänsligheten visar dock på att spelarna är relativt priskänsliga, dvs. priskänsligheten är lägre än -1. En förklaring till detta är att många av skattningarna gjorts på spelformer i länder där marknaden styrs av ett regelverk som skapar monopolliknande förhållanden. Effekten av sådana regler är att priset sätts som om ett monopol satte priset på marknaden. Ekonomisk teori förutsäger att ett monopol sätter priset där priskänsligheten är -1 eller lägre, där avvikelser från -1 bestäms av spelformens marginalkostnad. Spelformer som vadhållning har en högre marginalkost-

¹² Thalheimer and Ali (2003): The demand for casino gaming, *Applied Economics*, 34, 907-919, visar att en sänkning av priset på spelautomater från 0,104 till 0,061 även medförde att priskänsligheten minskade från -1,5 till -0,9.

nad än t.ex. lotterier eftersom vadhållning bl.a. kräver fler anställda för att kunna sätta odds. Teorin förutsäger därför att uppmätta priskänsligheter rimligtvis bör vara mindre än -1 på spelmarknader som opererar under monopolliknande förhållanden, och att priskänsligheten bör vara högre för vadhållning än för lotterier. Detta är exakt vad många av studierna, som försökt uppskatta priskänsligheten, visar på.

Man bör även ha klart för sig att många av studierna är genomförda på relativt gamla data och därför reflekterar en föråldrad marknadsstruktur där effekterna av varken dagens stora omfattning av onlinespel eller internationell konkurrens finns med.

Mot denna bakgrund är det därför svårt att definitivt uppskatta priskänsligheten på den svenska spelmarknaden och för dess olika spelformer. Detta medför att det även är svårt värdera hur spelmarknadens olika delar utvecklas givet att priset, eller reglerna kring vinståterbetalningsprocent, ändras. Det är dock rimligt att anta att priskänsligheten är relativt hög i utgångsläget mot bakgrund av att det nuvarande regelverket skapar monopolliknande förhållanden på spelmarknaden dels genom exklusiva tillstånd till olika operatörer, dels genom att vinståterbetalningsprocenten på spel är reglerad.

Priskänsligheten kan även uppskattas för olika typer av kundgrupper för att kunna värdera hur t.ex. nöjesspelare respektive problemspelare förändrar sitt spelande om priset på spel ändras. Det finns dock inga empiriska resultat som anger hur priskänsliga problemspelare är. De uppskattningar som ändå används baseras på resonemang kring hur problemspelares priskänslighet rimligen bör förhålla sig till samtliga spelares priskänslighet.¹³

Utgångspunkten i dessa diskussioner är om problemspelarna kan anses vara relativt okänsliga för prisförändringar, dvs. om problemspelarnas priskänslighet är högre än -1. Om detta är fallet medför ett lägre pris på spel visserligen att problemspelarnas insatser ökar, men endast till en begränsad del. Ett lägre pris innebär även att de vinner tillbaka mer och nettoresultatet är att deras totala utgifter på spel minskar. Ur denna aspekt kan därför en prissänkning ses som en åtgärd som underlättar för problemspelarna då deras lägre utgifter för sitt spelande begränsar de negativa sociala kostnaderna.

¹³ Australian Productivity Commission (1999), Australia's Gambling Industries, Report no. 10, Canberra: AusInfo, 1999.

Det bör nämnas att man kan vinna tillbaka mer på två olika sätt: a) man vinner lika ofta men högre summor, t.ex. vid sportvadhållning när man får bättre odds eller b) man vinner oftare t.ex. genom högre återbetalning på en spelautomat som resulterar i fler småvinster. I det senare fallet kan man anta att det finns en förhöjd risk för spelproblem därför att belöningarna kommer tätare. I det förra fallet är risken att enstaka höga vinster etsar sig fast i minnet och ökar benägenheten att spela.

Australian Productivity Commission (1999) uppskattar bl.a. att priskänsligheten för nöjesspelare utan spelproblem är mellan -0,8 och -1,3. Detta kan jämföras med deras värdering att priskänsligheten för måttliga problemspelare är mellan -0,6 och -1,0 och för svåra problemspelare mellan -0,3 och -1,0. Båda dessa värderingar betyder att ett lägre pris visserligen ökar problemspelarnas insatser på spel, men samtidigt att deras totala utgifter på spel minskar om priset på spel sänktes.

I de länder som har omreglerat sina spelmarknader till en högre grad av konkurrensutsättning sker beskattningen av de konkurrensutsatta spelen huvudsakligen på två olika sätt. Det ena sättet använder kvantiteten spel, eller bruttoomsättningen, som skattebas för att punktbeskatta marknaden. Med en sådan beskattningsmodell kan förändringen i skattebasen, och därmed statens punktskatteinkomster, enkelt beräknas om priset på spel ändras på marknaden. En procent lägre priser medför mer spelande och därmed att skattebasen, dvs. kvantiteten eller bruttoomsättningen, procentuellt ökar med värdet på spelets priselasticitet. Omvänt innebär ett högre pris på spel mindre spelande och därmed att skattebasen minskar.

Det andra sättet utgår i stället från att punktbeskatta företagets intäkter från spel, eller nettoomsättningen. En sådan beskattningsmodell innebär att tecknet på förändringen i skattebasen och därmed statens punktskatteinkomster bestäms av spelets priskänslighet när priset på spel ändras. Exempelvis ökar skattebasen om priserna faller och spelet är relativt priskänsligt (priselasticiteten är mindre än -1). Detta eftersom företagets intäkter eller nettoomsättningen ökar under sådan omständigheter. Är spelet däremot relativt okänsligt för prisförändringar (priselasticiteten är större än -1) minskar i stället skattebasen och statens punktskatteinkomster om priset på spel faller.

14.12 Något om konsumentöverskott m.m.

Som framgått definieras priset på spel i ekonomiska termer som *100-vinståterbetalningsprocenten*. Detta betyder att en reglerad återbetalningsprocent är att likställa med en prisreglering. Begränsningar i hur hög vinståterbetalningsprocenten får vara på ett spel är därför detsamma som en begränsning i hur lågt priset på spelet får vara.

En sådan minimi-prisreglering har två huvudsakliga samhälls-ekonomiska effekter om prisbegränsningen binder, dvs. om det reglerade priset är högre än det skulle vara på en konkurrensutsatt marknad utan prisreglering.

För det första medför en prisreglering en samhällsekonomisk förlust, som även kallas dödviktsförlust. Denna uppkommer eftersom omsättningen på marknaden blir lägre än vad den skulle ha varit om spelare och spelleverantörer själva bestämt viket pris som skulle råda på marknaden. Detta kan exemplifieras som att antalet lotter som säljs till ett högt pris med prisreglering är färre än utan prisreglering. Den samhällsekonomiska förlusten uppkommer dels hos spelarna i form av ett lägre s.k. konsumentöverskott eftersom spelarna konsumerar mindre spel vid ett högre pris, dels hos spelleverantörerna i form av ett lägre s.k. producentöverskott eftersom spelleverantörerna förlorar intäkter på grund av att de säljer färre spel vid ett högre pris.

För det andra sker en värdeomfördelning från konsumenterna (spelarna) till producenterna (speloperatörerna). Denna samhällsekonomiska effekt uppkommer eftersom spelarna tvingas betala ett högre pris för sitt spelande med en prisreglering än utan. Denna omfördelning av konsumentöverskott till producentöverskott är enbart en omfördelning där konsumenterna förlorar i form av högre utgifter och producenterna vinner i form av högre intäkter.

De värderingar som finns av omfördelningarnas storlek visar på att konsumenterna förlorar stora värden till följd av att priset på spel regleras. En uppskattning för den svenska marknaden 2008 visar på att förlusten för svenska spelare till följd av prisregleringen uppgår till cirka 6 miljarder kronor.¹⁴ Uppskattningar från Australien och Storbritannien visar även de på att konsumenterna förlorar stora

¹⁴ Hortlund m.fl. (2008): Varför spelmonopol. En analys av den svenska spelmarknaden. HUI 2008.

värden av högre reglerade priser eller andra ingrepp på spelmarknaden som hindrar fri etablering eller konkurrens, detta med hänsyn tagen till de negativa samhällsekonomiska kostnader spelproblemen medför.^{15 16 17 18}

På en konkurrensutsatt marknad kommer spelbolagen precis som i alla andra branscher att ha ett avkastningskrav. Konkurrensen kommer – om inget ingripande sker – att driva ner priserna tills intäkterna precis klarar av att täcka kostnaderna, så att avkastningskravet kan upprätthållas. (förutom spelbolagens avkastningskrav, styrs pris-sänkningens storlek av vilken spelskattesats som råder).¹⁹

En effekt av den prispress som blir resultat av en ökad konkurrens på spelmarknaden är ökade insatser. Hur stor effekten på insatserna blir avgörs av priskänsligheten, eller priselasticiteten, för spel.²⁰

Det är inte bara konsumentnyttan som kan minska till följd av en icke ändamålsenlig reglering. Även innovationsutvecklingen kan hämmas. En konkurrensutsatt marknad kännetecknas av öppet till- och utträde och företag konkurrerar ständigt för att öka sina vinster på två sätt; för det första kan de finna innovativa sätt att minska sina kostnader och överföra en del av dessa besparingar till konsumenterna. När företagen blir mer effektiva försöker andra företag också att bli innovativa och minska sina kostnader. De som misslyckas med detta kommer till sist att tvingas lämna marknaden. För det andra kan företag konkurrera genom att differentiera sina produkter från konkurrenternas. Denna ”dynamiska” konkurrens uppmuntrar företagen att hitta nya sätt att bedriva affärer och nya sätt att skapa en kundnytta.

När regleringen förbjuder priskonkurrens intensifieras ofta konkurrensen med kvalitetsdimensionen. Det har hävdats att detta leder till att företagen eftersträvar mer reglering för att förhindra en konkurrens om kvalitén. Nettoeffekten av reglering som begränsar mark-

¹⁵ Australian Productivity Commission (1999), Australia’s Gambling Industries, Report no. 10, Canberra: AusInfo, 1999.

¹⁶ Crane, Y. (2008), „What are the costs and benefits of gambling in the United Kingdom?” in Coryn, D., Fijnaut, C. and Littler, A. (eds.), *Economic Aspects of Gambling Regulation*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, pp. 119–178.

¹⁷ Farrell, L. and Walker, I. (1999), „The Welfare Effects of Lotto: Evidence from the UK”, *Journal of Public Economics*, 72, 99–120.

¹⁸ Forrest (2010): *Competition, the price of gambling and the social costs of gambling*, University of Salford, United Kingdom, February 2010.

¹⁹ Hortlund s. 24.

²⁰ Hortlund s. 24.

nadstillträde och homogeniserar priser och kvaliteten innebär att befintliga företag isoleras från en dynamisk konkurrens som annars skulle gynna konsumenterna.

14.13 Effekter av eventuella höjningar

14.13.1 Konkurrenten mellan svenska aktörer

Höjningar av vinståterbetalningsprocent på den svenska spel- och lotterimarknaden för vissa aktörer men inte för andra riskerar att påverka konkurrensen även inom andra sektorer. En höjning av vinståterbetalningsprocent, vare sig detta sker endast för vissa spelformer eller generellt, kan alltså leda till att dagens konkurrensförhållande mellan nuvarande och tillkommande anordnare ändras.

14.13.2 Problemspelande m.m.

Det önskvärda utfallet av en eventuell höjning av vinståterbetalningsprocentstaket är en kanalisering av spelet till att ske i sådana former som står under svensk kontroll.

I syfte att belysa frågor som rörde vinståterbetalningsnivåer och spelberoende tillsatte Lotteriutredningen en referensgrupp. Gruppens slutsats var att det inte finns något säkert stöd för att en höjning av vinståterbetalningsprocenten medför ökat problemspelande, men inte heller att det inte gör det. Detta gäller erfarenhetsmässigt såvida inte åtgärder samtidigt vidtas som motverkar detta. En annan tänkbar konsekvens av en höjning var enligt referensgruppen att spelmönstret förändras genom en ”överströmning” av spelet från spelformer där risken för spelberoende är relativt låg till sådana med högre risk. Detta kunde, enligt referensgruppen, inträffa även om spelet totalt sett inte ökar.²¹

År 2010 gjordes en undersökning över empiriska bevis och relevant litteratur om förhållandet mellan vinståterbetalningsprocent och problemspelande.²² Tretton studier, inklusive forskningsstudier, laboriebaserade studier och studier som undersökt faktiska spel-

²¹ Vinstandelar, Delbetänkande av Lotteriutredningen, SOU 2005:21, s. 24 ff.

²² Dr. Jonathan Parke, The Gambling Lab limited, PAYBACK PERCENTAGE AND PROBLEM GAMING: A Critical Review of the Literature, EGBA, March 2010.

beteende granskades. Alla experimentella studier gjorda med hjälp av sekundärdata om faktiskt spelbeteende fann att skillnader i vinståterbetalningsprocentnivåer under 100 procent inte hade någon signifikant effekt på spelarbeteendet inom en enda session. En studie för att undersöka data över en längre observationsperiod fann svaga negativa samband mellan vinståterbetalningsprocent och nivån på de reella spelutgifterna per EGM (elektroniska spelautomater), dvs. verklig utgifter per EGM ökade när vinståterbetalningsprocenten minskade). Det fanns bevis för att skillnader i vinståterbetalningsprocent över 100 procent har en inverkan på spelbeteende, men metodologiska begränsningar och begränsad användning av återbetalningsnivåer över 100 procent i verkliga situationer begränsar enligt rapportförfattaren tillämpningen av detta fynd.

Enligt rapporten uttryckte nyckelinformanter starkt stöd för uppfattningen att vinståterbetalningsprocenten var oviktig i förhållande till andra spelparametrar vid fastställandet spelproblem. Baserat på översynen och med särskild hänvisning till EU:s lagstiftning konstaterades i rapporten att en regleringspolitik rörande begränsningar av tillhandahållandet av onlinespel i syfte att skydda kunden utifrån vinståterbetalningsprocentnivåer inte var motiverat vid denna tidpunkt baserat på de bevis som beaktats i översynen. Försök att i avsaknad av vetenskapliga bevis kontrollera nivåer på vinståterbetalningsprocent skulle snarare inbjuda till kritik att sådana beslut fattats av andra skäl än att skydda konsumenterna.

Inom alkoholforskning är det klarlagt att priset på alkohol har en påtaglig inverkan på konsumtionen och därmed också på missbruket.²³ Inom spelforskningen finns inga klara belägg för motsvarande förhållande (Binde et al., *Spelberoende – Forskning för en hållbar spelpolitik [Forskning i korthet #2]* Stockholm: Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, 2013, s. 7. Ytterligare en bedömning i den riktningen – att forskningen är otillräcklig – Williams, R. J., West, B. L., & Simpson, R. I. (2012). *Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices*. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012, s. 56–57. På det hela taget resonerar

²³ Allebeck et al., *Alkohol: Alkoholforskning och politiken* (Forskning i korthet #1) Stockholm: Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap, 2012.

författarna på samma sätt som utredningen gör i detta avsnitt; högre återbetalningsprocent borde teoretiskt sett leda till mindre förluster, men också till fler/större belöningar av spelbeteendet).

Priset på spel utgörs av nettoförlusten, vilken hänger samman med vinståterbetalningsprocenten, dvs. hur mycket av insatserna som spelaren statistiskt sett får tillbaka i vinster. Teoretiskt sett borde en höjning av vinståterbetalningsprocenten för en spelform å ena sidan ge frekventare vinster och således öka risken för överdrivet spelande genom tätare belöningar, men å andra sidan minskar spelarens förluster (givet en konstant bruttoutgift), vilket borde minska risken för skadeverkningar av spelandet. Hur detta förhåller sig i praktiken är okänt.²⁴

I stället är det ofta andra faktorer som sägs påverka problemspelet. Ofta är det hastigheten i spelet som i många studier utgör den enskilt viktigaste markören för spelproblem. Vid utarbetande av en modell för att värdera riskpotentialen hos olika spelformer har de tio viktigaste faktorerna för problemspelande rangordnats.²⁵

Tabell 14.3 Tio viktiga faktorer för problemspelande

Namn	Förklaring	Vikt
Hastighet	Tid mellan två dragningar	32,8%
Vinstfrekvens	Sannolikhet för vinst, inkl. lägre än insats	10,6%
Flera spelmöjligheter	Antal insatser eller spel per runda	9,5%
Ljud- eller ljuseffekter	Ljud/ljuseffekter under spelet	9,2%
Jackpot	Storlek på progressiv jackpot	9,2%
Utbetalning	Tid mellan vinst och utbetalning	7,4%
Tillgänglighet	Närhet till spel	5,8%
Nästan-vinster	Nästan-vinster	5,7%
Kontinuitet	Tid man kan spela utan avbrott	4,9%
Variabel insats	Insatsens möjliga storlek	4,9%

Källa: Meyer, Gerhard. 2011. "Development of an Assessment Tool to Evaluate the Risk Potential of Different Gambling Types." *International Gambling Studies* 11 (2): 221–36.)

²⁴ När det gäller skatter och priser har en amerikansk studie analyserat hur en höjning av skatten på spelprodukter påverkade spelande. Resultatet indikerar att skattehöjningar och begränsad ekonomisk tillgänglighet kan vara ett sätt att begränsa spelandet, men detta tar inte direkt sikte på frågan om nivåerna på vinståterbetalningsprocenten och det finns inga studier som undersökte hur skatter och priser påverkar spelproblem (Metoder för att förebygga spelproblem. En systematisk litteraturoversikt, Folkhälsomyndigheten, 2016, s. 33).

²⁵ Meyer, Gerhard. 2011. "Development of an Assessment Tool to Evaluate the Risk Potential of Different Gambling Types." *International Gambling Studies* 11 (2): 221–36.)

Det är särskilt värt att notera är att återbetalning inte alls återfinns i tabellen. Faktorn förtjänar inte ens en topp-tio-plats. Denna studie är inte ensam om att räkna bort återbetalning. Spelansvarsverktyget GAM-GaRD inkluderar faktorn ”price-back percentage” och även det finska verktyget ”Tools for Responsible Games” har med ”payout percentage”. Det verkar som att de bland dem som verkligen har tänkt till i frågan finns en konsensus om att frågan är komplex och att det inte finns några säkra belägg för att återbetalning skulle vara direkt kopplad till ett spels farlighetsgrad.

Vinståterbetalningsprocenten är ofta hög hos riskfyllda spelformer och det beror på att vinståterbetalningsprocenten har en logisk koppling till spelets hasighet och vinstfrekvens. Om man spelar gång på gång i rask takt måste man kunna vinna ofta och få relativt mycket tillbaka. Annars skulle ju spelet ta slut nästan direkt och spelaren bli besviken. Tänk t.ex. om roulett, likt en del lotterier, gav 40 procent tillbaka – vem skulle vilja spela då?

14.13.3 EU-rätten

För att den nationella lagstiftningen ska anses vara förenlig med EU-rätten måste inskränkningar av den fria rörligheten för tjänster (samt etableringsfriheten) på spelområdet motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, såsom att skydda spelarna mot ohederliga förfaranden eller folkhälsoskäl. Däremot utgör inte det förhållandet att inkomsterna går till statskassan eller allmännyttiga ändamål ett sådant skäl som kan motivera inskränkningar av den fria rörligheten. I den mån en medlemsstat väljer att inskränka den fria rörligheten i berörda hänseenden på spelområdet ska regleringen vara ägnad att minska spelmöjligheterna och bidra till att begränsa verksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt. Myndigheterna i en medlemsstat får inte heller uppmuntra till ökat spelande, i vart fall inte i syfte att stärka statskassan.

För att den svenska lagstiftningen ska kunna tillgodose tvingande allmänintressen, dvs. främst folkhälsoskäl samt behovet att skydda spelare mot olika former av ohederliga förfaranden, är det klart att spelet även i praktiken i största möjliga utsträckning bör ske under former som står under nationell kontroll. Åtgärder för att kanalisera spelet till sådana spelformer kan därför i och för sig

vara godtagbara enligt EU-rätten. Att höja vinståterbetalningsprocenten för vissa konkurrensutsatta spelformer på den svenska marknaden bör, som vi tidigare konstaterat, i och för sig främja en sådan önskvärd kanalisering. En sådan åtgärd är dock, sedd isolerad, inte ägnad att minska spelmöjligheterna eller det totala spelandet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att endast tvingande allmänhänsyn får åberopas för att inskränka den fria rörligheten av tjänster. Även om den valda regleringen medför att betydande inkomster kommer staten eller allmännyttiga ändamål till godo kan regleringen vara förenlig med EU-rätten, förutsatt att syftet med lagstiftningen inte är ekonomiskt. Det kan heller inte anses strida mot gemenskapsrätten att inom ramen för en sådan reglering förbättra villkoren för nationella spelordnare gentemot sådana som inte omfattas av regleringen. Det avgörande får i stället anses vara om en sådan förbättring av villkoren ryms inom en sammanhängande och systematisk begränsning av spel- och lotteriverksamheten.

14.13.4 Utredningens bedömning

Utredningens förslag: Vinståterbetalningsprocenten för de konkurrensutsatta spel som blir föremål för licensiering bör inte regleras nu.

Vinståterbetalningsprocent för övriga spelformer förblir oförändrad, med undantag för kommersiellt landbaserat spel (tidigare restaurangkasinospel), spel på varuspelsautomater och för visst landbaserat lotteri som inte kräver licens, där smärre justeringar föreslås.

För att det ska bli samma villkor för Svenska Spel och spel för allmännyttiga ändamål på det område där dessa ensamma får erbjuda spel, dvs. lotterier, föreslås i avsnitt 12.5.2 att vinståterbetalningsprocenten ska vara maximalt 50 procent.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent.

Utredningens bedömning: Regeringen bör meddela sådana föreskrifter.

Vinståterbetalningen varierar mellan olika spelformer. Vissa spel är mer kostsamma att tillhandahålla, t.ex. vadhållningsspel där en odds-sättare krävs för att sätta odds. Beroende på om det existerar en fysisk marknad för spelet eller om spelet tillhandahålls online, så kan kostnadsbilden variera. Tillhandahålls spelet via en butik krävs kostnads-täckning för personal, butikshyror, utrustning m.m. Vidare varierar vinståterbetalningen beroende på konkurrensgraden på marknaden, vilket t.ex. visar sig i skillnader mellan Svenska Spels vadslagnings-odds och de odds som finns online där ett högre mått av konkurrens råder.²⁶

För värdeautomatspel och kasinospel gäller i dag en minsta återbetalningsprocent, men inget tak.

Bingospel har en oreglerad högsta vinståterbetalningsprocent. I praktiken ligger den på cirka 70 procent.

För spel på poker och spelbörser går det av naturliga skäl inte att reglera vinståterbetalningsprocenten på annat sätt än genom att reglera den provision (rake) som spelföretaget tar ut. Det bör också noteras att en eventuell reglering av återbetalningen på totalisatorspel riskerar att kunderna substituerar spelet till andra spelkanaler, t.ex. spelbörser.

De höga vinstutdelningarna ger låga vinstmarginaler per spel, vilket gör att spelbolagens vinster till stor del är beroende av volymen spelare och hur mycket dessa spelar för. Den hårda konkurrensen medför även en snabb innovationstakt av både nya och befintliga tjänster och är därmed ett krav för framgång på marknaden.

För de internationella spelbolagen är marknaden internationell i den meningen att det är svårt att differentiera vinstutdelningen (eller priset) efter land och t.ex. erbjuda kunder i Sverige högre eller lägre odds än kunder i Tyskland. I vissa fall kan det t.ex. vara tidsödande att anpassa slumpgeneratorerna till en mängd olika vinståterbetalningsnivåer. Priserna på den internationella spelmarknaden kan därför sägas vara världsmarknadspriser. Följden av detta är att bolagens marginaler i olika länder kan skilja sig beroende hur den lokala marknaden är reglerad.

Det hävdas inte sällan att höga priser på spelet ska behållas för att inte uppmuntra till överkonsumtion av existerande och potentiella

²⁶ Per Hortlund et al., Varför spelmonopol? En analys av den svenska spelmarknaden, AB Handelns Utredningsinstitut (HUI) 2008, s. 20.

problemspelare. För att detta ska vara en effektiv policy måste det vara så att alla prisfall ökar förlusterna bland dysfunktionella spelare.²⁷ Huruvida detta eller det motsatta inträffar beror på om efterfrågan från denna grupp av spelare är "elastisk" eller "oelastisk" (se föregående avsnitt). Det finns inneboende problem som gör det svårt att utforma tester som avgör denna fråga. I dagsläget finns inga relevanta vetenskapliga bevis tillgängliga. Det finns därför ingen vetenskaplig grund för ett sådant synsätt. Å andra sidan finns det heller inget avgörande bevis som gör att detta antagande kan avfärdas.

Det närmaste till relevant bevisning som finns är litteratur angående elasticiteten hos efterfrågan på spelprodukter totalt (dvs. inkluderande både problemspelare och spelare utan problem). På ett övergripande plan visar denna att efterfrågan är elastisk, men inte på ett överdrivet sätt. Om vinsterna skulle reduceras skulle spelarnas sammanlagda förluster öka, men endast med ett mindre proportionellt belopp. Om priset sänktes tillräckligt lågt är det troligt att efterfrågan skulle bli oelastisk och att spelarnas förluster t.o.m. skulle minska. Under alla förhållanden skulle alla förändringar när det gäller spelarnas förluster vara modesta och därmed vara en osannolik anledning till en ökning av de sociala kostnaderna på grund av spel.

Även om det måste ses som högst spekulativt att utgå ifrån att ett bibehållande av höga priser har signifikanta fördelar när det gäller att begränsa kostnaderna för problemspelare står det däremot klart att kostnaderna för konsumenterna blir höga och att detta leder till en stor samhällskostnad om man ser till störningar i konsumenternas valmöjligheter. Medan fördelarna att behålla monopolpriser är osäkra så är alltså fördelarna med att låta konsumenterna få tillgång till ett billigare utbud tydligare.

En höjning av vinståterbetalningsprocenten, åtminstone för de spelformer som är utsatta för internationell konkurrens, bör enligt utredningens bedömning kunna stärka de svenska licenshavarnas ställning på marknaden, vilket i sin tur skulle kunna innebära att en stor andel av spelandet från Sverige även fortsättningsvis kommer att ske i spelformer som står under nationell kontroll.

²⁷ David Forrest, Competition, the price of gambling and the social costs of gambling, University of Salford, United Kingdom, February 2010, s. 15 f.

Om en höjning av vinståterbetalningsprocenten för de konkurrensutsatta spelformerna inte genomförs nu, finns det däremot en påtaglig risk för att de presumtiva svenska licenshavarna marknadsandel, såvitt särskilt avser spel över internet, sjunker ytterligare. Så länge de svenska anordnarna inte kan erbjuda lika, eller bättre, villkor som de utländska, bl.a. i fråga om vinståterbetalning, kommer de senare alltid att ha ett visst försteg i konkurrenshänseende.

De utländska aktörer som bedriver spel och lotterier som förmedlas online och som är tillgängliga för svenskar, erbjuder spelarna villkor som är förmånligare än de nuvarande svenska anordnarnas. Detta gäller särskilt vinståterbetalningsprocenten. De svenska aktörerna har samstämmt uppgett att de långsiktigt riskerar att tappa andelar på spelmarknaden. Utländska aktörer använder inte sällan vinståterbetalningsprocenten som ett marknadsföringsargument. När marknaden tagit den utvecklingen har de svenska aktörerna framhållit att de skulle vara starkt betjänta av att kunna erbjuda villkor som är mera lika dem som de utländska aktörerna erbjuder. Syftet med att nu överväga en höjning av vinståterbetalningsprocentstaket kan i sin tur återigen motiveras av att i möjligaste mån försöka kanalisera det spelande som rent faktiskt sker från Sverige till spelformer som står under svenska myndigheters kontroll. Regeringen har tidigare i detta avseende anfört att en fortsatt ökande andel spel från Sverige till utländska bolag innebär att de sociala skyddsintressena blir svårare att tillgodose, vilket kan leda till ett spelberoende som det svenska samhället har små möjligheter att kontrollera och reglera men likafullt får ta de sociala och ekonomiska konsekvenserna av (prop. 2002/03:93 s. 16).

Det kan förutsättas att om vinståterbetalningsprocenten höjs för konkurrensutsatta spel ökar möjligheten för de svenska licenshavarna att attrahera och behålla spelare. Hur kraftig påverkan på spelmonstret sådana åtgärder kan tänkas få kan man emellertid endast spekulera i.

Ett praktiskt exempel kan illustrera frågeställningen. Alla spelföretag som erbjuder spel till fasta odds strävar efter en viss marginal från de insatser som görs. Enkelt uttryckt är marginalen det belopp som utgör spelföretagets intäkt och kundernas förlust. Denna marginal är vanligen uttryckt i procent och är spelordnarens intäkter/spelarnas förlust dividerat med det totala satsade beloppet. Om ett spelbolags omsättning/det satsade belopp på en serie av händelser

är 1 miljon kronor och bolagets intäkter/spelarnas förluster uppgår till 50 000 kronor blir spelbolagets marginal 5 procent och återbetalningen till spelarna (RTP = Return To Player) blir 95 procent.

Alla spelföretag sätter mål för sin marginal och dessa är naturligtvis aggregerade för många spel på många evenemang i många sporter. På en enskild händelse kan ett spelföretag få mycket högre marginaler eller förlora pengar. Den typiska marginalprocentsintervallen för spelföretag över ett år är cirka 4 till 9 procent. Stora spelföretag ligger inte sällan i den nedre delen av detta intervall.

Medan marginalmålet kan utarbetas matematiskt från vilka odds ett spelföretag erbjuder på någon form av spelmarknad, dvs. kommer en häst att vara bland topp tre i ett lopp med tolv hästar eller kommer en fotbollsmatch att sluta i en hemmavinst, bortavinst eller oavgjort, är det enklaste sättet att beskriva marginalmålens betydelse en "head to head-match" där det bara finns två möjliga utfall t.ex. om Murray eller Federer vinner en tennismatch. Om spelföretaget bedömer att tennisspelarnas chanser är exakt lika stora skulle det normala oddset på varje spelare vara 1,90.

Spelföretaget skulle inte kunna erbjuda ett odds på båda till 2,00 eftersom företaget då, om vadslagningsvolymerna var lika stora för båda tennisspelarna, inte skulle få några intäkter. Om en kund satsade 100 kronor på Federer till oddset 2,00 och Federer vann, skulle spelföretaget ge spelkunden 200 kronor. Den andra kunden som satsat på Murray skulle förlora sina 100 kronor. Spelföretagets totala omsättning skulle vara 200 kronor. Eftersom också den totala vinsten skulle bli 200 kronor så får spelföretaget inga intäkter (eller marginal).

Antag i stället, vilket normalt är fallet, att oddsen för denna "head to head-match" i stället är 1,90 på varje spelare. Kund A sätter 100 kronor, Federer vinner och spelaren får tillbaka 190 kronor. Kunden vinner alltså 90 kronor (190 kronor minus insatsen på 100 kronor). Kund B satsar också 100 kronor och får ingenting tillbaka. Spelföretagets totala omsättning är 200 kronor och eftersom företaget har betalat ut 190 kronor så är marginalen 10 kronor. I procent utgör detta 5 procent (marginalbeloppet dividerat med den totala omsättningen). Samtidigt innebär detta att återbetalningen till spelaren (RTP) uppgår till 95 procent.

En begränsning av vinståterbetalningsprocent till, låt oss säga 80 procent, innebär att spelföretaget inte kan erbjuda samma odds.

I själva verket kan spelföretaget kanske endast erbjuda ett odds på 1,60.

Kund A sätter också i detta fall 100 kronor på Federer och får tillbaka 160 kronor, dvs. en vinst på 60 kronor. Kund B satsar 100 kronor på Murray, som förlorar. Spelföretagets totala omsättning är fortfarande 200 kronor men företaget har bara betalat ut 160 kronor. Spelföretagets marginal är därför 40 kronor. I procent utgör detta 20 procent (marginalbeloppet dividerat med den totala omsättningen). Samtidigt innebär detta att återbetalningen till spelaren (RTP) uppgår till 80 procent.

Hur ska då detta ses ur konsumentens perspektiv? Med en återbetalningsprocent på 80 procent vinner kund A 60 kronor, men med konkurrenskraftiga odds vinner kunden 90 kronor, dvs. 50 procent mer.

Det kommer att vara näst intill omöjligt att framgångsrikt styra konsumenterna till svenska licensierade vadslagnings sajter om de enkelt kan klicka på ett olicensierat spelbolags webbplats och få vinster som är 50 procent högre.

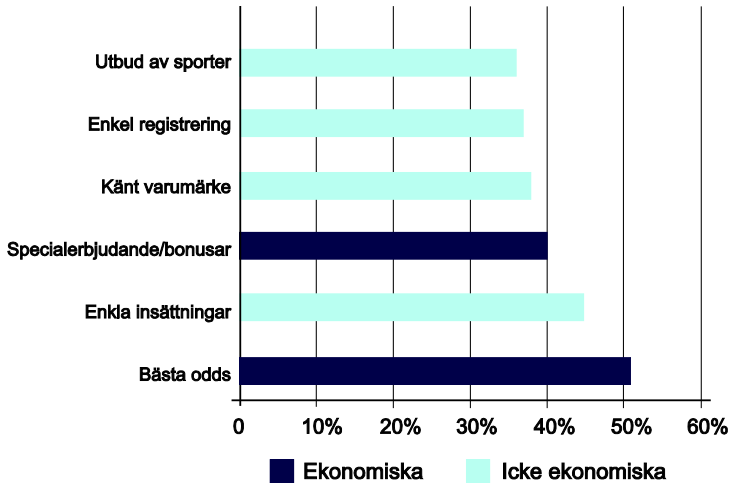
Något i Sverige meddelat tillstånd att bedriva kasino online finns inte dag. Spelformen får ändå ses som fast etablerad i landet eftersom hundratusentals svenskar spelar kasino online. Det saknas anledning att inte utgå ifrån att det som nyss sagts om vinståterbetalning och oddsspel också i allt väsentligt är applicerbart på kasinospel online, i varje fall vissa typer av sådant spel (t.ex. roulett).²⁸

En förutsättning för att vinståterbetalningsprocentstaket ska ha betydelse ur konkurrenssynpunkt är att vinståterbetalningsprocenten är relevant för spelarna vid val av spelform eller -anordnare. Utredningen har inte tillgång till mer omfattande data som visar om så är fallet men det måste antas att frågan om vinståterbetalning utgör åtminstone en betydelsefull faktor vid ett sådant val. En brittisk undersökning från år 2014 visar på oddsets/prisets betydelse för spelarnas val.

²⁸ Malta har nyligen infört ett krav på att återbetalningen för slumpgenererade onlinespel måste uppgå till minst 92 procent, L.N. 131 of 2016. LOTTERIES AND OTHER GAMES ACT (CAP. 438). Det kan också nämnas att i Norge gäller för Instaspill (kasinospel, bordsspel, tärning, kortspel m.m.) att återbetalningsprocenten i praktiken är 95,3 procent och ska vara minst 90 procent när det är flera spelare (Spilleregler for eBingo, eSkrapespill og nettbaserte Øyeblikksspill (Instaspil). Fastsatt av Kulturdepartementet 12. september 2013. Spillereglerna gjelder med virkning fra 14.01 2014).

Figur 14.1 Sammanfattning av nyckelfaktorer som påverkar valet av spelsajt gällande sportvadhållning (%)

Andelen tillfrågade i procent som angav faktor 9 eller 10 (väldigt viktig)



Källa: Illuminas, Online gambling survey, UK, 2014

Om höjda vinståterbetalningsprocent vid spel hos svenska licenshavare ska få den önskade effekten, att styra spelet till dessa i stället för till sådana aktörer som inte står under svensk kontroll, torde krävas att de förändrade villkoren marknadsförs på något sätt. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära ökad marknadsföring jämfört med i dag utan kan i stället ske genom förändrad sådan. Emellertid framstår det i viss mån som ofrånkomligt att det är vinstmöjligheterna framför spelnytet som exponeras vid sådan marknadsföring. En sådan utveckling behöver emellertid inte enbart vara av ondo. Det kan också ses som en upplysning till spelarna om att det numera är billigare att spela, man får mer spel för pengarna och inte behöver förlora så mycket som tidigare.

En relaterad fråga är konsumentupplysning om spel. Principen om "informed choice" (välgrundat val) anger att konsumenterna ska ha så god information som möjligt om produkter på marknaden, däribland om produkternas pris. Utredningen behandlar denna fråga i kapitel 18.

Det finns således mycket goda skäl att se allvarligt på den konkurrens som de svenska aktörerna utsätts för från utländska aktörer. En förstärkning av de svenska licenshavarnas konkurrenskraft gentemot utländska spelplanordnare bör medföra att en större andel av spelandet från Sverige kommer att ske i spelformer som står under svenska myndigheters kontroll. Kontrollen är i sig ägnad att förstärka möjligheterna att förebygga de sociala skadeverkningar som spel kan leda till, genom t.ex. licensgivningen. Dessutom innebär spel i former som står under nationell tillsyn ett ökat skydd för spelarna mot bedrägerier och andra ohederliga förfaranden än vid spel som inte omfattas av sådan tillsyn.

Å andra sidan är det inte givet att en höjning av vinståterbetalningsprocenten kan ske utan att det innebär några negativa konsekvenser i fråga om problemspelande. Även om forskningen inte påvisat något nödvändigt samband mellan hög vinståterbetalningsprocent och förhöjd risk för överdrivet spelande kan inte heller ett sådant samband uteslutas.²⁹ Den tidigare omnämnda referensgruppens bedömning kan därför inte tas till intäkt för att en höjning av vinståterbetalningsprocentstaket kan genomföras utan risk för ökat spelmissbruk.

Enligt utredningens bedömning finns det alltså skäl såväl för som emot att stärka de svenska spel- och lotterianordnarnas villkor särskilt vid spel över internet genom en höjning av vinståterbetalningsprocenten.

Däremot är det tydligt att en sådan förbättring av de svenska spel- och lotterianordnarnas konkurrenskraft åtminstone på längre sikt kan bidra till att säkra möjligheter till dels en väl fungerande spelmarknad, dels bl.a. till intäkter till allmännyttiga ändamål. Sådana ekonomiska hänsyn kan dock inte motivera inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster inom den Europeiska unionen utan får endast vara en ”positiv accessorisk konsekvens” av den valda regleringen.

För att nu föreslå en höjning av vinståterbetalningsprocenten eller avstå från att reglera denna krävs att skälen för denna åtgärd är av sådan tyngd att de invändningar som kan riktas mot åtgärden

²⁹ Ramböll har i en utvärdering av Svenska Spels spelansvar (Masterslide 2.0) kommit fram till att återbetalningsprocenten (eller teoretisk förlust) har ett samband med riksfyllda spelformer, att spelens hastighet är en aspekt av återbetalningsprocenten, men att Ramböll inte har analyserat sambandet närmare.

måste vika. Utredningen har funnit att så är fallet, även vid beaktande av de farhågor som vissa av de nuvarande svenska anordnarna av lotterier har fört fram. För de spelformer som nu öppnas upp för konkurrens bör staten alltså avstå ifrån att, i varje fall inledningsvis, reglera vinståterbetalningsprocenten. Som framgått är detta, i vissa fall, inte realistiskt (onlinepoker och spelbörser) eller utgör en inskränkning som motverkar kanaliseringssyftet. Det bör vidare noteras att marknaden i många länder, t.ex. i Danmark, så att säga löser detta förhållande själv (den genomsnittliga vinståterbetalningsprocenten på sportvadhållning i Danmark uppgår till cirka 84–91 procent utan reglering). Detsamma gäller för dagens landbaserade bingo i Sverige som också saknar reglerat vinståterbetalningstak.

När det gäller ett eventuellt vinståterbetalningsprocentstak för traditionella lotterier måste krävas att denna åtgärd, tillsammans med spelregleringen i övrigt, sker inom ramen för de tvingande allmänhänsyn som lotterilagstiftningen ska skydda. Högre vinståterbetalningsnivåer borde här snarare vara bra ur skyddshänsyn eftersom man får ett lägre pris på långsammare produkter. Risken för att spelproblemen skulle öka om ett rikslotteri sänkte sitt pris får ses som närmast obefintlig. Däremot är ju värdet av konkurrens även bland de ideella organisationerna stort för konsumenterna. Frågan i slutändan är om de ideella organisationerna över huvud taget förlorar några pengar med ett lägre pris på sina produkter. Deras förutsättningar kommer att bli goda att öka sin omsättning och generera betydande summor till allmännyttiga ändamål.

Det tyngsta skälet till att man vill bibehålla låga vinståterbetalningsnivåer torde vara att man vill få bort priset som konkurrensmedel och för att via högre priser ta spelöverskottet från spelarna och omvandla till intäkter till de ideella föreningarna.

Med detta sagt kan det också konstateras att företrädare för den allmännyttiga spelsektorn samstämmigt har uppgett att man vill behålla dagens vinståterbetalningsnivåer. För att så ska ske talar bl.a. följande. Alla synes vara överens. Behovet av kanalisering inom denna sektor är litet och licens för anordnande av sådant spel kommer inte heller längre att vara begränsat till svenska ideella föreningar. Det gränsöverskridande momentet för landbaserat sådant spel är obefintligt. Utredningen kan därför i nuläget inte se att det skulle vara nödvändigt att ändra de nuvarande vinståterbetalningsreglerna för traditionella lotterier.

För att det ska bli samma villkor för Svenska Spel och spel för allmännyttiga ändamål på det område där dessa ensamma får erbjuda lotterier, föreslås att vinståterbetalningsprocenten ska vara maximalt 50 procent (se avsnitt 12.5.2).

För de spel som fortsatt kommer att drivas med ensamrätt av staten, dvs. spel på värdeautomater och landbaserade kasinon i därför avsedd lokal, föreslås inte heller någon ändring. Detta främst till följd av avsaknade av ett behov att kanalisera sådant spelande.

Att utredningen föreslår smärre förändringar när det gäller vinståterbetalningen för landbaserat kommersiellt kasinospel, spel på varuautomater och för visst landbaserat lotteri som inte kräver licens framgår av avsnitt 12.1.1, 12.2 respektive 11.8.

I den nya reglering som utredningen nu föreslår utgör bestämmelser om insatser, vinster och vinståterbetalningsprocent för olika spel centrala beståndsdelar i spelpolitiken. Det är utredningens uppfattning att regeringen därför bör ha en generell rätt att meddela föreskrifter om detta.

Utredningen vill dock framhålla att många av de presumtiva licenshavarna starkt motsätter sig en reglering av vinståterbetalningsprocenten för de konkurrensutsatta spelen. Det har bl.a. hävdats att en sådan rätt uppvisar likheter med rätten för regeringen att meddela tillstånd enligt dagens 45 § lotterilagen. De menar att en sådan möjlighet medför brister när det gäller både förutsebarhet och transparens.

Vara hur det vill med den saken, men under alla förhållanden bör alla sådana åtgärder från regeringens sida, enligt utredningens förmenande, föregås av noggranna överväganden. Frågan är avgörande för om man ska uppnå önskad kanaliseringsgrad.

15 Tillämpningsområde

15.1 Spellagens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Den nya spellagen gäller spel om pengar. Spellagens tillämpningsområde ska utvidgas i förhållande till nuvarande reglering och omfatta spel som tillhandahålls i Sverige, anordnas i Sverige eller annars i Sverige möjliggör deltagande från personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här. Ett undantag gäller dock för utländska luftfartyg som inte flyger till eller ifrån svenska flygplatser.

Lagen ska också tillämpas på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett om fartyget eller luftfartyget är på eller utanför svenskt territorium.

Licens för att tillhandahålla och anordna spel på fartyg i internationell trafik får omfatta kasinospel och spel på penning- och värdeautomater. Om spel inte bedrivs på svenskt territorium behövs inte en sådan licens. Fartyg som befinner sig på svenskt territorium omfattas dock av licenskrav avseende innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater – även om inget spel bedrivs på automaterna. Om det finns en överenskommelse mellan Sverige och annan stat rörande spel på fartyg i internationell trafik gäller bestämmelserna i den. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får – med undantag av vad som kan följa enligt en sådan överenskommelse – meddela föreskrifter om vilka spel som får eller inte får omfattas av licens.

Utredningens bedömning: Regeringen bör meddela föreskrifter om vilka spel som får eller inte får omfattas av licens till spel på fartyg i internationell trafik.

Utredningens uppdrag är att ge förslag till en ny spelreglering. En fråga att ta ställning till är vilket tillämpningsområde som lagen ska omfatta. Denna fråga har i tidigare utredningar varit föremål för överväganden. Lotteriutredningen anförde följande i betänkandet *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11 s. 230).

Det har emellertid framkommit att tveksamhet råder huruvida ett lotteri som anordnas i Sverige och är tillgängligt för allmänheten i annan stat, men där svenska spelare utestängs från att delta, omfattas av lagstiftningen. Särskilt gäller detta spelföretag som är etablerade i Sverige och som erbjuder spel och lotterier över Internet som riktas enbart mot annan stat. Det har då ifrågasatts om uttrycket ”lotterier som anordnas för allmänheten” enbart avser den svenska allmänheten. Utredningen kan inte se att en sådan begränsning kan läsas ut i lagtexten. [---] Som kommer att utvecklas i nästa kapitel är det svårt att genom nationell lagstiftning reglera spel- och lotteriverksamhet som anordnas i andra stater. I konsekvens med det resonemanget måste det ankomma på den stat, där verksamheten anordnas, att reglera även den gränsöverskridande verksamheten. Det är inte acceptabelt att det finns möjligheter att från Sverige bedriva spel- och lotteriverksamhet som riktar sig mot utlandet, särskilt om åtgärder vidtas här för att förhindra utländska spelanordnare att erbjuda speltjänster här. Utredningen finner därför att den svenska lagstiftningen bör gälla även verksamheter som anordnas här men som inte är tillgängliga för den svenska allmänheten. Lagtexten bör därför förtydligas, så detta framgår.

Spelutredningen delade den bedömning som gjordes av Lotteriutredningen (SOU 2008:124 s. 267). Även denna utredning är av uppfattningen att spellagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta spelverksamhet som anordnas i Sverige även om den inte är tillgänglig för den svenska allmänheten.

Utgångspunkten är alltså att spellagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, anordnas i Sverige eller annars i Sverige möjliggör deltagande för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här. Det innebär att spelföretag som möjliggör svenskt deltagande i spel via webbsidor på internet omfattas av spellagen. Det räcker inte här med att själva webbsidan är åtkomlig från Sverige – i begreppet ”möjliggör deltagande” ligger att det ska vara möjligt för personer i Sverige att spela, exempelvis genom att spelet erbjuds på svenska, betalning anges i svenska kronor eller liknande. Lagen är givetvis inte tillämplig i ett sådant fall där en svensk person reser utomlands och där deltar i spel.

Ett naturligt undantag från tillämpningsområdet är att lagen inte ska tillämpas på utländska luftfartyg som inte flyger till eller ifrån svenska flygplatser. Däremot tillämpas lagen också på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett om fartyget är på eller utanför svenskt territorium.

Den nya spellagen öppnar upp för företag som inte tidigare haft möjlighet att få tillstånd till spel att nu ansöka och få en licens. Det gäller bl.a. företag som vill anordna spel på fartyg på svenskt vatten. Under åren 2012–2014 gjorde Lotteriinspektionen kontroller på fartyg i trafik mellan Sverige och Polen, Danmark samt Norge på svenskt territorialvatten. Lotteriinspektionen kunde då iaktta att det förekom spel om pengar på fartyg trots att tillstånd saknades.

I lotterilagstiftningen finns det i dag en bestämmelse som reglerar anordnande av spel på fartyg i internationell trafik. I 26 § sägs nämligen, beträffande spel på penningautomater och värdeautomater, att tillstånd att anordna sådant spel får lämnas om spelet anordnas på fartyg i internationell trafik. I förarbetena till bestämmelsen hänvisas till att 1972 års lotteriutredning anfört att det torde vara ofrånkomligt att (automat)spel även i framtiden kommer att tillhandahållas på utländska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet. Där det var möjligt menade utredningen att det skulle eftersträvas att söka inskränka spelet till vissa former, men att reglerna i berörda länder kunde vara sådana att kompromisser var nödvändiga. Utredningen förordade mot denna bakgrund att den svenska regeringen sökte få till stånd överenskommelser mellan Sverige och berörda länder om spel på fartyg (prop. 1978/79:20 s. 26).

Bestämmelsen innebär alltså att endast automatspel på fartyg i internationell trafik som sker i anslutning till internationellt avtal om begränsning av fartygsspel ska tillåtas (prop. 1981/82:170 s. 120). År 1979 ingicks en sådan överenskommelse med Finland.¹ Det är det enda internationella avtalet på området som Sverige ingått med ett annat land.

I och med att regleringen nu öppnar upp för både svenska och utländska verksamheter att ansöka och få licens är det enligt utredningen inte längre lämpligt att tillämpa vad som sägs i förarbetena.

¹ Sveriges överenskommelse med främmande makter nr. 40/1979. För nuvarande överenskommelse se regeringsbeslut 2001-03-22, nr 1 om överenskommelse mellan republiken Finland och Konungariket Sverige om automatspel på passagerarfartyg i reguljär trafik mellan Finland och Sverige (dnr Fi2000/4429).

I stället bör det framgå av spellagen att licens för att tillhandahålla och anordna spel på fartyg i internationell trafik får omfatta visst spel. De spelformer som bör komma i fråga är, liksom vad som anges i 26 § lotterilagen, spel på penning- och värdeautomater. Därutöver bör kasinospel omfattas. Om spel inte bedrivs på svenskt territorium behövs inte en sådan licens. Det ska dock observeras att regler om licens för innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater gäller när ett fartyg befinner sig på svenskt territorium (se vidare om sådana innehavsregler i avsnitt 15.2.2) – även om inget spel bedrivs på automaterna. En sådan upplysande bestämmelse bör anges i samband med reglerna om licens för spel på fartyg i internationell trafik.

Av spellagen ska det vidare framgå att om det finns en överenskommelse mellan Sverige och annan stat rörande spel på fartyg i internationell trafik gäller bestämmelserna i den. Den överenskommelse som finns mellan Sverige och Finland i detta hänseende ska alltså gälla framför spellagen. Det är lämpligt att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får – med undantag av vad som kan följa av en sådan överenskommelse – meddela föreskrifter om vilka spel som får eller inte får omfattas av en licens. Utredningens bedömning är att det bör vara regeringen som meddelar sådana föreskrifter.

15.2 Statens premieobligationslån m.m.

Utredningens förslag: Liksom lotterilagen ska inte heller spellagen tillämpas på svenska statens premieobligationslån och vadhållning på det framtida värdet av finansiella aktiviteter. Inte heller sådant automatspel som omfattas av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel omfattas av spellagen.

Enligt nu gällande lotterilag (1994:1000) gäller inte lagen för svenska staten premieobligationslån.

Lotteriinspektionen har däremot i uppdrag att ha tillsyn över den utlottningsverksamhet som bedrivs av Riksgäldskontoret inom ramen för svenska statens premieobligationslån. Detta framgår av 2 § 6 förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen.

Den tillsyn inspektionen utför i dag är att räkna på och godkänna vinstplanerna för respektive lån. Inspektionen övervakar även drag-

ningarna genom att ha en kontrollant på plats, precis som vid lottlösa lotterier (t.ex. Kombilotteriet och Postkodlotteriet).

Vidare har Lotteriinspektionen typgodkänt (tills vidare) den utrustning som används i samband med dragningarna.

Huruvida denna ordning för tillsynen bör bestå eller inte berörs i avsnitt 28.3.2.

Spellagen ska inte heller tillämpas på vadhållning om det framtida värdet på finansiella aktiviteter. Med finansiella aktiviteter förstås aktiekurser, värdepapper, råvaror och liknande. Med vadhållning om det framtida värdet av aktiekurser, värdepapper, råvaror och liknande förstås s.k. finansiell spread betting, contracts of difference (CFD) och liknande.

Även om nämnda aktiviteter kan karaktäriseras som spel enligt spellagens definition, är det enligt EU:s MiFID-direktiv² fråga om finansiella aktiviteter som regleras genom den lagstiftning som finns på den finansiella sektorn.

Sådant spel som omfattas av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel får inte ge vinst eller endast ge vinst i form av fri-spel. Inte heller sådant spel bör därför omfattas av spellagen.

15.3 Pyramidspel

Utredningens förslag: Lotterilagens förbud mot kedjebrevsspel ersätts av ett förbud mot pyramidspel. Med pyramidspel avses ett arrangemang med pyramidstruktur där, deltagande kräver en insats av ekonomiskt värde, det ställs i utsikt att deltagarna ska få möjlighet till ekonomisk vinning, och att denna vinning huvudsakligen härrör från insatser från deltagare som efterhand deltar i arrangemanget.

Av 4 § marknadsföringslagen (2008:486) framgår att bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG.

gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 ska gälla som lag i Sverige.

Bestämmelsen i punkt 14 i bilaga 1 ska tillämpas på åtgärder som skett i strid med denna punkt om inte åtgärden omfattas av lotterilagen. Enligt punkten 14 är det förbjudet att inrätta, driva eller göra reklam för pyramidspel där konsumenten lockas att delta p.g.a. möjligheten att få ersättning och denna främst grundas på att andra konsumenter värvas till spelet, snarare än på försäljning eller konsumtion av produkt. Med pyramidspel avses även kedjebrevsspel och liknande konstruktioner. Regeln är tillämplig även när åtgärden endast vänder sig till näringsidkare.

Kedjebrevsspel omfattas av lotterilagen. Enligt 7 § lotterilagen avses med kedjebrevsspel spel i vilka vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som efter hand inträder i spelet. Definitionen omfattar även pyramidspel och liknande konstruktioner där deltagaren lockas av möjligheten att få ersättning och denna främst grundas på att andra deltagare värvas. Enligt lotterilagen saknas möjligheter att få tillstånd för kedjebrevsspel och liknande spel som handlar om pengar eller pengars värde. Det följer av 45 § samma lag att inte heller regeringen får ge tillstånd till sådana spel. Av 38 § lotterilagen framgår att det också är förbjudet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet.

Förbudet under punkten 14 i bilagan gäller endast om inte lotterilagens bestämmelser ska tillämpas. Den som är att anse som anordnare av pyramidspel kan dömas för brott mot lotterilagen. En förutsättning för sådana spel är att nya deltagare värvas. I praxis har deltagare som haft ledande ställning i pyramiden inte alltid bedömts som anordnare av spelet. Sådana deltagare har däremot bedömts främja det otillåtna spelet och har ibland dömts för medhjälp. Att anordna ett otillåtet spel kan också utgöra dobbleri enligt brottsbalkens bestämmelser. Viss oklarhet råder om vilka gärningar som omfattas av de olika straffbestämmelserna och vad som är straffritt, vilket leder till att det finns en gråzon.

Marknadsföringslagens förbud mot pyramidspel saknar straffrättsliga sanktioner. Överträdelser sanktioneras genom förbud vid vite, skadeståndsskyldighet och marknadsföringsavgift.

Regleringen av pyramidspel innehåller även vissa andra oklarheter. Det finns verksamheter som är uppbyggda som pyramidspel men där det är varor eller tjänster som omsätts inom pyramiden, s.k. Multi-level Marketing. Multi-level Marketing kan användas för fullt legal försäljning av främst varor. Ibland omsätts dock varor eller tjänster i systemet som saknar värde eller som endast har ett ringa värde. Det kan ifrågasättas om inte sådan verksamhet faller inom lotterilagens tillämpningsområde. I dagens reglering finns med andra ord oklarheter kring skillnaden mellan legitim Multi-level Marketing och förbjudna pyramidspel om pengar eller pengars värde som utnyttjas av oseriösa anordnare med vilseledande marknadsföring. Spellicensutredningen har behandlat frågan men föreslår ingen åtgärd för att lösa gränsdragningsproblemet inom ramen för detta utredningsarbete.

Som angetts ovan framgår det av 7 § lotterilagen att med kedjebrevsspel avses spel i vilka vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som efter hand inträder i spelet. Utredningen föreslår att begreppet kedjebrev i lotterilagen frångås och att det i spellagen i stället anges att pyramidspel är förbjudet. Begreppet pyramidspel, som i dag används i marknadsföringslagen, speglar bättre vad som avses med företeelsen, dvs. verksamheter som är uppbyggda som pyramider. Begreppet kedjebrev kan leda tankarna till brev och brevskrivande vilket inte (längre) är den direkta innebörden av denna företeelse. Som framgår ovan omfattar begreppet pyramidspel även kedjebrev och liknande konstruktioner. Enligt utredningen står det därmed klart att det är samma företeelse som avses. Användandet av två olika begrepp kan därmed skapa en viss otydlighet.

Spellicensutredningen föreslår vidare att begreppet pyramidspel förtydligas. Av spellagen bör det således framgå att med pyramidspel avses ett arrangemang med pyramidstruktur där, deltagande kräver en insats av ekonomiskt värde, det ställs i utsikt att deltagarna ska få möjlighet till ekonomisk vinning, och att denna vinning huvudsakligen härrör från insatser från deltagare som efterhand deltar i arrangemanget.

Sammanfattningsvis föreslår därför utredningen dels att begreppet pyramidspel ersätter begreppet kedjebrevsspel, dels ett förtydligande av vad som utgör ett pyramidspel.

15.4 Licensfritt spel

Utredningens förslag: Det ska inte behövas licens för spel

1. där sannolikheten att vinna baseras helt på skicklighet,
2. där deltagande inte kräver betalning av en insats,
3. som anordnas av en sådan sammanslutning som avses i 5 kap. 1 § och där värdet av varje insats uppgår till högst 1/4 000 prisbasbelopp, vinsten endast utgörs av varor, värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/6 prisbasbelopp och gäller landbaserat lotteri som bedrivs inom en kommun och anordnas i samband med en tillställning eller en sammankomst som en sådan sammanslutning anordnar eller deltar i eller ett bingospel som sammanslutningen anordnar,
4. där värdet av varje insats uppgår till högst 1/4 000 prisbasbelopp, vinsten endast utgörs av varor, värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 prisbasbelopp och gäller landbaserat lotteri som bedrivs inom en kommun och anordnas i samband en offentlig nöjeställning, en offentlig tillställning till förmån för ett allmännyttigt ändamål, eller en allmän sammankomst för framförande av ett konstnärligt verk till förmån för ett allmännyttigt ändamål, eller
5. som sker landbaserat med låga belopp under privata former där det finns en nära inbördes gemenskap mellan deltagarna och som inte har en organiserad eller professionell prägel.

I nu gällande spelreglering finns ett flertal undantag från att anordnande av lotteri alltid kräver tillstånd. Även i propositionen till nuvarande lotterilag anges att vissa spelformer är undantagna från lagens tillämpningsområde (se prop. 1993/94:182 s. 52 f.).

15.4.1 Skicklighetsspel

Såsom i gällande lotterilag föreslår utredningen att regleringen inte ska gälla för spel om pengar där utgången av spelet helt baseras på spelarens skicklighet. Exempel på sådana spelformer är biljard, tävlingsbridge och schack.

I nuvarande lotterilag regleras i 3 § andra stycket 2 marknads- och tivolinöjen. I förarbetena till 3 § anförs bl.a. att marknads- och tivolinöjen ska anses som lotterier trots att det oftast är fråga om rena skicklighetsspel.³ Som exempel på marknads- och tivolinöjen anges ringkastningsanordningar, bollkastning, pilkastning och skjutbanor. I dag anordnas dessa lotterier med stöd av regleringen i 20 § lotterilagen (se avsnitt 15.4.4 Frisektorlotterier). Utredningen kan inte finna någon anledning till att dessa spelformer fortsättningsvis behöver regleras. I de fall utgången av ett marknads- och tivolinöje helt beror på spelarens skicklighet ska det således omfattas av det föreslagna undantaget. Detta torde i praktiken innebära att i princip alla marknads- och tivolinöjen med penningvinster kan anordnas utan krav på licens.

Marknads- och tivolinöjen och andra spelformer där det finns inslag av både slump och skicklighet utgör s.k. kombinationsspel och kan därför inte anordnas utan licens med stöd av detta undantag.

15.4.2 Lotterier som inte kräver insats

Nu gällande lotterilag har en mycket vid definition av lotteri och av denna framgår att det saknar betydelse om deltagaren betalt en insats eller inte. Sverige är ett av få länder i världen som inte har ett krav på insats i spelregleringen. Historiskt sett har detta berott på att lagstiftaren ansett att även reklam- och gratislotterier i viss mån föranleder en sorts ”insats”, även om denna inte sker i form av pengar utan t.ex. i form av porto eller tidsutdräkt.

I sociala medier är det allt vanligare att företag och privatpersoner uppmanar besökare att delta i olika aktiviteter, t.ex. att ”gilla” något eller ”dela” något med sina vänner. Genom att göra detta deltar man sedan i någon form av utlottning där man kan vinna biljetter, pengar eller varor, i de allra flesta fall till ett mindre värde. Dessa arrangemang avgörs oftast med slumpens hjälp, exempelvis genom att man lottar fram vinnaren bland de som ”gillat” och ”delat”. Sådana arrangemang är för närvarande att se som otillåtna lotterier. Med hänsyn till vinsternas värde torde merparten av dessa arrangemang

³ Prop. 1993/94:182 s. 53.

ses som ringa brott enligt 54 § tredje stycket lotterilagen och föranleder därför inte någon påföljd.

Utredningen anser inte att det i dessa situationer, liksom i andra likartade fall, där man inte betalat någon insats för sitt deltagande föreligger något särskilt behovet av socialt skydd. Kunden riskerar inte att förlora något och det föreligger ett grundläggande konsumentskydd genom att detta slags arrangemang och tävlingar faller under marknadsföringslagstiftningen. Enligt nuvarande reglering får den högsta vinsten vara värd 1/6 000 prisbasbelopp. En ordning som medför att spel utan insats inte längre faller under spelregleringen frigör även resurser hos tillsynsmyndigheten som kan överföras till mer angelägna områden. Ett exempel på ett sådant område är den kommande regleringen gällande penningtvätts- och terrorismfinansiering som i princip föreslås omfatta hela spelmarknaden.

Sammantaget anser utredningen att det finns övertygande skäl för att den nya spelregleringen inte bör omfatta spel där deltagandet inte kräver betalning av en insats. Enligt 2 kap. 3 § 6 i förslaget till ny spellag definieras insats som spelarens betalning för att få delta i spelet. Som insats räknas inte betalning i ett kombinationsspel i periodisk skrift, radio eller tv där spelet inte är huvudinnehållet och där betalningen sker genom en informations- och innehållsbaserad tjänst med integrerad betalning eller genom en mobil betalningslösning där betalningen inte överskrider 1/3 000 prisbasbelopp per telefonnummer och dag.

15.4.3 Lotterier för att avgöra en tävling

I nuvarande reglering finns en möjlighet att utan tillstånd anordna lotteri för att avgöra en tävling. I 21 respektive 21 c §§ i lotterilagen, stadgas att det i samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift eller i samband med sändning i radio eller television det utan tillstånd får anordnas ett egentligt lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften eller sändningen, under förutsättning att det som villkor för att delta i lotteriet inte krävs att skriften innehas eller att insats betalas, och att värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 prisbasbelopp.

Till följd av att utredningen nu föreslår att den nya spelregleringen inte bör omfatta spel där deltagandet inte kräver betalning av

en insats, saknas det också behov av att ha en särskild reglering för spel i tryckt skrift eller i samband med sändning i radio eller television. När det gäller att definiera insats hänvisas till vad som anförts i föregående avsnitt. Utredningens förslag får även till följd att nuvarande vinstbegränsning tas bort, en gräns som under de senaste 20 åren i praktiken varit obsolet.

15.4.4 Frisektorlotterier

Innan 1982 års lotterilag krävde alla lotterier i princip tillstånd eller fick anordnas efter anmälan. På kommunal nivå gavs dessa ”tillstånd” av polismyndigheten. I utredningen som föregick 1982 års lotterilag, SOU 1979:29 Lotterier och Spel, föreslogs bl.a. att ideella föreningar under vissa förutsättningar fick anordna lotteri utan tillstånd inom en kommun samt att föreningar, klubbar eller liknande sammanslutningar utan tillstånd fick anordna lotteri vid sammankomster som allmänheten inte hade tillträde till. Det förra kallades för frisektorlotterier och det senare för interna lotterier. Förslaget avseende frisektorlotterier motiverades bl.a. med att de anmälningslotterier (där anmälan gjordes till polismyndigheten på orten) som anordnats hade missbrukats och i många fall blivit en mycket bra affär för anordnaren (utredningen konstaterade för övrigt att ett tillståndsförfarande för samtliga lotterier skulle leda till en mycket stor arbetsbelastning för tillståndsmyndigheterna). De nya reglerna skulle gynna och uppmuntra små lokala föreningar vars medlemmar själva i stor utsträckning arbetade rent ideellt. Vidare skulle den lottköpande allmänheten ha tillit till att lotterierna bedrevs på ett hederligt sätt och att behållningen tillföll det allmännyttiga ändamålet genom kravet på att föreningens försäljningsområde begränsades till den kommun där föreningen var verksam. Fasta försäljningsplatser skulle inte vara tillåtna och lotteriföreståndare skulle utses. Riskerna för att ideella föreningar skulle bildas enbart som en täckmantel för att kunna anordna lotterier ansågs vara små.

I och med införandet av 1994 års lotterilag kom regleringen kring frisektorlotterierna att införas i 19 och 20 §§. I förarbetena (prop. 1993/94:182, Ny lotterilag) kommenteras inte förändringen närmare, utom såvitt avser de ändringar som gjordes avseende höjda insats-

och vinstnivåer för folkrörelselotterierna och tillåtande av s.k. lottlistor och värdepappersvinster.

I dag har regleringen kring frisektorlotterier i första hand betydelse för nöjesanläggningar (t.ex. Gröna Lund och Liseberg), kringresande tivolin och skolklasser som säljer lotter med stöd av 20 § lotterilagen. Det har till utredningen framförts önskemål från bl.a. Sveriges Tivoliägareförening om att nuvarande insatsbegränsning om 1/6 000 prisbasbelopp (cirka sju kronor enligt 2016 års prisbasbelopp) bör höjas så att insatsen får vara tio kronor.

Utredningen ser ingen anledning att ändra grunderna för nuvarande ordning och föreslår därför att de s.k. frisektorlotterierna även fortsättningsvis ska kunna anordnas utan särskilt tillstånd. De ska därmed inte omfattas av kravet på licens i den nya spelregleringen.

I lotterilagens 19 § ställs krav på att det sammanlagda värdet av vinsterna motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde om antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt en uppgjord plan m.m. I 20 § ställs krav på att vinsterna delas ut i omedelbar anslutning till deltagandet i lotteriet, att det sammanlagda värdet av vinsterna motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde om antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt en uppgjord plan m.m.

Som nämnts i avsnitt 15.4.1 anordnas i dag marknads- och tivolinöjen med stöd av regleringen i 20 § lotterilagen. Förslagets punkt 4 innebär även att marknads- och tivolinöjen, som inte kan anses som rena skicklighetsspel, inte behöver licens om spelet uppfyller kraven i punkten.

Utredning bedömer dels mot bakgrund av att den nya spellagen ska utgöra en ramlagstiftning, dels med hänsyn till att köparna genom regleringen i marknadsföringslagen är tillförsäkrade en rätt att få information om lotteriet för att kunna avgöra om man vill vara med i det eller inte, att nu gällande detaljkrav i 19 och 20 §§ lotterilagen kan utgå. Om det skulle visa sig att det finns ett behov kan Spelmyndigheten meddela allmänna råd om hur frisektorlotterier ska bedrivas på ett sunt och säkert sätt. Utredningen föreslår därför att lagtexten enbart ska ange de grundläggande kraven för att dessa spel inte ska omfattas av licensplikten.

Utredningen har förståelse för att den nuvarande insatsbegränsningen förorsakar praktiska problem. Då risken för problemspelande och andra sociala skyddsändamål inte talar för något annat bör en

insatshöjning genomförs så att en insats om tio kronor blir möjlig. Högsta insats bör därför sättas till 1/4 000 prisbasbelopp (cirka elva kronor enligt 2017 års prisbasbelopp).

Det bör i sammanhanget nämnas att de aktuella spelen även föreslås bli undantagna från den kommande lagstiftningen gällande penningtvätt och terrorismfinansiering.

15.4.5 Spel under privata former

Enligt nuvarande spelreglering krävs bl.a. att lotteriet ska vara anordnat för allmänheten eller, när det gäller vissa spelformer, i förvärvssyfte för att omfattas av regleringen. I rättspraxis har definierats vad som inte utgör allmänheten. Enligt rättsfallet NJA 1986 s. 35 ska det röra sig om en liten och sluten krets med en inbördes gemenskap för att det inte ska vara fråga om spel anordnat för allmänheten. I den nu föreslagna spelregleringen finns inget krav på att spelet ska vara anordnat för allmänheten eller i förvärvssyfte för att regleringen ska vara tillämplig. I förhållande till nu gällande reglering innebär detta således en utvidgning av det tillståndspliktiga området. Utredningen anser därför att det är rimligt att från regleringen undanta landbaserat spel om pengar med låga belopp under privata former där det finns en nära inbördes gemenskap mellan deltagarna och som inte har en organiserad eller professionell prägel.

15.5 Ord och uttryck i lagen som behöver definieras tas in i ett särskilt kapitel

Utredningens förslag: I spellagen tas det in ett särskilt kapitel som innehåller de ord och uttryck som i huvudsak är specifika för spelområdet.

15.5.1 Inledning

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det är en fördel vid tillämpningen av spellagen att samtliga ord och uttryck i lagen som behöver definieras är samlade i ett inledande kapitel med definitioner.

Eftersom antalet definitioner blir tämligen omfattande bör de tas upp i bokstavsordning. I detta kapitel behandlas dock några centrala begrepp såsom spel (avsnitt 15.5.2), onlinespel (avsnitt 15.5.3), landbaserat spel (avsnitt 15.5.4) och spelföretag (avsnitt 15.5.5).

15.5.2 Spel

Med spel avses i den föreslagna författningstexten lotterier, kombinationsspel och vadhållning. Begreppet spel är centralt i utredningens författningsförslag. Spel ersätter begreppet lotteri som är det centrala uttrycket i den nuvarande lotterilagen. Utredningen anser att det nuvarande lotteribegreppet är komplicerat och föråldrat samt får till följd att det är svårt att förutse vilka arrangemang som faller inom lotterilagens tillämpningsområde. På en mer öppen spelmarknad torde traditionellt lotteri utgöra en mycket liten del av det totala spelutbudet. Att lotterier fortfarande utgör en av de tre beståndsdelarna i spel förklaras av att vissa spelformer inte naturligen kan beskrivas på annat sätt eller kan inordnas under någon annan spelkategori. Paradoxalt nog blir det samtidigt – när lotteribegreppet används – nödvändigt att i de flesta fall specificera spelformen ytterligare eftersom begreppet (dvs. där utgången är beroende av slumpen) i sig omfattar nästan allt spel.

Definitionen av det nya begreppet spel innebär även att graden av slump i ett arrangemang får mindre betydelse än i nuvarande reglering. Arrangemang vars utgång delvis beror på slumpen och delvis beror på spelarens skicklighet – t.ex. poker – utgör i den föreslagna regleringen ett spel i form av ett kombinationsspel. Arrangemang vars avgörande helt beror på spelarens skicklighet faller utanför den föreslagna regleringen, se avsnitt 15.4.1 om licensfritt spel om pengar. Utredningens förslag om nya uppgifter och utökat ansvar för Spelmyndigheten innebär att myndighetens uppgifter och arbete kommer att omfatta spelmarknaden i stort och inte enbart det som traditionellt betraktats som lotterimarknaden. Sammantaget anser utredningen att begreppet spel, såsom det definieras, kommer att ge en bättre bild av vad regleringen avser och underlätta i gränsdragningsfrågor rörande slumpens påverkan för utgången av ett arrangemang. Att det ska röra sig om spel om pengar för att lagen ska bli tillämplig framgår av 1 kap. 1 § spellagen.

15.5.3 Onlinespel

Utredningens förslag: Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vad som utgör elektroniska kommunikationsmedel enligt denna lag.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela sådana föreskrifter.

Med onlinespel avses spel mellan en spelare och en spelanordnare genom användning av elektroniska kommunikationsmedel. Begreppet ”elektroniska kommunikationsmedel” saknas i nuvarande lotterilag och torde närmast motsvara sådant lotteri som förmedlas med elektromagnetiska vågor som regleras i 21 a–d §§ lotterilagen. Begreppet ”elektromagnetiska vågor” återfinns även i annan lagstiftning. I förarbetena till lotterilagen hänvisas till förarbetena till yttrandefrihetsgrundlagen där det framgår att uttrycket avser all elektronisk kommunikation oavsett om denna är digital eller inte.⁴ Ur lagteknisk synpunkt är begreppets vida omfattning en fördel. Begreppets nackdel är att det saknar förankring bl.a. i den internationella spelbranschen där begreppet ”online” i stället används (som anförts i kapitel/avsnitt 2 anser utredningen också att onlinespel bör ersätta begreppet spel med hjälp av elektronisk kommunikation). Då den tekniska utvecklingen på området elektronisk kommunikation är svår att förutse och för att undvika att kommande former av kommunikationsmedel faller utanför lagens tillämpningsområde föreslår utredningen att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör få meddela föreskrifter om vad som utgör elektroniska kommunikationsmedel enligt spellagen.

15.5.4 Landbaserat spel

Med landbaserat spel menas spel som sker mellan en spelare och en spelanordnare eller dennes ombud vid ett fysiskt möte. Landbaserat spel är i många avseende motsatsen till onlinespel. Begreppet används i den föreslagna författningstexten i de fall där licenshavaren inte får

⁴ Se prop. 2001/02:153, Lotterier över Internet m.m., s. 16.

erbjuda sina spel med hjälp av elektronisk kommunikation. När det däremot gäller t.ex. licensgivning till vadhållning anges i den föreslagna författningstexten vare sig att vadhållningen får erbjudas online eller landbaserat vilket betyder att licens kan ges för både online och landbaserat beroende på vad sökanden ansöker om.

15.5.5 Spelföretag

Med spelföretag avses den fysiska eller juridiska person som har licens att tillhandahålla och anordna spel enligt den föreslagna spelagen. Begreppet spelföretag används i den föreslagna författningstexten för att skilja på den som har licens och den som inte har en licens och införs således av lagtekniska skäl. Begreppet är enligt utredningens mening neutralt och kan omfatta både fysiska och juridiska personer.

Krav på licens enligt den nya lagen gäller naturligtvis inte för aktörer som är undantagna från dess tillämpningsområde (jfr avsnitt 15.4) eller i de fall när licens inte krävs (t.ex. för registeringslotterier enligt 5 kap. 9 § spellagen). Här bör anmärkas att det då inte rör sig om ett spelföretag i lagens mening.

16 Utformningen av det svenska licenssystemet

16.1 Licensieringens bredd

Utredningens förslag: Den som vill tillhandahålla eller anordna spel i Sverige ska ha licens. För s.k. registreringslotterier räcker det dock med registrering hos kommun.

Licens krävs också för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar programvara för spel i samband med onlinespel.

Spelprogramvara för onlinespel som används av spelföretag måste ha varit tillverkad av någon som har licens för onlinespel. Sådan spelprogramvara för onlinespel måste också tillhandahållas av någon som har licens för detta. Den får endast installeras eller förändras av den som har en sådan licens.

Utredningens utgångspunkt är att den nya spelregleringen ska bygga på ett licenssystem som innebär att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska göra det med behöriga licenser. De aktörer som saknar licens ska i stället stängas ute. Den som vill tillhandahålla eller anordna spel i Sverige ska således göra det med en spellicens. Ett undantag från kravet på licens bör liksom i dag gälla för s.k. registreringslotterier.

I detta avsnitt redovisar utredningen sina överväganden när det gäller om s.k. B2B-aktörer bör åläggas ett licenskrav. I nästföljande avsnitt redogör utredningen för sina ställningstaganden när det gäller licenskrav vid tillverkning, innehav och införsel av vissa automater.

16.1.1 Grundläggande om olika licenssystem

Principen för business to customer licensiering (B2C) eller företag-till-kundlicensiering är väletablerad inom ett antal olika sektorer i Europa. Principen innebär att kunderna, när de samarbetar med en licensierad aktör, kan vara säkra på att de har att göra med en person eller ett företag som uppfyller ett antal grundläggande standarder vilka syftar till att skydda kunden och ge denne en rättvis och ärlig upplevelse. Om så inte sker kan kunden kontakta den myndighet som utfärdat licensen och begära rättelse eller kompensation. Rädslan för att licenshavarens rykte ska påverkas negativt av ett påstående om att de har brutit mot licensbestämmelserna, eller uppträtt på ett sätt som strider mot andemeningen i bestämmelserna, är ett viktigt moment i viljan till regelefterlevnad.

B2C-operatören är alltid legalt ansvarig för det kommersiella förhållandet med spelarna och namnges när spelaren deponerar pengar. Det är emellertid vanligt att B2C-operatören har delegerat operationen till en s.k. B2B-plattform eller till ett företag som fungerar som licenshavarens agent.

Precis som tillverkare av spelautomater och andra spelapparater är centrala för driften av traditionella kasinon är utvecklare av programvara för spel oundgängliga för en onlinespelverksamhet. Eftersom dessa leverantörer utvecklar ”maskineriet”, eller koden, kan de skapa buggar eller – medvetet eller omedvetet – felaktig kod som kan äventyra spelens ärlighet och rättvishet.

Spelföretag och statliga tillsynsmyndigheter måste kunna lita inte bara på programvaruutvecklarens integritet, utan också på dennes tekniska kompetens för att förhindra framtida säkerhets- och prestandaproblem. Det är av detta skäl som det i många jurisdiktionsområden krävs att programvaruleverantörer är licensierade. För många av världens tillsynsmyndigheter är licensiering av B2C-företag och närstående B2B-företag det enda sättet att garantera att licensieringsändamålen uppnås för varje aspekt av kundens upplevelse.

En business to business licensiering (B2B) eller företag till företaglicensiering syftar huvudsakligen till att kundskyddet även ska omfatta de organisationer som står bakom B2C-licensen i sitt produkt- och tjänsteutbud, men som inte direkt omfattas av den ursprungliga kontrollen. B2B-licensiering av dessa organisationer ”bakom scenen” gör att också de blir ansvariga och medför ett krav på att följa samma

standarder och värderingar samt andemeningen i bestämmelserna och ger tillsynsmyndigheten en överblick över kundens hela upplevelse.

Nedan redovisas ett antal modeller som utgör underlag för bedömningen för hur man kan fördela ansvaret i en spelreglering.

B2C-ägaren

Den enklaste organisationsstrukturen för en B2C-operatör är när all programvara och kompetens finns internt. Detta kräver särskilt kunnande när det gäller utformning och leverans av kvalitetsmässig programvara. Det kräver också kunnande om informations- och kommunikationsteknik för att sätta upp och hantera en komplex teknisk infrastruktur. Teknisk självförsörjning innebär att man undviker kostnader för intäktsfördelning och medför att uppdateringar och uppgraderingar kan ske nästan omedelbart. Nackdelen är att operatören ensam svarar för all utveckling och säkerhetsrisker vilket innebär att tjänsten kan visa sig mindre konkurrenskraftig och mer sårbar för attacker.

B2C-värdar

En populär organisationsstruktur för B2C-operatörer, och då särskilt för s.k. start-ups, innebär ett samarbete med en existerande B2B-plattform. Kontraktsförutsättningarna styrs allmänt av B2B-operatören. Typiskt sett är de avgifter som betalas utformade som en ”trappa” (avgiften stiger när B2C-operatörens omsättning ökar) och inte sällan anges att B2C-operatören ska lägga ett visst belopp på marknadsföring. Det kan också tillkomma engångskostnader för anslutning och anpassning samt krav på deposition till plattformsinnehavaren.

B2C-återförsäljare

Onlineoperatörer är ofta försiktiga med att expandera verksamheten för snabbt. I stället används mellanhänder för att begränsa kostnaderna för marknadsföring och support, särskilt när bolaget går in på marknader som inte är dess huvudmarknad. Genom att använda

återförsäljare/mellanhänder minskar man riskerna. Klonade webbsajter (ofta kallade skins) används ofta när man går in på nya marknader (annan design och annat språk), men det är samma spel, odds, priser, regler osv. Uppdatering och kundtjänst av sajten sköts av mellanhanden, men onlineoperatören är ansvarig för hanteringen av spelarnas konton och betalningar samt att licensen efterföljs (med eller utan hjälp från B2B-plattformen). En typisk ersättningsmodell i sammanhanget är att den som svarar för ”skinsajten” får hälften av den intäkt som härrör från spelare som ”vidarekopplats” från sajten. Återförsäljaren/mellanhanden måste svara för kostnaderna för marknadsföring.

Andra återförsäljare som har ett förhållande med spelkunderna benämns ofta ”affiliates”. En kund kan följa en rekommenderad länk som tillhandahålls av en sådan återförsäljare utan att inse att detta utgör en kommersiell transaktion. Till exempel kan en idrottsklubbs hemsida innehålla länkar till ett sponsrande spelbolag. Fansen kan då besöka spelbolagets sidor för att utnyttja en bonus eller för att hitta attraktiva spel på en viss match.

Affiliates är passiva återförsäljare eftersom de inte hanterar spelarna, utan bara påverkar dem. Affiliates kan tjäna en engångssumma för varje hänvisad kund som blir en spelare; vilket sker när spelaren gör sin första insättning på spelkontot. Alternativt kan affiliates begära mer bestående avgifter som kan uppgå till 50 procent (normalt 30–40 procent) av nettointäkten från spelaren som de hänvisat. Om marknadsföringen är effektiv och leder till många hänvisningar är denna verksamhet mycket lukrativ.

Ombud är återförsäljare med landbaserade spelbutiker eller andra försäljningskanaler där spel säljs. När spel förmedlas måste ombud- en alltid identifiera spelets och insatsens ursprung. Ombudet förmedlar bara spelet till spelaren som kanske inte har tillgång till spelet på annat sätt. Lagligheten i denna modell diskuteras i vissa europeiska jurisdiktioner.

Som framgått ovan varierar B2C-försäljningen på olika sätt, men grundkonceptet är alltid detsamma – återförsäljaren marknadsför och stödjer en eller flera onlinespelsoperatörer i utbyte mot en del av intäkterna. Återförsäljare fokuserar på marknadspreferenser och återkopplar användbar information.

Några affiliatesnätverk har vuxit till multi-level marketing (MLM), dvs. nätverksmarknadsföring, där specialister rekryterar affiliates för

att marknadsföra onlinekasinon. MLM-affiliates får förmedlingsprovision i stället för att hantera operatörer eller kunder direkt.

Plattformen och dess innehåll

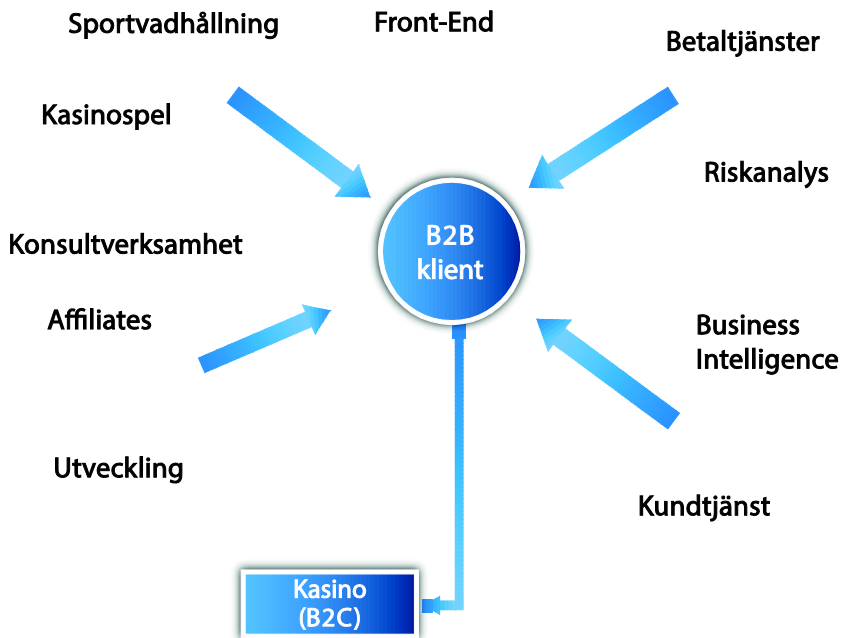
Tillhandahållare av spelplattformar kan erbjuda standardlösningar till sina B2C-kunder. Det innebär en ”samma utseende och känsla” hos de B2C-operatörer som använder samma plattform, men tjänsten skiljer sig åt beträffande innehåll, villkor och utbudet av spel. De individuella spelen kan också anpassas något, t.ex. vad gäller vinst-återbetalningsprocent och variationer i spelregler.

Genom plattformen styrs den hård- och mjukvara som B2C-operatören kräver. I dag är kunderna på B2B-plattformarna endast logistiskt separerade, så t.o.m. bandbredden och back-up-system kan delas mellan flera kunder. Motivet till varför B2C-operatören väljer en klonad mjukvarulösning är enkelhet och pålitlighet. Nackdelen är att B2C-operatören har lite inflytande över utformningen och kvalitén på den mjukvara som används och måste lita på att plattformen inte slarvar med eller missbrukar de konfidentiella uppgifter som lagras för operatörens räkning. Det tjänsteutbud som tillhandahålls av plattformsoperatören varierar stort och den andel av intäkter som behålls av plattformen anpassas därefter. Plattformsavgifterna varierar mellan 10 och 50 procent av nettointäkterna.

En s.k. back-end webbsajt konfigureras för B2C-operatören så att dennes personal kan kontrollera och rapportera vad som händer. Utformningen av och stilen på back-end webbsajten varierar med plattformen. Det är lätt att bortse i från behovet av ett stabilt back-end kontrollsystem, trots att dess tillförlitlighet är viktigt som beslutsstöd, för kontroll av regelefterlevnad och kommersiell framgång.

Bilden nedan avser att illustrerar hur B2C-operatörer kan vara satelliter kopplade till en enda B2B-operatör som tar hand om deras tekniska behov. Varje B2C-operatör kan sedan förlita sig på ett antal affiliates för länkning till sin sajt. För det fall att B2B-plattformen också hanterar betalningar för sina B2C-kunder kan detta kraftigt reducera kostnaderna eftersom plattformen har ett bättre förhandlingsläge, kanske mycket mindre, än den enskilde operatören. Notera att varierande B2C-licenshavare kan vara direkta konkurrenter till varandra, men ändå dela samma plattform.

Figur 16.1 Exempel på koppling mellan B2C- och B2B operatörer



B2B-nätverksplattformar

Vissa tillhandahållare av plattformstjänster har specialiserat sig på att knyta samma kunder i samarbetsnätverk som tillåter att registrerade spelare hos varje B2C-operatör kan möta andra operatörers spelare. Denna affärsmodell är särskilt relevant för onlinepoker. Fördelen är att en större mängd spel blir tillgängliga dygnet runt och att B2C-operatörerna kan dra nytta av den större likviditeten (mer pengar i spelet attraherar spelare) samt att möjligheterna att upptäcka spelfusk och bedrägerier förbättras. I syfte att undvika konflikter mellan konkurrenter som delar samma nätverk har sådana B2B-plattformar ofta strikta gränser för "rakeback" (rakeback betyder att man får tillbaka en del av den rake [avgift] som ett spelföretag tar ut från varje pott som spelas. Vissa spelföretag erbjuder rakeback direkt till sina kunder som en slags bonus och storleken på denna varierar beroende på aktiv spelaren är. Det vanligaste är dock att spelföretag erbjuder ersättning till de som värvar nya kunder).

Andra B2B-tjänster

Framgångsrika B2B-operatörer som själva äger sina system kan välja att licensiera ut sin mjukvara till andra operatörer på andra marknader utan att vara värddar åt sina klienter. En fast avgift/royalty för anpassningar kan utgå och/eller så delas intäkterna. Geografiska begränsningar kan ställas upp och ytterligare förändringar av programvaran kan vara förbjuden.

Programvara för onlinespel är utmanande i så måtto att den måste vara snabb, skalbar, pålitlig, fungera på alla populära webbläsare och fungera i de flesta nätverksmiljöer. Webbinnehållet måste kunna kombinera action, innovation och underhållning men ändå framstå som pålitlig. Onlineprogramvara måste också kunna hantera e-handel och e-betalningar samt de flesta funktionerna hos modern media. Konstanta uppdateringar av logistik, grafik och text är nödvändiga. Vissa specialiserade mjukvaruleverantörer lever på att serva B2B- eller B2C-operatörer. Eftersom de inte är direkt inblandade i spelet är de också i allmänhet undantagna från krav på licenser och kontroll.

16.1.2 Behövs licenser för andra än spelföretag?

Utvecklaren av systemplattformen behöver inte vara densamma som utvecklaren av spelinnehållet. Frågan i sådana fall är om båda utvecklarna måste ha licens. Vissa jurisdiktionsområden har beslutat att endast kräva licens för utvecklaren av systemplattformen (så är det t.ex. i Spanien). Detta förutsätter att utvecklaren av systemplattformen har ett avtal med leverantörerna av spelinnehållet och vidtar alla relevanta åtgärder för att säkerställa att programvaran för spelinnehållet uppfyller alla regleringskrav. De reglerande myndigheterna förlitar sig därmed på, att utvecklaren av spelplattformen är kompetent och ärlig, samt på en oberoende kontroll av programvaran av ett fristående testinstitut.

I vilken utsträckning ett jurisdiktionsområde kräver licens av programvaruleverantörer kan bero på flera faktorer. Spelprogramvaran kan t.ex. vara för avancerad för att många tillsynsmyndigheter ska kunna sätta sig in i eller testa den. Ett sofistikerat testlaboratorium för spel är kostsamt. I många stater kan det t.o.m. vara dyrare än den totala budget som avsatts för regleringen av verksamheten. Jurisdiktionsområden utan testlaboratorier kan använda privata test-

företag. Oavsett om testerna görs internt eller på entreprenad kan de ge reglerande myndigheter information om huruvida spelwebbplatsernas konstruktion och driftskvalitet, med dess myriad av funktioner, motsvarar statliga bestämmelser. Även med ett toppmodernt laboratorium är vissa aspekter av onlinespel så komplexa att oärliga personer ändå kan manipulera dem utan upptäckt. Reglerande myndigheter måste därför förlita sig på utvecklarens integritet för att kunna säkerställa att spelwebbplatserna och de spel som finns där är ärliga och rättvisa.

Licensieringens betydelse ökar ju mindre tillgångar, expertis och tekniska resurser de reglerande myndigheterna har för att säkerställa att spelen är rättvisa och ärliga genom testning och tillämpning av lagar.

En annan fråga rör programvarans historia. Andra, icke-licensierade, utvecklare kan ha manipulerat koden tidigare. Programvara är levande och dynamisk och det är sällan kod skrivs från grunden till den färdiga produkten. Eftersom programvara i allt högre grad kodas av teammedlemmar eller tredjepartsentreprenörer på diverse avlägsna platser kan staten inte heller garantera att koden endast har hanterats av licensierade resurser. Staten måste därför allt mer förlita sig på att licensierade operatörer, systemarkitekter – och möjligen testlaboratorier – tar ansvar för den inbyggda kodens integritet i aktuella och kommande konfigurationer.

Slumptalsgeneratorer är en undergrupp av spelprogramvara och utgör kärnan i många spelsystem. Det är den programvarualgoritm som genererar en sekvens med tal eller symboler utan mönster, eller som i tester har visats kunna efterlikna slumpmässiga händelser. Malta och andra jurisdiktionsområden certifierar ofta ett antal tillverkare av slumptalsgeneratorer och kräver att licenshavare endast använder en certifierad slumptalsgenerator.

Det finns ett flertal regelsystem enligt vilka man framgångsrikt har tillämpat ett ramverk där både anordnaren och leverantörer blir tvungna att ha någon form av licens eller intyg. Det kan på goda grunder göras gällande att en tillstånds- och tillsynsmyndighet som inte vill tillämpa denna dubbla strategi inte fullt ut kan hävda att den uppfyller sina licensieringsändamål och garantera alla offentliga åtaganden i fråga om rättvisa, ansvar och laglighet.

Modellerna för detta ser emellertid olika ut: I Danmark och i den kommande nederländska regleringen ställs inga krav på licens

för B2B-leverantörerna. Allt ansvar för regelefterlevnaden faller på licenshavaren (B2C).

Alderney Gambling Commission och Malta Gaming Authority kräver att alla spelanordnare ska ha en B2C-licens och att anordnarens spelsystem-/programvaruleverantörer ska inneha en tillfredsställande form av B2B-licens eller intyg som har utfärdats av samma myndighet.

Gambling Commission i Storbritannien upprepade, i samband med övergången till det nya konsumtionsplatssystemet i december 2014 (licens krävs och skatt ska betalas om spelen riktas till spelare i Storbritannien), ett liknande krav att samtliga leverantörer som ville tillhandahålla tjänster till en anordnare med licens inom ett område måste ha en lämplig programvarulicens som utfärdats av samma tillsynsmyndighet.

På Isle of Man har man en något annorlunda, men inte mindre kraftfull strategi, med en något större betoning på den mindre kostsamma certifieringen snarare än på licensiering. Om man i större omfattning anser att det finns en risk eller ett ansvarsförhållande, t.ex. i de fall då en leverantör också kan tillhandahålla en tjänst till kunder som inte är registrerade i området, kommer det att krävas en licens. Om en anordnare bara vill att dennes kunder ska kunna få tillgång till spel från en leverantör som inte är licensierad i det området, måste det finnas en tillfredsställande och oberoende certifiering från en godkänd testanläggning.

16.1.3 Utformningen av det svenska licenssystemet

Följande antaganden är förutsättningar för förslagen i denna del:

- Vissa lotterier är kvar under monopolförhållanden.
- Ideella organisationer kommer att behålla möjligheten att erbjuda lotterier.

Licensiering i andra jurisdiktioner

Spellicenssystemet i varje given jurisdiktion är utformad kring den specifika jurisdiktionens befintliga regelverk; därför är det viktigt att hålla dessa i åtanke när inspiration hämtas från dem.

Malta och andra jurisdiktioner med föreskrifter som utformats kring finanspolitiska mål, tenderar att erbjuda många olika licenser för att locka så många kommersiella enheter som möjligt. Detta för att på så sätt maximera de avgifter och skatter som samlas in och i många fall också kräva eller uppmuntra omlokalisering av delar av det kommersiella företagens verksamhet till jurisdiktionen, vilket skapar lokala arbetstillfällen och ytterligare skatteintäkter.

Jurisdiktioner som reglerat med grund i socialpolitiska mål, har tidigare försökt att begränsa omfattningen av de nya licenssystemen till områden där de uppfattas ha störst finanspolitiska effekt samtidigt som sociala konsekvenser hållits i schack. Detta är den främsta anledningen till de fragmenterade europeiska spelregleringarna, eftersom kulturen i de europeiska länderna skiljer sig från varandra. Detta får till effekt att de socialpolitiska målen och därmed regleringarna skiljer sig åt.

Pragmatisk inställning till licensiering

Huvudsakligen finns det två skilda skäl till att ha ett licensieringssystem med flera individuella licenser med unik och begränsad omfattning; antingen för att ta in mer avgifter från licenshavarna eller för att begränsa den byråkratiska bördan genom att endast kräva nödvändig information och behandling inom ramen för varje särskild licens.

En vanlig skillnad i de flesta jurisdiktioner görs mellan vadhållning och nätkasinospel eftersom dessa två former av spel uppfattas vara mycket annorlunda i förhållande till varandra. Sanningen är den att de allra flesta spelbolag som riktar sig direkt till konsumenter erbjuder ett komplett paket av det spel som är tillåtet i en viss jurisdiktion bara för att de flesta vanliga spelare har ett eller två favoritspel och spelbolaget kommer att förlora kunden till en konkurrent om de inte erbjuder ett så fullständigt produktsortiment som möjligt.

Det faktum att de flesta operatörer erbjuder de flesta spelalternativ återspeglas ofta i de flesta jurisdiktioners regler genom att det erbjuds ”rabatter” i fråga om avgifter (och i vissa fall skatter) om spelbolagen ansöker om och erhåller mer än en licens. Ett argument kan därför vara att utforma ett licenssystem runt strukturen i

branschen med fokus på de olika affärsmässiga aspekterna i stället för vilka spelalternativ som kan erbjudas.

Att identifiera och klassificera aktörerna i branschen

Spelindustrin är i ständig förändring, vilket gör det svårt att avgöra vilka enheter som bör vara licensierade. Detta är den främsta anledningen till att det är vanligast att uppställa krav på licens vid den punkt där konsumenten interagerar med branschen. Reglerna är främst där för att upprätthålla ett högt konsumentskydd och för att kunna ta ut skatt. Då är det förnuftigt att fokusera på detta läge. Detta innebär dock samtidigt att ansvaret för allt vad som händer bakom denna linje ligger på licenshavaren och – oftast – långt borta från tillsynsmyndighetens direkta granskning.

Som framgått av bilden i föregående avsnitt, Plattformen och dess innehåll, är det många separata enheter som en enda licenshavare kan vara ansvarig för när det gäller att erhålla och bibehålla en licens. Som tidigare nämnts gäller detta t.ex. i Danmark. Det bör vidare observeras att varje leverantör i figuren kan ha ett antal underleverantörer även om det endast är underleverantörer i tredje ledet som visas i figuren. Detsamma gäller i fråga om s.k. white label affiliates.

Den juridiska definitionen av en white label varierar beroende på jurisdiktion. I den danska modellen finns en mycket tydlig linje mellan när ett spelbolag behöver en separat licens och när det kan agera som en white label åt en befintlig licensinnehavare. Skiljelinjen bestäms i första hand av vem som äger kunddatabasen och ansvarar för avtalsförhållandet med kunden.

Modellen är attraktiv i så måtto att berörd spelmyndighet har ett begränsat antal licenshavare och alla dessa kommer att interagera direkt med kunden vilket innebär att gränslinjen är lätt att dra i ett rättsligt perspektiv. Modellen innebär dock samtidigt att en licenshavare hålls ansvarig för ett mycket stort antal andra enheter, något som kan kräva en del personal inom licenshavarens organisation. Det är därför tveksamt om den granskning alla icke-licensierade enheter faktiskt utsätts för av licenshavaren på något sätt är jämförbar med vad en tillsynsmyndighet kan utsätta dem för.

Fördelar med licensiering av andra inblandade

Eftersom konsumentskyddsaspekterna i detta sammanhang främst är inriktade på själva samspelet mellan konsument och licenshavare, riktas liten uppmärksamhet på de många risker som ett system som detta skapar hos licenshavarna, där deras juridiska team har att hantera sina lagstadgade skyldigheter genom civilrättsliga avtal med ett stort antal andra enheter.

Att ta bort en del av denna byråkratiska börda från licensinnehavaren och flytta bördan till leverantörerna skulle innebära att aktörer som de facto är ansvariga för alla de tekniska aspekterna också skulle vara licensierade och därmed bli föremål för tillsyn. Dessutom skulle en sådan modell innebära att många tekniska aspekter av regelefterlevnad skulle kunna hanteras direkt mellan Spelmyndigheten och den ansvariga leverantören i stället för genom en mellanhand (licenshavaren).

Den föreslagna lösningen

Den främsta fördelen – och detta är en stor fördel – att endast ställa ett licenskrav i skärningen mellan industrin och konsumenterna är att det inte finns något behov av att dra skarpa linjer mellan alla de olika typerna av möjliga licenser (ska det t.ex. ställas krav på licens för affiliates, betaltjänstleverantörer och testinstitut?). Detta är utan tvekan en komplicerad sak. Det kan diskuteras om någon nationell spelreglering ännu har lyckats åstadkomma en optimal lösning på området.

Sammanfattningsvis är fördelen med B2B-licenser att de möjliggör att Spelmyndigheten får en större överblick över hela kedjan av inblandade parter och där varje nivå i kedjan hålls ansvarig för sin del. Detta kan också leda till att tillgången på vissa tjänster för olicensierade aktörer begränsas eftersom en innehavare av en B2B-licens inte bör tillåtas att erbjuda sina tjänster till någon som saknar licens.

Nackdelen med B2B-licenser kan sägas vara att de inte är direkt nödvändiga eftersom en sådan leverantör inte har någon direktkontakt med spelarna. Härtill kommer att ett system med B2B-licenser riskerar att bli alltför betungande, vilket i sin tur – beroende på

bredden av licenskraven – kan leda till en minskad kanaliseringsgrad och mindre konkurrens.

Svenska Spel har framhållit att om spelbolag endast ska få använda i förväg licensierade leverantörer riskerar det att begränsa leverantörsmarknaden och därmed begränsa spelbolagens möjligheter att välja bra leverantörer. Detta gäller särskilt då det enligt Svenska Spels erfarenhet redan i dag förekommer att globala leverantörer inte har så stort intresse av den svenska marknaden – det finns en risk för att de inte kommer att bry sig om att söka licens för den svenska marknaden. Den tekniska utvecklingen går enligt bolaget snarare mot att använda nya former av systemlösningar och en begränsning av leverantörsmarknaden, på det sätt som ett licenskrav skulle innebära, skulle motverka en sådan teknisk utveckling.

Med tanke på att alla avtal, mellan en anordnare och en spelleverantör, omfattar någon form av överenskommelse om kommersiell intäktsdelning finns det hela tiden en risk för manipulering och hemliga samförstånd. Hur ska en kund t.ex. kunna veta om den slumpmässiga kortgiven inte alls var slumpmässig utan syftade till att en högre procentandel tänkbara vinnande givar medvetet gick till spelarna hos en viss anordnare? Det kan gå ganska lång tid innan man börjar misstänka oegentligheter, givet att detta sköts skickligt.

Pokerbord är, tillsammans med spelbörser, också en idealisk plats att flytta pengar från spelare till spelare så att det ser ut som en förlust. Såvida inte spelplattform- eller nätverksoperatören har fått till uppgift att se till att det finns rutiner för att kontrollera, identifiera och ta upp sådan verksamhet till diskussion kan en spelplattform, spelmaskin eller nätverk i händerna på en samvetslös leverantör bli en ytterst effektiv penningtvättsmekanism.

Det enda sättet att garantera att kundens hela upplevelse – såväl tillträde och faktisk konsumtion – överensstämmer med licensändamålet är att tillämpa samma tillsyns- och licensieringsprinciper på båda. Detta innebär automatiskt ett myndighetskrav att alla spelprogram eller utrustning som används för att tillhandahålla spelrelaterade tjänster eller konsumtion också själva måste licensieras för att vara ”ändamålsenliga”.

Även om licensiering av leverantörerna i en eller annan form har antagits av nästan alla världens spelmyndigheter, finns det exempel där denna licensierings- och företagskontrollprocess kan anses ha misslyckats med att åstadkomma det som den var avsedd att göra.

Nämligen att i tillräckligt god tid larma tillsynsmyndigheten så att den ska kunna agera. Det mest kända fallet är pokersajten Full Tilt.¹ På senare tid har vi bl.a. Malta Gaming Authoritys tillfälliga indragning av flera licenser i samband med den italienska polisens utredningar om ekonomisk brottslighet samt Alderneys indragning av 666bet/Metroplays licens vilket medfört indragna licenser på Isle of Man respektive i Storbritannien till följd av en skatteutredning. Det har också förekommit diverse rapporter om ”riggade” spel, antingen på kundforum eller direkt till tillsynsmyndigheten från en anordnare eller kund. I exempelvis kasinoforumet Casinomeister har ett antal trådar kommit upp rörande etablerade spelleverantörer och utbetalningsandelar (RTP) som inte är som de ha framställts. Detta har lett till att spel har betalat ut miljontals euro mindre än förväntat. Det finns dokumenterade fall där spelresultaten har manipulerats p.g.a. brist på tillfredsställande säkerhet i fråga om hur spelet presenterats för spelaren. Det finns även kända exempel på en brist eller fel i ett spel som inte upptäckts av spelleverantörer under testprocessen och som har utnyttjats av spelare. Detta skulle vid första anblicken bestrida värdet av ytterligare kontroller då man inte ens har lyckats hindra kriminella från att skaffa licens. Liksom de flesta maktfördelningssystem är ingen process tyvärr hundra procentigt säker och detta gäller i synnerhet i de fall där man i första hand lutar på och tror att licenshavarna ska lämna ut mycket av den information som krävs för företagskontrollen. Det måste även beaktas att ansökningsprocessen sker före den egentliga verksamheten och utgör på så sätt bara en avsiktsförklaring om hur verksamheten är tänkt att bedrivas. Det är stabiliteten hos den pågående kontroll- och inspektionsprocessen som kommer att visa om avsikten har genomförts.

Motargumentet är hur många fler sådana incidenter som skulle ha inträffat om det inte hade funnits någon B2B-licensiering. Förutom brottsrelaterade händelser hänger de händelser som relaterar till felaktig utbetalningsandel eller bristfälliga spel samman med några av världens största spelleverantörer. Händelserna inträffade trots alla tester, företagskontroller och goda föresatser. I nästan varje fall

¹ Amerikanska myndigheter ingrep i april 2011 mot ägare/anställda till spelföretaget Full Tilt Poker och framförde anklagelser om bedrägeri, penningtvätt och brott mot federala lagar om spel. Ingridandet innebar också att Full Tilt Pokers webbplats stängdes ner under en kort tid.

var problemet inte avsiktligt, men tänk hur lätt det skulle vara om så hade varit fallet.

Lyckligtvis är utvecklingen av spel- och vadhållningsprogramvara samt därtill kopplad hårdvara en komplicerad och kostnadskrävande process. Kombinationen av en licensieringsprocess och en oberoende validering av tekniken av en godkänd testanläggning skulle i de flesta fall verka avskräckande på de som försöker utnyttja spelbranschen som ett sätt att skapa intäkter på illegal väg.

Det faktum att en sektor så stor som spelbranschen bara har upplevt ett mycket litet antal konstaterade händelser av den här karaktären, är en indikation på att spelleverantörerna antingen är mycket slipade och har lyckats med att manipulera tekniken så att de har kunnat lura både testanläggningar och kunder. Eller så fungerar systemet med B2B-licensiering som en tillräcklig och gedigen mekanism för att hålla spelbranschen ren.

För många av världens tillsynsmyndigheter är licensiering av B2C-operatörer och närstående B2B-företag det enda sättet att garantera att licensieringsändamålen uppnås för varje aspekt av kundens upplevelse. Bristen på bevisade och kända utnyttjanden, manipuleringar och incidenter som motsäger detta skulle betyda att systemet fungerar.

16.1.4 Vilka, förutom spelföretag, ska då behöva licens?

Utredningen föreslår en modell som innebär att det – förutom för den som tillhandahåller och anordnar spel (dvs. spelföretaget) – ska krävas licens för programvara för spel. Modellen har sin förebild i Storbritannien (som dock har ett betydligt mer omfattande licenssystem med krav på licens för många fler spelrelaterade verksamheter). Förslaget begränsar sig till sådan programvara som används för onlinespel, eftersom behovet av kontroll utöver den som sker gentemot spelföretaget får anses vara störst inom onlinesegmentet. En huvudorsak till detta utvidgade licenskrav är att få en bättre överblick, dels över spelföretagens leverantörer, dels över vilka programvaruleverantörer som faktiskt verkar i Sverige eller som levererar och eventuellt fortsatt kommer att leverera programvara i det nya licenssystemet.

I klartext kan det inte vara acceptabelt i den nya licensmodellen att leverantörer av programvara tillhandahåller tjänster som kan ses som tillhandahållande eller – rent av som anordnade – av spel till utländska spelföretag eller för egen räkning utan att svenska myndigheter har kännedom om detta. Det kan inte heller uteslutas att vissa programvaruleverantörer fortsatt kommer att leverera programvara för spel till såväl spelföretag med licens i Sverige som spelbolag som inte har sådan licens men ändå fortsatt kommer att rikta sitt erbjudande till svenska spelare. Enligt uppgifter som kommit utredningen till del är det senare inte ovanligt och är svårt att komma till rätta med, särskilt om det handlar om en dominerande aktör på marknaden för programvara. Det är förenat med svårigheter att kräva av spelföretagen att de ska ingripa i sådana fall. Gentemot ett större spelföretag ökar naturligtvis leverantörernas lyhördhet, men detsamma gäller inte för nystartade eller mindre spelföretag. Den oro över att globala aktörer inte skulle vara intresserade av att leverera programvara till den svenska marknaden får i det sammanhanget sägas väga lätt om man jämför med vad som ligger i den andra vågskålen, dvs. en risk för ett kringgående av licenssystemet och därmed negativa effekter på kanaliseringssträvandena. Ett i övrigt väl utformat licenssystem och ett tillflöde av stora spelföretag som redan har många av programvaruleverantörerna som leverantörer och samarbetspartners talar med styrka för att också programvaruleverantörerna finner det värt att ansöka om licens.

Efter kontakter med spelbolag och programvaruleverantörer kan utredningen samtidigt konstatera att ett krav på licenser för programvara måste utformas på visst sätt för att bli framgångsrikt. Det bör t.ex. inte finnas mer än en licensvariant på B2B-sidan. Kostnaden för en sådan licens måste vara rimlig (mellan 2 000 och 5 000 euro), ansökningsförfarandet okomplicerat och uppställda krav tydliga och inte alltför långtgående. Utredningen delar denna bedömning.

Enligt utredningens förslag är det alltså spelföretagen som till följd av sina licenser svarar i förhållande till Spelmyndigheten och sina kunder (detta framgår av avsnitt 15.12). Även skattskyldigheten ligger hos spelföretaget, låt vara att denna senare kan fördelas på olika sätt i avtal mellan respektive licenshavare.

Enligt utredningens förslag definieras i spellagen programvara som den del av programvaran som tillhandahåller den grundläggande strukturen för spelsystemets funktion (plattformen), tillämpnings-

program för spelet och andra program som typiskt sett används vid onlinespel.

Utredningen menar att programvara som används av företag som inte ägnar sig åt spelrelaterad verksamhet eller som används av spelföretag, men som utgör delar av den allmänna IT-strukturen eller affärsapplikationer, inte är att se som programvara för spel enligt spellagen. Avsikten är självfallet inte att licensiera företag som tillhandahåller eller installerar allmänna applikationer från t.ex. Microsoft, Oracle eller Apple.

Detta undantag utsträcks emellertid inte till produkter som producerats med hjälp av sådan programvara, t.ex. Microsoft Visual Studio. Det resultat som frambringas med sådana applikationer kan vara att se som programvara enligt spellagen om de faller inom lagens definitioner.

Avsikten är att all programvara som är designad för att användas i samband med onlinespel som är tänkt att användas eller används av ett spelföretag för att tillhandahålla eller anordna spel utgör programvara som omfattas av spellagen. Detta innebär t.ex. att följande programvara normalt sett är licenspliktig:

- Webbssidor för virtuella händelser
- Kontrollprogram för sådana händelser
- Program för vadslagning och matchning av vad
- Likviditetsprogram
- Slumptalsgeneratorer
- Program med speluppgifter som visar detaljerade resultat i spel eller som utgör grunden för bonusberäkningar.

Syftet med krav på licensiering av programvara för spel är att säkerställa att de som tillverkar programvara som kan påverka den rättvisa utgången i ett spel kan göra detta i en reglerad miljö. Som en grundbas innebär detta att program som accepterar och registrerar speltransaktioner, avgör resultatet, beräknar och tilldelar vinster till kundens konto omfattas av kravet på licens. Det inkluderar inte programvara som är allmänt utvecklad för tillhörande aktiviteter såsom resultatanalys, affiliates och kundhantering och förvaltning.

När behövs en licens för programvara?

Huruvida en licens för programvara behövs eller inte avgörs om verksamheten faller in under begreppen tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för spel (såsom beskrivits ovan). Utförande av någon av dessa funktioner kommer att kräva att företaget har en licens för programvara. Det kommer att finnas företag som utför alla eller flera av dessa aktiviteter och i komplexa och utökade leverantörskedjor företag som kan genomföra en eller flera av dessa verksamheter.

Tillhandahållande av programvara för spel

Utredningen förväntar sig inte att det ska krävas en programvarulicens för ett företag om omfattningen av dess inblandning i leverantörskedjan endast är att det köper eller på annat sätt förvärvar programvara för spel från en person och säljer eller på annat sätt levererar den till en tredje part utan någon egen inblandning i själva tillverkningen, bearbetningen eller installationen.

Härifrån måste emellertid finnas ett undantag för slutliga leverantören till ett spelföretag och detta även om företaget faktiskt inte utför någon utveckling/tillverkning, bearbetning eller installation. En licens för programvara för spel krävs i detta fall enbart på grund av att företaget har ingått ett leveransavtal med ett licensierat spelbolag.

Det finns omständigheter där den slutliga "leverantören" är ett företag (som äger/innehar immateriella rättigheter) vars enda funktion är att inneha de immateriella rättigheter som ingår i programvara som utvecklats av ett annat bolag i dess bredare grupp (dvs. bolaget har inga materiella tillgångar och anpassar eller installerar inte programvara). Ett i en sådan grupp ingående bolag för programutveckling kan tillhandahålla produkten/produkterna till det företag som innehar de immateriella rättigheterna. Detta bolag kan sedan sälja eller licensiera programvaran till ett spelföretag. Under sådana omständigheter, där utvecklingsbolaget och bolaget som innehar de immateriella tillgångarna står under gemensamt ägande, förvaltning och kontroll, bör Spelmyndigheten, om den anser det lämpligt, kunna förse programutvecklaren med en "paraply-licens" som täcker det utbud som, tillhandahålls genom förmedling av det

bolag som innehar de immateriella rättigheterna. I de situationer där en ”paraply-licens” inte är lämplig krävs det att både utvecklingsbolaget och bolaget med de immateriella rättigheterna har var sin egen licens.

Installation av programvara för spel

Varje företag som installerar programvara i ett licensierat spelbolags system bör göra detta med stöd av en licens för programvara för spel.

Ett spelbolag som har eller som avser att söka licens för online-spel, men också vill installera programuppdateringar eller på annat sätt tillverka, leverera eller anpassa programvara för spel som används i spelbolagets egen verksamhet behöver också en licens för spelprogramvaran. I vissa fall bör det vara möjligt att söka om en kompletterande eller ”kopplad” programvarulicens.

Tillverkning och anpassning av spelprogramvara

Aktiviteterna tillverkning och anpassning är likartade och relativt okomplicerade i så måtto att båda aktiviteterna omfattar utveckling av programvara för att skapa en slutlig (eller nästan slutlig) produkt. Men denna aktivitet är också ett av de mer komplexa områden som flera parter kan vara inblandade i, där var och en utvecklar en del i spelprogramvaran som sammanlagt leder till skapandet av den slutliga produkten.

Det kan finnas olika avtal för att underlätta tillverkning av sådan programvara och/eller som styr parternas interna relationer. I sådana komplicerade fall där Spelmyndigheten ska bedöma vilken av parterna som måste ha licens för programvara, bör en avgörande faktor vara var den slutliga kontrollen av utvecklingen av produkten ligger. På ett övergripande plan kan det konstateras att omständigheterna i olika avtalsförhållanden ofta är speciella och olikartade. I slutändan innebär detta att Spelmyndigheten måste titta på om avtalet mellan parterna i huvudsak innebär köp av en produkt eller bara ersättning för tid och expertis.

I fall där ett företag köper en produkt och den övergripande kontrollen, designen och utvecklingen av produkten finns hos tredje part (utvecklingsbolaget) behöver utvecklingsbolaget en pro-

gramvarulicens. Detta står i kontrast till fall där ett företag (företag Y) köper tid och/eller kompetens och företag Y behåller kontroll över utformningen och innehållet i produkten och där den kontrakterade tredje parten arbetar inom specifika parametrar. Det är då bolaget Y som behöver programvarulicens medan den kontrakterade tredje parten inte gör det.

Vid fastställande av var kontrollen finns (och där det därför behövs en licens) bör Spelmyndigheten klarlägga:

- Vilket företag är ansvarigt för programvarans design och funktionalitet?
- Vilket företag är ansvarigt för att godkänna designförändringar?
- Vilket företag är ansvarigt för funktionalitet och tester?
- Vilket företag är ansvarigt för kvalitetssäkring/kontroll av produktens regeluppfyllelse?
- Vilket företag behåller produktens immateriella rättigheter?
- Vad säger kontraktet i fråga om ansvar och förpliktelser?

När en tredje part tillhandahåller endast en del av ett spel, t.ex. grafiken, under kontroll av och med designspecifikationer från företag Y, indikerar detta att företag Y har kontroll och är den enhet som behöver programvarulicens, medan den tredje parten inte gör det.

Spelmyndigheten bör kunna utgå ifrån att information om respektive indikator ovan kommer att ingå i affärsavtal. Licensierade spelföretag rekommenderas att se över sina befintliga avtal för att säkerställa att så är fallet och, om detta inte är fallet, överväga hur de skulle tillfredsställa Spelmyndighetens informationsbehov i avsaknad av sådana avtalsvillkor.

Behöver licenshavare för programvara ytterligare licenser?

En licens för programvara tillåter endast tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för spel. Den tillåter inte tillhandahållande eller anordnande av spel och alla företag som gör detta kommer (även om de innehar en licens för programvara) att behöva en relevant licens. Ett företag som innehar en licens för programvara men som också är värd för ett pokernätverk eller en spel-

plattform kommer också att behöva en licens eftersom företaget då är ansvarig för att spelet är sunt och säkert.

Krav på licenshavare för programvara

Den föreslagna regleringen bygger som bekant på ett licenssystem som innebär att alla som agerar på den svenska marknaden ska göra det med behöriga licenser och aktörer utan licenser ska stängas ute. När det gäller spellagens tillämpningsområde har utredningen i avsnitt 15.1 föreslagit att det ska omfatta också verksamhet som tillhandahålls eller anordnas i Sverige, även om spelen inte är tillgängliga för den svenska allmänheten. Med denna utgångspunkt blir det en naturlig följd att ställa krav på den som har en licens för spelprogramvara att inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra sådan programvara till någon som tillåter spel från Sverige utan att ha en licens för detta. Detta gäller oavsett om spelen görs tillgängliga för spelkunder i Sverige eller utomlands.

Endast licensierad programvara får användas

Enligt utredningens förslag kommer det att krävas att spelbolag med licens för onlinespel köper eller använder programvara för spel från någon som har licens för spelprogramvara från Spelmyndigheten. Det är inte möjligt att här täcka varje tänkbart scenario som kan uppstå till följd av utredningens förslag om licensiering av programvara för spel. Skulle det behövas ytterligare vägledning om tillämpningen av bestämmelserna på området för att förklara vad som utgör programvara för spel och de aktiviteter som kräver en licensen för spelprogramvara bör Spelmyndigheten meddela föreskrifter och/eller allmänna råd.

Tekniska standarder

All programvara för spel (t.ex. sådan som driver datorsimulerade automater eller tjänster för sportvadhållning) måste uppfylla de tekniska krav och standarder som Spelmyndigheten bestämmer om den görs tillgänglig för kunder, till exempel via ett onlinekasino eller

en tjänst för sportvadhållning med stöd av en spellicens från Spelmyndigheten. All sådan programvara måste testas i enlighet med de regler som gäller på området innan spelet görs tillgängligt för kunder.

Skulle programvaran för spel (t.ex. för datorsimulerade automater) alltid bara levereras till operatörer med tillstånd endast i andra jurisdiktioner behöver programvaran inte uppfylla gällande svenska tekniska regler.

Särskilt om betalningsförmedlare

Onlinespelswebbplatser kan hantera betalningar direkt genom sin bank, inte sällan en affärsbank. Spelföretaget måste då först ansöka om ett handelskonto. Med handelskontot kan spelföretaget acceptera kredit-/betalkort och andra typer av kortbetalningar enligt CNP-transaktionsprincipen². En betalningsförmedlare är i typfallet ett tredjepartsföretag utsett av ett köpställe för att hantera kreditkortstransaktioner för anslutningsbanker. De flesta betalningsförmedlare fungerar som ”mellanhand”. Spelaren betalar förmedlaren som i sin tur betalar spelföretaget efter att ha tagit ut en administrationsavgift. Betalningsförmedlare kan, förutom att utföra säkra transaktioner mellan olika bankkonton, tillhandahålla andra tjänster som t.ex. åtgärder mot bedrägeri och penningtvätt.

Fördelarna med att använda en betalningsförmedlare är bl.a. ökad säkerhet, förbyggande av bedrägeri och lägre kostnader för systeminfrastrukturen (exempelvis att köpa eller utveckla en betalningsanslutning). Med en stor betalningsförmedlare kan speloperatören använda olika betalkortslösningar med de främsta bankinstituten och redan godkända betalningsmetoder som PayPal, Visa eller MasterCard.

Betalningsförmedlare berörs i det stora hela inte av åtgärder för att skydda spelare eller staten. En betalningsförmedlare har t.ex. ingen möjlighet att lura spelaren eller påverka huruvida spelen som erbjuds på webbplatsen är rättvisa och ärliga. Betalningsförmedlare kan dock hantera spelares betalningar och intäkter, och en del av dem kan i samband därmed ha hand om spelarnas pengar. Målet att

² CNP=Card Not Present. När kreditkortsinformation förmedlas via internet, telefon eller via e-post kallas det för en CNP-transaktion.

dessa tillgångar ska ha ett tillräckligt skydd ingår i strävandena att skydda såväl spelare som staten. Detta kan uppnås på flera sätt utan att betalningsförmedlarna behöver licensieras. Det första sättet är krav på att webbplatsägaren har reserver tillgängliga även för medel som endast tillfälligt hanteras av betalningsförmedlaren. På så sätt är spelarna skyddade även om betalningsförmedlaren skulle försnilla pengarna. En annan metod är att betalningsförmedlaren måste in-teckna eller på annat sätt försäkra pengarna som hanteras. Den tredje metoden är att reglera de konton betalningsförmedlaren använder för att säkerställa att de är tillräckligt skyddade. Detta kan innebära procedurer och godkännanden för att avskilja de spelar-tillgodohavanden som är utanför operatörens kontroll. Två eller flera betrodda tredjepartsaktörer, t.ex. betalningsförmedlaren, reglerade finansinstitut eller depositionsinstitut, kan dela ansvaret för att kontrollera de avskilda medlen. I alla dessa fall kan lagtillämpning leda till bättre resultat än krav på licensiering, vilket skulle störa konkurrensen på marknaden.

Förutom säkerheten för spelarnas pengar kan staten också mycket väl känna berättigad oro för om betalningsförmedlaren kan skydda spelarnas data på ett adekvat sätt (skyddet av uppgifter rörande den enskildes spelbeteende behandlas i kapitel 20). Denna fråga kan hanteras med tekniska standarder eller genom säkerhetsstandarder hos tredje part. De stora kreditkortsföretagen har t.ex. antagit PCI-standarder (Payment Card Industry) som finansinstitut och köpställen måste följa och som skyddar kundernas personuppgifter när de använder kreditkort. Till exempel Malta kräver att alla betalningsförmedlare ska uppfylla PCI-kraven.

Betalningsanslutningar skiljer sig från betalningsförmedlare på så sätt att betalningsanslutningen endast underlättar informationsöverföringen mellan spelwebbplatsen och spelarens bank (utgivande bank). Kryptering är en fundamental funktion för betalningsanslutningar. En betalningsanslutning använder kodningsteknik för att kryptera och dekryptera all information som överförs, däribland kreditkortsnummer och annan kontoinformation. Betalningsanslutningens operatör validerar den mottagna kortinformationen och auktoriserar betalningsbeloppet. Det är troligen mer väsentligt att påpeka vad betalningsanslutningen inte gör. Det är kortutgivaren som överför pengarna direkt från spelarens kortsaldo till den inlösande banken. Den inlösande banken överför sedan pengarna till

spelwebbplatsens handelskonto. I regleringsfrågor har betalningsanslutningar lägre prioritet eftersom de inte påverkar varken målet att skydda spelare eller att skydda staten.

Betalningsförmedlare och betalningsanslutningar är användbara och i många fall oundgängliga verktyg för att spelföretag på ett säkert och effektivt sätt ska kunna överföra pengar. Eftersom dessa system inte berörs av strategier för att skydda spelare och stat som diskuterats ovan är licensiering av dem ingen angelägen fråga. Faktum är att lagtillämpning och icke-licensrelaterade regleringskrav sannolikt är tillräckliga för att säkerställa att staten och spelarna får ett tillräckligt skydd från de risker som är förknippade med betalningsförmedlare och betalningsanslutningar.

16.2 Tillverkning, innehav och införsel av vissa automater

16.2.1 Tillverkning

Utredningens förslag: Penning- och värdeautomater får tillverkas bara av den som har licens för detta. Sådan licens kan ges till den som avser att ha yrkesmässig befattning med sådana automater och som uppfyller kraven i 3 kap. 3–8 §§ spellagen, förutom kravet på kapitalstyrka i 3 kap. 7 §.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer får beträffande tillverkning av penning- och värdeautomater meddela föreskrifter om säkerhetskrav för tillverkning och krav för att förhindra att utrustningen används för annat än det som licensen omfattar.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela sådana föreskrifter.

Enligt nuvarande spelreglering behövs inget särskilt tillstånd för att tillverka spelutrustning, t.ex. roulettbord, kortblandare och spelautomater. Många utländska jurisdiktioner, bl.a. Storbritannien, Australien och USA ställer krav på att den som tillverkar spelutrustning ska uppfylla vissa grundläggande krav avseende personlig lämp-

lighet och verksamhetens bedrivande. Utredningens förslag är att en sådan ordning införs även i Sverige.

Det krav som föreslås i avsnittet rörande licens för spelprogramvara tillgodoses rörande penning- och värdeautomater genom ett krav på licens för att tillverka nämnda automater. I dessa situationer är programvaran den helt avgörande faktorn för att spelet går rätt till och följer uppställda regler och bestämmelser. Utredningen kan inte se att det för närvarande finns ett behov av att låta varuspelsautomaterna omfattas av licenskravet.

Enligt utredningens uppfattning saknas det fog för att utvidga det föreslagna licenskravet till att även omfatta annan spelutrustning än de nämnda automattyperna. Sådan utrustning syftar i motsats till automaterna att hanteras av någon som i sin tur har en licens för att erbjuda spel till allmänheten och är i många fall inte lika tekniskt komplicerad. Det ligger i spelföretagets egna intresse att den utrustning det använder för att anordna spelet inte är manipulerad. I dessa fall finns andra ”verktyg” för att tillse att spelet anordnas på ett sunt och säkert sätt. Om förslaget skulle avse all spelutrustning så uppkommer även gränsdragningsproblem när det gäller att bestämma vad som utgör spelutrustning. Menas med spelutrustning även datorn som spelsystemet är lagrat på? Är bildskärmen som visar resultatet av spelet en spelutrustning? Även i dessa lägen kan kravet på ett sunt och säkert spel tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom funktionskrav riktade mot spelföretaget. Sammantaget ser utredningen således inte någon anledning att föreslå krav på licens för tillverkning av annan spelutrustning än den föreslagna.

En sådan licens ska ges till den som avser att ha yrkesmässig befattning med sådana automater som licensen avser. För att få en licens ska också de allmänna krav som anges i 3 kap. 3–7 §§ spelagen uppfyllas. Utredningen ser dock inte att det finns ett behov av att ställa krav på sökandens kapitalstyrka när det gäller licenser för tillverkning av penning- och värdeautomater. Ett undantag ska därför göras från detta krav.

16.2.2 Innehav och införsel

Utredningens förslag: Penning-, värde- och varuspelsautomater får innehas bara av den som har licens för detta. Sådana automater får dock innehas utan licens av

1. den som har licens att anordna spel på automater enligt denna lag,
2. den som har licens att tillverka automater,
3. automatinnehavares dödsbo under en tid av längst ett år från dödsfallet,
4. automatinnehavares konkursbo längst intill dess konkursen har avslutats, eller
5. den som har fått sin licens att inneha automaten återkallat, till dess att tre månader har förflutit från det att beslutet om återkallelsen vann laga kraft.

Licens för innehav kan ges till den som har yrkesmässig befattning med sådana automater och som uppfyller kraven i 3 kap. 3–7 §§ spellagen, förutom kravet på kapitalstyrka i 3 kap. 7 §.

Om det finns särskilda skäl får innehavslicens också ges för musei- eller annan samlarverksamhet.

Införsel till landet av penning- och värdeautomater är tillåten endast för den som har rätt att enligt spellagen inneha sådan automat.

I fråga om rätten att hantera oförtullade penningautomater, värdeautomater och varuspelsautomater gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer får beträffande innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater meddela föreskrifter om krav för att förhindra att utrustningen används för annat än det som licensen omfattar.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela sådana föreskrifter.

Sedan förbudet mot automatspel spel infördes år 1979 har det i spelregleringen krävts innehavstillstånd för spelautomater där vinsterna utgörs av pengar, värdebevis, spelpolletter eller liknande. Även införsel till landet av sådana automater är tillåten endast för den som har rätt att inneha dem. Sedan den 1 juli 1999 omfattas även varuspeleautomater av kravet på innehavstillstånd. Enligt Lotteriinspektionen fanns det den 31 december 2016 tio stycken gällande innehavstillstånd avseende 1 546 automater.

Frågan har uppkommit om inte alla typer av automater för spel om pengar bör omfattas av ett krav på innehavstillstånd. Det kan framstå som stötande att de flesta illegala spelautomater som står utställda för allmänheten inte faller under lotterilagens definition av penning-, värde- och varuspeleautomat. Utredningens förslag till ny spelreglering har dock löst definitionsproblematiken kring illegalt automatspel på så sätt att det alltid krävs licens för att anordna spel om pengar med hjälp av teknisk utrustning. Definitionen av automatspel har således utgått. Även med hänsyn till kravet på rätts-säkerhet, i meningen förutsebarhet, bör kravet på licens för innehav endast avse de angivna automattyperna.

Det har även förts diskussioner om att det bör införas ett försäljningsförbud för spelautomater i den meningen att dessa enbart ska få säljas till någon med licens att anordna spel på dem eller har en innehavlicens. Allt för att försvåra hanteringen av illegala spelautomater. Som nämnts innebär utredningens förslag att definitionen av automatspel har utgått. Att införa ett uttryckligt försäljningsförbud enligt den beskrivna modellen får anses vara för långtgående. Gällande penning-, värde- och varuspeleautomater får det ur brottsbekämpningssynpunkt vara tillräckligt med fortsatt krav på licens för innehav.

Utredningen ser således ingen anledning att ändra på nuvarande ordning. I linje med utredningens förslag i övrigt byts dock ordet tillstånd ut mot licens.

Av nuvarande lotterilag framgår att tillstånd får förenas med villkor. Detta blir även möjligt avseende licenser enligt utredningens förslag. Lotteriinspektionen meddelar i dag villkor till innehavstillstånden. Dessa har i många fall samma innehåll, särskilt när det gäller förvar och transporter för att förhindra att utrustningen används för spel om pengar. Sådana krav, som i princip gäller för alla

innehavstillstånd, bör enligt utredningens mening i stället meddelas genom föreskrifter meddelande av Spelmyndigheten.

16.3 Lämplighetskrav

Utredningens förslag: Den som är underårig i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte få en licens att tillhandahålla och anordna spel. Detsamma gäller den som har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

Licens att tillhandahålla och anordna spelverksamhet ska ges om

1. sökanden bedöms ha den insikt, erfarenhet, och organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten,
2. det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med lagen och andra författningar som reglerar verksamheten, och
3. sökanden också i övrigt bedöms lämplig för att driva den planerade verksamheten. Vid denna bedömning ska sökandens anseende och kapitalstyrka beaktas.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om licens eller om ändring av en licens.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela sådana föreskrifter.

Vissa grundläggande krav måste ställas på den som ska tillhandahålla och anordna spel till allmänheten. Dessa är att personen i fråga inte är underårig eller i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Detsamma ska gälla när det gäller någon som är belagd med näringsförbud enligt lagen om näringsförbud. För juridiska personer ska detta krav gälla för personer som är i ägarposition eller i bolagets styrelse eller ledning.

Att driva en spelverksamhet kräver särskild kompetens och organisation. I flera länder där omregleringar skett ställs krav på insikt och erfarenhet om marknaden. I Spanien beaktas bl.a. sökandens erfarenhet och resurser för att bedriva verksamheten vid bedömningen av om sökanden uppfyller kraven för en generell spellicens.³ I danska lov om spil uttrycks att tillstånd att tillhandahålla och anordna spel bara ges i de fallen där det kan antas att sökanden kommer att utöva verksamheten på ett ekonomiskt och försvarligt sätt (29 §).

I likhet med dessa regleringar anser utredningen att licens till verksamhet ska ges om sökanden bedöms ha den insikt, erfarenhet och organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten. I detta avseende kan beaktas om sökanden har erfarenhet av sådan spelverksamhet som licensen avser, antingen själv eller genom personal. Erfarenheten bör sättas i relation till omfattningen av den planerade verksamheten. Detsamma bör gälla när det gäller bedömningen av verksamhetens organisation. Gäller det licens för online-spel kan det t.ex. beaktas om organisationen av verksamheten har tillgång till teknisk-operativ personal som kan garantera en säker spelmiljö för spelkunderna.

För licens bör också krävas att det kan antas att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med lagen och andra författningar som reglerar sökandens verksamhet. Om sökanden tidigare visat exempel på tvivelaktig verksamhet på spelmarknaden kan det finnas skäl att anta att verksamheten inte kommer att uppfylla kraven enligt lagstiftningen. Sökanden ska då nekas en licens. Det bör i detta hänseende inte krävas att det finns en lagakraftvunnen dom som visar på tidigare misskötsamhet.

Laglydighet framhålls ofta som ett grundläggande licenskrav. Det ger en god indikation på om sökanden kommer att respektera de regler som ställs upp i samband med licensen. När det gäller spelbranschen får vissa lagöverträdelser anses vara av större betydelse än andra. Brott som involverar oärlighet, olagligt spelande, uppsåtliga eller vårdslösa gärningar, överträdelser som har begåtts nyligen, upprepade överträdelser och försök att förneka eller dölja överträdelser måste tas på särskilt allvar.

³ I Spanien krävs två typer av licenser, en generell och en specifik. Lotterimarknaden är fortfarande ett oligopol i Spanien.

I den spanska regleringen räknas ett antal brott upp, däribland brott mot folkhälsan, den offentliga förvaltningen, statskassan och social trygghet samt smuggling. Även lagöverträdelser p.g.a. att tillståndspliktig verksamhet bedrivits utan tillstånd anges.⁴ Sökanden får inte ha dömts för något av dessa brott enligt en lagakraftvunnen dom inom en fyraårsperiod från dagen för ansökan.

Den danska spellagstiftningen anger att sökanden, och inte heller i fråga om juridiska personer någon i ledningen eller styrelsen, får vara dömd för ett brott som ger anledning att tro att det föreligger en ”närliggande” fara för missbruk av tillgången att arbeta med spel.

Utredningen föreslår att laglydighet ska beaktas även i den svenska regleringen vid en prövning av sökandens *anseende*. I flera andra svenska tillståndsregleringar uppställs krav på sökandens anseende (se t.ex. 4 kap. 2 c § fordonslagen [2002:574], 2 kap. 5 § taxitrafiklagen [2012:211], 3 kap. 2 § andra stycket lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse och 2 kap. 7 § lagen [2010:751] om betaltjänster). I likhet med vad som anges i förarbetena till lagen om bank- och finansieringsrörelse bör till att börja med beaktas om sökanden i väsentlig utsträckning åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Exempel på detta kan vara att sökanden är dömda för ekonomiska brott, eller att sökanden varit föremål för konkursförfarande. Begreppet ”anseende” ska dock förstås vidare än så – även laglydighet, erfarenhet och omdöme i övrigt ska beaktas (prop. 2008/09:155 s. 87). Enstaka överträdelser av mindre allvarlig art bör dock enligt utredningen inte föranleda att sökanden nekas licens.

En särskild fråga som uppställs i direktiven är om krav kan och bör ställas på att licenshavaren inte riktar sin verksamhet mot länder där de inte får anordna spel. Andra länder som valt att omreglera sina spelmarknader har här valt olika linjer. The Gaming Regulators

⁴ Följande brott anges i Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (i dess lydelse den 30 oktober 2015): ”delito contra la salud pública, de falsedad, de asociación ilícita, de contrabando, contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, contra la Administración Pública o contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, así como por cualquier infracción penal derivada de la gestión o explotación de juegos para los que no hubieran sido habilitados”. Enligt den engelska översättningen: ”crime against public health, falsehood, illegal association, contraband, against assets and against the socio-economic order, against the Public Authorities or against the Treasury and Social Security, as well as any criminal breach arising from the management or operation of games for which they were not authorised”.

European Forum, GREF⁵, har i sina riktlinjer avseende spel över internet anfört bl.a. följande 3. (iii).

If a jurisdiction is to permit forms of gambling to be offered on the Internet, the members of GREF regard it as important that:

(iii) the gambling so offered should be restricted to residents of the jurisdiction concerned and residents of such other jurisdictions with whom there are co-operative or reciprocal arrangements.

Utredningens utgångspunkt är att en licens enligt den föreslagna regleringen ger licenshavaren rätt att bedriva och erbjuda spelverksamhet i Sverige. Om sökanden skulle rikta sin verksamhet mot länder där de inte får anordna spel är det enligt utredningens mening en sådan aspekt som talar mot att sökanden har ett sådant anseende att denne är lämplig för en svensk spellicens. Detta ligger också i linje med GREF:s uttalande.

Slutligen bör enligt utredningen sökandens *kapitalstyrka* beaktas inom ramen för lämplighetsprövningen. Krav på kapitalstyrka ställs i t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om betaltjänster (se 3 kap. 2 § andra stycket respektive 2 kap. 7 §). Skälet till utredningens förslag är att det är en förutsättning i många fall att det finns en viss kapitalbas för att spelverksamhet ska kunna bedrivas. I enlighet med vad som uttalas i förarbetena till lagen om bank- och finansieringsrörelse ska utgångspunkten i prövningen vara att sökanden ska kunna upprätthålla och verka för en sund finansiell struktur i spelverksamheten. Vid prövningen måste särskild hänsyn tas till vilken typ av verksamhet som ska bedrivas. Relevansen av detta kriterium kan alltså variera beroende på vilken verksamhet det gäller (prop. 2008/09:155 s. 88).

Det är lämpligt att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilka handlingar och uppgifter som ska ges in i samband med en ansökan om licens eller

⁵ GREF är en sammanslutning av företrädare för centrala tillsynsmyndigheter på lotteriområdet eller andra myndigheter med uppgifter i fråga om lotterier och spel i Europa. GREF:s huvudsakliga syften är dels att tillhandahålla ett forum för utbyte av synpunkter och information, dels att vid särskilda tillfällen – efter överenskommelser med medlemmarna – företräda olika synsätt i fråga om reglering av lotterier och spel och även kunna fungera som central kontakt gentemot andra myndigheter i eller utom Europa. GREF kan anta riktlinjer, som inte är bindande för medlemmarna, och har gjort så i fråga om spel över internet.

om ändring av en licens. Enligt utredningens uppfattning bör Spelmyndigheten meddela sådana föreskrifter.

16.4 Licensieringens djup

Utredningens förslag: För en juridisk person gäller kravet på lämplighet den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess styrelse eller ledning. Om en person i spelföretagets ledning eller styrelse inte längre uppfyller förutsättningarna enligt spellagen ska personen genast utträda ur ledningen eller styrelsen.

Den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen ska anses som ägare. Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet är beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 5 a § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilka som ska anses ingå i spelföretagets ledning.

Utredningens bedömning: Regeringen bör meddela sådana föreskrifter.

En fråga att ta ställning till är vilka personer som ska vara föremål för prövning/godkännande. Man kan här tala om licensieringens djup, med vilket alltså menas vilka av de parter som har kopplingar till sökanden som behöver prövas.

I litteraturen anges, när det gäller statlig licensiering av online-spelindustrin, ofta ett antal personkategorier som kan vara aktuella för granskning.⁶ I första hand nämns personer i chefsställning, där ett företags VD framhålls som en särskilt viktig nyckelperson. Det kan också vara aktuellt att granska övrig personal i verksamheten. Det understryks ofta att själva personalnivån är mindre viktig, men

⁶ Anthony Cabot, Lotteriinspektionens skriftserie, nr 5 2014, s. 33 ff.

däremot de uppgifter och den behörighet som tillkommer de olika nivåerna. Framför allt gäller detta teknisk supportpersonal. Detta är en personalgrupp som kan få tillgång till och ändra känslig information, som att flytta pengar till och från kundkonton samt övervaka och ändra spelresultat. Det är därför påkallat med stränga licensieringskrav vad gäller denna kategori av anställda. Att kontrollera IT-personal kan också ligga i de reglerande myndigheternas intresse, särskilt i de fallen där de har tillgång till programvara. Andra kategorier som kan vara föremål för granskning är ägare och ledning av spelverksamheten.⁷

Nivån på granskning av olika personkategorier kan skilja sig åt. Till exempel kan det finnas skäl att granska ägare av en spelverksamhet mer ingående än de som är anställda i verksamheten.⁸

Det kan noteras att andra länder som infört en reglering med spellicenser valt att utgå från olika djup. I Storbritannien görs en djupgående prövning av personer med kopplingar till den spelverksamhet som står inför licensprövning. I Danmark är prövningen mer grund. Där görs, för det fall sökanden är en juridisk person, en prövning av ledande befattningshavare och styrelsemedlemmar (28 § lov om spil). Enligt dansk lagstiftning utpekas också ytterligare en personkategori, nämligen andra personer som kan utöva ett bestämmande inflytande på företaget. Dessa personer är inte föremål för en direkt granskning. Men om en sådan person (eller en befattningshavare eller styrelsemedlem) uppvisat ett beteende som ger grund att anta att verksamheten inte kommer att bedrivas på ett "forsvarlig" sätt ges inte tillstånd till spelverksamhet (29 § andra stycket).

I fråga om den svenska spelregleringen föreslår utredningen att det ska ställas krav på ägare, styrelse och personer i ledningen. Ett sådant förslag ligger för övrigt i linje med svensk lagstiftning på flera andra områden (se 2 och 3 §§ lagen [1996:1006] om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet och 3 kap. 2 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse när det gäller finansområdet, se vidare 2 kap. 4 § lagen [2009:366] om handel med läkemedel jämfört med prop. 2008/09:145 s. 418 f. och 4 kap. 2 e § fordonslagen [2002:574]).

⁷ A.a. s. 34 ff.

⁸ A.a. s. 43.

För en juridisk person innebär förslaget en prövning av den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess styrelse och ledning. Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 5 § lagen om bank- och finansieringsrörelse representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. Med en person som ingår i verksamhetens ledning avses styrelseledamöter och i förekommande fall verkställande direktör samt deras ersättare respektive ställföreträdare. Det är emellertid inte alltid så att en ledamot i styrelsen per automatik ingår i företagets ledning. Det ska därför uttryckligen framgå av lagen att också personer i styrelsen ska omfattas av licensprövningen.

Vilken relevant personkrets som kan ingå i ett spelföretags ledning varierar från företag till företag. Alla spelföretag har t.ex. inte nödvändigtvis en verkställande direktör och en person kan upprätthålla flera av de funktioner som det är angeläget att pröva/godkänna.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör meddela föreskrifter om vilka personer som ingår i ett spelföretags ledning. Av 4 § förslaget till spelförordning (2018:000) framgår de personer som utredningen finner bör ingå i denna krets, se bilaga 2.

16.5 Anmälan om ändring

Utredningens förslag: Ett spelföretag ska omedelbart och senast inom fjorton dagar anmäla till Spelmyndigheten om förändringar sker i kretsen av ägare, styrelse och ledning.

Kravet på lämplighet skulle lätt kunna kringgås genom att personer byts ut så snart ett spelföretag fått sin licens. Det är därför angeläget att Spelmyndigheten får vetskap om när förändringar sker vad gäller personer i ägarkretsen, styrelsen och ledningen.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att ett spelföretag omedelbart och senast inom fjorton dagar ska anmäla till Spelmyndigheten om förändringar sker i denna krets. Spelmyndigheten ska sedan pröva om förutsättningar för en licens fortfarande föreligger. Om så inte är fallet kan Spelmyndigheten vidta vissa ingripanden (se vidare i kapitel 23).

16.6 Utländska verksamheter

Utredningens förslag: Som huvudregel får en licens ges till en fysisk person som är bosatt, eller om det är en juridisk person som är etablerad, i landet eller i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Licens kan också ges till en fysisk person eller en juridisk person utanför EES om sökanden har utsett en representant för verksamheten som Spelmyndigheten godkänt.

För godkännande ska representanten uppfylla de krav på lämplighet och anseende som anges i 6 och 7 §§ spellagen. En godkänd representant ska vara bosatt i Sverige om det är en person och vara etablerade i Sverige om det är en juridisk person.

Hos en juridisk person som är en godkänd representant ska det finnas en eller flera personer som är licensansvariga. En godkänd representant som är en person är på samma gång licensansvarig.

Den som är underårig eller i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara licensansvarig. Detsamma gäller den som har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

Den som är licensansvarig har ett särskilt ansvar för att licensstagarens verksamhet utövas i enlighet med de föreskrifter som gäller för licensen. Det utländska spelföretaget ska utfärda en fullmakt för den licensansvarige att i alla frågor, som rör verksamheten enligt licensen, företräda spelföretaget inför svenska myndigheter och handla på spelföretagets vägnar. Fullmakten ska också omfatta att motta stämning för spelföretaget och själv eller genom annan tala och svara för detta.

Godkännandet av en representant kan återkallas när förutsättningar för detta inte längre föreligger.

En förändringsansats för utredningen är att lämna ett förslag till ny spelreglering som bäst tillgodoser eftersträvad kanalisering. I detta ligger att det bör finnas möjligheter för utländska spelverksamheter att söka och få en licens i Sverige. En spelreglering bör därför enligt utredningen möjliggöra för utländska verksamheter att kunna få en licens här. Samtidigt måste kontrollen över dessa verksamheter upp-

rätthållas på samma sätt som för andra licenshavare. Utredningen har i denna del tagit intryck av dansk reglering på området.

Som huvudregel ska alla personer som har hemvist i Sverige eller i ett annat EES-land kunna ansöka om en licens enligt den svenska spelregleringen. För juridiska personer gäller att de är etablerade i något av dessa länder.

Utredningen föreslår vidare att personer och juridiska personer som har hemvist respektive etablering utanför EU och EES också ska kunna ansöka om en licens enligt ett system med representanter. En spelverksamhet utanför EU eller EES ska i sådana fall utse en representant som Spelmyndigheten under vissa förutsättningar ska godkänna. Kraven för godkännande är det krav på anseende som ställs på licenshavarna. Representanten måste, för att bli godkänd, ha hemvist i Sverige om det är fråga om en person. För juridiska personer gäller att de ska vara etablerade här.

Ett skäl till att utredningen föreslår ett system med representanter är att det för dessa utländska verksamheter bör finnas en person som kan företräda verksamheten när det gäller kontakter med Spelmyndigheten och andra svenska myndigheter, handla på verksamhetens vägnar m.m. För nu nämnda ändamål behövs en fysisk person med fullmakt. Hos de godkända representanter som är juridiska personer måste det alltså finnas minst en person som har dessa befogenheter. Juridiska personer ska därför utse en eller flera personer som är licensansvariga. Om den godkände representanten är en fysisk person blir denne på samma gång licensansvarig. I Danmark, som har en liknande reglering som nu föreslås, innebär detta i praktiken som oftast att en jurist/advokat axlar rollen som representant.

Den som är licensansvarig har ett särskilt ansvar för att licenshavaren utövar sin verksamhet i enlighet med de föreskrifter som gäller för licensen. Med bestämmelsen i 9 § lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. (filiallagen) som förebild ska den utländska verksamheten utfärda en fullmakt för den licensansvarige. Enligt fullmakten ska den licensansvarige kunna företräda spelverksamheten i alla frågor som rör verksamheten enligt licensen inför svenska myndigheter och handla på spelverksamhetens vägnar. Fullmakten ska också omfatta att motta stämning för den utländska verksamheten och att själv eller genom annan tala och svara för detta.

Vissa krav måste ställas på den person som är licensansvarig. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt

11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara licensansvarig. Inte heller den som är belagd med näringsförbud enligt lagen om näringsförbud får vara licensansvarig.

Om en tidigare godkänd representant inte längre uppfyller kraven för godkännande, eller inte har en licensansvarig som uppfyller kraven för det, får godkännandet återkallas.

En fråga som uppkommer när det gäller spelföretag som inte har hemvist eller är etablerade i Sverige är hur Spelmyndigheten ska kunna kontrollera att kraven på teknisk säkerhet upprätthålls. Utredningen ger förslag och utvecklar sina skäl i detta avseende i kapitel 22.

Utredningen har som nämns ovan använt 9 § filiallagen som förebild vid utformningen av bestämmelsen om den licensansvariges roll. Det bör framhållas att kravet på en representant och licensansvarig inte innebär att utredningen anser att ett spelföretag ska anses bedriva näringsverksamhet i Sverige med följderna att filiallagen blir tillämplig.

16.7 Anmälan om ändring av representanter

Utredningens förslag: Ett spelföretag ska till Spelmyndigheten omedelbart och senast inom fjorton dagar anmäla när en godkänd representant byts ut eller upphör att vara representant för den licensierade verksamheten.

Liksom vad gäller ändringar i kretsen av personer i ägar-, ledarställning och styrelsen bör ett utländskt spelföretag anmäla till Spelmyndigheten om en godkänd representant byts eller upphör att vara representant för den licensierade verksamheten. En sådan anmälan ska göras omedelbart och senast inom fjorton dagar. Om en representant byts ut ska Spelmyndigheten pröva om den nya representanten uppfyller kraven för godkännande (se vidare i avsnitt 23.9).

16.8 Kontaktperson för spelföretag

Utredningens förslag: Varje spelföretag ska utse en kontaktperson som Spelmyndigheten kan kommunicera med under ansökningsförfarandet och under licensens giltighetstid.

Det finns ett stort värde i att ett spelföretag utser en särskild kontaktperson som Spelmyndigheten sedan kan kommunicera med under ansökningsförfarandet och under licensens giltighetstid. Detta bör framgå av spellagen.

16.9 Personlig inställelse

Utredningens förslag: Om det finns särskilda skäl får Spelmyndigheten vid prövningen av en licensansökan begära personlig inställelse av sökanden, en person från ägar-, ledningskretsen och styrelsen, en representant eller licensansvarig.

Det bör finnas en möjlighet för Spelmyndigheten att begära personlig inställelse av sökanden vid prövningen av en licensansökan. Detta ska, när det är fråga om en juridisk person, gälla för personer ur ägar-, ledningskretsen och styrelsen. Det ska också gälla för personer som är representanter och licensansvariga. En sådan möjlighet bör dock användas sparsamt och endast i de fall då det är av väsentlig betydelse för prövningen av ansökan.

16.10 Sundhetskrav m.m.

Utredningens förslag: Licens enligt denna lag kan endast ges till ett spelföretag som kan antas bedriva verksamheten på ett sätt som är sunt och som svarar för att spelet är lämpligt ur allmän synpunkt.

Krav på att verksamheten ska bedrivas på ett sunt sätt finns bl.a. i lagen om bank- och finansieringsrörelse (6 kap. 4 §). Med den bestämmelsen som förebild bör det åligga dem som erhåller en spel-

licens att bedriva verksamheten på ett sätt som är sunt. Liknande bedömningsgrunder som de som anges i förarbetena till 6 kap. 4 § bank- och finanseringsrörelse kan tillämpas även här (prop. 2002/03:139 s. 52). Sundhetskravet bör alltså riktas mot förhållanden som är klart olämpliga och förtroendskadliga. Förutom lagar och andra författningar bör kravet också träffa inte bindande regler givna av myndigheter, regler från privata organ som branschorganisationer eller liknande, eller etablerade moraliska eller etiska normer.

Sundhetskravet bör också enligt utredningen ta sikte på spelregleringens övergripande mål. En licensierad verksamhet ska med andra ord bedrivas på ett sådant sätt att skadeverkningarna av spelet begränsas. Det ska vidare vara en hög säkerhet i spelen och ett högt konsumentskydd.

Vidare anges att spelföretaget ska svara för att spelet är lämpligt ur allmän synpunkt. I denna del motsvarar bestämmelsen 10 § lotterilagen och 5 § i 1982 års lotterilag (se prop. 1981/82:170 s. 118 f.).

16.11 Tid och villkor för licens

Utredningens förslag: En licens att anordna spel ska avse en viss tid.

Spelmyndigheten får förena en licens med villkor för licensens utövande. Denna möjlighet ska finnas både i samband med licensgivningen och under licensens giltighetstid.

Spelmyndigheten ska vid beviljande av en licens enligt 4–9 kap. spellagen i beslutet ange vilka spel licensen omfattar.

Ett spelföretag får hos Spelmyndigheten ansöka om att ändra sin licens. Ändringen ska godkännas av Spelmyndigheten. Om ändringen innebär att det krävs en licens av annat slag än den gällande eller om ändringen annars är synnerligen omfattande får Spelmyndigheten besluta att det krävs en ny ansökan om licens.

Alla licenser som meddelas av Spelmyndigheten ska avse en viss tid. Efter licensidens slut ska det givetvis finnas möjlighet att få en ny licens under förutsättning att de krav som ställs enligt regleringen uppfylls. Licensidens längd bör vara en fråga för Spelmyndigheten att bestämma, men i normalfallet bör den vara fem år.

Brister i spelverksamhet kan medföra betydande störningar och leda till brister i konsumentskyddet. Det är därför motiverat att ställa höga krav på den som avser att driva eller driver ett spelföretag. Samtidigt är det naturligtvis svårt att förutse vilka krav som är nödvändiga från tid till annan. En ordning där Spelmyndigheten får ställa krav genom att besluta villkor anpassade efter den enskilda situationen är därmed nödvändig, innebär flexibilitet och innebär dessutom att lagen inte behöver tyngas med alltför många detaljerade bestämmelser.

Mot denna bakgrund anser utredningen att Spelmyndigheten bör få besluta villkor i den mån det behövs för att trygga planerad och existerande spelverksamhet. För att den nyss nämnda flexibiliteten ska uppnås bör villkor få tas in antingen i beslutet om licens eller – ofta i ett senare skede – i ett särskilt beslut. Avsikten är att det alltid ska vara möjligt att genom att i särskilt beslut ta bort eller lägga till villkor.

Spelmyndigheten bör alltså få besluta villkor om det behövs för att trygga spelverksamheten. Förutsättningarna ska förstås på det sättet att villkor får ställas upp om det kan anses nödvändigt för att förebygga eller minska riskerna i planerad eller förekommande spelverksamhet eller för att mildra konsekvenserna av brister som kan uppstå i sådan verksamhet. Vidare bör krävas att ett villkor är sådant att det – ensamt eller i förening andra – kan anses ha mer väsentlig betydelse för att lagens syften ska uppnås.

Det åligger naturligtvis Spelmyndigheten att noga pröva behovet av villkor och därmed vilka krav som ska ställas på den som avser att driva eller driver ett spelföretag. Här bör framhållas att avsikten är att den som berörs av ett villkor ska kunna överklaga detta villkor.

Villkor bör utformas med hänsyn till vad som krävs i det enskilda fallet och kan avse säkerhetstekniska driftvillkor, riskanalyser och försäkringar/garantier. För att ta några ytterligare exempel kan nämnas att Spelmyndigheten genom villkor bör kunna ställa krav på kontrollrutiner och – vid behov – genom särskilda beslut kunna stoppa spel när detta är nödvändigt (se avsnitt 11.18).

När Spelmyndigheten beviljar en licens enligt 4–9 kap. i spelagen ska det av beslutet framgå vilka spel som licensen omfattar.

Det bör finnas en möjlighet för ett spelföretag att under licensidens gång ändra innehållet i licensen. Spelföretaget ska i ett sådant fall ansöka om ändring till Spelmyndigheten som, för att ändringen

ska gå igenom, måste godkänna den. Om ändringsansökan innebär att det krävs en licens av annat slag än den gällande ska Spelmyndigheten få besluta att det krävs en ny ansökan om licens. Samma sak bör gälla om ändringen är synnerligen omfattande.

16.12 Uppdragsavtal

Utredningens förslag: Ett spelföretag får uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i spelföretagets verksamhet enligt spellagen. Sådant uppdrag får ges om spelföretaget ansvarar för att

1. spelföretaget svarar för den anförtrödda verksamheten mot kunden,
2. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och
3. uppdraget inte väsentligt försämrar Spelmyndighetens möjligheter att övervaka att spelföretaget följer de regler som gäller för verksamheten.

Regler om vad som gäller när finansiella företag uppdrar åt någon annan att utföra ett visst arbete finns bl.a. i 6 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse och 3 kap. 28 § lagen om betaltjänster. Liksom för sådana finansiella företag som avses där bör det vara möjligt för spelföretag att uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i spelverksamheten. Det bör dock inte vara möjligt att kringgå rörelsereglerna genom att organisera rörelsen i olika företag. De regler som gäller för uppdrag åt någon annan enligt lagen om bank och finansieringsrörelse och lagen om betaltjänster bör därför – delvis – få sin motvarighet i den nya spellagen. Spelföretag ska således ansvara för dels att spelverksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, dels att uppdraget inte väsentligt försämrar Spelmyndighetens möjligheter att övervaka att spelföretaget följer de regler som gäller för verksamheten.

Viktigast är dock att ingående av uppdragsavtal inte innebär att ett spelföretag på något sätt kan överlåta det ansvar som det har

enligt spellagen. Detta ansvar kvarstår alltid fullt ut även om man ger ett visst uppdrag t.ex. till någon som har licens för programvara för spel (se avsnitt 16.12).

Lika klart är det att ett spelföretag som anlitar ett spelombud fortsatt är ansvarig för spelverksamheten på det sätt som anges i lagen. Att spelombud kan ha egna förpliktelser enligt lagen (se t.ex. beträffande underårigt spel) är en annan sak.

Huvudparten av alla rikslotterier i dag använder sig av serviceföretag för att administrera sina lotterier. Det finns ingen standardlösning för hur detta hanteras. I vissa fall är det föreningen själv (t.ex. Folkspel, SAP och SSU) som äger 100 procent av serviceföretaget medan det i andra fall är ett helt fristående serviceföretag (en närmare beskrivning av vissa av dessa servicebolag finns i avsnitt 12.6.1). Det som är gemensamt är att det ska upprättas ett avtal mellan anordnaren och serviceföretaget där ansvaret mellan anordnaren och serviceföretaget regleras. Det är extra viktigt i de fall det är fråga om ett helt fristående serviceföretag. Detta då Lotteriinspektionen i sin tillståndsprövning i nuläget måste kunna "säkerställa" att det är spelföretaget som har det bestämmande inflytandet över lotteriet. Någon ändring i detta avseende föreslås inte, utan de nya reglerna om uppdragsavtal kommer att omfatta också servicebolag. Härav följer att inte heller ett sådant avtal medger att spelföretaget, i detta fall en allmännyttig ideell förening o.dyl., kan överlåta sitt ansvar enligt spellagen till ett servicebolag. Det är således alltjämt styrelsen eller motsvarande i förmånstagarkretsen som har det fulla ansvaret för spelverksamheten.

I lagtexten bör nämnda synsätt komma till uttryck genom att spelföretaget i dessa situationer fortsatt svarar för den anförtrodda verksamheten mot kunden. Att ansvaret i förhållande till en myndighet aldrig kan delegeras bort i en situation som denna är självklart.

Utredningen ser i nuläget inte att det föreligger skäl att införa en generell skyldighet för spelföretag som vill uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller att upprätthålla vissa operativa funktioner som ingår i spelverksamheten, att anmäla detta till Spelmyndigheten. Att ombud kommer att registreras till följd av penningtvättsreglerna följer av annan lagstiftning. Det bör ankomma på Spelmyndigheten att bestämma vilka handlingar som ska ges in i samband med en licensansökan och att ett avtal med ett servicebolag måste ges in tillsammans med en sådan ansökan blir naturligt. Någon särskild

anmälan om uppdragsavtal lär inte heller behövas när det gäller uppdrag rörande programvara eftersom det absoluta flertalet av sådana uppdrag omfattas av krav på licens, antingen som spelföretag och/eller som leverantör av programvara. Spelmyndigheten är för övrigt oförhindrad att när som helst begära in de handlingar och upplysningar som den behöver för sin tillsyn (jfr 18 kap. 4 § spelagen).

16.13 Spelombud

Utredningens förslag: Med ombud ska avses den som säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster åt någon som har licens enligt spellagen. Spelverksamhet genom ombud får inte bedrivas på platser där det finns ett serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622). Ett undantag ska dock gälla för spel på värdeautomater och spel på trav- och galoppbanor.

För att ett spelföretag som omfattas av reglerna i lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska få tillhandahålla spel genom ombud, måste ombudet vara registrerat hos Spelmyndigheten. Anordnaren ska anmäla ombudet för registrering. Anmälan ska innehålla

1. ombudets namn, adress samt personnummer, organisationsnummer eller motsvarande,
2. om ombudet är en juridisk person, dessutom namn, personnummer eller motsvarande samt adress för de som ingår i ombudets styrelse, är verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder ombudet, och
3. uppgifter som visar att de personerna som avses i 2 är lämpliga för en sådan uppgift eller, om ombudet är en fysisk person, att han eller hon är lämplig att tillhandahålla spel.

Om anmälan uppfyller kraven ska Spelmyndigheten registrera ombudet i ett särskilt register. Om spelföretaget begär det eller ombudet inte längre bedöms vara lämpligt ska Spelmyndigheten upphäva registreringen.

När spelföretaget får kännedom om att förändringar har skett i förhållande till det som har anmälts enligt ovan ska spelföretaget så snart det är praktiskt möjligt anmäla förändringen till Spelmyndigheten.

Med anledning av det fjärde penningtvättsdirektivet⁹ har 2015 års penningtvättsutredning¹⁰ föreslagit att penningtvättslagens tillämpningsområde utvidgas till att som huvudregel, förutom att omfatta verksamhet för anordnande av kasinospel, även ska omfatta anordnare av speltjänster som drivs med tillstånd eller efter registrering enligt lotterilagen. Med anordnare ska enligt 2015 års penningtvättsutredning avses de aktörer som har eller har möjlighet att ansöka om tillstånd eller registrera sig för att bedriva spelverksamhet enligt lotterilagen. Det innebär att ombud, som t.ex. säljer lotterier för en anordnares räkning, och andra samarbetspartners inte ska ses som tillhandahållare eller verksamhetsutövare. Anordnarna ska dock ha ett ansvar i förhållande till de ombud som de anlitar. Anordnarna måste således säkerställa att ombuden vidtar de krav som penningtvättslagen ställer (SOU 2016:8 Del 1 s. 136 och 141 ff.).

Mot denna bakgrund har 2015 års penningtvättsutredning vidare föreslagit att en anordnare ska få tillhandahålla lotterier genom ombud under vissa förutsättningar. En sådan grundläggande förutsättning är att ombudet ska vara registrerat hos Lotteriinspektionen. Det är anordnaren som ska anmäla ombudet för registrering. En anmälan för registrering ska innehålla uppgifter om ombudet och, i de fall ombudet är en juridisk person, uppgifter om ombudets ledning.

Uppgifter som visar att ombudet eller, om ombudet är en juridisk person, de personer som ingår i ombudets ledning är lämpliga att tillhandahålla lotterier ska också anges i anmälan. Lotteriinspektionen ska föra ett register över ombuden. Om anmälan uppfyller de krav som ställs ska därför Lotteriinspektionen registrera ombudet. Ett ombud ska avregistreras om anordnaren begär det eller om

⁹ 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 642/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

¹⁰ Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag, SOU 2016:8.

ombudet inte längre kan anses lämpligt att tillhandahålla lotterier. En anordnare ska vidare enligt 2015 års penningtvättsutredningsförslag vara skyldig att anmäla förändringar i de ombudsförhållanden som omfattas av registreringsplikten. 2015 års penningtvättsutredning har definierat begreppet ombud med en fysisk eller juridisk person som efter medgivande av anordnaren säljer lotter, tar emot insatser eller förmedlar vinster i ett lotteri (SOU 2016:8 Del 1 s. 382 och Del 2 s. 380).

För att uppfylla de krav som fjärde penningtvättsdirektivet ställer bör de förslag som 2015 års penningtvättsutredning lämnat enligt ovan tas in i spellagen. Härutöver anser utredningen att Spelmyndigheten, för att kunna utöva det fulla tillsynsansvaret över spellagen, måste ha kännedom om vilka som agerar ombud för ett spelföretag. Även med hänsyn härtill är det alltså nödvändigt att Spelmyndigheten vet vilka ombud som används. För att de krav som uppställs i spellagen ska upprätthållas är det också viktigt att ombuden är lämpliga för uppgiften.

Enligt utredningen bör spelverksamhet genom ombud inte få bedrivas på platser där det finns ett serveringstillstånd enligt alkohollagen. En förutsättning för att få tillstånd att anordna spel på värdeautomat i dag är bl.a. att det finns ett serveringstillstånd för rörelsen eller att spelet anordnas i samband med bingospel (27 § första stycket 1 lotterilagen). Utredningen har i denna del inte föreslagit något annat. Det ska därför göras ett undantag från kravet att det inte får finnas ett serveringstillstånd när spel tillhandahålls genom ombud vad gäller värdeautomater. Det är vidare rimligt att göra ett sådant undantag för spel på trav- och galoppbanor.

Utredningen ger i nästa avsnitt en mer ingående beskrivning om regleringen av penningtvätt, det fjärde penningtvättsdirektivet och 2015 års penningtvättsutredningsförslag avseende spelverksamhet.

16.14 Två liknande prövningar

Utredningens bedömning/förslag: 2015 års penningtvättsutredningsförslag vad gäller prövning av ägare och ledning av en spelverksamhet bör i förhållande till vad som nu föreslagits samföras under en bestämmelse.

16.14.1 Penningtvättslagen

Lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism trädde i kraft i mars 2009. Lagen bygger på EU:s tredje penningtvättsdirektiv¹¹ och kompletteras av penningtvättsförordningen (2009:92) och flera olika myndighetsföreskrifter. Lagen syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism (1 §). Bestämmelserna i lagen kretsar kring verksamhetsutövarna och ålägger dem flera skyldigheter. Bland annat ska verksamhetsutövarna kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i den egna verksamheten (5 kap. 1 §). I vissa angivna situationer är verksamhetsutövarna skyldiga att kontrollera sina kunder för att minska riskerna att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism (2 kap.). Penningtvättslagen ålägger också verksamhetsutövarna att granska transaktioner som kan misstänkas vara ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om misstanke kvarstår efter en närmare analys ska verksamhetsutövaren utan dröjsmål skicka en rapport till Polismyndigheten (3 kap. 1 §).

Enligt penningtvättslagen omfattas verksamhet för kasinospel enligt kasinolagen av begreppet verksamhetsutövare.

16.14.2 2015 års penningtvättsutrednings förslag med anledning av det fjärde penningtvättsdirektivet

EU antog den 20 maj 2015 förslaget till ett fjärde penningtvättsdirektiv.¹² Direktivet ska vara infört i svensk rätt senast den 26 juni 2017. Genom det fjärde penningtvättsdirektivet utvidgas kretsen verksamhetsutövare till att omfatta andra tillhandahållare av speltjänster än enbart kasinon (artikel 2.1.3 f). Med undantag för kasinon får medlemsstaterna efter en lämplig riskbedömning besluta att helt eller delvis undanta vissa speltjänster (artikel 2.2).

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹² 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 642/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

2015 års penningtvättsutredning har i betänkandet Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2016:8) föreslagit att penningtvättslagens tillämpningsområde utvidgas till att, förutom att verksamhet för anordnande av kasinospel, även omfatta *anordnare* (här kurs.) av speltjänster som drivs med stöd av tillstånd eller efter registrering enligt lotterilagen. Från tillämpningsområdet undantas spel på varuspelsautomater. Med anordnare ska enligt utredningen avses de aktörer som har eller har möjlighet att ansöka om tillstånd eller registrera sig för att bedriva spelverksamhet enligt lotterilagen. Ombud, som t.ex. säljer lotterier för anordnarnas räkning, och andra samarbetspartner ska inte direkt omfattas av de krav penningtvättslagen ställer på verksamhetsutövarna. Anordnarna måste dock se till att deras ombud följer reglerna i penningtvättslagen då de säljer spel till kunder m.m. (SOU 2016:8 Del 1 s. 136).

Det fjärde penningtvättsdirektivet anger vidare att behöriga myndigheter ska se till att de personer som har en ledande befattning inom bl.a. enheter som avser tillhandahållare av speltjänster eller deras verkliga huvudmän är lämpade (artikel 47.2). Begreppet ”verklig huvudman” definieras i direktivet som fysisk person som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den eller de fysiska personer för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs. Därtill kommer ett antal detaljerade kompletterande kriterier för att fastställa den verkliga huvudmannen (artikel 3.6). Kriterierna för att avgöra om en person är lämplig bör enligt direktivet åtminstone avspegla behovet av att skydda dessa enheter från att missbrukas av sina förvaltare eller verkliga huvudmän i kriminella syften (beaktandesats 51).

Med anledning av direktivets innehåll i fråga om tillsyn föreslår 2015 års penningtvättsutredning att det i kasinolagen tas in en ny bestämmelse. Denna bestämmelse ska bl.a. ange att den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte ingå i ledningen hos tillståndshavaren. Förändringar inom ledningskretsen ska anmälas till Lotteriinspektionen. När det gäller lotterilagen föreslås att en ny bestämmelse tas in som bl.a. anger att den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte ges tillstånd att anordna lotterier eller registreras för att anordna lotterier. Om verksamhetsutövaren är en juridisk person gäller förbudet den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller

ingår i dess ledning. Utredningen anför också i betänkandet att den föreslagna bestämmelsen ska omfatta prövning av lämplighet av de föreståndare som avses i 13 och 17 §§ 7 lotterilagen (SOU 2016:8 Del 1 s. 381). Detta framgår dock inte av den föreslagna lagtexten.

Som framgår av avsnittet ovan föreslår också 2015 års penningtvättsutredning att särskilda bestämmelser införs när det gäller anordnare som tillhandahåller speltjänster genom ombud.

16.14.3 Utredningens bedömning

Spellicensutredningens förslag om prövning av personer med kopplingar till spelverksamhet innebär alltså i förhållande till vad 2015 års penningtvättsutredning föreslagit att det finns risk för att regleringen delvis blir dubbel. Syftet bakom prövningen för licens enligt den nu föreslagna lagen är bredare än ändamålet med de prövningar som 2015 års penningtvättsutredning föreslår. De krav som föreslås vad gäller ägare och ledning av en spelverksamhet är dock desamma, liksom att förändringar i ägarkretsen och ledningen av en juridisk person ska anmälas. Om det beslutas att 2015 års penningtvättsutrednings förslag ska införas i svensk rätt borde det därför vara möjligt att föra samman dessa bestämmelser till en. Åtminstone borde Spelmyndigheten (Lotteriinspektionen) kunna samordna prövningarna.

17 Registrering av spelkunder och spelkonton

17.1 Registrering av spelare

Utredningens förslag: Ett spelföretag ska registrera den som vill delta i spel. Endast fysiska personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige får registreras som onlinespelkunder.

Spelkunden ska vid registreringen uppge namn, adress och personnummer eller motsvarande.

Spelföretaget ska kontrollera spelkundens identitet på ett betryggande sätt genom en tillförlitlig elektronisk identifiering eller motsvarande. En sådan kontroll kan också ske genom att spelkunden befinner sig på samma plats som spelföretaget eller dess ombud och spelkundens identitet där kontrolleras genom uppvisande av identitetshandlingar.

Vill spelkunden ändra registrerade uppgifter ska identifiering ske på det sätt som anges ovan.

En spelare som köper lotter för viss tid (prenumerationslotteri) ska registreras med namn, adress och personnummer eller motsvarande. Sådant krav på identifiering som anges ovan krävs inte.

Deltagande i spel får inte ske förrän spelkundens identitet fastställts, om inte förutsättningar för ett tillfälligt spelkonto föreligger.

Spelföretaget ska fastställa en spelkunds identitet senast i samband med att den första utbetalningen till spelkunden görs.

Deltagande i onlinespel får inte medges innan spelkunden accepterat användarvillkor och spelregler.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om undantag från registreringskravet av

spelkunder och om hur kontrollerna av en spelkunds identitet ska göras.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela sådana föreskrifter.

Den nya spelregleringen ska präglas av ett spelansvar. I utredningsdirektiven sägs bl.a. att det för att motverka att problemspelande uppstår finns behov av att närmare överväga vilka preventiva spelansvarsåtgärder som behöver vidtas. Utredningen ska i detta sammanhang reflektera över om spel över internet kräver särskilda åtgärder.

En grundläggande regel för bestämmelser om spelansvar är enligt utredningen att en spelare identifierar sig och blir registrerad. Spelföretaget kan på så sätt upprätthålla kravet på att personer som inte uppnått åldersgränsen inte deltar i spel. Det ger också ett spelföretag bättre möjligheter att övervaka spelet för att motverka och förhindra fusk, bedrägeri och annan brottslig verksamhet. Genom att en spelare är registrerad kan också spelföretaget följa spelarens spelbeteende och fånga upp personer som kan antas ha ett spelproblem för att vid behov vidta åtgärder.

Enligt huvudregeln, som ska framgå av spellagen, ska därför ett krav på registrering av den som vill delta i spel gälla. Utredningen ser dock att det finns behov av vissa undantag.¹ Det är exempelvis enligt utredningen inte nödvändigt med ett sådant krav när det gäller köp av fysiska lotter. Ett flertal andra undantag kan också bli aktuella. Det är inte lämpligt att undantagen framgår av spellagen, utan i stället bör regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, få meddela föreskrifter om undantag från registrering.

Fjärde penningtvättsdirektivet (se avsnitt 4.2.1 och 16.14) medger att medlemsstaterna, ”efter en lämplig riskbedömning”, får besluta att helt eller delvis undanta vissa speltjänster från regelverket. Undantag får göras på grundval av belägg för att sådana tjänster p.g.a. sin art och, i förekommande fall, driftsomfattning utgör låg risk. En medlemsstats användning av undantag bör endast övervägas under strikt begränsade förhållanden där riskerna bedöms som låga.

¹ I lagrådsremiss den 23 februari 2017 har föreslagits bl.a. att Lotteriinspektionen ska vara behörig myndighet att fatta beslut om undantag på spelområdet.

Lotteriinspektionen har inom ramen för sitt uppdrag att utarbeta förslag till föreskrifter som föranleds av Spellicensutredningens arbete föreslagit att följande spel bör undantas från kravet på registrering.

1. landbaserat bingospel, landbaserade skraplotter eller andra landbaserade lotter som omfattas av licens enligt 4 och 5 kap. spellagen.
2. vadhållning på hästar som sker vid travbana där insatsen inte överstiger 2 000 euro eller där spelarens vinst understiger 2 000 euro, och
3. landbaserat kommersiellt kasinospel enligt 8 kap. spellagen som inte avser kortspel i turneringsform.

För undantagen enligt punkterna 1 och 3 ovan har en riskanalys tjänat som utgångspunkt för bedömningen. Undantaget enligt punkten 2 är i enlighet artikel 11 d) i fjärde penningtvättsdirektivet. Alla tre undantagen måste anmälas till EU-kommissionen.

Endast fysiska personer ska kunna registreras för spel. Eftersom spellagen ska tillämpas på den svenska spelmarknaden föreslår utredningen ett krav på att endast den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige ska få registreras som kund för onlinespel. Att vara bosatt i Sverige ska här ha samma innebörd som i folkbokföringslagen (1991:481), se 3 §. En sammanhängande vistelse på sex månader eller mer bör anses som stadigvarande. En förutsättning är också att dygnsvilan är i Sverige. Bara om vistelsen är sammanhängande, dvs. utan annat än tillfälliga avbrott, räknas den som stadigvarande (jfr. prop. 2004/05:19 s. 30).

Vid registreringen ska spelkunden uppge namn, adress och personnummer eller motsvarande uppgift som t.ex. samordningsnummer eller data om när personen är född. Spelföretaget ska därefter kontrollera spelkundens identitet på ett betryggande sätt. I andra länders regleringar om spel finns olika metoder för sådana kontroller. I dansk lagstiftning, när det gäller vadslagning online och kasinospel online, anges att upplysningarna om kundens identitet ska bekräftas genom nödvändig dokumentation. Omfattningen av den dokumentation som behövs ska bestämmas utifrån en riskanalys, så att licenshavaren är säker på att spelkunden är den person som spelkunden

påstår sig vara.² I praktiken används i Danmark den nationella lösningen med NemID i stor utsträckning för att bekräfta en identitet när det gäller onlinespel. NemID³ kan närmast jämföras med en svensk e-legitimation, t.ex. Bank-ID.

Vid avsaknad av en e-legitimation är det dock givet att andra kontrollåtgärder måste vidtas. I Nederländerna, där det inte finns någon direkt motsvarighet till danskt NemID eller svenskt Bank-ID, föreslås att kontrollen av en spelare enligt den kommande regleringen ska ske i två steg. En spelare måste till att börja med ge in ett dokument för att styrka sin identitet, t.ex. en kopia, en inscanning eller ett foto av sin identitetshandling. Spelaren ska därefter föra över ett belopp till sitt spelkonto från sitt konto i en bank eller hos en annan betaltjänstleverantör. Kontot måste vara i spelarens namn och spelaren kan välja att göra överföringen från vilket bankkonto som helst, förutsatt att hans eller hennes identitet har blivit kontrollerad på ett korrekt sätt hos betaltjänstleverantören. Det krävs här att spelaren varit närvarande när identitetshandlingar har visats upp hos betaltjänstleverantören. På så sätt kan licenshavaren förlita sig på denna tidigare identifiering av spelkunden.

För svenskt vidkommande torde identifiering i första hand kunna ske genom en tillförlitlig elektronisk identifiering. Eftersom inte alla som kan registreras som spelkunder kan få en e-legitimation bör det också framgå av lagen att identifiering även kan ske på motsvarande sätt. Identifieringen kan i ett sådant fall ske genom att spelkunden ger in en kopia på identitetshandlingar till spelföretaget. En identifiering kan också ske genom ett fysiskt möte mellan spelkunden och spelföretaget eller spelombudet, där kunden visar upp identitetshandlingar.

Samma krav på tillförlitlig identifiering ska ställas om spelkunden vill ändra sina uppgifter.

När det gäller köp av lotter för viss tid (prenumerationslotteri) ska också spelkundens namn, adress och personnummer eller motsvarande registreras. För sådana lotter är det vidare enligt utredningen

² Se 2 § fjärde stycket Bekendtgørelse om onlinekasion och 2 § fjärde stycket Bekendtgørelse om onlie væddemål.

³ NemID och en svensk e-legitimation skiljer sig åt på vissa punkter. Bl.a. krävs för en svensk e-legitimation att det finns ett personnummer vilket i sin tur förutsätter folkbokföring i landet. För att erhålla ett NemID krävs visserligen ett danskt CPR-nummer, men det ställs inga krav avseende folkbokföring. Personer som t.ex. studerar eller har uppehållstillstånd kan få ett NemID.

rimligt med ett undantag från identifieringskontrollen. Något krav på identifiering ska alltså inte ställas upp vid köp av prenumerationslotter.

I och med att den tekniska utvecklingen ständigt går framåt kan det antas att olika system för säker elektronisk identifiering kommer att utvecklas med tiden. Det kan t.ex. tänkas att också personer utan ett svenskt personnummer i framtiden får möjlighet att identifiera sig elektroniskt. Det är mot denna bakgrund lämpligt att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om hur kontroller av en spelkunds identitet ska göras. På så sätt kan reglerna om kontroll av en spelkunds identitet anpassas efter hand, utan medverkan av riksdagen.

Spel får inte medges förrän spelkunds identitet har fastställts. Ett undantag föreligger dock när det gäller s.k. tillfälliga spelkonton (se vidare i avsnitt 16.2.1). Ett spelföretag ska enligt utredningens förslag fastställa spelkunds identitet senast i samband med att den första utbetalningen till kunden görs.

En annan regel som bör framgå av spellagen är att deltagande i onlinespel inte får medges innan spelkunden har accepterat användarvillkor och spelregler.

17.2 Grundläggande bestämmelser om spelkonton

Utredningens förslag: Ett spelföretag för onlinespel ska, med undantag för prenumerationslotter, till varje registrerad spelare upprätta ett spelkonto. En spelkund får bara ha ett aktivt spelkonto.

När en spelkund loggar in på sitt spelkonto ska spelföretaget identifiera kunden på ett betryggande sätt.

Alla ekonomiska transaktioner till och från spelkontot ska registreras. Spelföretaget ska ge spelkunden tillgång till information om spelkontots saldo, spelhistorik inklusive insatser, vinster och förluster, in- och utbetalningar samt övriga transaktioner. Denna information ska vara tillgänglig för spelkunden på spelkontot i minst 90 dagar. På begäran av spelkunden ska spelföretaget ge ut ett kontoutdrag för spelkontot som visar alla transaktioner som skett på kontot de senaste tolv månaderna.

Ett spelföretag får bara ta emot betalningar till ett spelkonto från en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster. Vid onlinespel får ett spelföretag inte ta emot kontanter som betalningsmedel.

Ett belopp som betalas in av en spelare till ett spelkonto ska krediteras så snart spelföretaget mottagit beloppet. Vinster ska krediteras omedelbart på ett spelkonto.

Ett spelföretag får inte tillåta överföringar av pengar, spelpoletter eller liknande mellan spelkonton.

Ramlagen bör innehålla grundläggande bestämmelser om spelkonton. Av dessa ska framgå att ett spelföretag för onlinespel ska till varje registrerad spelare upprätta ett spelkonto. Ett undantag ska dock gälla för prenumerationslotter. Eftersom det bara är fysiska personer som kan registreras som spelkunder, kan endast fysiska personer inneha ett spelkonto. En spelkund får bara ha ett aktivt spelkonto hos ett spelföretag.

När en registrerad spelare loggar in på sitt spelkonto ska spelföretaget identifiera kunden på ett betryggande sätt. Exempelvis kan en e-legitimation användas också vid inloggning till spelkonton. Det bör vidare kunna ske genom ett lösenord som spelkunden antingen valt eller blivit tilldelad av spelföretaget. Internationell Association of Gaming Regulators (IAGR) anger i sina riktlinjer när det gäller spelkonton bl.a. förslag på hur lösenordet till ett konto ska kunna återges eller återställas till spelkunden.⁴

Alla ekonomiska transaktioner till och från spelkontot ska registreras. En spelkund måste kunna följa händelser på spelkontot. Spelföretaget ska därför ge spelkunden tillgång till information om sådant som rör spelkontot. Det gäller spelkontots saldo och spelhistorik, dvs. insatser, vinster och förluster. Även information om in- och utbetalningar och andra transaktioner ska finnas till hands för spelkunden. Spelföretaget är skyldig att hålla information om spelkontot tillgänglig för spelkunden i minst 90 dagar. Spelföretaget ska också på uppmaning av spelkunden ge ut ett kontoutdrag som utvisar alla transaktioner som skett på kontot under de senaste tolv månaderna.

⁴ IAGR eGambling guidelines, september 2008, p. 3.2.4.

I ramlagen ska det vidare framgå att ett spelföretag endast kan ta emot betalningar till ett spelkonto från en betatjänstleverantör enligt lagen om betaltjänster. För att försvåra penningtvätt ska ett spelföretag inte få ta emot en betalning kontant. Alla transaktioner måste i stället ske mellan konton.

Så snart ett spelföretag har tagit emot ett belopp av en spelkund ska det krediteras. Vinster ska krediteras omedelbart. Ett spelföretag får inte tillåta överföringar av pengar, spel-poletter eller liknande mellan konton.

17.2.1 Tillfälliga spelkonton

Utredningens förslag: Innan spelföretaget har kontrollerat de uppgifter som spelaren angett kan ett tillfälligt spelkonto öppnas för spelaren. Om det visar sig att spelkunden angett felaktig information vid registreringen ska spelföretaget stänga spelkontot. Detsamma gäller om spelaren inte på uppmaning av spelföretaget ger in den komplettering eller dokumentation som krävs för att styrka de uppgifter som lämnats vid registreringen.

Utbetalningar till spelaren får inte göras från ett tillfälligt spelkonto.

Ett tillfälligt spelkonto får inte upprättas till en spelare som finns i registret för självavstängning.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om krav på spelföretagets hantering av betalningar och spelkonton.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör bemyndigas att meddela sådana föreskrifter som nämns ovan.

Det kan förflyta en del tid innan ett spelföretag hunnit att kontrollera de uppgifter som spelkunder, som inte har en e-legitimation eller som uppvisat identitetshandlingar vid ett personligt möte, lämnat om sig själva. Ofta vill dock en spelare ha möjlighet att spela direkt efter att ha lämnat de uppgifter som krävs. Liksom enligt bestämmelser i Danmark, Italien och Frankrike och enligt den kommande nederländska regleringen ska det därför finnas möjlighet för en spelare att få ett tillfälligt spelkonto. En sådan lösning främjar kanalisering-

en på så sätt att spelkunden på en gång kan spela med en licensierad aktör i stället för att i avvaktan på att detta ska bli möjligt väljer en aktör som står utan licens och krav på t.ex. registrering. Spel med ett tillfälligt spelkonto ska dock endast kunna göras under en tidsbegränsad period. Det är lämpligt att Spelmyndigheten i föreskrifter närmare reglerar under vilket tidsintervall det ska gå att spela med ett tillfälligt spelkonto.

Ett tillfälligt spelkonto ska stängas direkt om det visar sig att de uppgifter som spelkunden lämnat vid registreringen är felaktiga. Samma sak ska gälla i de fallen där spelföretaget har uppmanat spelkunden att komplettera eller ge in dokumentation som styrker de uppgifter som lämnats vid registreringen, men så inte sker.

Givetvis bör det inte vara möjligt för en spelare som finns i registret för självavstängning att skapa ett tillfälligt spelkonto.

Det ligger i sakens natur att ett tillfälligt spelkonto inte kan fungera på samma sätt som ett permanent sådant. Således ska det inte vara möjligt att göra utbetalningar från ett tillfälligt spelkonto – under tiden som ett tillfälligt spelkonto brukas vet ju inte spelföretaget med säkerhet vem spelkunden är. Det bör också finnas en högsta gräns för hur mycket som får betalas in på ett tillfälligt konto. Enligt dansk reglering kan en spelare högst betala in 10 000 danska kronor till ett tillfälligt spelkonto.⁵ Enligt utredningen är det ett rimligt högsta belopp också för svenskt vidkommande. Eftersom en sådan beloppsgräns då och då kan komma att behöva justeras är det lämpligt att den regleras på föreskriftsnivå.

17.2.2 Avslutande av spelkonton

Utredningens förslag: När ett spelkonto avslutas ska spelföretaget som huvudregel betala ut tillgodahavandet på kontot till spelkunden så snabbt som möjligt och senast inom fem vardagar efter att kontot har avslutats.

Spelföretaget ska dock endast betala tillbaka vad som återstår av de insättningar som spelkunden gjort och behålla eventuella vinster om spelkontot avslutas på grund av att

⁵ Se 7 § fjärde stycket Bekendtgørelse om onlinekasion och 6 § fjärde stycket Bekendtgørelse om onlie væddemål.

1. spelkunden angett felaktiga uppgifter om sig själv, eller
2. spelkunden stängts av från spel på grund av misskötsamhet.

Om ett spelföretag beslutar att avsluta ett spelkonto ska spelkunden informeras skriftligen om beslutet och grunderna för det. En kopia av beslutet ska ges in till Spelmyndigheten.

Det är inte tillåtet för licenshavaren att ta ut en avgift mot att kontot avslutas.

Ett spelkonto kan avslutas av olika skäl. Många gånger kan ett spelföretag vilja avsluta ett konto p.g.a. att spelkunden varit inaktiv under en längre tid. Ett spelkonto ska vidare också avslutas när spelaren använder sig av funktionen för självavstängning och begär att bli permanent avstängd. Även i de fall när spelkunden på ett eller annat sätt inte efterkommer de regler för spelet som ställs upp eller t.o.m. misstänks för brott ska ett spelföretag avsluta spelkontot.

Som huvudregel ska spelföretaget betala ut spelkundens tillgodohavande på spelkontot när det avslutas. Det ska göras så snabbt som möjligt och som allra senast inom fem vardagar efter att kontot har avslutats.

Det är givet att dessa regler dock inte ska gälla om ett tillfälligt spelkonto avslutas därför att spelkunden har uppgett felaktiga uppgifter om sig själv. I ett sådant fall ska spelföretaget i stället betala tillbaka vad som återstår av de insättningar som spelkunden gjort på kontot. Eventuella vinster ska med andra ord spelföretaget behålla. Samma sak ska gälla i de fall där en kund stängts av från spel hos ett spelföretag på grund av misskötsamhet. Det kan gälla t.ex. vid misstanke om bedrägeri eller annan brottslighet.

Om spelkontot avslutas på spelföretagets initiativ ska spelkunden informeras skriftligen om beslutet. Grunden för beslutet ska också framgå. Det är viktigt att Spelmyndigheten får del av denna information och en kopia av beslutet ska därför ges in till myndigheten.

Det ska inte vara tillåtet för ett spelföretag att ta ut en avgift mot att ett spelkonto avslutats.

17.3 Skydd för spelkunders pengar

Utredningens förslag: De medel som en spelare har innestående på ett spelkonto ska hållas avskilda från licenshavarens egna medel. Dessa medel ska inte kunna användas som täckning för krav mot spelföretaget.

Spelföretaget ska i sina allmänna villkor tydligt ange hur spelarnas pengar är skyddade i händelse av att spelföretaget hamnar på ekonomiskt obestånd.

I direktiven anges att utredningen ska analysera vilka krav på säkerhet för spelarnas konton som bör gälla och lämna förslag till reglering. Utredningen ska också överväga om särskilda regler behövs för att säkra spelarnas intressen i samband med att spelbolag går i konkurs och vid behov lämna förslag till sådana regler.

Personer som använder spelföretag gör det på egen risk. Det finns inga garantier för när pengar kommer att betalas tillbaka – det samma gäller då ett spelföretag hamnar på ekonomiskt obestånd eller stöter på ekonomiska svårigheter – även om vissa operatörer vidtar åtgärder för att skydda konsumenternas (spelares) pengar/kapital.

När Spelmyndigheten avser att meddela licens till en sökande beaktas vederbörandes lämplighet, inklusive ekonomiska kapitalstyrka. Vad gäller spelföretagens ekonomiska kapitalstyrka övervakas inte deras verksamheter dagligen. Vidare kontrolleras inte heller deras ekonomiska ställning direkt i realtid. Sådana kontroller skulle innebära betydande regleringskostnader och skulle kunna ge kunderna en falsk känsla av säkerhet. I stället ligger fokus på huruvida spelföretagen säkerställer att villkoren och omständigheterna som ligger till grund för kundernas avtal är rättvisa och öppna.

Även om ett flertal aktörer tävlar om ett gott rykte vad gäller kundservice och omedelbara utbetalningar – utgör inte förseningar i att betala kunder en reglerad fråga i sig – god kundservice är inte ett reglerat krav.

Det blir däremot en myndighetsfråga om ett spelföretag tar emot vad från spelare när de sannolikt inte kommer kunna göra en utbetalning eller om ett spelföretag avsiktligt eller hänsynslöst vilseleder spelare. Om det förhåller sig på nämnda sätt eller det föreligger misstankar om att det förhåller sig på angivet sätt kan spelföretaget stängas av eller licensen upphävas.

17.3.1 Regler för att säkra spelarnas pengar i samband med att spelföretag går i konkurs – aktuell lagstiftning och viss praxis

Det kan hända att ett spelföretag hamnar på obestånd med vilket menas att företaget inte i rätt tid kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte endast är tillfällig. Vid en sådan obeståndssituation ska företaget som huvudregel efter egen eller borgenärs ansökan försättas i konkurs (se 1 kap. 2 § konkurslagen [1987:672]).

Vid en konkurs kommer den egendom som tillhör gäldenären att ingå i konkursboet och fördelas bland borgenärerna (1 kap. 1 § konkurslagen). Egendom i boet som tillhör en borgenär ingår dock inte i konkursboet. Sådan egendom ska i stället ges till den aktuella borgenären innan fördelningen bland övriga borgenärer sker.

För att en borgenär med framgång ska kunna hävda att egendom som finns hos en gäldenär tillhör borgenären krävs dock att egendomen kan identifieras enligt den s.k. specialitetsprincipen. Detta innebär att borgenären måste kunna identifiera precis den egendom som denne påstår sig äga. När det, som här kan bli aktuellt, handlar om pengar krävs för identifikation att borgenärens pengar i princip kontinuerligt hålls avskilda från gäldenärens pengar. Detta framgår av lagen (1944:181) om redovisningsmedel (RVL). Där anges att "[v]ad den som mottagit medel för annan, med skyldighet att redovisa för dem, för sådant ändamål har inestående på räkning i bank eller annorledes håller avskilt ska vara förbehållet huvudmannen". Med andra ord är det alltså tre rekvisit som ska vara uppfyllda: borgenärens pengar ska ha 1) mottagits för annan 2) med redovisnings-skyldighet och 3) ha avskilts.

Frågan är då vad som händer om borgenärens och gäldenärens pengar har sammanblandats. RVL uppställer tre situationer där separationsrätt föreligger trots att borgenärens egendom sammanblandats med gäldenärens. En sådan situation är när gäldenären mottagit medlen och avskilt dem utan dröjsmål. Vad som menas med "utan dröjsmål" får avgöras i det enskilda fallet. De perioder som inte ansetts utgöra dröjsmål med avskiljande har inte varit längre än två eller tre dagar (se NJA 1985 s. 836, 1987 s. 18, 1987 s. 517 och 1999 s. 812). En annan situation där separationsrätt föreligger är när medlen finns omedelbart tillgängliga för att avskiljas för ett eller flera bestämda redovisningsmål och dröjsmål med avskiljandet inte föreligger.

Separationsrätt föreligger vidare när visserligen avskiljandet sker för sent men mottagaren samtidigt håller sig solvent och har tillgångar som täcker skulderna.

I NJA 1994 s. 506 uttalade Högsta domstolen att det kan tänkas att det även finns andra situationer än de nu tre nämnda då borgenären kan hävda att pengar som har sammanblandats tillhör denne. Högsta domstolen har emellertid i NJA 2009 s. 500 uttalat att rättsfallet NJA 1994 s. 506 inte ger stöd för en generell princip om samäganderätt vid sammanblandning med en avgränsad del av besittarens egendom.

Sammanfattningsvis innebär det nu sagda att om ett spelföretag går i konkurs och denne från början hållit spelarnas pengar på spelkonton avskilda från sina egna medel kan spelarna hävda att pengarna tillhör dem. I ett sådant fall kan alltså spelarna få ut sina pengar innan medlen i konkursboet fördelas bland övriga borgenärer.

Om spelföretaget däremot innan konkursen sammanblandat spelarnas pengar på spelkonton med sina egna medel, kommer spelarna med framgång kunna hävda att pengarna tillhör dem endast om någon av de tre nämnda situationerna i RVL är vid handen. Om någon av dessa situationer inte föreligger kommer spelarna inte ha separationsrätt. Det innebär att de kommer att få samsas om medlen i konkursboet tillsammans med övriga borgenärer. Spelarnas möjligheter i ett sådant fall att få tillbaka sina pengar kommer som regel att vara små.

17.3.2 Skydd av spelarnas pengar enligt utländska regleringar och nuvarande svenska villkor

Andra europeiska länder som omreglerat sina spelmarknader har i många fall, på olika sätt, valt att införa reglering till skydd för spelarnas pengar vid en eventuell konkurs. I Storbritannien informeras spelarna på Gambling Commissions hemsida om att det inte finns några garantier för att man som spelare kommer att få ut sina pengar vid en aktörs konkurs. Gambling Commissions allmänna bestämmelser Licence conditions and codes of practice (LCCP) innehåller regler om bl.a. skydd för spelarnas pengar. Enligt p. 4.1.1.1 ska alla licenshavare som tillhandahåller onlinespel till brittiska spelkunder säkerställa att spelarnas pengar hålls i separata klientbankkonton eller konton. LCCP ålägger också licenstagarna en informations-

plikt avseende skyddet av spelarnas pengar. I p. 4.2.1.1 sägs att samtliga licenshavare som tillhandahåller spel genom spelkonton tydligt måste ange i sina villkor om pengarna på kontona skyddas vid konkurs. Licenshavare måste i denna information till spelarna ange en särskild skyddsnivå och på vilket sätt detta skydd uppnås. I detta avseende ska licenshavarna utvärdera sig själva i förhållande till nivåerna ”basic”, ”medium” och ”high” beträffande hur skyddade spelarnas pengar är.

I enlighet med dessa krav anger Betsafe att de uppnår skyddsnivån ”basic”, vilket innebär att pengar på spelkonton visserligen separeras från Betsafes medel men att de ingår i verksamhetens egendomsmassa vid händelse av konkurs. Spelarnas pengar är alltså vid en konkurs inte skyddade.⁶ Ladbrokes anger i sina villkor att de ligger i skyddsnivån ”medium”. De håller spelarnas pengar separerade från bolagets egna medel på klientmedelskonton. Spelarnas pengar skulle därför inte ingå i verksamhetens egendomsmassa vid händelse av en konkurs.⁷

Enligt den maltesiska regleringen, när det gäller alla licenshavare som erbjuder spel genom distanskommunikation, måste licenshavarna hålla spelarnas pengar skilda från sina egna på ett kreditinstitut som Malta Gaming Authority godkänt. Kreditinstitutet ska på begäran av Malta Gaming Authority lämna ut all efterfrågad information om spelarnas inestående pengar. Malta Gaming Authority kan kräva att licenshavarna skaffar en bankgaranti genom vilken myndigheten sedan kan skydda spelarnas pengar.⁸

I Danmark finns särskild reglering som gäller onlinekasinon och vadhållning online avseende spelarnas pengar. Pengar på spelkonton ska enligt bestämmelserna hållas avskilda på en bank eller dylikt från licenshavarnas egna medel. Spelarnas pengar ska inte kunna användas som täckning för krav mot licenshavarna och vara säkrade för det fall licenshavarna går i konkurs.

I den svenska lotterilagstiftningen uppställs i dag inga krav på de som tillhandahåller spelverksamhet vad gäller skydd av spelarnas pengar. Flera aktörer har ändå i sina villkor angett att spelarnas pengar utgör redovisningsmedel och att de hålls avskilda. Dessa aktier är

⁶ <https://www.betsafe.com/en/customer-service/terms#Anchor26>, se punkt 26.

⁷ http://helpcentre.ladbrokes.com/app/answers/detail/a_id/283, se punkt 7.8.

⁸ Subsidiary Legislation 438.04 – Remote Gaming Regulations, art. 40.

ATG, Svenska Spel, Folkspel och IOGT-NTO.⁹ Sveriges Bingoförningars Organisation (SBFO) anger i sina villkor att insatta medel på spelkonton hålls avskilda från övriga verksamhetens medel.¹⁰

17.3.3 Avvägning

Om Spelmyndigheten skulle stoppa ett spelföretag eller ge allvarligt upphov till tvivel vad gäller spelföretagets framtid ökar risken för att företaget inte kommer kunna betala kunderna. Om Spelmyndigheten å andra sidan tillåter ett spelföretag att fortsätta ta emot pengar från personer trots att det finns en faktisk risk att företaget inte kommer att kunna betala tillbaka skyddas inte spelarna tillräckligt.

I försök att balansera nämnda faktorer måste samtliga omständigheter i ett ärende beaktas, inklusive den information som ett spelföretag tillhandahåller genom deras externa rådgivare, såsom revisorer och jurister, men även information som hämtas in genom utredning.

17.3.4 Utredningens bedömning

Utredningens förslag i stort syftar till en ny spelreglering där marknaden öppnas upp för alla de aktörer som uppfyller kraven för en spellicens. En trolig effekt av utredningens förslag är att antalet spelföretag, särskilt när det gäller spel över internet, kommer att öka. En ökad konkurrens på marknaden kan i sin tur höja risken för att vissa företag går i konkurs. Utredningen finner mot denna bakgrund att det finns goda skäl att införa bestämmelser till skydd för spelarnas pengar vid händelse av ett spelföretags konkurs.

Med tanke på hur separationsrätten ser ut enligt svensk rätt anser utredningen att det ligger närmast till hands att utforma en bestämmelse i enlighet med hur ovan nämnda aktörer formulerat sina villkor med avseende på skydd av spelarnas pengar. Den danska regleringen på området kan också tjäna som förebild. Utredningen föreslår således att spelföretag som erbjuder kunder i Sverige spel online måste

⁹ Se avseende ATG; Villkor för innehavare av ATG-konto, ATG-kort och därtill kopplade tjänster, p. 2.2.3, avseende Svenska Spel; Villkor för spelkort och spelkonto, p. 4.4, avseende Folkspel; Allmänna villkor för spel och lotterier, p. 4.6 och avseende IOGT-NTO; Villkor för onlinespel, femte stycket.

¹⁰ Se Idrottens Bingos allmänna villkor för Spelsajten, p. 4.

säkerställa att kundernas medel är placerade i ett separat bankkonto eller bankkonton. Dessa medel ska inte kunna användas som täckning för krav mot licenshavarna.

Härutöver ska alla spelföretag som erbjuder spel och förfogar över pengar/kapital som tillhör kunder tydligt ange i villkoren hur kunders pengar/kapital är skyddade om företaget hamnar på ekonomiskt obestånd.

Flera av de större aktörerna som är verksamma på spelmarknaden i dag har redan en typ av villkor som avser att skydda spelarnas pengar i ett sådant fall – utredningens förslag i det här avseendet utgör alltså inte några stora förändringar för dessa verksamheter.

18 Spel – problem och ansvar

18.1 Definition av spelberoende och spelproblem

Det finns flera liknande begrepp som används inom spelberoendeområdet. Begreppen ”spelberoende”, ”spelproblem” och ”spelmissbruk” har något olika betydelser och kan alla vara relevanta att använda, beroende på sammanhang.¹

Begreppet spelproblem betyder problem för en individ eller dennes omgivning som skapas av spel om pengar. Någon allmänt accepterad definition av begreppet finns inte men internationellt sett används ofta följande eller en likartad definition:

Spelproblem karakteriseras av oförmåga att begränsa utgifterna för spel om pengar eller tiden som läggs ner på spel, vilket leder till negativa konsekvenser för spelaren, andra berörda eller för samhället.

Enligt den definitionen ska följande två förhållanden föreligga samtidigt för att en spelare ska ha spelproblem: spelaren har vid upprepade tillfällen bristande kontroll över omfattningen av spelandet, och spelandet ger upphov till påtagliga, negativa konsekvenser.

Folkhälsomyndigheten (FHM) har definierat olika begrepp i deras nya kunskapsstöd. De definierar *spelberoende* som att problemen är så allvarliga att de *kan* vara ett kliniskt beroende. Spelberoende är en specifik diagnos som används i officiell svensk hälso- och sjukvårdsstatistik enligt ICD-10 (International Classification of Diseases – ICD-10-terminen betyder i svensk översättning spelberoende) där spelberoende är en diagnos på impuls kontrollstörning. FHM använder hasardspelsyndrom som en beteckning för den psykiatriska diagnosen för spel om pengar enligt DSM 5 (Diagnostic Statistical Manual of mental disorders – DSM-5-terminen betyder i svensk översättning

¹ Per Binde, Spelberoende och relaterade begrepp: Vad betyder de egentligen?, Lotteriinspektionens skriftserie, 4-2013, s. 19–38.

hasardspelsyndrom). DSM-diagnosen omfattar även substanssyndrom, dvs. beroendeproblematik med alkohol och narkotika.

Begreppet *problemspelande* är när spelandet leder till ekonomiska, sociala eller hälsomässiga skadeverkningar.² Det är ett mått på spelproblem som mäts genom PGSI (Problem Gambling Severity Index).

Begreppet *riskspelare*, riskabelt spelande, omfattar allt från personer som ligger i riskzonen för att utveckla ett spelproblem till personer som har ett spelberoende.

18.2 Omfattningen av spelproblem

Swelogs (Swedish longitudinal gambling study) är en studie som genomförts av Folkhälsomyndigheten.

I studien ingår att beskriva spelandet i Sverige, studera omfattningen på spelproblem och visa förändringar över tid. En internationell grupp spelforskare inom olika områden och med olika inriktningar är knutna till forskningsprogrammet.

Swelogs startade år 2008 med ett nationellt urval på 15 000 slumpmässigt utvalda personer i åldrarna 16–84 år. Drygt 8 000 personer deltog i undersökningen och dessa har sedan kontaktats ytterligare tre gånger. Den fjärde och sista intervjuomgången genomfördes år 2015, då 9 420 personer medverkade.

Enligt Swelogs befolkningsstudie från år 2008 var drygt två procent av den vuxna befolkningen (i åldersgruppen 16–84 år) problemspelare. Omräknat på befolkningens storlek år 2014 motsvarar det cirka 170 000 personer.

Enligt den studie som genomfördes år 2015 uppskattades andelen problemspelare i befolkningen till 1,7 procent, dvs. en minskning jämfört med studien från år 2008. Däremot hade andelen personer med allvarliga spelproblem inte minskat. Antalet personer med allvarliga spelproblem uppskattas till 30 000, vilket är något fler än tidigare (24 000 personer). Minskningen av problemspelandet är tydlig i alla åldersgrupper bland både män och kvinnor med några undantag. Bland kvinnor mellan 45–64 år ökar problemspelandet. När det gäller män var det tidigare gruppen mellan 18–24 år

² Återhämtning från och konsekvenser av problemspelande: En rapport från Swelogs fördjupningsstudie, Folkhälsomyndigheten, 2016.

som hade den största andelen problemspelande. I den gruppen minskar problemspelet nu, medan andelen problemspelande stiger bland männen i gruppen 25–44 år. Studien visade inte att någon specifik spelform ökat bland problemspelande. Bingospel (inte statistiskt säkerställt) och spel på internet hade minskat avseende andelen problemspelare. De spelformer som orsakar störst problem är fortfarande poker, kasinospel och spelautomater.

Andelen minderåriga (16–17-åringar) som spelar om pengar och som har spelproblem har minskat. Minskningen av andelen minderåriga som spelat gäller för alla spelformer utom internetspel. En större andel flickor än pojkar bland 16–17-åringar har spelat på spelautomater (inte statistiskt signifikant). Bland de över 18 år är det en större andel män som spelat på spelautomater. Bland de minderåriga som spelat om pengar på internet sa de flesta (cirka 40 procent) att de angett felaktiga uppgifter vid registrering. En liten del sa sig även använda någon äldre persons personuppgifter för att kunna spela.

Swelogsstudien från år 2015 visar också att andelen som spelat om pengar det senaste året minskat jämfört med för sju år sedan – 58 procent jämfört med 70 procent. Andelen som spelar varje månad har minskat från 44 till 27 procent. Andelen som spelade minskade i alla spelformer utom för bingo där spelet ökade. Förändringarna är likartade för kvinnor och män. Andelen som spelat om pengar via internet har ökat från 9 till 18 procent.

Studien från år 2015 visar även att det finns ett samband mellan spelproblem och psykisk ohälsa. Man ser också fortfarande en tydlig koppling mellan problematisk alkoholkonsumtion och problemspelande.

I Swelogs från år 2008 framkom att endast fem procent av gruppen med allvarliga spelproblem har sökt någon form av hjälp för sina problem. Även internationella studier visar att få söker hjälp – mellan fem och 29 procent.

Enligt en sammanställning av 202 befolkningsstudier i olika länder har i genomsnitt 2,3 procent av befolkningarna spelproblem (spännvidd mellan mindre än en procent och mer än fem procent). Internationellt ligger omfattningen av spelproblem på befolkningsnivå på en relativt stabil nivå över tid eller minskar.

I stora delar av världen är forskning om spel relativt outvecklad. Detta gäller även för Sverige. Forskarna vet exempelvis lite om hur effektiva de olika spelansvarståtgärder som spelbolagen använder sig

av är. Det saknas också internationell forskning om olika reglerings-systems effektivitet när det gäller att minimera spelandets skadeverkningar.³

18.3 Riskfaktorer för spelberoende

Spelproblem finns i hela befolkningen. Men de är vanligast bland redan utsatta grupper, som t.ex. i den grupp som är född utomlands och bland låginkomsttagare.⁴

Unga personer och ensamstående spelar för mindre pengar än andra grupper, men får mer problem. Generellt kan man säga att personer som inte har stabila och trygga levnadsförhållanden löper en större risk att utveckla spelproblem. Det finns ett samband mellan riskabla spelvanor, låg socioekonomisk status, att tillhöra en etnisk minoritet och föräldrarnas spelvanor. Personer med akademisk utbildning har i mindre utsträckning spelproblem än personer med grundskola eller gymnasieskola som högsta utbildningsnivå.

Forskningen visar att personer med spelproblem i större utsträckning konsumerar alkohol, tobak och narkotika och även omvänt att personer som konsumerar alkohol, tobak och narkotika har större risk att ha spelproblem. Det finns även ett samband mellan spelproblem och depression, ångest och självmordstankar.

Det är betydligt vanligare med problemspelande bland män än bland kvinnor. Män har spelproblem i större omfattning än kvinnor vilket är en trolig följd av att män generellt spelar oftare, för högre insatser, på fler spelformer och på mer riskfyllda spelformer än kvinnor. Kvinnor verkar utveckla spelproblem senare i livet. Majoriteten av alla spelare är fortfarande män.⁵

Riskfaktorer för att utveckla spelproblem är i allt väsentligt desamma som för att utveckla alkohol- och drogmisbruk, kriminalitet och psykisk sjukdom. Samsjuklighet är vanliga mellan olika psykosociala problem, problemen är uttryck för samma grundläggande förutsättningar.⁶ Riskfaktorer för spelproblem kan exempelvis vara

³ FAS, Forskning i korthet, Spelberoende, 2013.

⁴ A.a.

⁵ Ds 2015:48, Förebyggande och behandling av spelmissbruk s. 22.

⁶ FAS, Forskning i korthet, Spelberoende, 2013.

alkohol- eller drogproblem, en otrygg uppväxt, impulsivitet, negativa livshändelser och en tidig speldebut.⁷

Inom beroendeforskningen har det länge debatterats huruvida ett beroende i huvudsak uppstår på grund av genetiska riskfaktorer eller sociala faktorer i uppväxtmiljön. Tillgänglig forskning pekar tydligt på att båda har avgörande betydelse för utvecklandet av spelberoende. Sociala och kulturella riskfaktorer tycks främst förklara varför vissa i ungdomsåren utvecklar ett missbruk, medan genetiska riskfaktorer främst förklarar varför människor utvecklar ett beroende i vuxen ålder.

Tillgängligheten till spel har en komplex relation till omfattningen av spelandet och spelproblemen. Ökad tillgänglighet – genom fler spelformer, fler distributionskanaler, fler spelställen och längre öppettider leder i allmänhet till mer spelande och mer spelproblem. Efter hand sker dock anpassningsprocesser och spelproblemen verkar oftast återgå till sin tidigare nivå.

Data från prevalensstudier och statistik över de som söker hjälp för spelproblem visar att vissa spelformer är mer förknippade med spelproblem än andra. Dessa spelformer kan betraktas som riskfyllda eftersom de antingen ökar risken för spelproblem bland dem som börjar delta i dem eller är speciellt attraktiva för personer som redan har spelproblem och därigenom vidmakthåller eller förvärrar deras problem. Riskfyllda spelformer karakteriseras bl.a. av kort tid mellan insats och utfall, möjlighet att spela utan avbrott, ljud- och ljusstimulans vid vinst, och hög upplevd spänning eller avkoppling. Att delta i många olika former av spel är också en riskfaktor. I Sverige är spelautomater, interaktiva internetspel (t.ex. poker, bingo och spelautomater på internet) och kasinospel de spelformer som är starkast förknippade med spelproblem. Longitudinella data visar att de som återfaller i spelproblem oftare spelar på hästar, spelautomater och kasino.⁸

Det finns tre huvudsakliga metoder för att bedöma riskfylldheten hos spelformer: analys av data från befolkningsstudier, statistik över dem som söker hjälp för spelproblem, och riskbedömningsinstrument. Metoderna har alla sina styrkor och svagheter. Det är därför

⁷ Risk- och skyddsfaktorer för problemspelande, Resultat från Swelogs fördjupningsstudie, R 2013:07, Statens folkhälsoinstitut, s. 62–65.

⁸ FAS, Forskning i korthet, Spelberoende, 2013.

rimligt att i regleringssammanhang använda alla metoder för att göra en så bra bedömning som möjligt.⁹

18.4 Särskilt om internetspel

De flesta studier visar att andelen personer med spelproblem är större bland dem som spelar på internet jämfört med dem som spelar i fysiska miljöer.

Internetspel är dock ingen enhetlig kategori av spel. En nyligen publicerad studie visar att andelen personer med spelproblem är högst hos dem som föredrar att spela på internet via mobiltelefon och andra portabla enheter jämfört med dem som spelar via dator.¹⁰

Swelogs visar att andelen problemspelare är högre bland dem som spelar via internet hos bolag som inte har licens i Sverige jämfört med dem som spelar hos bolag som har licens i Sverige.

Spel på internetkasinon är det vanligaste problemet bland dem som ringer till Stödlinjen. Enligt docent Per Binde, forskare inom spel- och socialantropologiområdena, och Jakob Jonsson, leg. psykolog, kan några förklaringar till att spelproblem är vanligare bland internetspelare vara att spel på internet gör att riskfyllda spelformer som spelautomater och kasinospel är lättillgängligt för nästan alla. Ju fler som spelar och ju oftare de spelar, desto fler får någon form av problem. Vidare kan den som skäms för att spela mycket i fysiska miljöer spela mycket på internet utan att någon ser det. De som redan har spelproblem spelar mycket och då är det praktiskt att spela på internet. Det finns mycket reklam för bl.a. nätkasino som erbjuds via internet; reklamen lockar med bonusar och ”gratisspel”. Spelbolag utan licens i Sverige erbjuder spel som inga licensierade bolag erbjuder (kasinospel, spelautomater, etc.) vilket är spelformer som attraherar personer som har spelproblem och/eller har en förhöjd risk för att skapa spelproblem. Vidare pekar Per Binde och Jakob Jonsson på att det kan gå mycket fort att förlora stora summor pengar på interaktiva internetspel. Till exempel att man tycker att man har haft sådan otur med en spelautomat att snart måste vinsten komma; man

⁹ Per Binde, Lotteriinspektionens skriftserie 2-2012.

¹⁰ Gainsbury, S. M., Liu, Y., Russell, A. M. T., & Teichert, T. (2016). Is all Internet gambling equally problematic? Considering the relationship between mode of access and gambling problems. *Computers in Human Behavior*, 55 (Part B, February), 717–728.

klickar på ”max bet” och max antal ”lines” och då försvinner pengarna från spelkontot i rask takt. Pengarna är siffror och spelmarker på en skärm, inte påtagliga sedlar och mynt. Spel via internet och mobiler gör att det kan ligga nära tillhands att ta snabbblån via samma media för att få pengar att spela för eller pengar som man hade behövt till nödvändiga utgifter som man har spelat bort.

En intressant aspekt i sammanhanget är att spelare med problem eller som befinner sig i riskzonen har en tendens att dras till spel som är nya på marknaden. De har ett stort spelintresse och en del av dem har föreställningar om att nyintroducerade spel ska visa sig vara mer vinstgivande än de som redan finns på marknaden, och som de förlorat pengar på och blivit frustrerade över. Detta gör att nyintroducerade spelformer till en början ofta är mer förknippade med spelproblem än vad de är senare, när nyhetsvärdet har gått förlorat. Förändringar på spelmarknaden kan gå fort, vilket innebär att riskbedömning är en färskvara. Nya sätt att få tillgång till spel, t.ex. via internet eller mobiltelefon, kan snabbt rekrytera nya spelare och ändra upplevelsen av spelet till något annat än vad den har varit tidigare. Skraplotter på internet, får t.ex. karaktären av spelautomater snarare än ett lotteri. På motsvarande sätt kan introduktionen av effektiva spelansvarsåtgärder minska risken med en spelform. Ett exempel är den nya typen av spelautomater i Norge, där spelarkort krävs och det bl.a. finns gränser för maximal insats och speltid; samtalen från automatspelare till den nationella stödlinjen har minskat markant sedan de nya automaterna introducerades.

Spelmarknaden kan förstås som ett homeostatiskt system som söker jämvikt vad beträffar utbud, reglering och risknivå. Om en särskilt riskfylld spelform introduceras, märks det efter ett tag en ökning av personer som söker hjälp för spelproblem relaterade till spelformen. Ökningen av spelproblem kan också visa sig i befolkningsstudier. De hjälpsökande tas om hand och en del av dem blir fria från sina problem. Samtidigt uppmärksammas den problematiska spelformen och medvetenheten om dess risker sprids i samhället. Allmänheten blir varse riskerna, många spelare i riskzonen inser att spelet skapar problem för dem och drar ner på spelandet, spelbolag ser över sina spelansvarsåtgärder, och regleringsåtgärder kan sättas in. Effekten blir att de sociala skadeverkningarna av spelformen minskar. En ökning av utbudet av riskfyllda spelformer kan således antas öka omfattningen av spelproblem i samhället,

medan anpassningsprocesser har en återhållande och reducerande effekt. Dessa två krafter – ökad tillgänglighet kontra anpassningsprocesser – skapar det mönster över tid som vi ser gällande spelproblem i Sverige och andra länder. Trots ett ökat utbud och mer spelande på riskfyllda spelformer är omfattningen av spelproblem i Sverige i stort sett oförändrad under perioden 1998 till 2010 med en trolig tillfällig ökning under internetpokerboomen. En meta-studie med 202 prevalensstudier från Amerika, Europa, Asien och Australien visar att det sedan 1990 finns en internationell trend med minskande spelproblem. Riskbedömningar av specifika spelformer bör därför ses i det större sammanhanget av utbud på spelmarknaden och anpassningsprocesser i samhället.¹¹

18.5 Gällande reglering avseende spelansvar

Ett av huvudmålen för den svenska spelregleringen är att den ska vara sund och säker. Därför får tillstånd att anordna ett lotteri enligt 10 § lotterilagen bara ges om det kan antas att verksamheten kan bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Det finns mot bakgrund av detta villkor om spelansvar i de tillstånd som ansvarig tillståndsgivare tilldelat aktörerna på den svenska spelmarknaden.

Regeringen har i AB Trav och Galopps (ATG) och AB Svenska Spels (Svenska Spel) tillstånd angett villkor som innebär att bolagen ska ta ett socialt ansvar för de lotterier som de bedriver. Krav på att bolagen ska ta ett socialt ansvar finns också i den anvisning som staten utfärdat för Svenska Spel och i det avtal som reglerar ATG:s verksamhet.

Lotteriinspektionen anger i sina tillstånd till de ideella föreningarna krav på att de ska ta ett socialt ansvar.

Vidare har Lotteriinspektionen utfärdat föreskrifter om spelkonsekvensanalyser (LIFS 2013:1), detta för att minska risken för att EMV-lotterier (21 a § lotterilagen) ska ge upphov till sociala skadeverkningar. Föreskrifterna innehåller krav på att anordnarna ska lämna en beskrivning och göra en bedömning av sina spelansvarsåtgärder samt redogöra för vilken uppföljning och övervakning som planeras

¹¹ Per Binde, Lotteriinspektionens skriftserie 2-2012.

avseende dessa åtgärder. Analyserna ska även innehålla en sammanfattande bedömning av risken för att lotteriet ger upphov till sociala skadeverkningar, som överdrivet spelande och spelberoende.

Lotteriinspektionen har också tagit fram föreskrifter till skydd för sociala intressen i samband med EMV-lotterier (LIFS 2014:2). Föreskrifterna innehåller bl.a. krav på registrering för deltagande i lotteriet, att anordnaren kontrollerar med en tillförlitlig tredje man att den som vill delta i lotteriet har fyllt 18 år och att en bekräftelse av registreringen skickas till den adress som kontrollen har utvisat. Deltagare i lotteriet ska även kunna stänga av sig från vidare spel och erbjudas möjlighet att begränsa sin speltid samt sina insatser och insättningar till spelkontot.

Vidare har Svenska Spel på eget initiativ infört krav på obligatorisk registrering för all lotteriverksamhet som bolaget erbjuder, förutom för köp av fysiska lotter. Genom registreringen har Svenska Spel möjlighet att ta ansvar för att förhindra osunt spelande och erbjuda stöd för att hantera spelmissbruk.

Spelbranschens Etiska Råd (SPER), består av de reglerade lotteriaktörerna på den svenska marknaden. SPER utvecklade 2013 en branschgemensam standard för spelansvar med principer och riktlinjer som syftar till att stärka spelansvaret i Sverige. Genom standarden vill SPER säkerställa att kundernas och intressenternas förtroende för branschen bevaras samt att aktörerna verkar i enlighet med bästa praxis för spelansvar. SPER:s medlemmar har åtagit sig att göra spelansvar till en integrerad del av sin dagliga verksamhet.

18.5.1 Stödlinjen

Texten nedan i detta avsnitt är hämtad från Stödlinjens årsrapport 2015, med vissa tillägg och ändringar.

Stödlinjen är en verksamhet som finansieras av Folkhälsomyndigheten och är den enda nationella stödinsatsen för personer som spelar om pengar och för deras anhöriga. Stödlinjens huvuduppgift är att ge råd och stöd till personer med spelproblem och deras anhöriga. Stödlinjen har funnits sedan år 1999 och drivs sedan år 2011 av Centrum för psykiatriforskning vid Stockholms läns landsting och Karolinska institutet på uppdrag av Folkhälsomyndigheten.

Det finns i dagsläget ingen publicerad vetenskaplig artikel som behandlar vilka eventuella effekter en hjälplinje för spelproblem har på spelbeteendet och angränsande problem för de som kontaktar en spellinje.

Under år 2015 besvarade Stödlinjen 1 779 telefonsamtal, 597 chatrar och 522 e-brev, från 1 399 spelare, 1 124 anhöriga och 375 övriga (skolor, vårdsektorn, frivilligorganisationer eller andra problemområden).

År 2015 har den tidigare noterade trenden att uppge onlinekasino som sitt huvudsakliga problemspel vidmakthållits. Andelen spelare som i telefonsamtalen uppgett att deras problemspel är onlinekasino ökade till 47 procent, från 43 procent år 2014 och 26 procent år 2013.

Andelen spelare och anhöriga som kontaktat Stödlinjen under år 2015 är relativt lik siffrorna från år 2014 vad gäller telefonsamtal, men andelen chatt ökade med 19 procent och andelen e-brev ökade med 31 procent. Enligt Stödlinjen är det ovisst varför andelen e-kontakter ökat, men en anledning kan vara att Stödlinjens nya hemsida med självhjälpssystem lockat fler att initiera sin kontakt via e-kontakter i stället för att ringa. Eventuellt är den ökande andel onlinespel som uppges som primärt problemspel också en bidragande anledning.

De spelare som ringt eller chattat med Stödlinjen är som tidigare övervägande män, medan andelen kvinnor är högst bland anhöriga.

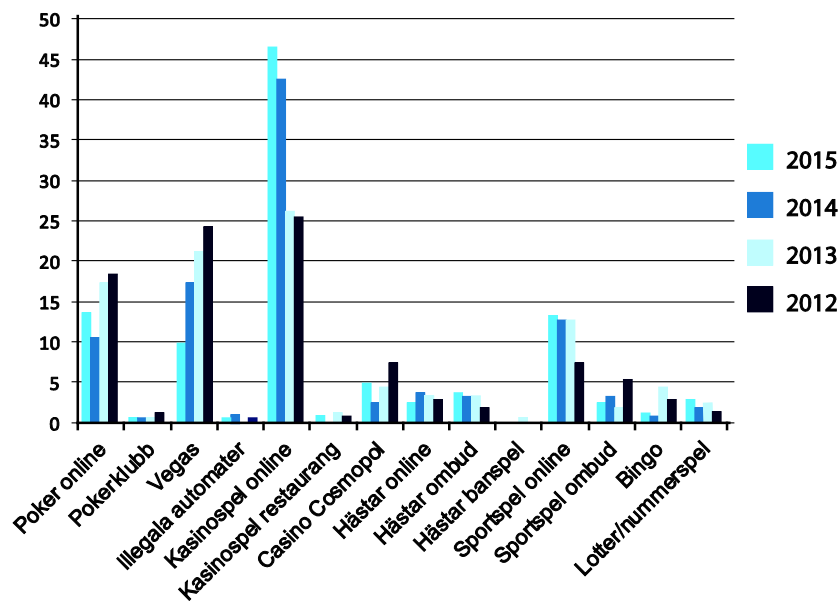
En nyhet för år 2015 är att uppgifter om de personer som registrerat sig som användare i självhjälpssystemet kunnat rapporteras på ett mer detaljerat sätt. Över 1 000 personer har registrerat sig som användare i programmet, som lanserades i början av år 2015. Detta betyder att Stödlinjen har nått ett ännu större antal spelare än de som registreras i telefon-, chatt- och mejlstatistiken. Det är ovisst hur stor andel av de som registrerar sig för självhjälpen också har kontaktat Stödlinjen för personlig rådgivning.

Tabell 18.1 Inkommande samtal åren 2013–2015

	2015	2014	2013
Inkomna samtal (totalt)	8 339	8 504	8 141
Inkomna samtal under öppettid	4 247	5 608	5 981
Besvarade samtal	3 216	3 913	2 776

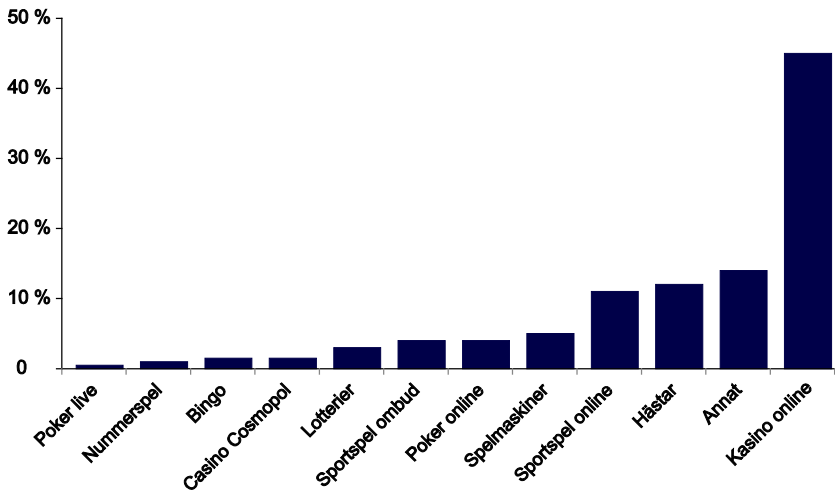
Källa: Stödlinjen

Figur 18.1 Andelen spelare som angett problemspelande per spelform åren 2012-2015 (2015 N=434, 2014 N=563, 2013 N=401 och 2012 N=500)



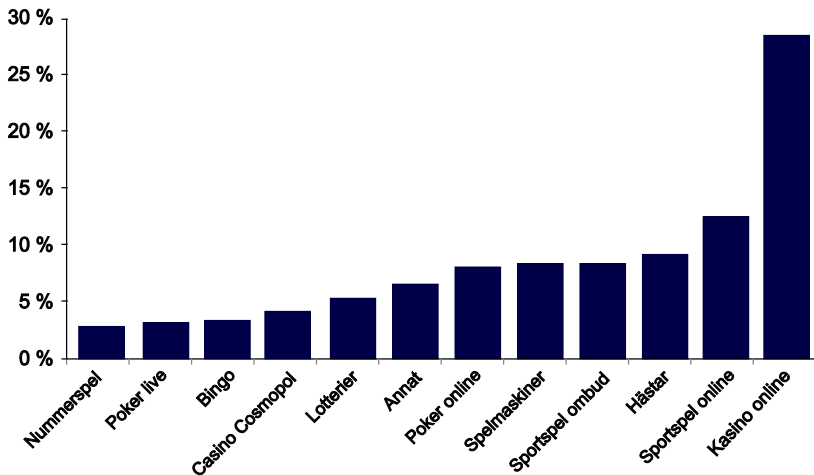
Källa: Stödlinjen. Observera att årtalen på den horisontella axeln har följande ordning 2015, 2014, 2013 och 2012

Figur 18.2 Fördelning av spelformer för spelare (1 360) som spelar endast en spelform



Källa: Stödlinjen

Figur 18.3 Fördelning av spelformer bland spelare. 2 284 spelare har angett att de har spelat cirka 1,8 spelformer per person



Källa: Stödlinjen

18.6 Problemspelande efter en omreglering

Som tidigare nämnts saknas internationell forskning om olika regleringssystemens effektivitet när det gäller att minska spelproblem.

Flera befolkningsstudier på spelområdet som tar upp spelberoendeproblematiken inom EU har gjorts, men viktig information saknas fortfarande i många medlemsstater. Trots dessa studier är det svårt att jämföra länder emellan; undersökningarna omfattar ofta olika åldersgrupper och man använder sig av olika mätmetoder samt av olika definitioner av spelformer, spelbeteende och spelberoende. Rent metodologiskt är det därför inte lätt att dra några bestämda slutsatser av de omregleringar som gjorts på spelmarknader runt om i världen.

Vidare kan konstateras att befolkningsstudier ger en grov uppfattning om spelproblemens omfattning, men deras statistiska felmarginal kan vara sådan att det i normalfallet krävs stora förändringar i spelproblemens omfattning för att de med rimlig säkerhet ska kunna synas när man jämför studier från olika år i samma land.

I Lotteriinspektionens rapport till regeringen år 2014, Redovisning av regeringsuppdrag – Omvärld (14Li124), studerar man vissa länder mer noggrant och analyserar hur olika områden på dessa länders spelmarknader har förändrats före och efter en omreglering av marknaden. Slutsatsen som dras är att det inte är sannolikt att omregleringen i sig skulle ge stora effekter på spelproblemens omfattning. Man måste dessutom ha med i beräkningen att andra faktorer kan göra att spelproblemen ökar eller minskar och de faktorerna måste man isolera och räkna bort för att kunna urskilja just omregleringens effekter. Ett exempel på en sådan faktor är att det finns en internationell nedåtgående trend i omfattningen av spelproblem under de senaste 10–20 åren. Trenden beror bl.a. på att spelansvarsåtgärder blir bättre, riskerna för spelproblem blir mer kända i samhället, befolkningens medelålder ökar (äldre spelar mindre än yngre) och en rad andra omständigheter.

En av rapportens slutsatser är att det inte går att säga mycket om vilken effekt som olika omregleringar har haft på omfattningen av spelproblem bland befolkningen som helhet. Det som ändå lyfts fram gäller Storbritannien där omregleringen av spelmarknaden inte verkar ha orsakat någon mätbar förändring av spelproblemen på befolkningsnivå.

En annan slutsats är att om det ska finnas en möjlighet att utvärdera en omreglerings effekter på problemspelande är det nödvändigt att ha tillgång också till studier som avser tiden före omregleringen.

18.7 Utredningens bedömningar och förslag

18.7.1 Omsorgsplikt

Utredningens förslag: Ett spelföretag har en långgående skyldighet att iaktta försiktighet för att skydda spelarna mot överdrivet spelande och hjälpa spelare att minska sitt spelande när det finns anledning till det (omsorgsplikt). Ett spelföretag ska skriftligen i en handlingsplan redovisa hur denna omsorgsplikt ska genomföras.

Spelföretaget ska säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas, vilket bl.a. omfattar att beakta och aktivt arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande.

Om ett spelföretag är skyldigt att registrera spelare enligt spelagen ska det också följa sådana spelares spelbeteende för att motverka problem med överdrivet spelande.

Ett spelföretag ska även ha rutiner för att upptäcka och motverka förekomsten av gärningar som spelfusk och andra överträdelser av användarvillkoren och spelreglerna. Spelföretaget ska även möjliggöra för spelare att omedelbart kunna rapportera om sådana händelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om undantag från kravet på handlingsplan, spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela sådana föreskrifter.

I princip är varje människa ansvarig för sitt spelande, alkoholdrickande, etc. Problemet i realiteten är dock att för en del personer sätts ansvarskänslan ur spel av beroendemekanismer. Feluppfattningar av olika slag kan förvränga vad som uppfattas som ansvarsfullt; man kan inte bedöma det ordentligt. Således: de som har full förmåga att vara ansvarsfulla ska givetvis vara det, och de som har begränsad

förmåga till ansvarsfullhet ska stödjas och styras i rätt riktning, så gott som det går, av spelansvar i olika former.

De ”passiva” verktygen (se nedan avsnitt 18.6.6) innebär att spelföretagen:

1. på ett fullgott sätt måste informera spelaren om riskerna med spel. Denna information hjälper spelaren att göra ett medvetet val om de vill delta i spel.
2. vidtar nödvändiga åtgärder för att ge spelarna största möjliga insyn i sina egna spelbeteenden. Detta innefattar sådana saker som att skapa en modell för att på olika sätt ”visualisera” spelarens konto samt att följa upp att spelarna sätter sina gränser för tid och insatser. Spelföretagen måste också ge feedback beträffande spelarens spelbeteende.

De proaktiva åtgärderna, som detta avsnitt i huvudsak behandlar (se även avsnitt 18.6.8), innefattar att spelföretaget vidtar åtgärder för att hjälpa en spelare att minska sitt spelande när det finns anledning att göra det. Dessa åtgärder innefattar kontakt med spelaren när satta gränser överskrids, samt att tillämpa restriktioner och tillträdesbegränsningar. För de spelare där ovanstående insatser ger otillräckliga incitament att minska ett negativt spelbeteende bör strategin för förebyggande förstärkas med en möjlighet för en spelare att tillfälligt stänga av sig från deltagande i spel. Detta kan användas för att hålla ett tillräckligt ”avstånd från spelet” för en bestämd period, och därmed hjälpa spelaren att behålla kontrollen över sitt faktiska spelbeteende.

De åtgärder som spelföretagen är skyldiga att vidta beror på de ökade nivåer av intensitet som spelarens beteende uppvisar när det gäller risk för problemspelande (t.ex. en ökad spelfrekvens eller upprepade höjningar av självpåtagna gränser). Genom en sådan modell undviks ingripande gentemot spelare som inte har några problem. Å andra sidan kommer spelare som är i riskzonen för att utveckla problematiska spelbeteenden kunna upptäckas i tid och erbjudas lämpliga alternativ för att få och behålla kontrollen över sitt spelande.

När det gäller förebyggande av missbruk kan tre grupper av spelare urskiljas: nöjesspelare, riskspelare och problemspelare. Nøjesspelare ser spelandet främst som ett spel eller underhållning och deras spe-

lande visar liten eller ingen potential till missbruk. Fokus i förebyggandearbetet för denna grupp ligger på information och förmågan att hålla sina egna gränser. Riskspelare är spelare som visar riskabla spelbeteenden, dvs. några av de egenskaper som hänger samman med spelberoende. För dessa spelare är förebyggande främst inriktat på ingripande av spelföretaget och på att motivera spelare att minska sitt spelande. Slutligen, problemspelare visar problematiska spelbeteenden med hög risk att utveckla spelberoende: en ihållande ökning och oförmåga att motstå frestelsen att spela. För problemspelare är avståndet från spel och vägledning mot behandling av spelproblem i fokus för de förebyggande åtgärderna.

Bortsett från gruppen problemspelare, är riskspelarna en särskilt relevant målgrupp ur ett förebyggandeperspektiv, eftersom denna grupp är i riskzonen för att utveckla allvarigare spelproblem. Samtidigt är denna grupp också intressant för licenshavarna att hålla aktivt engagerade, eftersom dessa spelar för relativt stora summor och har en potential att spela ännu mer. Ett aktivt genomförande av omsorgsplikten innebär att spelföretaget ska övervaka spelbeteenden inom just denna grupp och ingripa vid behov genom minskning av spel eller tillfällig avstängning från spel för att förhindra utvecklingen av problematiskt spelande.

Onlinespel anses av många vara det mest riskfyllda. Å andra sidan erbjuder en reglering av onlinespel särskilt bra möjligheter att upptäcka riskfyllda spelbeteenden på ett tidigt stadium och att ingripa på ett lämpligt sätt vid behov. Vid onlinespel, till skillnad från i den fysiska världen, kan spelarnas beteende och transaktioner övervakas kontinuerligt. Den digitala miljön erbjuder också möjligheten att konfigurera och registrera individualiserade gränser för spel genom att skapa modeller och verktyg såsom självtester och hänvisningar till (anonym) hjälp.

Åtgärder för att främja ett ansvarsfullt spelande bör tillämpas inte bara på ett långt framskridet stadium, när spelproblemen redan har utvecklats. Genom att följa spelarens spelbeteende kan spelföretaget detektera risken för problematiska beteenden på ett tidigt stadium. Spelföretagen kan då använda skräddarsydda insatser för att förhindra ytterligare problematisk utveckling. Detta skulle kunna omfatta meddelanden (under eller efter spel), feedback om en spelares spelbeteende eller personlig kontakt om spelbeteende. Dessa insatser uppmuntrar spelarna att minska sitt spelande. Spelföretaget måste

informera om vilka spelbeteenden m.m. som registreras. Detta görs lämpligen på exempelvis bolagets webbplats.

För att kunna följa att spelföretaget uppfyller sin omsorgsplikt bör spelföretag, förslagvis månadsvis, rapportera följande uppgifter till Spelmyndigheten.

- antal registrerade spelare,
- antal spelare som genomfört köp,
- antal öppnade spelkonton,
- antal spelkonton som avslutats av spelföretaget respektive spelaren,
- antal avstängningar under 24 timmar, viss tid respektive tills vidare,
- antal personer som kontaktat spelföretaget gällande spelproblem,
- antal klagomål,
- antal spelare som satt en spelbegränsning, med undantag för spel där detta är obligatoriskt, i tid respektive pengar,
- antal spelare som har sänkt respektive höjt sin gräns i tid respektive pengar,
- antal spelare som nått sin gräns i tid respektive pengar, och
- antal genomförda självtester.

Avseende punkterna som rör spelare, 1, 2 och 5, bör uppgifterna rapporteras fördelat på kön och ålder med intervallerna 18–24 år, 25–44 år, 45–64 år och >65.

Spelföretagen bör kvartalsvis rapportera följande punkter.

- andel av den totala nettoomsättningen som kommer från 5 procent av de spelare som har den högsta nettoomsättningen,
- nettoomsättningen, i genomsnitt och som median, för spelare enligt föregående punkt,
- antal spelare som har kontaktats vid misstänkt eller identifierat problemspelande,

- antal av de kontaktade spelarna som därefter valt att stänga av sig för spel,
- antal av de kontaktade spelarna som minskade sitt spelande, och hur mycket spelandet minskade i genomsnitt i procent.

Ovan nämnda punkter borde utgöra en god grund för Spelmyndighetens arbete med riskvärdering och kontinuerlig utvärdering av spelen (se avsnitt 18.6.10).

Ett spelföretag ska även ha rutiner för att upptäcka och motverka förekomsten av gärningar som spelfusk och andra överträdelser av användarvillkoren och spelreglerna. Motivet för detta är det samma som anförs i avsnitt 18.6.2, dvs. att ge förutsättningar för att spelen får ett högt konsumentskydd. I detta ligger att spelföretaget även ska möjliggöra för spelare att omedelbart kunna rapportera om sådana händelser.

18.7.2 Kundtjänst

Utredningens förslag: Ett spelföretag ska ha rutiner och bemanning för hantering av klagomål och andra frågor rörande spelet.

Ett av spellagens (2018:000) syften är att spelen får ett högt konsumentskydd. Detta innebär att den information konsumenterna behöver ska vara lättillgänglig och tillförlitlig. Självfallet innefattar detta också att konsumenterna ska kunna framföra klagomål rörande spelen till såväl spelföretagen som tillsynsmyndigheten. Ett spelföretag ska därför se till att man har rutiner och bemanning för denna hantering.

När det gäller krav mot spelföretag rörande ekonomisk ersättning löser Lotteriinspektionen inte i dag sådana tvister. Utredningen föreslår inte heller att Spelmyndigheten ska ha en sådan funktion. Tidigare har en missnöjd spelare som begär ersättning varit hänvisad till allmän domstol. Sedan den 1 januari 2016 prövar dock Allmänna reklamationsnämnden (ARN) tvister rörande spel om pengar under förutsättning att tvisten rör mer än 1 000 kronor (8 § förordningen [2015:739] med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden).

Av 10 § lagen (2015:617) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden framgår att näringsidkare som åtagit sig att lösa tvist med en konsument genom alternativ tvistlösning ska lämna klar, begriplig och lättillgänglig information om den eller de nämnder för alternativ tvistlösning som åtagandet avser. Informationen ska lämnas på näringsidkarens eventuella webbplatser och i eventuella skriftliga avtalsvillkor mellan näringsidkaren och konsumenter. I de fall näringsidkaren inte gjort något sådant åtagande som avses i 10 § föreligger en skyldighet att informera konsumenten om ARN:s webbadress och postadress när tvist föreligger (11 §).

Även om det är fråga om relativt ny lagstiftning och systemet därför ännu inte "satt sig" kom det under år 2016 in 39 sådana ärenden till ARN. Av dessa är 24 avgjorda; 2 ärenden har resulterat i att konsumenten har fått helt eller delvis bifall till sitt yrkande. I 4 ärenden har konsumentens yrkande avslagits och 12 ärenden har blivit avvisade (9 p.g.a. att komplettering inte inkommit, 2 för att yrkandena underskridit värdegränsen och i ett ärende fanns inget avtal). 6 ärenden har avskrivits (4 för att parterna kommit överens och 2 ärenden har återkallats).

18.7.3 Utbildning

Utredningens förslag: Ett spelföretag ska kontinuerligt utbilda ledning och personal, såväl egen som extern, som arbetar med marknadsföring, spelövervakning, försäljning och kundtjänst. Utbildningen ska syfta till att skapa medvetenhet och förståelse för riskerna med spel och vilka faktorer som påverkar spelarens spelbeteende.

De personer hos spelföretaget som har till uppgift att föra direkta samtal med spelare i spelansvarsfrågor ska ha en särskild utbildning för detta, eller jämförbar dokumenterad erfarenhet av sådana samtal.

Spelföretaget ska föra en förteckning över den personal som genomgått utbildning enligt första stycket.

Det ankommer på spelföretaget att besluta om vilken modell för kontakt med spelaren (interventionsteknik) som ska användas i de fall problemspelande identifierats eller misstänks.

Utbildningen ska baseras på aktuell kunskap och forskning samt vara föremål för återkommande uppföljning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vad utbildning enligt ska innehålla, vilka spelformer utbildningskraven ska gälla, när och hur ofta utbildning ska ske samt om undantag från vilka ska utbildas.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör i föreskrifter bestämma vad en utbildning ska innehålla, vilka spelformer utbildningskraven ska gälla, när och hur ofta utbildning ska ske samt om eventuella undantag från vilka som ska utbildas.

En grundläggande förutsättning för att ett spelföretag ska kunna uppfylla sin omsorgsplikt är att dess företrädare och annan personal har kunskap om problemspelande. Ett spelföretag ska därför kontinuerligt utbilda ledning och personal, såväl egen som extern, som arbetar med marknadsföring, spelövervakning, försäljning och kundtjänst. Motsvarande krav föreligger i dag genom Lotteriinspektionens föreskrifter (LIFS 2014:2).

De nämnda personalkategorierna är många, men det är dessa som normalt har den närmare kontakten med kunderna i ett spelföretag. Avsikten är att även säljpersonalen hos extern personal, t.ex. telemarketingföretag som anlitas, ska omfattas av kravet. Utredningen anser dock att det bör vara möjligt att medge undantag från utbildningskravet i de fall det är uppenbart att kravet inte fyller sin funktion.

Utbildningen ska syfta till att hos spelföretaget skapa medvetenhet och förståelse för riskerna med spel och vilka faktorer som påverkar spelarens spelbeteende.

De personer hos spelföretaget som har till uppgift att föra direkta samtal med spelare i spelansvarsfrågor ska ha en särskild utbildning för detta, eller jämförbar dokumenterad erfarenhet av sådana samtal.

I syfte att möjliggöra kontroll av att spelföretaget uppfyller nu aktuellt krav ska spelföretaget föra en förteckning över den personal som genomgått sådan utbildning som avses i detta avsnitt.

Hur spelföretaget på bästa sätt tar kontakt med spelare som uppvisar ett problematiskt spelbeteende är en komplicerad fråga. Det bör därför ankomma på spelföretaget, som bäst känner just sina spelare, att besluta om vilken modell för kontakt (interventions-

teknik) som företaget vill använda i de fall problemspelande identifierats eller misstänks.

Kravet på att det ankommer på spelföretaget att besluta om vilken modell för kontakt (interventionsteknik) som ska användas i de fall problemspelande identifierats eller misstänks är enligt utredningens mening en direkt följd av omsorgsplikten. Tanken är inte att spelföretaget ska ställa några medicinska diagnoser. Men de indikationer som framkommer genom att följa spelarens spelmönster, sedda i ljuset av bl.a. den information om spelarens ekonomiska förhållanden spelföretaget borde ha, måste hanteras av spelföretaget på ett professionellt sätt.

Enligt utredningens förslag ska utbildningen baseras på aktuell kunskap och forskning samt vara föremål för återkommande uppföljning. Med hänsyn till att utredningens förslag till spellag utgör en ramlagstiftning bör det vara möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om vad utbildningen ska innehålla, vilka spelformer utbildningskraven ska gälla, när och hur ofta utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas. Enligt utredningens mening bör sådana föreskrifter meddelas av Spelmyndigheten.

18.7.4 Förtroende

Utredningens förslag: Varje spelföretag ska ha rutiner som anger vilka anställda och uppdragstagare som inte får delta i spelföretagets spel.

Ett spelföretag ska se till att anställda vid ett landbaserat kasino i därför avsedd lokal inte tar emot dricks. Förbudet att ta emot dricks omfattar inte anställda i spelföretagets restaurangverksamhet.

En annan grundläggande förutsättning för att spelföretaget ska kunna uppfylla sin omsorgsplikt är att spelföretaget inte har några oegentliga intressen i sina egna spel. Sådana misstankar från spelarnas sida torde leda till ifrågasättanden av de erbjudna spelens integritet. Utredningen föreslår därför att varje spelföretag ska ha rutiner som anger vilka anställda och uppdragstagare som inte får delta i spelföretagets spel.

För närvarande föreligger ett förbud för Casino Cosmopols personal – med undantag för de som jobbar i restaurangverksamheten – att ta emot dricks. Utredningen ser ingen anledning att ändra på denna ordning.

18.7.5 Åldersgräns

Utredningens förslag: Spel som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder.

Ett spelföretag ska säkerställa att kommersiella meddelanden om spel innehåller tydlig information om lägsta ålder för att få spela.

På platser där spel bedrivs och i samband med kommersiella meddelanden om spel, med undantag för sådana meddelanden i radio, ska spelföretaget säkerställa att kontaktuppgifter anges till en organisation som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem. Kontaktuppgifterna ska vara tydliga och läsbara.

Nu gällande reglering kring åldersgränser för spel och skyldigheten att tydligt ange åldersgränsen för ett spel på platser där försäljning av spelet sker, ska kvarstå.

Vid en internationell jämförelse om åldersgränser som gjordes av Spelutredningen (SOU 2008:124) framkom att det var främst i fråga om lotter och nummerspel som Sverige inte ställde samma krav på åldersgräns som flertalet övriga länder. Merparten av de stater som studerats tillämpade en generell åldersgräns om 18 år (SOU 2008:124 s. 330 f.).

Sedan år 2011 tillämpar de reglerade lotterierna som omfattas av samarbetet i SPER frivilligt en generell 18-årsgräns för alla former av lotterier, oavsett förmedlingsätt.

Även Europeiska kommissionen har i en rekommendation för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster som antogs den 14 juli 2014 understrukit vikten av att underåriga inte ska få spela eller inneha ett spelkonto och att det ska finnas

tydlig information om lägsta ålder för att få spela.¹² Vidare bör enligt rekommendationen speloperatörerna ha rutiner och förfaranden för att säkerställa att underåriga inte kan spela. Som underårig definieras i rekommendationen varje person som enligt tillämplig nationell lagstiftning inte har nått den åldersgräns som gäller för att få delta i onlinespeltjänster.

Av 4 § kasinolagen (1999:355) framgår att den som är under 20 år inte får ges tillträde till ett kasino. I 35 § lotterilagen anges sedan den 1 januari 2017 att den som anordnar lotteri eller dennes ombud, med undantag för lotterier som kräver registrering och inte behöver tillstånd, inte får låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Av andra stycket i nämnda paragraf framgår att åldersgränsen tydligt ska anges på platser där försäljning av spelprodukter sker.

Den nyligen införda generella åldersgränsen m.m. motiveras av regeringen enligt följande (prop. 2016/17:8, s. 25 f.).

Lotterier är en företeelse som kan skapa problem för både den enskilde och det allmänna. Barn och ungdomar utgör en särskilt skyddsvärd grupp. Det får därför betraktas som en självklarhet att barn och ungdomar ska skyddas från lotteriverksamhet. En viktig del i detta skydd är barns och ungdomars tillgänglighet till lotterier, som till stor del avgörs av åldersgränser och hur väl dessa upprätthålls. Mot denna bakgrund instämmer regeringen, i likhet med det stora flertalet av remissinstanserna, i bedömningen i promemorian om att det bör införas en 18-årsgräns i lotterilagen för deltagande även i andra lotterier än de som omfattas av nuvarande lagstiftning. I enlighet med vad anförts i avsnitt 6.2, och då det är angeläget att snarast skydda barn och ungdomar från verksamhet som består av lotterier, anser regeringen, till skillnad från Lotteriinspektionen, BOS, TU och Unibet samt flera av de ideella föreningarna och lotterierna som yttrat sig, inte att förslagen bör överlämnas till Spellicensutredningen eller invänta slutförandet av utredningens uppdrag. Åldersgränsen bör utformas som en lägsta gräns, och inte hindra att en högre gräns uppställs som tillståndsvillkor för spelformer som innebär en särskilt hög risk för spelproblem.

Delta i lotteri

I promemorian har regleringen av åldersgränsen utformats med förebild i den bestämmelse om åldersgräns som för närvarande finns för vissa lotterier i lotterilagen, som anger att den som anordnar lotteri eller är ombud för anordnaren inte ska få låta någon som är under 18 år

¹² Kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar (2014/478/EU).

delta i lotteri. Den nu föreslagna utvidgningen av åldersgränsen syftar således inte till att införa någon ny betydelse av begreppet delta i lotteri än den som gäller enligt gällande regler och praxis. I dag finns inte något förbud för barn och unga att sälja lotter, och den föreslagna utvidgningen av regleringen i lotterilagen är inte avsedd att förändra detta, vilket bl.a. Riksidrottsförbundet och Scouterna, uttryckt oro för. Något liknande förbud finns inte heller på tobaks- och alkoholområdet.

Upplysning om åldersgräns

Tillhandahållande av lotterier sker i stor uträkning via ombud, såväl genom Svenska Spels och ATG:s olika fasta försäljningsställen som genom medlemmar i ideella organisationer. Regeringen delar, liksom remissinstanserna, promemorians bedömning att upprätthållandet av en åldersgräns för lotteri kräver att också försäljningsombuden iakttar denna gräns. Vidare bör åldersgränsen anges på ett tydligt sätt där försäljning av spelprodukter sker, vilket inte någon remissinstans har invänt emot. Om en högre åldersgräns gäller enligt villkoren för det tillstånd som gäller för lotteriet bör i stället denna åldersgräns anges.

Tillsyn

Ansvar för att åldersgränsen enligt förslaget upprätthålls bör, i likhet med vad som gäller i dag, ligga på den som anordnar och tillhandahåller lotterier. Om inte lotterianordnaren har väl fungerande rutiner för att kontrollera att anlitade ombud tillämpar gällande åldersgränser kan detta leda till ingripanden av tillsynsmyndigheten och få betydelse vid prövningen av framtida tillståndsärenden. En långsiktig och väl planerad tillsyn är ett viktigt verktyg för att säkerställa att lotterier anordnas i enlighet med lotterilagens krav. Den tillsyn som Lotteriinspektionen och andra tillsynsmyndigheter inom lotteriområdet för närvarande utför omfattar olika aktiviteter, såsom kontroller på plats där lotterier säljs eller anordnas, för att säkerställa att förutsättningarna för ett meddelat tillstånd kvarstår och att tillståndshavarna följer de lagar, föreskrifter, villkor m.m. som gäller för det aktuella tillståndet. Det finns därför en upparbetad tillsynsverksamhet som bör kunna tillämpas även vid en utvidgad åldersgräns i lotterilagen. Även det förslag till reglering som Lotteriinspektionen har föreslagit skulle ge upphov till problem vid tillsynen, exempelvis vid bedömningen av i vilka fall anordnare och tillhandahållare av lotterier ska försäkra sig om att deltagaren är över 18 år. Frågorna om ålderskravets utformning och hur tillsynen bör bedrivas omfattas vidare av Spellicensutredningens uppdrag. I avvaktan på utredningens betänkande bör enligt regeringen den nuvarande utformningen av ålderskravet behållas.

Undantag från åldersgränsen

Regeringen anser att det för vissa lotterier skulle leda för långt att ha en åldersgräns. Detta gäller s.k. registreringslotterier och sådana lotterier som varken kräver tillstånd eller registrering (se 17, 19–21 och 21 c §§ lotterilagen). De utgörs av lokala lotterier med begränsade insatser och med varuvinster, lotterier av enklare typ, såsom marknads- och tivolinöjen, och s.k. massmedialotterier. Massmedialotterier är lotterier i dags- och veckopress samt i radio och tv där deltagarna ska lösa korsord, rebusar, gåtor och liknande. Även om inte någon åldersgräns gäller för deltagande i dessa typer av lotterier begränsar föräldrabalkens bestämmelser om underårigas rättshandlingsförmåga i viss utsträckning barns och ungdomars möjligheter att delta i lotterier även av detta slag. Regeringen anser inte att det finns behov av att ge Lotteriinspektionen möjlighet att besluta om ytterligare undantag från åldersgränsen.

Utredningen ser ingen anledning att föreslå några ändringar av kasinolagens åldersgräns, de nyligen införda reglerna avseende åldersgränser eller skyldigheten att tydligt ange åldersgränsen för ett spel på platser där försäljning av spelet sker. Däremot bör skyldigheten att tydligt ange åldersgräns utvidgas så att även kommersiella meddelanden ska innehålla sådan information.

Vid denna bedömning framstår det också som självklart att spel inte får tillhandahållas på ett sådant sätt att det inte går att kontrollera spelarens ålder. En regel om att spelföretaget och dess ombud ska se till att en sådan kontroll kan göras införs därför.

Lika självklart är att spelföretaget ska säkerställa att kontaktuppgifter anges till en organisation som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem på platser där spelföretaget erbjuder spel och i samband med kommersiella meddelanden om spelen, med undantag för sådana meddelanden i radio. Kontaktuppgifterna ska vara tydliga och läsbara.

18.7.6 Kreditförbud

Utredningens förslag: Det är inte tillåtet för ett spelföretag att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet. Detsamma gäller för den som är ombud för spelföretaget.

Köp av lotter för viss tid mot faktura ska inte ses som att kredit lämnas.

I lotterilagens 37 § finns ett kreditförbud som innebär förbud för den som anordnar ett lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet. Samma sak gäller för den som är ombud för den som anordnar lotteriet. I förarbetena till lotterilagen anförs att spel och lotterier alltid innebär risker för spelmissbruk och därmed följande sociala skadeverkningar och att det är angeläget att lagstiftningen är utformad på ett sådant sätt att dessa risker minimeras. Att spela på kredit kan i enskilda fall få förödande konsekvenser. Om en deltagare i spel och lotterier erbjuds kredit för insatser i spelet kan denne under spelets gång frestas att spela långt över sin ekonomiska förmåga (prop. 1993/94:182 s. 37). I propositionen uppmärksammades särskilt att det förekom spel och lotterier via 071-linjer och att en del människor i samband med dessa spel ådrog sig stora skulder som senare skulle betalas via telefonräkningen.

Samma skäl för ett kreditförbud gör sig gällande i dag. I spel-lagen ska det därför införas en motsvarande bestämmelse. Det är spelföretaget som har det fulla ansvaret för att kreditförbudet upprätthålls. Ett spelföretag ansvarar således för eventuella s.k. B2B-leverantörer (se avsnitt 16.12). Förbudet ska, liksom tidigare, också omfatta ombud för spelföretaget.

Det kan givetvis finnas en risk för att en spelare skaffar sig krediter på annat håll, t.ex. genom ett s.k. snabb lån. När det gäller sådana krediter ska det framhållas att kreditgivaren alltid har en skyldighet kreditpröva konsumenten enligt 12 § konsumentkreditlagen (2010:1846). Prövningen går ut på att kontrollera att konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden och krediten får endast beviljas om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. Vid en ökning av krediten som är väsentligen ska en ny kreditprövning göras. Näringsidkaren ska, oavsett hur litet lånebelopp det är fråga om, kontrollera att konsumenten har disponibla inkomster som räcker till att täcka kostnaderna för krediten.

Sedan en lagändring år 2014 har Konsumentverket möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av näringsidkare som vid kreditgivning till konsumenter inte gör ordentliga kreditprövningar (52 § konsumentkreditlagen). Bakgrunden till denna möjlighet är att konsumtionskrediter under senare år blivit alltmer lättillgängliga, bl.a. genom

möjlighet till s.k. sms-lån (snabblån). Syftet med den nyinförda bestämmelsen är att stärka konsumentskyddet vid kreditgivning och därigenom minska överskuldssättningen bland konsumenter. Konsumentverket har sedan bestämmelsen infördes i ett antal fall beslutat om sanktionsavgift. I några ärenden som har överklagats har Förvaltningsdomstolen funnit att förutsättningar föreläggat för sanktionsavgift.¹³ Enligt utredningen är den nya lagbestämmelsen som ger möjlighet till beslut om sanktionsavgift vid undermålig kreditprövning ett bra påtryckningsmedel för företag som beviljar krediter att göra en sådan kreditprövning som krävs enligt lag. Det kan i sin tur bl.a. bidra till att personer med spelproblem hindras från att ta snabba lån och spela över sin ekonomiska förmåga.

I januari 2005 infördes ett undantag mot kreditförbudet i lotterilagen. Det innebär att om det finns synnerliga skäl, får Lotteriinspektionen beträffande ett visst lotteri medge undantag från kreditförbudet. Bakgrunden till ändringen var att det visat sig att kreditförbudet kommit att omfatta sätt att sälja lotter som inte existerade vid tiden för införandet av bestämmelsen. Det främsta exemplet var vissa s.k. rikslotterier, dvs. lotterier som anordnas i flera län. Dessa lotterianordnare hade börjat övergå till att anlita ombud, s.k. servicebolag, som skickar lotten med post till lottköparen tillsammans med en faktura. Även om fakturan inte betalas i tid deltar lotterna i dragningen. Den som inte betalar fakturan blir däremot avstängd från möjligheten att framöver köpa lotter på detta sätt.

Regeringen konstaterade att det nu beskrivna exemplet på försäljning och förmedling av lotter innebär att lottköparen får sina lottsedlar innan de betalas. Det rör sig alltså i och för sig om en form av kredit men framstår snarare som ett alternativt betalningssätt än som ett sätt att göra det möjligt för den som inte har råd att ändå spela. Risken för ett upprepat och oplanerat spelande framstod för regeringen som i det närmaste uteslutet. Mot denna bakgrund beslutades det att det ska finnas en möjlighet för lotterianordnaren att tillämpa ett sådant system för försäljningen av lotterna (prop. 2004/05:3 s. 19).

¹³ Se domar från Förvaltningsrätten i Karlstad den 18 januari 2016 i mål nr 23-15, 4894-14 och 4896-14. I mål nr 4894-14 har Kammarrätten i Göteborg i dom den 9 januari 2015 undanröjt förvaltningsrättens beslut. Högsta förvaltningsdomstolen har beslutat att inte meddela prövningstillstånd. De båda andra målen har överklagats och ligger i Högsta förvaltningsdomstolen för eventuellt prövningstillstånd (februari 2017).

Det nu beskrivna exemplet där försäljning och förmedling av lotter innebär att lottköparen får sina lottsedlar innan de betalas är fortfarande en vanlig företeelse.

Betalningsmetoderna har samtidigt utvecklats och det kan knappast vara så, även med hänsyn tagen till vissa kundgrupper, att köp av lotter inte kan ske på annat tillfredsställande sätt. (Svenska Spel säljer för övrigt fysiska Trisslotter online, men kräver förskotts-betalning).

”Synnerliga skäl” har i praktiken samma innebörd som ”i princip aldrig”. Det kan därför ifrågasättas om undantag regelmässigt ska ges på denna grund även om de som får detta undantag befinner sig i en likartad situation.

En reglering bör om möjligt förenas med så få undantag som möjligt. Den snabba tekniska utvecklingen och innovationer när det gäller betaltjänstlösningar riskerar annars medföra att det kommer att sökas många undantag. Gränsdragningarna kan då vara betydligt svårare än i de nu aktuella fallen.

Eftersom köp av lotter för viss tid mot faktura alltjämt är vanligt förekommande bör det införas ett tydligt undantag för just denna form av kreditköp, hellre än att gå omvägen över ”synnerliga skäl”, särskilt som dessa alltid synes föreligga. Utredningen anser inte att detta leder till att regleringen och tillämpningen kan ifrågasättas för att den inte uppfyller kraven på likabehandling.

18.7.7 Information till spelare

Utredningens förslag: Ett spelföretag ska hålla all relevant information om spelet, inklusive spelets vinstmöjligheter och regler, lättillgänglig för spelare och myndigheter. Denna information ska vara på svenska språket.

Regeringen eller den myndighet regeringens bestämmer får meddela föreskrifter om vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela föreskrifter om vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare.

För att säkerställa en sund och säker spelmarknad, där ett stort ansvarstagande är en förutsättning för att få anordna spel bör spelföretag ha ett ansvar att t.ex. informera om hur spelet fungerar och om spelets förutsättningar, ge information om dess risker samt informera om rådgivning när det gäller problemspelande. Denna information ska vara tydlig och tillgänglig för spelaren. Var informationen återfinns måste anpassas till vilket gränssnitt anordnaren använder sig av (landbaserat spel eller onlinespel). Detta informationskrav innebär inte när det gäller onlinespel att all information måste synas på första sidan på anordnarens webbplats. Det är tillräckligt att det finns en tydlig placerad länk som ger spelaren tillgång till den obligatoriska informationen. Exakt vilken information som anordnaren ska tillhandahålla fastställs inte i den nya spellagen utan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om detta. Ett minimikrav på vilken information som ska vara tillgänglig från spelföretaget skulle kunna vara följande:

- Information om de risker som är förknippade med spel och på vilket sätt dessa risker kan förebyggas.
- Information inklusive råd om hur ett ansvarsfullt spelande kan se ut.
- Erbjudande av ett självtest (se avsnitt 18.6.9) för potentiella spelmissbruksproblem.
- Kontaktuppgifter till en organisation, t.ex. Stödlinjen och Spelberoendes Riksförbund, som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem.
- Information om hur man sätter en spelbudget och gränser för speltid samt information om hur man ändrar dessa gränser.
- Information om spelarens ackumulerade förlust (denna dag, denna vecka, detta år).
- Information om vilka olika alternativ det finns avseende självavstängning.
- Information om hur länge spelaren spelat samt hur mycket pengar som finns tillgängligt på spelarens spelkonto. Detta kan med fördel visas i form av en klocka/räknare som är synlig för spe-

laren under hela tiden han eller hon spelar och som visar den ackumulerade speltiden och saldot på spelkontot.

18.7.8 Insatser och vissa gränser

Utredningens förslag: Vid spel ska spelaren aktivt ange och bekräfta sin insats.

Vid onlinespel enligt 4–7 kap. är det obligatoriskt för spelaren att ange hur stora insättningar som kan göras per dag, vecka och månad. Vid spel på värdeautomater enligt 4 kap. 8 och 9 §§ ska i stället en förlustgräns anges.

Vid alla onlinespel och vid spel på värdeautomater enligt 4 kap. 8 och 9 §§ ska spelaren också erbjudas möjligheten att begränsa sin inloggningstid.

Om spelaren vill ändra gjorda begränsningar för insättningar eller förluster ska ändringen gälla omedelbart om ändringen avser sänkning och tidigast efter 24 timmar om ändringen avser höjning. Har gränsen för insättningar eller förluster uppnåtts får nya medel tillföras spelarens konto först efter 24 timmar.

Aktiva val för insats

Det förekommer att spelföretag erbjuder spel där spelaren inte kan påverka den av spelföretaget bestämda insatsen. I vissa fall förstår inte spelaren att han eller hon kan ändra det på förhand satta insatsbeloppet. Detta kan leda till att spelaren satsar mer än denne tänkt sig. Vid spel bör därför spelföretaget se till att spelaren får möjlighet att aktivt ange och bekräfta sin insats.

Insättnings- eller förlustgräns?

I Storbritannien anges i licensensvillkoren att spelarens möjlighet att sätta en gräns ska vara antingen en insättningsgräns eller en förlustgräns. Enligt vad utredningen erfar tillämpar den stora majoriteten av operatörer en insättningsgräns. Hos många operatörer ställs vid registrering därför frågan ”vill du kontrollera dina spelutgifter genom att sätta en insättningsgräns?” eller liknande. Kunden kan

svara ja eller nej. Om kunden säger nej går han eller hon bara vidare. Om de säger ja, kan kunden välja en daglig, veckovis eller månadsvis gräns. Spelföretaget tillhandahåller vissa ”standardvärden”. Kunden kan också välja ”ingen gräns”.

Fördelen med insättningsgränser är att a) kunden har lätt att förstå vad de innebär och b) de är omedelbara, dvs. om spelarens insättningsgräns är t.ex. 500 kronor per månad, spelaren har redan satt in 400 kronor och försöker sätta in ytterligare 200 kronor så slår systemet till och förhindrar detta. Klart är också att om spelaren har satt en insättningsgräns på 500 kronor så kan kunden inte förlora mer. I denna modell finns det dock inget som hindrar att man också förlorar det som man vunnit tidigare.

Många länder, t.ex. Storbritannien, Danmark, Spanien, Italien, Australien, Irland, Bulgarien, Gibraltar och Malta, har krav på insättningsgränser eller ger spelföretagen möjlighet att välja mellan insättnings- och förlustgränser.

Det finns också ett fåtal exempel där lagstiftningen kräver att spelaren erbjuds både insättnings- och förlustgränser. Så är det t.ex. i Tjeckien. Detta är inte helt okomplicerat eftersom det kan vara svårt att definiera förlusten under en viss period.

Fråga blir t.ex. om när förlusten ska ”räknas”. Är det vid tidpunkten för insatsen eller när vadet avgörs/är utkristalliserat. Svaret borde naturligtvis vara när vadet avgörs eftersom kunden inte har förlorat när insatsen betalas. Låt oss anta att en spelare vill satsa 15 kronor på vardera 10 matcher och har en daglig förlustgräns på 100 kronor. I en normal situation skulle spelaren vinna några vad och förlora några. Det är naturligtvis också möjligt att spelaren skulle förlora alla 10 spel och förlora 150 kronor, vilket är över spelarens dagliga förlustgräns. I ett mer extremt exempel, kan samma kund ha vunnit 1 000 kronor på fredagen och beslutar att satsa allt på ett spel på lördagen. Låt oss säga att han förlorar det vadet, så vi har en situation där kunden har satt en daglig förlustgräns på 100 kronor, men har i själva verket förlorat 1 000 kronor den dagen. Knappast något som bidrar till kundnöjdheten utan troligen leder det till klagomål.

Möjligheten för en spelare att sätta en högsta gräns för insättning eller för sina förluster är en typ av finansiell kontroll som är en central beståndsdel när det gäller åtgärder som tar sikte på ett ansvarsfullt spelande. I t.ex. Storbritannien är spelföretagen skyldiga

att tillhandahålla denna möjlighet vid tidpunkten för den ursprungliga registreringen och/eller före den första insättningen. Det är viktigt att denna möjlighet till självkontroll är tillgänglig så tidigt som möjligt och inte enbart utgör en facilitet som kunden ”kan” nå när denne vill. En del spelföretag kombinerar också gränssättningen med årliga påminnelser om alla de kontroller som kunderna kan ställa in. En del inkluderar också länkar till sidor med information om ansvarsfullt spelande i all kundkommunikation.

Utredningen föreslår att det vid onlinespel enligt 4–7 kap. spelagen införs krav på att ska det vara obligatoriskt för spelaren att sätta gränser för hur stora insättningar denne vill göra per dag, per vecka och månad. Spelaren bestämmer själv hur mycket han eller hon sätter in på sitt spelarkonto varje dag/vecka/månad och på så vis minskar spelaren risken för att spela mer än som var tänkt från början. När det däremot gäller värdeautomatspel, där det i dag inte går att göra några insättningar i den mening som avses i fråga om onlinespel, ska det vara obligatoriskt för spelaren att i stället sätta förlustgränser. Skyldigheten att sätta sådana förlustgränser begränsas för närvarande till sådant värdeautomatspel som sker enligt 4 kap. 8 och 9 §§, dvs. i restauranger eller i bingohallar. Detta eftersom ett motsvarande obligatorium för värdeautomater som finns i kasinon i därför avsedd lokal (Casino Cosmopol) kräver omfattande förberedelser och en lång omställningstid.

Tidsgräns

Spelaren ska också ha möjlighet att sätta tidsgränser för sitt spelande. Detta bör ske genom att spelföretaget erbjuder spelaren att begränsa sin inloggningstid. Som spelare kan man på detta sätt få en tidsuppfattning om sitt spelande och den tid man lägger på spel. Även här bestämmer spelaren själv hur mycket tid han eller hon vill lägga ned på sitt spelande och på så vis minskar spelaren risken för att spela mer än som var tänkt från början.

För närvarande föreslås inga generella obligatoriska gränser som gäller för alla spelare. Det är viktigt att spelaren själv nogsamt tänker igenom vilka gränser som han eller hon vill sätta innan deltagande i ett spel. På så vis blir det spelarna som får kontroll över de gränser de själva satt upp.

Bedömning

Vid spel bör spelföretaget se till att spelaren får möjlighet att aktivt ange och bekräfta sin insats.

Den information som spelaren lämnat vid registreringen tillsammans med den information om spelarens spelbeteende som spelföretaget har (bl.a. sätta gränser för budget och tid) gör det möjligt för spelföretaget att varna spelaren när dennes spelande uppvisar ett riskfyllt spelbeteende. Utredningen gör bedömningen att det är mer effektivt, i förebyggande syfte, om spelföretaget varnar en spelare utifrån dennes spelande såsom exempelvis att spelaren ligger väldigt nära sina egna gränser än om spelaren får generella varningar som inte är direkt kopplade till honom eller henne. Spelaren kan mot bakgrund av exempelvis en varning från spelföretaget ändra sin spelbudget. Om spelaren vill ändra budgeten till en lägre summa ska detta träda i kraft omedelbart. Vill spelaren däremot höja sin budget sker detta enligt förslaget med en viss fördröjning – 24 timmar – så spelaren får en möjlighet till eftertanke.

Det är av stor vikt att spelföretaget analyserar information från varje spelare då avvikande mönster i spelbeteendet kan vara tecken på penningtvätt, manipulering eller andra former av brottslighet. Inte minst kan informationen, som nämnts ovan, leda till tidig upptäckt av problemspelande. Om detta är fallet måste åtgärder omedelbart vidtas för att motverka en fortsatt utveckling av ett riskabelt spelbeteende. Indikatorer på riskabla spelbeteenden kan bl.a. vara följande:

- Täta byten av de gränser som spelaren satt.
- Spelaren sätter orimliga gränser för sitt spelande.
- Spelaren har långa, sammanhängande perioder av spel.
- Spelaren lägger mycket pengar på ett spel, särskilt omedelbart efter en förlust.
- Otrevligt beteende gentemot andra spelare eller spelbolagets kundservice.

18.7.9 Aktivt uppsökande och vägledning till hjälp

Utredningens förslag: Ett spelföretag ska på sin webbplats erbjuda ett verktyg (självtest) för att deltagaren ska kunna bedöma sitt spelbeteende. Verktyget ska placeras väl synligt och vara åtkomligt från alla sidor på webbplatsen där kunden kan spela och sidor där det finns uppgifter om kundkontot och spelansvar.

Spelföretaget ska ha tillgänglig information om vilken hjälp och vilket stöd som finns att tillgå när det gäller spelproblem och hur man kommer i kontakt med denna hjälp.

Utredningens bedömning: Som ett led i omsorgsplikten bör ett spelföretag som bedömer att en spelares spel är riskfyllt, t.ex. genom att spelaren vid flera tillfällen höjt sina egna satta gränser, aktivt varna spelaren om detta och ge denna möjlighet att välja om han eller hon vill fortsätta att spela eller inte. Hur detta ska ske i detalj ska spelföretaget skriftligen redovisa i sin handlingsplan.

Ett spelföretag bör aktivt söka upp de spelare vars spelbeteende bedöms vara riskfyllt. När det gäller onlinespel kan detta ske genom exempelvis ett pop-up meddelande eller en chatt online. Spelare som närmar sig sina egna satta gränser bör särskilt övervakas av spelföretaget. Spelföretaget ska också informera denna typ av spelare om deras spelbeteende och utvecklingen av detta beteende. Vidare ska spelaren informeras om farorna med problemspel. All denna information ska ske genom en individuell kontakt (chatt eller liknande). Spelföretaget ska också informera spelaren om vilken hjälp som finns att tillgå som exempelvis hjälporganisationer mot problemspelande. Spelaren ska också få information om möjligheten att tillfälligt stänga av sig från sitt spelande eller att ändra sina egna satta gränser. Dessa åtgärder syftar till att förhindra nöjesspelare från att utveckla ett problemspelande. Med dessa åtgärder underlättar spelföretaget för spelaren att reflektera över sitt eget spelande.

Ett spelföretag som upptäcker riskfyllt spelande hos en spelare bör hjälpa till att skydda spelaren från sig själv. En sådan spelare bör uppmuntras till att frivilligt utesluta sig från spelande hos detta spelföretag under en viss period alternativt utesluta sig själv från

spelande hos alla spelanordnare (beträffande självavstängningsregistret, se kapitel 19) under en period.

Spelföretaget ska ha information tillgänglig om vilken hjälp som finns att tillgå och hur man kommer i kontakt med denna hjälp. På detta sätt kan spelaren själv aktivt söka hjälp vid behov. Om spelföretaget upptäcker att en spelare är i behov av hjälp p.g.a. ett riskfyllt spelbeteende bör spelaren bli hänvisad till tillgänglig hjälp såsom, Stödlinjen, Spelberoendes Riksförbund etc. För spelare som uppvisar ett riskfyllt spelande förväntas spelföretaget vara proaktivt genom exempelvis individuell rådgivning.

Självtest

En vedertagen metod för att ge spelaren en möjlighet att analysera sitt spelande är att erbjuda spelaren att göra ett självtest av sitt spelbeteende. Kravet på spelföretagen att erbjuda någon form av självtest återfinns även i Europeiska kommissionens rekommendationer om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespel. Lotteriinspektionen har sedan år 2014 i föreskrifter ställt krav på att de aktörer som erbjuder spel över internet ska erbjuda sina kunder att göra ett självtest. Under år 2015 genomförde Lotteriinspektionen en enkätundersökning där de tillståndshavare som berördes av myndighetens föreskrifter fick svara på frågor om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av föreskrifterna. Resultatet visade att tillståndshavarna vidtog åtgärder för att uppfylla krav som ställdes i föreskrifterna och att de hade kommit relativt långt i sin implementering. Tillsynen baserades på valda delar av föreskriften för att bl.a. utreda i vilken omfattning kunderna använde sig av de spelansvarsåtgärder som erbjöds. Resultatet visade att spelansvarsverktygen används av en liten andel av spelarna. Knappt två procent använde sig av möjligheten att sätta spelgränser hos de bolag där detta var valfritt. Av de spelare som stängde av sig för spel hade drygt 90 procent inte använt sig av möjligheten att sätta en spelgräns. Självtesten som är ett verktyg för spelarna att bedöma sitt spelande användes i en mycket liten utsträckning, knappt en procent.

En bidragande orsak till att så liten andel använt de olika spelansvarsverktygen är enligt Lotteriinspektionen att dessa verktyg ges en mycket undanskymd placering på anordnarnas webbplatser.

Utredningen föreslår därför att det redan av lagtexten ska framgå att självtestet ska placeras väl synligt och vara åtkomligt från alla sidor på spelföretagets webbplats där kunden kan spela och sidor där det finns uppgifter om kundkontot och spelansvar.

18.7.10 Riskvärdering och kontinuerlig utvärdering av olika spel

Utredningens bedömning: Det bör inom Spelmyndigheten finnas en utvärderingsgrupp som bedömer risken för sociala skadeverkningar när det sker förändringar i spelutbudet och som också övervakar och utvärderar spelutbudet mer i detalj för att identifiera den skada som olika spelformer orsakar.

Lagregler om detta behövs inte.

Nuvarande arbetsmetod

Enligt Lotteriinspektionens regleringsbrev ska myndigheten koncentrera sitt arbete till de sektorer på marknaden där risken för kriminalitet och sociala skadeverkningar bedöms vara störst. När det gäller området för sociala skadeverkningar arbetar myndigheten sedan ett antal år tillbaka strategiskt och operativt för att dessa frågor ska präglade alla delar av myndighetens arbete.

Arbetet mot sociala skadeverkningar bedrivs i Lotteriinspektionens grupp för Sociala skyddshänsyn och riskminimering (SKRIM). Gruppen ska analysera vilka risker det finns med befintliga och nya spel. Är spelen i sig utformade på så sätt att spelarna riskerar att spela för mycket och utveckla ett beroende? Målet är att kunskapen kring hur olika spel påverkar spelarna ska användas vid tillståndsgivningen och i myndighetens tillsyn av spel och lotterier. I dessa frågor har myndigheten även arbetat med en referensgrupp som bl.a. bestod av forskare och psykologer. Myndigheten har också kontakt med olika aktörer inom spelbranschen samt andra grupper som berörs av dessa frågor för att på så sätt ta in ytterligare information och se vad myndigheten kan lära sig i dessa frågor. Lotteriinspektionen har vidare haft kontakt med olika utländska tillsynsmyndigheter för att se hur de arbetar med nu aktuella frågor.

Utredningens bedömning

Det arbete som påbörjats av Lotteriinspektionen bör fortsätta inom Spelmyndigheten och bör även fortsättningsvis bygga på riskvärdering och kontinuerlig utvärdering av spelen. Detta arbete bör innefatta

1. mätning av spelets karaktär,
2. utvärdering av särskilda egenskaper i spelet,
3. komparativ analys av speldata från liknande spel, och
4. data från befolkningsstudier, data från stödlinjer, forskningsstudier och liknande.

Mätning av spelets karaktär

Mätning av spelets karaktär kan ske t.ex. genom att mäta hur ofta man kan spela (tid mellan insats och utfall), hur ofta man vinner (vinstfrekvens i procent), insatsernas storlek och vinståterbetalningsprocent. Det kan här vara intressant att titta på genomsnittlig vinst per minut, timme eller dag. Även genomsnittlig vinst per spel kan vara av intresse.

Utvärdering av särskilda egenskaper i spelet

Utvärdering av särskilda egenskaper i spelet bör göras i fråga om svårsmätbara egenskaper hos spelet, t.ex. hur attraktivt det är (tillgänglighet och visuellt), bonusspelens funktion och vinstnivåer.

Komparativ analys av speldata från liknande spel

Mot bakgrund av utredningens förslag om att spelföretagen ska följa spelarnas spelbeteende kommer det att finnas stora mängder data om både spelbeteende och spelen i sig. Det borde ur riskvärderings-synpunkt vara intressant för Spelmyndigheten att kunna jämföra olika spel och analysera hur stor del av spelföretagets förtjänst som kommer från respektive spel. Det bör även vara intressant att se hur spelarna fördelar sig mellan, traditionellt sett, spel med låg risk (t.ex.

traditionellt lotteri) och de med hög risk (t.ex. värdeautomatspel som anordnas online).

Data från befolkningsstudier, data från stömlinjer, forskningsstudier och dylikt

Genom att kombinera relevant data från spelföretagen med data från befolkningsstudier, data från stömlinjer, forskningsdata och andra som arbetar med problemspelande bör Spelmyndigheten kunna få en så komplett bas som möjligt för att kunna utvärdera de olika spelens risker för sociala skadeverkningar.

Eftersom inget spel kan anses som riskfritt ur ett problemspelsperspektiv finns det ett värde i att anpassa de krav som ställs på aktörerna i förhållande till spelets risknivå. Att gradera spel utifrån risk är en komplicerad bedömning. Även om man skulle använda sig av den metod som föreslås återstår viktiga frågor, t.ex. saknas i dag systematisk insamling av statistik från stömlinjer och andra som arbetar med problemspelande. Det är även svårt att jämföra resultaten från olika akademiska studier då spelformerna ofta kategoriseras olika. Att avgöra hur tungt de olika parametrarna ska väga är också en svår fråga. Förhoppningsvis kan en del av nämnda frågor få sitt svar när föreslagna regelverk trätt i kraft. Spelmyndighetens arbete med riskvärdering och kontinuerlig utvärdering av spelen – tillsammans med Folkhälsomyndighetens arbete på spelområdet – bör leda till goda förutsättningar för att bl.a. hålla regeringen informerad om riskerna med befintliga och nya spelformer, men också för att Spelmyndigheten själv ska kunna vidta relevanta åtgärder gällande spel som visar sig vara mer riskabla än önskvärt.

19 Själavstängning i olika former

19.1 Utredningsdirektiven

En grundläggande utgångspunkt för en ny spelreglering är att de negativa konsekvenserna av spelet ska begränsas. För att motverka att problemspelande uppstår finns behov av att närmare överväga vilka preventiva spelansvarsåtgärder som behöver vidtas och om spel över internet kräver särskilda åtgärder.

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren mot denna bakgrund lämna förslag till reglering avseende åtgärder mot problemspelande, innefattande de regler som behövs för att den självavstängningsfunktion som för närvarande tas fram av Lotteriinspektionen ska kunna användas inom ramen för ett licenssystem. I detta kapitel behandlas olika åtgärder beträffande självavstängning.

19.2 Själavstängning i allmänhet

Cirka 70 procent av Sveriges befolkning har spelat om pengar under år 2015. För en del utvecklas spelet till ett problem och olika åtgärder måste utvecklas för att motverka detta. Själavstängning är allmänt accepterat som en viktig spelansvarsåtgärd. Det är inte bara viktigt för de som har ett problem med sitt spel utan även för personer som vill använda ett verktyg för att bättre hantera sitt spel alternativt helt avstå från spel. En grundförutsättning för att man ska kunna stänga av sig från spel är att spelet är registrerat. Detta är ett förhållande som blir ett faktum för de flesta spel på spelmarknaden genom ikraftträdandet av det fjärde penningtvättsdirektivet. Direktivets reglering omfattar i princip hela spelmarknaden.

19.3 De enskilda spelföretagens avstängningar

Utredningens förslag: Spelföretag med licens enligt 4–7 kap. spellagen ska se till att registrerade deltagare i spel har möjlighet att stänga av sig från spel under viss tid, eller tills vidare. Avstängning tills vidare får hävas först efter tolv månader.

Spelföretag som tillhandahåller eller anordnar kasinospel online, bingo online och spel på datorsimulerade automater online ska på sin webbplats även erbjuda spelaren en möjlighet att göra en omedelbar avstängning som är gällande i 24 timmar (panikknapp). Denna panikknapp ska placeras väl synlig och vara åtkomlig från alla sidor på webbplatsen där kunden kan spela och på sidor där det finns uppgifter om kundkonto och spelansvar enligt 15 kap. 7 § 2 st.

19.3.1 EU-kommissionens rekommendation

Av kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar (2014/478/EU) framgår bl.a. följande. Medlemsstaterna bör se till att aktörernas spelwebbplatser är så utformade att en spelare när som helst har möjlighet att aktivera en time-out eller egenavstängning, antingen från en viss onlinespeltjänst eller från alla typer av onlinespeltjänster (punkt 32).

19.3.2 Nuvarande svensk reglering

Enligt gällande svensk reglering åligger det den som har tillstånd att anordna s.k. EMV-lotteri (i praktiken främst spel via internet) att erbjuda sina kunder möjligheter att kunna stänga av sig från spel i viss tid eller tills vidare, se 8 § Lotteriinspektionens föreskrifter (LIFS 2014:2) till skydd för sociala intressen avseende sådana lotterier som avses i 21 a § lotterilagen (1994:1000).

I övrigt finns det inga ytterligare regler om självavstängning, panikknappar eller liknande.

19.3.3 Utredningens bedömning

Som anförts inledningsvis är själavstängning allmänt accepterat som en viktig spelansvarsåtgärd. Spelföretagen bör vidta åtgärder för att hjälpa en spelare att minska sitt spelande när det finns anledning att göra det. Dessa åtgärder innefattar kontakt med spelaren när satta gränser överskrids, samt att tillämpa restriktioner och tillträdesbegränsningar. För de spelare där ovanstående insatser ger otillräckliga incitament att minska ett negativt spelbeteende bör strategin för förebyggande förstärkas med en möjlighet för en spelare att stänga av sig från deltagande i spel. Detta kan användas för att hålla ett tillräckligt ”avstånd från spelet” för en bestämd period, och därmed hjälpa spelaren att behålla kontrollen över sitt faktiska spelbeteende.

De åtgärder som spelföretagen är skyldiga att vidta beror på de ökade nivåer av intensitet som spelarens beteende uppvisar när det gäller risk för problemspelande (t.ex. en ökad spelfrekvens eller upprepade höjningar av självpåtagna gränser).

Mot denna bakgrund bör spelföretagen vara skyldiga att se till att registrerade spelare har en möjlighet att stänga av sig från spel under viss tid eller tills vidare. Detta gäller spelföretag med licens enligt 4–7 kap. spellagen för sådant spel som kräver registrering.

Kasinospel online, bingo online och spel på datorsimulerade automater online är snabba spel. För dessa spel bör spelföretagen därför också på sin webbplats erbjuda spelaren en möjlighet att göra en omedelbar avstängning som är gällande i 24 timmar. Denna panikknapp ska placeras väl synlig och vara åtkomlig från alla sidor på webbplatsen där kunden kan spela och på sidor där det finns uppgifter om kundkonto och spelansvar enligt 15 kap. 7 § andra stycket spellagen.

19.4 Nationell själavstängning

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska föra ett register över spelare som tillfälligt eller permanent vill stänga av sig för spel hos alla spelföretag. En spelare kan bli uppförd i registret på Spelmyndighetens webbplats. Spelaren ska lämna sitt uttryckliga samtycke till att bli registrerad.

Möjligheten till avstängning är obligatorisk för alla spel som kräver att spelaren är registrerad. Uppgifterna i registret ska omfattas av sekretess.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om självavstängningsregistret.

Utredningens bedömning: Regeringen bör meddela föreskrifter om självavstängningsregistret.

19.4.1 EU-kommissionens rekommendation

Av kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar (2014/478/EU) framgår bl.a. följande. Medlemsstaterna bör verka för att det inrättas ett nationellt register över egenavstängda spelare (punkt 37) och, i de fall ett sådant register inrättats, bör medlemsstaterna se till att spelaktörerna lätt kan få tillgång till dessa nationella register över egenavstängda spelare och se till att spelaktörerna regelbundet konsulterar dessa register så att de kan hindra egenavstängda spelare från att fortsätta spela (punkt 38).

Lotteriinspektionens Spelpaus syftade bl.a. till att uppfylla kommissionens rekommendation i denna del (se avsnitt 19.4.3).

19.4.2 Erfarenheter från vissa andra länder

Utredningen har närmare studerat fyra länders nationella självavstängningssystem ellerförslag till självavstängningssystem.

Danmark

Danmark har sedan år 2012 självavstängningssystemet ROFUS. ROFUS är ett register över alla spelare i Danmark som frivilligt har valt att stänga av sig från att spela onlinespel hos licenshavare i Danmark. Registret administreras av den danska spelmyndigheten, Spillemyndigheden, som är ansvarig för registret. För att registrera sig kan spelaren antingen kontakta spelmyndigheten online i inloggat

läge eller manuellt fylla i en blankett som skickas till myndigheten. Spelaren kan välja att stänga av sig tillfälligt i 1, 3 eller 6 månader eller permanent. ROFUS regleras i föreskrifter uppsatta av spelmyndigheten.

I början av september 2016 var cirka 7 700 personer registrerade i ROFUS. Cirka 70 procent har stängt av sig permanent, medan övriga har stängt av sig tillfälligt för en tid av 1–6 månader.

I det danska systemet finns inga möjligheter till tredjepartsanmälan och/eller tvångsavstängning.

Belgien

Ett annat europeiskt land som sedan drygt tolv år tillbaka har ett system som hanterar frivillig avstängning, avstängning efter myndighetsbeslut samt avstängning efter anmälan av anhörig m.m., är Belgien.

Sedan år 2004 har Belgien ett register över spelare som är avstängda enligt lag (t.ex. domare och poliser), efter domstolsbeslut eller frivilligt, Excluded Persons Information System (EPIS). EPIS är ett elektroniskt system som innehåller alla uteslutna spelare. När man vill registrera sig för att besöka ett kasino eller spelmaskinsarkad, eller onlinespel är det i Belgien ett obligatoriskt krav på att registrera efternamn, förnamn och födelsedatum på spelaren. Detta kontrolleras sedan i EPIS för att se om spelaren kan komma in/registreras. Det är möjligt för anhöriga att anmäla en anhörig till den belgiska tillsynsmyndigheten som efter utredning kan lägga in den anhörige i EPIS. Samma möjlighet har den som är ansvarig för annan, jfr förvaltare. I Belgien anses EPIS vara ett mycket kraftfullt instrument i kampen mot problemspelande.

Nederländerna

I Nederländerna, som för närvarande håller på att ta fram en ny spelreglering, diskuteras också förutsättningarna för ett framtida självavstängningsregister. Av det nuvarande förslaget framgår att grundprincipen för registrering i registret är att det sker frivilligt på spelarens eget initiativ. Det föreslås dock finnas en möjlighet att ofrivilligt registrera spelare i registret. I de fall en tillståndshavare misstänker att en spelare spelar oansvarigt, och där tillståndshavaren har skäl att

misstänka att spelaren kan skada sig själv och sina familjemedlemmar med sitt spelbeteende, måste tillståndshavaren informera spelmyndigheten om detta. Spelmyndigheten föreslås ges möjlighet att besluta om den aktuella spelaren ska ingå i det centrala registret. Ett beslut att ofrivilligt utesluta en spelare ska omfattas av rätten att göra invändningar samt kunna överklagas. Även en tredje part t.ex. en spelares make/maka ska kunna lämna en motiverad begäran om ofrivillig avstängning av spelare till spelmyndigheten. Spelmyndigheten ska inleda en utredning med anledning av begäran och om det föreligger tillräckliga skäl för avstängning måste spelmyndigheten uppmana spelaren att komma in med synpunkter på en ofrivillig avstängning. Spelaren ska ha rätt att anlita ett juridiskt ombud. Självavstängningsregistret föreslås hanteras av spelmyndigheten.

Storbritannien

Gambling Commission i Storbritannien har arbetat med ett självavstängningssystem sedan år 2014. I maj 2015 offentliggjorde myndigheten ett dokument där syftet med självavstängningssystemet framgår och påbörjade en offentlig upphandling av tekniska tjänster för ett sådant system.

I februari 2016 drog myndigheten slutsatsen att den inte var en lämplig organisation att driva och hantera självavstängningssystem och gav branschorganisationen Remote Gambling Association (RGA) i uppdrag att upprätta och driva systemet, National Online Self Exclusion Scheme (NOSES).

I augusti 2016 gav RGA revisionsfirman KPMG i uppdrag att leda en undersökande studie. Förhoppningen är att NOSES ska kunna levereras i slutet av 2017.

De exakta villkoren för NOSES har ännu inte fastställts, men har i nuläget följande beståndsdelar:

- Systemet ska möjliggöra för onlinespelare hos spelföretag med licens för onlinespel hos Gambling Commission att själv utesluta sig hos alla sådana spelföretag via ett enda gränssnitt (en central webbplats som stöds av ett databassystem).
- Webbplatsen kommer att innehålla information och råd om ansvarsfullt spelande och vart spelaren kan vända sig om man vill få ytterligare råd och stöd.

- Befintliga kunder kommer fortfarande att ha möjlighet att stänga av sig hos enskilda spelföretag i stället för att välja den nationella självavstängningen.
- Operatörerna ska på sina webbplatser hänvisa till NOSES, men tanken är inte att kunderna ska kunna utesluta sig själva på spelföretagens webbplatser.

19.4.3 Projekt Spelpaus

Lotteriinspektionen har tidigare vidtagit förberedelser för att ta fram ett register för dem som vill stänga av sig från allt registrerat spel som getts tillstånd i Sverige. Registret, med arbetsnamnet Spelpaus, var tänkt att bygga på en frivillig överenskommelse mellan Lotteriinspektionen och de spelanordnare som har tillstånd i Sverige. Överenskommelsen skulle innebära att spelanordnarna åtar sig att inte erbjuda spel till de som anmält sig i registret. Tanken var att spelanordnarna skulle ”hämta” uppgifter ur registret två gånger per dygn. Enligt planerna skulle registret vara i drift under första kvartalet 2017.

Eftersom Lotteriinspektionen inte fick något svar på sin hemställan till regeringen avseende bl.a. sekretesskydd avbröt Lotteriinspektionen den påbörjande upphandlingen av systemet.

På Spelpaus hemsida var det tänkt att spelare skulle kunna stänga av sig från spel i 1, 3, 6 månader eller tills vidare. Vid avstängningen skulle spelaren aktivt ge sitt samtycke till att Lotteriinspektionen fick hålla och delge dennes uppgifter till andra spelföretag. Bekräftelse om avstängning och av villkor skulle alltid ske via e-legitimation. Uppsägning av en självavstängning skulle inte kunna ske under aktuell avstängningsperiod. Undantaget var den självavstängningsperiod som gällde tills vidare, som skulle kunna sägas upp tidigast efter ett år. Uppsägning av tillsvidareavstängning skulle genom e-legitimering via Spelpaus webbplats. Ingen manuell uppsägning skulle kunna ske tillåtas. Spelaren måste sedan alltid vända sig till spelaktören för att öppna sitt spelkonto igen.

19.4.4 Utredningens bedömning

Utredningen har valt att hålla fast vid den modell för självavstängning som utarbetats av Lotteriinspektionen. Den är dessutom förankrad hos de nuvarande tillståndshavarna i Sverige.

Således ska spelare kunna stänga av sig från spel tillfälligt eller tillsvidare hos alla spelföretag som har licens enligt spellagen (antalet alternativ för tillfällig avstängning bör fastställas av Spelmyndigheten). Undantag bör emellertid göras för landbaserade lotterier och landbaserad bingo som inte har något registreringskrav. Däremot finns det inget som hindrar att de spelföretag som har licens för dessa spelformer och där spelföretaget kräver registrering ansluter sig till systemet på frivillig väg.

Anmälan sker via Spelmyndighetens webbplats och verifiering ska alltid ske med hjälp av e-legitimation. Det ska över tid finnas tillgång till de vedertagna system för e-legitimationslösningar som finns i Sverige, t.ex. BankID, mobilt BankID samt e-legitimation.

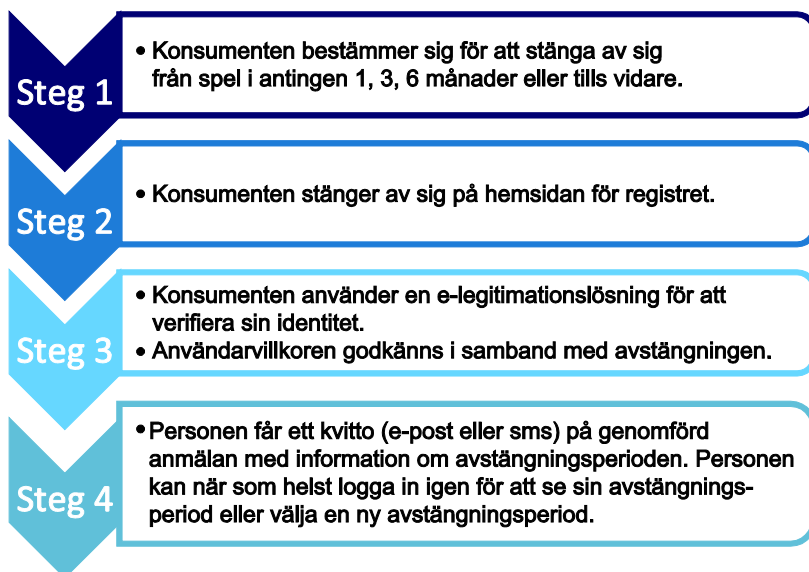
Inga manuella anmälningar kommer att erbjudas.

Spelare ska vid avstängning aktivt bekräfta att Spelmyndigheten får registerhålla och delge dennes uppgifter till andra spelföretag.

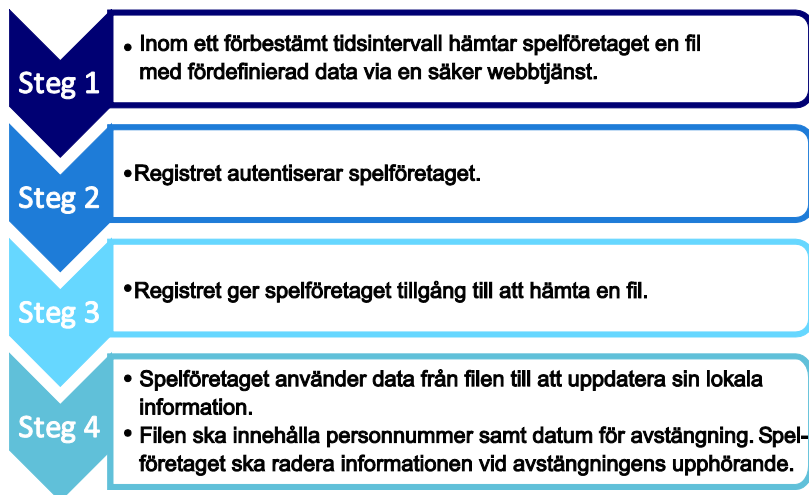
Uppsägning av en självavstängning kan inte ske under aktuell avstängningsperiod. Undantag införs för den period som gäller tillsvidare och som kan sägas upp tidigast efter 1 år. Uppsägning av tillsvidareavstängning ska ske genom e-legitimering via den hemsida som kopplas till funktionen. Ingen manuell uppsägning ska tillåtas. Spelaren måste sedan alltid vända sig till spelaktören för att öppna kontot igen.

Sammanfattningsvis innebär detta att självavstängningssystemets processer kommer att se ut på följande sätt.

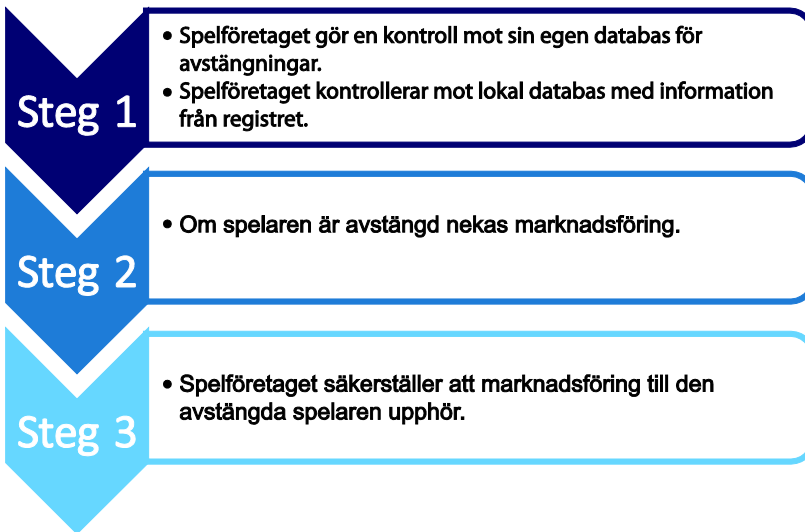
Figur 19.1 Process för att anmäla självavstängning



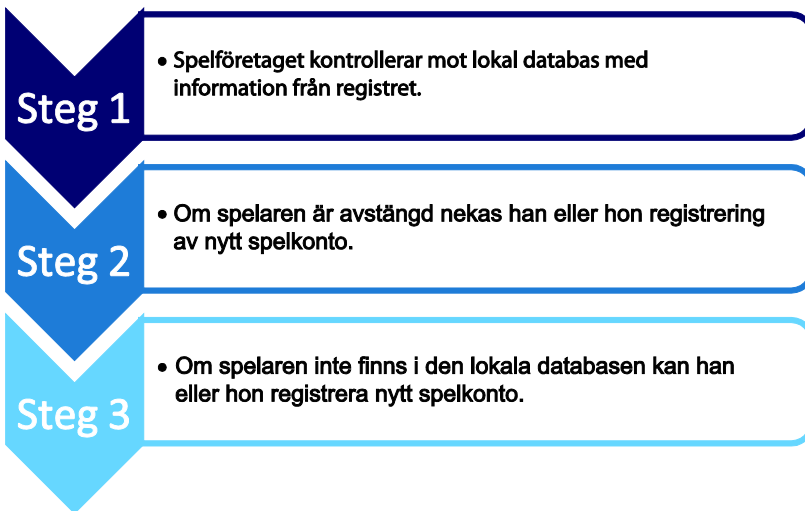
Figur 19.2 Process för spelföretagen att hämta information från systemet



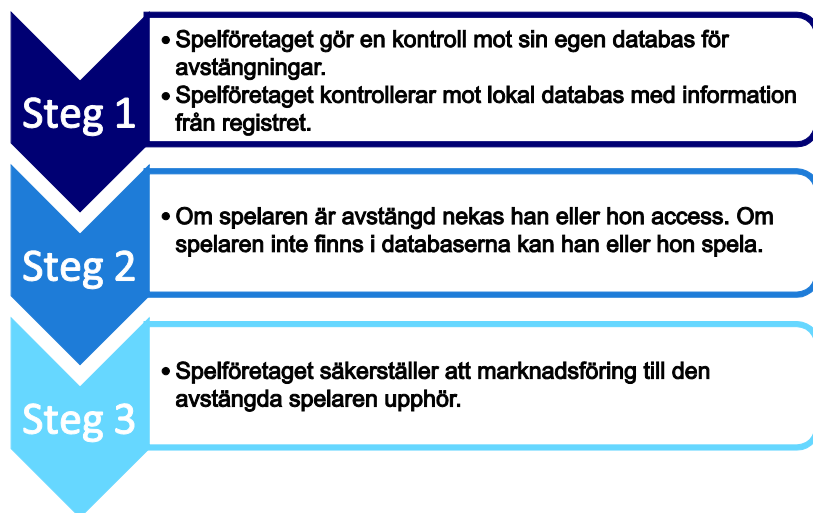
Figur 19.3 Process för spelföretgen att kontrollera spelare vid inloggning



Figur 19.4 Process för spelföretagen att kontrollera spelare vid nyregistrering



Figur 19.5 Process för spelföretagen att förhindra marknadsföring till avstängda personer



Det är värt att notera att den ovan beskrivna modellen skiljer sig från det danska ROFUS-systemet i ett avseende. I Danmark är det spelföretagen som hämtar in uppgifterna från ROFUS (en s.k. pull-modell) medan det föreliggande förslaget innebär att det är Spelmyn-digheten som skickar ut uppgifterna från registret (en s.k. push-modell). Fördelen med den senare modellen är att alla spelföretag får kontinuerlig uppdatering om personerna i registret vilket innebär att det också blir möjligt att förhindra reklamutskick till alla spelare i självavstängningsregistret, dvs. även om spelaren inte har försökt logga in hos alla spelföretag. Den danska modellen medger endast att reklamutskick stoppas från de spelföretag där personen faktiskt har försökt logga in. I övrigt är systemen i det närmaste identiska.

Lotteriinspektionens avsikt med Spelpaus var att det skulle vara ett frivilligt register i den meningen att spelanordnarna inte var tvungna att neka spel till de som registrerat sig. Detta då det rått någor-lunda konsensus bland de nuvarande svenska spelföretagen om att de frivilligt åtog sig denna spelarskyddsåtgärd. Utredningen gör dock bedömningen att en sådan ordning inte kommer att fungera i den modellen som nu föreslås. Antalet spelföretag kommer troligtvis att mångdubblas och konkurrensen dem emellan kommer att öka. De

övriga spelansvarsåtgärder som krävs av spelföretagen bör också ur konkurrenssynvinkel vara reglerade för att minska risken för att spelarna ska veta vilken miniminivå spelarskyddet ligger på. När det gäller vilka spelansvarsåtgärder spelföretagen ska erbjuda i övrigt för att få licens i Sverige hänvisas till kapitel 18.

När det gäller frågan om självavstängningsregister är det nästan ofrånkomligt att även diskutera om det även ska vara möjligt för anhöriga till någon med problemspelande att begära avstängning eller om vissa personer inte ska få spela alls på den svenska spelmarknaden (jfr dagens förbud i lotterilagen för anordnarens eller ombuds personal att delta i vissa lotterier), dvs. tvångsavstängning. Utredningstiden räcker inte till för att till fullo utreda konsekvenserna av införa en möjlighet till tvångsavstängning på begäran av anhöriga eller att utreda konsekvenserna av att andra myndigheter kan begära att få personer inlagda i ett självavstängningsregister. Utredningen kan se ett behov av detta i fall där personers försörjningsstöd går till spel eller då personer dömts för brott med anledning av problemspelande. En annan fråga är om man ska få överklaga tvångsavstängningen, eller om detta endast får göras i samband med överklagande av huvudfrågan (försörjningsstöd, brottmålsdomen).

Tredjepartsanmälan/tvångsavstängning väcker många frågeställningar och dessa bör enligt utredningen utredas och övervägas, förslagvis i anslutning till en uppföljning av det självavstängningsregister som nu föreslås.

Fråga uppkommer också om huruvida det ska vara möjligt för aktörer som saknar licens på den svenska spelmarknaden att ansluta sig till det nationella självavstängningsregistret. Licenssystemet bygger på principen att aktörer som saknar licens inte ska kunna verka på den svenska spelmarknaden. Att öppna upp en möjlighet för dessa aktörer att ansluta sig till självavstängningsregistret strider mot grundidén med att införa ett licenssystem och riskerar därför att underminera syftet med lagstiftningen. En sådan möjlighet skulle även kunna komma innebära en olämplig spridning av känsliga personuppgifter samt att det kan uppkomma en risk för att dessa uppgifter missbrukas. Utredningen kommer därför inte att föreslå att det ska vara möjligt för aktörer som saknar licens i Sverige att ansluta sig till självavstängningsregistret.

Behovet av sekretess för registrerade personuppgifter

Lotteriinspektionen beslutade den 22 september 2015 att till regeringen (Finansdepartementet och Justitiedepartementet) inge en hemställan om bl.a. ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:401) med anledning av bristande sekretesskydd för uppgifter som skulle komma att lagras i det föreslagna självavstängningsregistret Spelpaus (då kallat Lotteriinspektionens Självavstängningssystem, LISA).

Utredningen gör samma bedömning som Lotteriinspektionen och konstaterar det för närvarande inte finns något fullgott sekretesskydd för de uppgifter som registreras i Spelpaus. Registret innehåller information som rör personliga angelägenheter och som kan uppfattas som känsliga av de personer som valt att registrera sig. Det får antas att det är av stor vikt för de allra flesta som väljer att stänga av sig att denna uppgift inte blir tillgänglig för vem som helst. Lotteriinspektionen ansåg i sin hemställan att fanns en risk för att ett svagt sekretesskydd skulle avhålla personer från att registrera sig. Detta då det hos allmänheten finns missuppfattningar kring spelproblem som bl.a. ger en bild av personer med spelproblem såsom karaktärssvaga och därför missbruksbenägna. Utredningen delar denna farhåga och anser att det bör införas ett starkt sekretesskydd för de som väljer att registrera sig, oavsett varför individen väljer att göra detta (t.ex. att man anser sig lida av hasardspelssyndrom eller att man inte vill spela om pengar p.g.a. moraliska eller religiösa övertygelser). Förslag till en sådan regel behandlas i avsnitt 20.4.

Övrigt

Den närmare regleringen av det nationella registret för självavstängning bör hanteras av regeringen, se 12–15 §§ i spelförordningen (bilaga 2). Hur upprättandet och driften av registret ska finansieras behandlas i kapitel 25.

20 Behandling av personuppgifter och vissa frågor om sekretess

20.1 Utredningens direktiv

I samband med att utredningsdirektiven behandlar spelansvar tas också frågor om behandling av personuppgifter upp. Under rubriken spelansvar anges först att det för att motverka att problemspelande uppstår finns behov av att närmare överväga vilka preventiva spelansvarsåtgärder som behöver vidtas och om spel över internet kräver särskilda åtgärder. Som exempel på spelansvarsåtgärder nämns olika former av registreringar av spelares beteende.

Under samma rubrik framhålls vidare att sådana åtgärder som avser olika former av registreringar av spelares beteenden kan komma i konflikt med personuppgiftslagens bestämmelser. En reglering som aktualiserar behandling av personuppgifter måste vidare vara förenlig med den EU-rättsliga dataskyddsregleringen, som för närvarande är föremål för ett omfattande reformarbete. Utredningen ges därefter i uppdrag att bl.a. lämna förslag till reglering avseende åtgärder mot problemspelande, innefattande de regler som behövs för att den självavstängningsfunktion som för närvarande tas fram av Lotteriinspektionen ska kunna användas inom ramen för ett licenssystem. Utredningen ska också bedöma om undantag från personuppgiftslagens regler behöver och kan göras, samt vid behov lämna förslag till en sådan reglering. I sådana fall ska utredningen särskilt beakta det pågående reformarbetet med dataskyddsregleringen inom EU samt analysera integritetsaspekterna av en reglering av detta slag, som måste vara proportionerlig och inte mer långtgående än vad som kan motiveras med hänvisning till dess syfte.

Utredningen har i kapitel 18 redovisat sina förslag om hur spel företagen ska ta ansvar för spelarna. Förslagen innebär bl.a. att spel företagen ska följa utvecklingen av kundernas spelande. Genom att

analysera kundernas spel ska spelföretagen ha möjlighet att fånga upp de kunder som kan antas ha ett spelproblem.

Utredningens förslag innebär också att det ska vara möjligt för en spelkund att stänga av sig från vidare spel hos ett spelföretag. Därutöver har utredningen föreslagit att det ska finnas ett nationellt avstängningsregister (för båda dessa möjligheter se kapitel 19). Den kund som önskar att stänga av sig från fortsatt spelande hos samtliga spelföretag ska alltså genom att endast anmäla detta en gång kunna göra det.

Dessa förslag aktualiserar således behandling av personuppgifter. Som framgår nedan innebär utredningens förslag också i flera andra avseenden att personuppgifter behandlas. Utredningens överväganden vad gäller regler om behandling av personuppgifter bör alltså omfatta också dessa förslag.

Sedan utredningsdirektiven beslutades har Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) beslutats. Dataskyddsförordningen antogs den 27 april 2016, dvs. ungefär ett och halvt år efter att utredningens direktiv beslutades (vilket skedde den 24 september 2015). Förordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU och ersätter det nuvarande dataskyddsdirektivet när den börjar tillämpas den 25 maj 2018.

Tillämpningen av förordningen innebär bl.a. att personuppgiftslagen kommer att upphävas. Den innebär vidare att det i Sverige måste utredas vilka kompletterande nationella föreskrifter som förordningen kräver, bl.a. när det gäller kompletterande bestämmelser om undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter. Det måste också analyseras bl.a. hur bestämmelserna i det kompletterande generella regelverket bör förhålla sig till bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i särskilda registerförfattningar. Dataskyddsutredningen har fått i uppdrag att säkerställa att det finns en ändamålsenlig och välbalanserad kompletterande nationell reglering på plats om personuppgiftsbehandling när förordningen börjar tillämpas (se direktiv 2016:15). Dataskyddsutredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 12 maj 2017, alltså knappt en och en halv månad efter det att Spellicensutredningen presenterar sitt betänkande. Utöver

Dataskyddsutredningen har också andra utredningar tillsatts med anledning av att dataskyddsförordningen börjar tillämpas i maj 2018.¹

Det blir med andra ord inte aktuellt för utredningen att hänvisa till och bedöma om undantag från personuppgiftslagen behöver och kan göras. Snarare bör utredningens förslag ta sikte på innehållet i dataskyddsförordningen och den kommande kompletterande nationella regleringen. Det svenska kompletterande regelverket är dock som framgår ovan fortfarande under arbete när utredningen ska presentera sitt betänkande. Tidsramarna för de olika utredningarna sätter alltså utredningen i en svår sits när det gäller att lägga fram fullständiga förslag till bestämmelser om personuppgiftsbehandling på spelområdet. Utredningens ambition är ändå att ge förslag till en så komplett reglering som möjligt. Mot bakgrund av det pågående reformarbetet kommer dock de föreslagna bestämmelserna säkerligen att behöva anpassas till framför allt den kommande nationella regleringen.

I det följande redogör utredningen för både den nuvarande och kommande regleringen om dataskydd. Därefter presenterar utredningen i vilka avseenden som särskilda regler, när det gäller behandling av personuppgifter, behövs inom spelområdet. Utredningen föreslår sedan hur dessa bör regleras och formuleras med hänsyn till de kommande reformerna.

Kapitlet innehåller också ett förslag när det gäller Spelmyndighetens tillgång till uppgifter från misstanke- och belastningsregistret. Avslutningsvis ges också i kapitlet förslag till en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om sekretess i självavstängningsregistret.

¹ Se bl.a. dir. 2016:65 Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål, dir. 2016:52 Dataskyddsförordningen – behandling av personuppgifter och anpassningar av författningar inom Socialdepartementets verksamhetsområde och dir. 2016:63 Personuppgiftsbehandling inom utbildningsområdet. En del av EU:s dataskyddsreform avser Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (2016 års dataskyddsdirektiv). Också med anledning av detta EU-direktiv har utredningar tillsatts, se bl.a. dir. 2016:21 Genomförande av EU:s direktiv om skydd av personuppgifter vid brottsbekämpning, brottmålshandtering och straffverkställighet.

20.2 Behandling av personuppgifter

20.2.1 Nuvarande och kommande reglering

Dataskyddsdirektivet

Den 24 oktober 1995 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om behandling av det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Direktivet syftar till att garantera en hög och i alla medlemsstater likvärdig skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter. Syftet är också att främja ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna i EU.

Dataskyddsdirektivet gäller inte för behandling av personuppgifter på områden som faller utanför unionsrätten, t.ex. allmän säkerhet och försvar samt statens verksamhet på straffrättens område.

Personuppgiftslagen

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom personuppgiftslagen (1998:204), PUL, som trädde i kraft år 1998. PUL kompletteras av bestämmelser i personuppgiftsförordningen (1998:1191), förkortad PUF.

Syftet med lagen är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter (1 §). PUL följer i princip dataskyddsdirektivets struktur och innehåller liksom direktivet bestämmelser om bl.a. personuppgiftsansvar, grundläggande krav för behandling av personuppgifter och information till den registrerade.

PUL är tillämplig även utanför EU-rättens område och gäller både för myndigheter och enskilda som behandlar personuppgifter. Av lagen framgår att den är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning (2 §). Det finns en stor mängd sådana bestämmelser i s.k. särskilda registerförordningar som främst reglerar hur olika myndigheter får behandla personuppgifter. Syftet med registerförfattningarna är att anpassa regleringen till de särskilda behov som myndigheterna har i sina respektive verksamheter samt att göra av-

vägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Lagen tar sikte på sådana behandlingar av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserade och även för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §).

Personuppgifter i PUL:s mening är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Uppgifter om juridiska personer och avlidna omfattas således inte. Begreppet behandling av personuppgifter omfattar varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring (3 §).

Det finns några viktiga undantag från PUL:s tillämpningsområde. Lagen gäller t.ex. inte vid behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur (6 §). Bestämmelserna i lagen tillämpas inte heller i den utsträckning det skulle strida mot grundlagsbestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet (7 § första stycket). I princip ska inte heller PUL:s bestämmelser tillämpas vid journalistisk, konstnärlig eller litterär verksamhet (7 § andra stycket). Vidare anges i PUL att lagen inte gäller i den mån det skulle inskränka offentlighetsprincipen (8 § första stycket).

Ett centralt begrepp när det gäller PUL och personuppgifter är personuppgiftsansvarig. Det är den som behandlar personuppgifter i sin verksamhet som är personuppgiftsansvarig, normalt sett oftast ett företag eller en myndighet. Undantagsvis kan en fysisk person vara personuppgiftsansvarig, t.ex. en enskild näringsidkare. Personuppgiftsansvaret ger inte i sig någon en rätt att besluta om en behandling. Den som är personuppgiftsansvarig kan förordna en fysisk person att vara personuppgiftsombud. Personuppgiftsombudet ska självständigt se till att personuppgifter behandlas på ett korrekt och lagligt sätt. Det är dock alltid den personuppgiftsansvarige som ytterst svarar för att PUL följs och att de registrerade behandlas korrekt och i enlighet med god sed.

Av lagen framgår att den personuppgiftsansvarige ska se till att personuppgifter bl.a. samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifterna får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in och de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Fler personuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Vidare ska de personuppgifter som behandlas vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella. Alla rimliga åtgärder ska vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifter får som regel inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (9 §).

I lagen finns en uppräkningslista av under vilka förutsättningar behandling av personuppgifter är tillåten. Personuppgifter får alltid behandlas om den registrerade har gett sitt samtycke. I vissa fall får personuppgifter behandlas även utan samtycke. En förutsättning i dessa fall är att behandlingen är nödvändig för ändamålen (10 §).

Det är enligt huvudregeln förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller uppgifter som rör hälsa eller sexualliv (13 §). Känsliga personuppgifter får dock behandlas, om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna (14 §). Ytterligare undantag som avser behandling av känsliga personuppgifter finns (14–20 §§). PUL ställer också upp begränsningar i möjligheterna att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden samt personnummer eller samordningsnummer (21 och 22 §§).

PUL innehåller flera bestämmelser som syftar till att genom information trygga den enskildes rätt att kontrollera om behandling av personuppgifter om honom eller henne pågår (23–27 §§).

Den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med PUL eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen (28 §). Lagen innehåller vidare

bestämmelser om säkerheten vid behandling av personuppgifter (30–32 §§). Enligt PUL är det förbjudet att till tredje land föra över personuppgifter om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. I vissa fall får dock överföring av personuppgifter till tredje land ske även om det aktuella landet inte har en sådan adekvat skyddsnivå som avses i PUL, t.ex. om den registrerade har lämnat sitt samtycke till överföringen eller för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas (33–35 §§). PUL innehåller också bestämmelser om bl.a. tillsyn, skadestånd och straff (43–49 §§). Datainspektionen är tillsynsmyndighet.

Regeringsformen och kravet på lagreglering för viss personuppgiftsbehandling

I 2 kap. 6 § andra stycket RF anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar av denna fri- och rättighet får enligt 2 kap. 20 § RF under vissa förutsättningar göras genom lag. Regleringen i RF innebär att viss personuppgiftsbehandling måste regleras i lag.

Dataskyddsförordningen

Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Förordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU och ersätter det nuvarande dataskyddsdirektivet när den börjar tillämpas den 25 maj 2018. Det huvudsakliga syftet med förordningen är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter för att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter.

Dataskyddsförordningen baseras till stor del på dataskyddsdirektivets struktur och innehåll men innebär även en rad nyheter såsom en utökad informationsskyldighet, administrativa sanktionsavgifter

och inrättande av Europeiska dataskyddsstyrelsen. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna men både förutsätter och möjliggör kompletterande nationella bestämmelser av olika slag.

Av artikel 6.2 framgår exempelvis att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen för sådan personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse eller utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Medlemsstaterna får i fråga om sådan behandling närmare fastställa specifika krav och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling av uppgifterna. Enligt artikel 6.3 i förordningen ska i dessa fall grunden för behandlingen fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt.

Dataskyddsförordningen kommer att utgöra grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. I egenskap av förordning har den allmän giltighet och är bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Utgångspunkten är att en EU-förordning inte ska genomföras nationellt, men förordningen kan innebära behov av att anpassa nationella författningar och t.ex. upphäva nationella bestämmelser som står i strid med förordningen. Den nya dataskyddsförordningen medför bl.a. att PUL och personuppgiftsförordningen samt Datainspektionens föreskrifter i anslutning till denna reglering måste upphävas.

Med anledning av dataskyddsförordningen har regeringen tillsatt en utredning för att ta fram en nationell reglering som på ett generellt plan kompletterar förordningen (Ju 2016:04). Utredningen ska bl.a. undersöka vilka kompletterande nationella föreskrifter, exempelvis processuella bestämmelser, som förordningen kräver och överväga vilka kompletterande bestämmelser om t.ex. behandling av känsliga personuppgifter och personnummer som bör införas i den svenska regleringen. Det nämnda uppdraget omfattar däremot inte att se över eller lämna förslag till förändringar av sådan sektorsspecifik reglering om behandling av personuppgifter som bl.a. finns i de särskilda registerförfattningarna (dir. 2016:15). Utredningen har tagit sig namnet Dataskyddsutredningen och ska enligt sina direktiv redovisa sitt uppdrag senast den 12 maj 2017. Vid sidan av denna utredning har regeringen vidare tillsatt ett antal utredningar med

uppdrag att analysera vilka konsekvenser förordningen medför i fråga om personuppgiftsbehandling inom olika verksamhetsområden.

20.2.2 Bestämmelser om hantering av personuppgifter på spelområdet ska regleras i spellagen

Utredningens förslag: Spelmyndighetens respektive spelföretags behandling av personuppgifter enligt spellagen ska regleras i ett särskilt kapitel i spellagen.

De förslag som utredningen lagt fram berör i flera avseenden hantering av personuppgifter. Regleringen omfattar både Spelmyndighetens och spelföretags hantering av personuppgifter. För Spelmyndighetens vidkommande innebär förslaget hantering av personuppgifter bl.a. i samband med handläggningen av licenser. Myndigheten ska också föra register över anmälda ombud för spelföretag. En viktig uppgift för Spelmyndigheten som kommer att innefatta behandling av personuppgifter är hantering av det nationella självavstängningsregistret.

Det föreslagna licenssystemet bygger på att alla aktörer som ansöker och når upp till vissa krav ska få en licens att anordna och tillhandahålla spel i Sverige. Detta gäller även utländska företag. För att Spelmyndigheten ska kunna utöva tillsyn och kontroll över utländska spelföretag måste det finnas möjlighet för myndigheten att utbyta personuppgifter med motsvarande myndigheter i tredje land.

Spelmyndigheten kommer vidare att behöva föra en rad register över olika personkategorier. Ett exempel på en sådan kategori är personer som är anmälda att vara representanter och/eller licensansvariga för spelföretag som har hemvist eller säte utanför EES.

För spelföretagens del innebär spellagen att spelkunder, som huvudregel, måste registreras innan de kan delta i spel. Ett bakomliggande syfte med registreringen är att spelföretaget ska veta vem kunden är som deltar i spel. Registreringen ligger sedan till grund för en rad andra skyldigheter som åläggs spelföretagen. En sådan är, när det gäller onlinespel, att spelföretaget ska upprätta ett personligt spelkonto. Därigenom ska kunden kunna följa sitt saldo, in- och utbetalningar och andra transaktioner. En grundläggande tanke med spellagen är att spelföretagen ska åläggas ett långtgående ansvar

för spelarna. Att kunderna ska kunna följa sina ekonomiska förhållanden på sitt spelkonto kan sägas vara en del i detta spelansvar. En annan betydelsefull spelansvarsåtgärd som förutsätter behandling av personuppgifter är att spelföretagen ska kartlägga kundernas spelbeteende för att riskbedöma deras spelande. Riskbedömningarna ska sedan ligga till grund för olika insatser som spelföretagen ska vidta om en spelkund uppvisar ett spelbeteende som bedöms problematiskt.

En annan del av spelansvaret avser att spelkunderna ska skyddas mot brott, t.ex. bedrägeri, och andra typer av spelfusk. Ett spelföretag ska ha rutiner för att motverka och upptäcka brottslig verksamhet och överträdelser av de regler som ställs upp för ett spel. Detta förutsätter behandling av personuppgifter i syfte att kontrollera att spelkunderna följer spelvillkor och andra regler för de olika spelen och för att upptäcka och motverka fusk, bedrägeri och annan brottslig verksamhet.

Spelproblem är ett folkhälsoproblem i Sverige. För att kunna utveckla det förebyggande arbetet mot spelproblem samt stöd vid och behandling av spelmissbruk finns det ett stort behov av forskning på området. De uppgifter om kunders spelbeteende som samlas in bör med fördel kunna användas för detta ändamål. Enligt utredningen är det därför angeläget med en reglering som säkerställer att så kan ske samtidigt som den borgar för individens rätt till personlig integritet.

Utredningens förslag innebär således att personuppgifter hanteras i flera avseenden. Som framgår av avsnitten ovan kommer dataskyddsförordningen utgöra grunden för generell personuppgiftsbehandling i Sverige. Det kommer också att finnas en nationell reglering som på ett allmänt plan kompletterar förordningen. Som nämns inledningsvis arbetar Dataskyddsutredningen för närvarande med att ta fram förslag till sådana nationella bestämmelser. Dataskyddsutredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 12 maj 2017 (se dir. 2016:15).

Utredningens förslag innebär att vissa avsteg från de huvudregler som dataskyddsförordningen ställer upp måste göras. Det finns därför enligt utredningens bedömning behov av en särskild reglering avseende behandling av personuppgifter på spelområdet.

En fråga är på vilken nivå dessa bestämmelser bör komma till uttryck. Det finns många författningar vid sidan av personuppgifts-

lagen som reglerar behandlingen av personuppgifter. Dessa särförfattningar finns i lag, förordning och föreskrifter. Konstitutionsutskottet har uttalat att ett myndighetsregister med ett stort antal registrerade personer och med särskilt känsligt innehåll ska bli föremål för specialreglering (bet. 1997/98:KU18 s. 43).

Särskilt i och med det nationella avstängningsregistret innebär regleringen att vissa uppgifter kommer att spridas till ett större antal aktörer. Det skapar integritetsrisker som givetvis måste beaktas. Utredningen anser därför att det är angeläget med en tydlig reglering när det gäller hanteringen av personuppgifter. De regler som är aktuella berör både en myndighet och företag. Enligt utredningen finns det ett värde i att dessa bestämmelser regleras i ett sammanhang. Mot denna bakgrund och då de uppgifter som ska behandlas delvis är av känslig natur är det enligt utredningen lämpligt att samla bestämmelserna i ett kapitel i spellagen.

20.2.3 Kapitlets tillämpningsområde

Utredningens förslag: Bestämmelserna i kapitlet gäller om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Kapitlet ska således som nämns ovan avse dels Spelmyndighetens, dels spelföretagens behandling av personuppgifter enligt spellagen. För både Spelmyndigheten och spelföretagen innebär detta behandling som rör spelkunder. Därutöver kommer Spelmyndigheten att behandla personuppgifter som rör personer inom spelföretag i samband med licensansökan, godkända representanter, licensansvariga, kontaktpersoner och ombud för spelföretag.

Bestämmelserna i kapitlet ska gälla för behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Kapitlet ska också avse också annan behandling av personuppgifter om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Det sistnämnda avser ett register enligt dataskyddsförordningen.

20.2.4 Det övergripande syftet – respekt för den enskildes integritet

Utredningens förslag: Personuppgifter ska behandlas så att spelkunders och övriga registrerades integritet respekteras.

Regleringen i spellagen om behandling av personuppgifter måste vara proportionerlig och inte mer långtgående än vad som kan motiveras med hänvisning till dess syfte. Utredningen föreslår en övergripande regel som inledningsvis slår fast kapitlets syfte. Av bestämmelsen ska det framgå att personuppgifter ska behandlas så att spelkunders och övriga registrerades integritet respekteras.

Denna portalbestämmelse kompletteras sedan med regler i kapitlet som skapar ett starkt integritetsskydd för den enskilde. Bl.a. begränsas de personuppgifter som får behandlas genom att detaljerade ändamålsbestämmelser anges. I dessa bestämmelser sägs för vilka ändamål behandling av personuppgifter får ske och att endast sådana uppgifter som behövs för dessa ändamål får behandlas. Utredningen föreslår vidare bestämmelser om t.ex. sökförbud och behörighetstilldelning till skydd för den enskildes integritet.

20.2.5 Hänvisning till dataskyddsförordningen och den kompletterande nationella lagen

Utredningens förslag: I kapitlet ska en upplysningsbestämmelse om att dataskyddsförordningen gäller finnas. Kapitlet ska gälla utöver kompletteringslagen.

När spellagen träder i kraft kommer den allmänna regleringen om behandling av personuppgifter att framgå av dataskyddsförordningen. Vid sidan om dataskyddsförordningen kommer det också att finnas en nationell kompletterande lag. De bestämmelser om behandling av personuppgifter som framgår av kapitlet i spellagen kommer att avse sådana där medlemsstaterna har möjlighet till egna nationella undantag och särregleringar. Det är därför lämpligt att upplysa i kapitlet att dataskyddsförordningens bestämmelser gäller. Förordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat och har företräde framför nationell lagstiftning.

Det bör vidare anges att kompletteringslagen gäller om inte annat följer av kapitlet eller föreskrifter som har meddelats antingen med stöd av kapitlet eller kompletteringslagen.

20.2.6 Personuppgiftsansvarig

Utredningens förslag: Spelmyndigheten respektive ett spelföretag ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs enligt spellagen.

I artikel 4.7 i dataskyddsförordningen anges att med personuppgiftsansvarig avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det kan i lag eller förordning bestämmas vem som är personuppgiftsansvarig. I många registerförfattningar har det från integritetssynpunkt ansetts lämpligt att på ett tydligt sätt reglera vem som är personuppgiftsansvarig. Utredningen anser att så är lämpligt också när det gäller behandling av personuppgifter enligt spellagen. Det bör därför anges att Spelmyndigheten respektive ett spelföretag ska vara personuppgiftsansvarig.

20.2.7 Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

Utredningens förslag: I kapitlet anges ändamål för vilka personuppgifter får behandlas. Spelmyndigheten ska i sin verksamhet få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. handlägga ärenden,
2. hantera självavstängningsregistret,
3. registrera uppgifter som rör representanter, licensansvariga, kontaktpersoner och ombud,
4. registrera och hantera rapporter från spelföretagen om avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning,

5. hantera frågor från allmänheten och lämna information i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde,
6. planera, följa upp och utvärdera verksamheten,
7. framställa statistik i fråga om 1 och 6,
8. skapa underlag för olika forskningsprojekt om spelproblem, och
9. lämna ut uppgifter till forskningsprojekt om spelproblem under förutsättning att såväl forskningen som behandlingen av uppgifterna har godkänts enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och att forskningen bedrivs vid en myndighet.

Personuppgifter som behandlas enligt första stycket och som inte direkt pekar ut den registrerade får också behandlas för att ge tillgång till vägledande avgöranden.

Ett spelföretag ska i sin verksamhet få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. kontrollera kundens identitet och ålder,
2. upprätta spelkonton och fullgöra spelföretagets skyldigheter gentemot kunden i fråga om spelkonton,
3. kontrollera att spelkunden följer de villkor och regler som gäller för de varje spel,
4. granska spelet för att upptäcka fusk, bedrägeri och annan brottslig verksamhet,
5. kontrollera och rapportera avvikande spelmonster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning till Spelmyndigheten,
6. granska och analysera uppgifter från upprättade spelarprofiler och varje spelkunds spelbeteende för att kunna vidta de skyldigheter som föreligger avseende spelansvarsåtgärder,
7. stänga av en kund från spel samt hantera uppgifter från Spelmyndigheten avseende det nationella självavstängningsregistret,
8. skapa underlag för olika forskningsprojekt om spelproblem, och

9. lämna ut uppgifter till forskningsprojekt om spelproblem under förutsättning att såväl forskningen som behandlingen av uppgifterna har godkänts enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och att forskningen bedrivs vid en myndighet.

Artikel 5 och 6 i dataskyddsförordningen bildar den yttre ramen för hur och när behandling av personuppgifter alls får ske. I artikel 5.1 b sägs att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Alla de ändamål för vilka man kan tänkas behöva använda de uppgifter man samlat in ska finnas angivna redan vid insamlandet. Det finns inget hinder mot att ange flera ändamål vid insamlingen. I dataskyddsförordningens artikel 4 öppnas upp för att medlemsstaterna i sin lagstiftning kan bestämma ändamålen för behandlingen.

De rättsliga grunderna för när behandling får ske anges i artikel 6 i förordningen. Behandlingen är laglig endast om och i den mån som åtminstone ett av där sex angivna villkor är uppfyllt.

I dag sker behandling av personuppgifter i många fall med stöd av den generella regleringen i personuppgiftslagen. Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen måste grunden för behandlingen av personuppgifter som bygger på någon av de rättsliga grunderna i artikel 6.1 c och e fastställas i unionsrätten eller den nationella rätten. De rättsliga grunder som kommer till uttryck i dessa bestämmelser är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (c) och att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (e). Detta innebär att det inte kommer att vara möjligt att endast stödja sig på den generella regleringen i förordningen vid sådan behandling. Utredningen om dataskyddsförordningen kommer att analysera vad förordningens krav i denna del innebär i fråga om nationell författningsreglering och om det bör införas generella bestämmelser till stöd för åtminstone den offentliga sektorns behandling av personuppgifter.

Att bestämma för vilka ändamål behandling av personuppgifter får ske är av central betydelse för skydd av den personliga integriteten. Enligt utredningen bör de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas hos Spelmyndigheten och vid spelföretag uttryck-

ligen anges i kapitlet. Det gör att regleringen blir tydlig för dem som har att tillämpa den. De förslag som utredningen lägger fram om vilka ändamål som personuppgifter får behandlas innebär en precisering av i förhållande till artikel 5.1 b i förordningen. Samtidigt ligger det i sakens natur att ändamålsbestämmelserna måste formuleras ganska generellt.

Registerlagstiftningar innehåller ofta bestämmelser som anger vilka personuppgifter som får behandlas. I exempelvis lagen (2010:751) om betaltjänster anges att ett register enligt lagen endast får innehålla namn och person-, samordnings- eller organisationsnummer, betalkontonummer eller motsvarande, unika beteckningar som identifierar en viss person som betaltjänsteanvändare och de övriga uppgifter som framkommit vid granskning av betalningstransaktioner (6 kap. 4 §). Andra registerlagar, t.ex. patientdatalagen (2008:355) och apoteksdatalagen (2009:367), innehåller inte några bestämmelser som specificerar vilka personuppgifter som får behandlas. I förarbetena till patientdatalagen uttalade regeringen att det i stället är ändamålsbestämningen som ska styra över vilka personuppgifter som får behandlas (prop. 2007/08:126 s. 63). Utredningen har övervägt om det av kapitlet ska framgå vilka personuppgifter som får behandlas, men anser att det är mindre lämpligt. I likhet med vad som sägs i förarbetena till patientdatalagen bör i stället ändamålsbestämningen styra över vilka personuppgifter som får behandlas. Det ska här noteras att dataskyddsförordningens grundläggande krav på att personuppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen, att inte fler personuppgifter behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen samt att personuppgifter som behandlas ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade gäller också för behandling enligt spellagen. Ovidkommande eller onödigt många personuppgifter i förhållande till ändamålen får alltså inte behandlas. Dessa krav innebär en såväl kvalitativ som kvantitativ begränsning i fråga om vilka personuppgifter som får behandlas (jfr prop. 2008/09:145 s. 343 f.).

Ändamålen med Spelmyndighetens behandling

Handlägga ärenden

En central del av Spelmyndighetens verksamhet kommer att avse handläggning av ärenden. Ändamålet handläggning av ärenden kommer främst att omfatta ärenden som gäller licensansökan. Även andra typer av ärendehandläggning kommer att omfattas av ändamålet, exempelvis tillsynsärenden.

Med handläggning av ärenden avses inte bara åtgärder som direkt syftar till att kunna fatta beslut i ett ärende utan också samtliga åtgärder före och efter beslutet.

Hantera självavstängningsregistret

Som en del av det spelansvar som ska prägla spellagen föreslår utredningen regler om en nationell avstängningsfunktion. Systemet för självavstängning innebär att en registrerad spelare som önskar att stänga av sig själv från spel ska genom att anmäla detta till Spelmyndigheten kunna bli avstängd från samtliga spelföretag, dvs. från alla licenserade aktörer på den svenska marknaden. Spelmyndigheten ska ha till uppgift att hantera registret över de som önskar stänga av sig från spel. Spelföretagen ska hämta uppgifter från registret två gånger om dygnet. Det är inte tillåtet för ett spelföretag att tillhandahålla spel till en kund som finns upptaget i registret.

Det kan naturligtvis finnas olika skäl till varför en person vill anmäla sig till det nationella självavstängningsregistret. I de allra flesta fallen torde det vara så att personen, eller någon i personens närhet, upplever att han eller hon har ett spelproblem. De uppgifter som hanteras inom ramen för det nationella självavstängningsregistret får därför anses avse känsliga personuppgifter (se vidare i avsnitt 20.2.8).

Registrera uppgifter som rör representanter, licensansvariga, kontaktpersoner och ombud

Spelmyndigheten kommer enligt utredningens förslag att hantera en rad register. Ett spelföretag som inte har hemvist eller är etablerat i ett EES-land ska, för att få en licens, anmäla en representant som ska godkännas av Spelmyndigheten. Om representanten är en

fysisk person kommer denne att på samma gång att bli licensansvarig för verksamheten. I annat fall, om spelföretaget är en juridisk person, ska en eller flera licensansvariga personer utses som ska anmälas till Spelmyndigheten. En licensansvarig har ett särskilt ansvar för att spelföretaget utövar sin verksamhet i enlighet med gällande regler och ska också bl.a. företräda spelföretaget gentemot Spelmyndigheten och andra svenska myndigheter. Spelmyndigheten kommer med andra ord att hantera ett register som rör representanter och ett som avser licensansvariga.

Varje spelföretag, oavsett hemvist eller etableringsland, ska också utse och anmäla en kontaktperson till Spelmyndigheten. Ett spelföretag som vill använda sig av ett spelombud måste anmäla ombudet till Spelmyndigheten.

Det blir således aktuellt för Spelmyndigheten att ha olika register med personuppgifter som gäller representanter, licensansvariga, kontaktpersoner och spelombud. Detta ändamål ska framgå av lagen.

Registrera och hantera rapporter från spelföretagen om avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning

Utredningens förslag till spellag innehåller bl.a. bestämmelser som syftar till att motverka spelrelaterad matchfixning. En sådan bestämmelse är att Spelmyndigheten ska ansvara för tillsynen av spelrelaterad matchfixning. Spelföretagen ska å sin sida åläggas att rapportera om avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning till Spelmyndigheten. Om Spelmyndigheten får uppgifter om avvikande spelmönster och misstankar om matchfixning får myndigheten genom villkorsgivning förbjuda vadhållning på berörda spelobjekt.

Ett särskilt ändamål för behandling av personuppgifter bör därför för Spelmyndighetens vidkommande vara att registrera och hantera sådana rapporter från spelföretagen som rör avvikande spelmönster och misstankar om matchfixning.

*Hantera frågor från allmänheten och lämna information
i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde*

Spelmyndigheten kommer att behöva hantera frågor från allmänheten och lämna information om sådant som rör myndighetens verksamhetsområde. Det kan inte uteslutas att det inom ramen för denna uppgift kan bli aktuellt med behandling av personuppgifter, varför detta ändamål bör framgå av lag.

Planera, följa upp och utvärdera verksamheten

För att utveckla sin verksamhet måste Spelmyndigheten ha möjlighet att behandla uppgifter om det behövs för den administrativa interna kontrollen och uppföljningen. Exempelvis kan det finnas ett behov av att följa upp mängden ärenden och status på ärendena för att kunna fördela och följa upp arbetet. I en sådan planering eller utvärdering räcker det ofta med att använda uppgifter som bara indirekt är hänförliga till en person. Det är likväl fråga om personuppgiftsbehandling.

Framställa statistik

Spelmyndigheten har ett behov av att framställa statistik om en mängd faktorer. Inte minst när det gäller ärendehanteringens av licensansökningar och tillsyn. Delvis kommer det vara fråga om verksamhetsstatistik som ryms inom ändamålen att följa upp och utvärdera verksamheten. Härutöver tillkommer ett behov av att kunna framställa statistik för analysändamål som inte utan vidare kan hänföras till nu nämnda ändamål. Framställning av statistik bör därför anges som ett särskilt ändamål.

*Skapa underlag för olika forskningsprojekt om spelproblem
och lämna ut uppgifter till forskningsprojekt som är godkända
enligt etikprövningslagen*

Behovet av forskning om spelproblem påtalas ofta. Ytterligare forskning inom spelområdet är av stor betydelse när det gäller att förstå vad det är som utlöser spelproblem, hur man kan förebygga proble-

men och lämpliga behandlingsmetoder. Enligt de föreslagna bestämmelserna kommer spelföretagen att vidarebefordra uppgifter om personer som önskar att stänga av sig från spel till Spelmyndigheten. Dessa uppgifter skulle kunna användas för forskningsändamål. När spellagen har varit i kraft en tid och utvärderats kan det dessutom tänkas att en framtida reglering innebär att spelföretagen kan komma att vidarebefordra också andra uppgifter till Spelmyndigheten som rör spelbeteenden, däribland riskbedömningar av kunders spel. En sådan samling av uppgifter som rör spelare spelmönster skulle med fördel kunna användas för forskningsändamål.

Mot denna bakgrund ser utredningen det som angeläget att ändamålsbestämmelsen för Spelmyndigheten också omfattar att skapa underlag för olika forskningsprojekt. En förutsättning ska vara att forskningsprojektet och behandlingen av uppgifterna i projektet har godkänts enligt lagen om etikprövning av forskning som avser människor.

Som framgår av dataskyddsförordningen är det ett grundläggande krav vid behandlingen av personuppgifter att de samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (artikel 5.1 b). Datainspektionen har i tillsynsärenden bedömt att forskning är ett alltför opreciserat ändamål, bl.a. på grund av att den personuppgiftsansvarige inte informerat om vilket forskningsprojekt det rör sig om.² Forskning har dock i tidigare lagstiftning ansetts utgöra ett tillräckligt specificerat ändamål.³ Enligt utredningens förslag blir ändamålet något mer preciserat genom att det anges att forskningen ska avse spelproblem. Med begreppet spelproblem ska här förstås problem för en individ eller dennes omgivning som skapas av spel om pengar (se vidare om begreppet i avsnitt 18.1).

De personuppgifter som är aktuella för forskning avser enligt utredningens bedömning känsliga personuppgifter (se vidare i avsnitt 20.2.8). Det är givetvis av största vikt att uppgifterna används endast för sådan forskning som är seriös. Ett grundläggande krav bör därför vara att forskningsprojektet och personuppgiftsbehandlingen godkänts av en etikprövningsnämnd enligt lagen om (2003:460)

² Se Datainspektionens beslut dnr 766-2011 LifeGene, dnr 1133-2012 Statens institutionsstyrelse och dnr 1382-2104 Svenska Spel.

³ Se t.ex. lagen (1998:543) om hälsodataregister och patientdatalagen (2008:355) och prop. 2012/13:163 s. 26.

om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen).

Behandling för att ge tillgång till vägledande avgöranden

För att kunna handlägga ärenden, utbilda personal och skriva vägledningar om de prövningar som Spelmyndigheten har att göra inom ramen för spellagen behöver Spelmyndigheten ha möjlighet att kunna samla vägledande avgöranden. Detta gäller dels från den egna verksamheten, dels från överprövningsinstanser. Det är dock inte av intresse vilka individer som avgörandena avser, utan det centrala är vilka juridiska bedömningar som har gjorts i ärendena.

Det finns alltså ett behov av en praxisdatabas där vägledande avgöranden samlas in. De samlingar av domar och beslut som upprättats för ledning angående praxis bör emellertid inte få innehålla uppgifter som direkt pekar ut den registrerade, dvs. uppgifter om namn eller personnummer (jfr prop. 2002/03:135 s. 61 och prop. 2008/09:96 s. 46).

Ändamålen med ett spelföretags behandling

Kontrollera kundens identitet och ålder

Utredningens förslag innebär att ett spelföretag inte får låta någon delta i spel som är under 18 år. För landbaserat kasinospel gäller att personer under 20 år inte får tillträda lokalerna. Ett spelföretag måste också, som huvudregel, kontrollera kundens identitet i samband med att kunden registreras.

Ett av ändamålen för ett spelföretags behandling av personuppgifter ska därför vara att kontrollera kundens identitet och ålder.

Upprätta spelkonton och fullgöra spelföretagets skyldigheter gentemot kunden i fråga om spelkonton

Enligt utredningens förslag ska ett spelföretag för onlinespel till varje registrerad spelare upprätta ett spelkonto. På spelkontot ska kunden kunna följa alla ekonomiska transaktioner till och från spelkontot. Kunden ska därmed få tillgång till information om spel-

kontots saldo, spelhistorik (vilket innebär insatser, vinster och förluster), in- och utbetalningar samt övriga transaktioner.

I syfte att fullgöra denna skyldighet ska ett av ändamålen för ett spelföretags behandling av personuppgifter vara att upprätta och fullgöra de skyldigheter som avser spelkonton.

Kontrollera att villkor och regler följs samt upptäcka och motverka fusk och brottslig verksamhet

I och med den nya spellagen åläggs spelföretagen att vidta viss övervakning av spelet. Bl.a. ska ett spelföretag ha rutiner för att upptäcka och motverka spelfusk, annan brottslighet och andra överträdelser av användarvillkoren och spelreglerna. Det innebär att ett spelföretag i detta syfte måste kontrollera att varje spelkund följer de villkor som gäller för spelet och övervaka spelet för att upptäcka om brott begås inom ramen för det.

Behandling som avser kontroller av att spelkunderna följer de villkor och regler som gäller för varje spel ska därför vara ett ändamål som ska framgå av lagen. Detsamma ska gälla behandling för att motverka och förhindra fusk, bedrägeri och annan brottslig verksamhet.

Kontrollera och rapportera om avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning

Enligt bestämmelser i spellagen åligger det spelföretag att kontrollera spelmönstret i syfte att upptäcka misstänkt matchfixning. Om ett avvikande spelmönster iaktas eller det i övrigt finns misstankar om matchfixning ska spelföretaget rapportera detta till Spelmyndigheten. I syfte att fullgöra denna uppgift måste spelföretagen behandla personuppgifter.

Granska och analysera uppgifter från spelarprofiler och varje spelkunds spelbeteende

Spellagen ålägger spelföretagen att säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Detta omfattar bl.a. att ett spelföretag ska ha ett åtgärdsprogram med information om problem med över-

drivet spelande. Ett spelföretag ska också enligt utredningens förslag övervaka spelkundernas spelbeteenden och göra en individuell riskbedömning. Syftet är att fånga upp de kunder som kan antas ha ett spelproblem. För att underlätta riskbedömningen får ett spelföretag inte erbjuda spel till en spelare förrän denne upprättat en spelarprofil. I spelarprofilen ska kunden sätta gränser för sitt eget spelande vad gäller tid och pengar.

Ett ändamål som avser att granska och analysera uppgifter från spelarprofiler och varje spelkunds spelbeteende ska mot denna bakgrund framgå av spellagen.

Stänga av spelkunder samt hantera uppgifter som gäller det nationella självavstängningsregistret

Ett spelföretag har möjlighet att stänga av en kund från spel. Framför allt kan detta bli aktuellt när kunden själv önskar att stänga av sig från vidare spel hos spelföretaget. Som beskrivs ovan föreslår utredningen dessutom att det ska finnas ett nationellt avstängningsregister som ska hanteras av Spelmyndigheten. Den kund som vill ska därmed kunna stänga av sig från samtliga licenserade aktörer på marknaden i en och samma registrering. Ett spelföretag kommer inom ramen för dessa bestämmelser hantera uppgifter från Spelmyndigheten avseende spelkunder som önskar att stänga av sig själva från fortsatt spelande. Detta ändamål ska därför framgå av lag.

Som redovisas ovan under rubriken *Hantera självavstängningsregistret* bedömer utredningen att det här är fråga om känsliga personuppgifter (se vidare i avsnitt 20.2.8).

Skapa underlag för olika forskningsprojekt om spelproblem och lämna ut uppgifter till forskningsprojekt som är godkända enligt etikeprövningslagen

Spellagens krav på spelföretagen att hålla uppsikt över kundernas spelbeteenden i syfte att vidta åtgärder vid misstanke om spelproblem innebär att en mängd data som rör spelmönster kommer att samlas in, granskas och analyseras. Dessa personuppgifter kan med fördel användas för forskning om spelproblem. Som utredningen kommenterar ovan om de ändamål som ska styra Spelmyn-

dighetens hantering av personuppgifter är ytterligare forskning inom spelområdet av stor betydelse när det gäller att förstå vad det är som utlöser spelproblem, hur man kan förebygga problemen och lämpliga behandlingsmetoder. Liksom vad gäller de ändamål som ska styra Spelmyndighetens hantering av personuppgifter bör därför också ett ändamål för spelföretagen vara att skapa underlag för olika forskningsprojekt om spelproblem och att lämna ut sådana uppgifter till forskningsprojekt.

Utredningen hänvisar i övrigt till vad som anförs i avsnittet om Spelmyndighetens ändamålsbestämmelser.

20.2.8 Rättsliga grunder för behandlingen

Utredningens bedömning: Grunden för behandling av personuppgifter enligt spellagen är en rättslig förpliktelse, förutom vad avser forskning. Vad som anges i artikel 6.3 dataskyddsförordningen är uppfyllt i och med ändamålsbestämmelserna tillsammans med de bestämmelser i spellagen där de rättsliga förpliktelserna framgår.

Behandling av personuppgifter i syfte att riskbedöma en spelares spelbeteende är en personuppgift som rör hälsa och därmed en känslig personuppgift. Detsamma gäller för sådana uppgifter som avser självavstängning. När det gäller riskbedömning av kunders spelbeteende bör grunden för en sådan behandling vara med hänsyn till ett allmänt viktigt intresse. Grunden för behandling av personuppgifter avseende självavstängning bör vara att det föreligger ett uttryckligt samtycke. Om nu nämnda personuppgifter används för forskning bör detta också kunna ske med stöd av ett uttryckligt samtycke.

I avsnittet ovan redogörs för de ändamål som enligt utredningen bör omfattas av dels Spelmyndighetens, dels spelföretagens hantering av personuppgifter. Liksom tidigare innebär regleringen i dataskyddsförordningen att det krävs en rättslig grund för all behandling av personuppgifter. De rättsliga grunderna i artikel 6.1 är en uttömmande uppräkningslista av de situationer när en behandling av personuppgifter kan anses vara tillåten. Får uppgifterna behandlas enligt någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 ska emellertid också

kraven i artikel 5 följas. För bl.a. behandling av särskilda kategorier av personuppgifter (i personuppgiftslagen används benämningen känsliga personuppgifter) finns ytterligare begränsningar i artikel 9.

Det är särskilt tre grunder som enligt utredningen bör lyftas fram när det gäller behandling av personuppgifter enligt spellagen. Det gäller dels den i artikel 6.1 a där det sägs att behandling av personuppgifter är laglig om och i den mån som den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål. Också artikel 6.1 c bör omnämnas där det sägs att behandlingen ska vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse. Slutligen ska även artikel 6.1 e nämnas där det anges att behandlingen ska vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. För både artikel 6.1 c och 6.1 e gäller att grunden för behandlingen ska fastställas i enlighet med antingen unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Det framgår av artikel 6.3. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkt 1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Med *samtycke* avses, enligt definitionen i artikel 4.11, varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne.

Att ett samtycke ska vara frivilligt innebär att den enskilde måste ha ett fritt val att avgöra om hans eller hennes uppgifter ska få behandlas. I Datainspektionens informationsskrift om samtycke enligt personuppgiftslagen sägs följande angående kravet på frivillighet.

I de flesta fall vållar inte kravet på frivillighet några bekymmer utan den enskilde får, efter att ha fått information om behandlingen, själv ta ställning till om han eller hon accepterar den för att t.ex. erhålla en vara eller tjänst. Konsekvensen av att man inte samtycker kan bli att man inte får varan eller tjänsten.

Om däremot myndigheter skulle kräva samtycke till behandling av personuppgifter som en förutsättning för att tillhandahålla samhälls- tjänter kan det dock starkt ifrågasättas om kravet på frivillighet är uppfyllt. I de fall där den enskilde inte har någon verklig valmöjlighet måste den personuppgiftsansvarige finna annat stöd för behandlingen i personuppgiftslagen eller i någon annan lagstiftning.

I kommentaren till personuppgiftslagen sägs vidare att när frivilligheten av ett samtycke ska bedömas vid ingående av ett avtal om en vara eller tjänst bör man förmodligen först avgöra om den aktuella varan eller tjänsten kan anses nödvändig i dagens samhälle eller för den enskilde. Om varan eller tjänsten inte är nödvändig får den enskilde personen anses ha ett fritt val mellan att samtycka till behandlingen eller att avstå från varan eller tjänsten. Som ett exempel nämns i kommentaren en tjänst som gör det ännu enklare än vanligt att surfa på internet. Om man vid bedömningen kommer fram till att varan eller tjänsten är mer eller mindre nödvändig i dagens samhälle för den enskilde blir det aktuellt att i ett nästa steg bedöma vilka faktiska alternativ som står till buds.⁴

I ett beslut från Datainspektionen som gällde Svenska Spels behandling av personuppgifter med bl.a. syftet att göra riskbedömningar av kunders spelbeteende uttalade inspektionen att i och med att Svenska Spel har en särställning på den svenska spelmarknaden väcks frågan om de lämnade samtyckena uppfyller kravet på frivillighet. Inspektionen ansåg att Svenska Spels tjänster och spel inte kunde anses vara en sådan samhällelig tjänst som innebar att samtycke inte kunde ställas som villkor för att få spela. Vidare konstaterade Datainspektionen att Svenska Spel i praktiken verkade på en konkurrerande marknad. Mot denna bakgrund kom inspektionen till slutsatsen att inte heller Svenska Spels särställning på den svenska marknaden innebar att det fanns skäl att ifrågasätta om samtycket kunde anses vara frivilligt.⁵

När det gäller samtycke och Spelmyndighetens behandling av personuppgifter bör vidare uppmärksammas vad som sägs i beaktandesats 43 i dataskyddsförordningen. Där anges att för att säkerställa att ett samtycke lämnas frivilligt bör det inte utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige. Särskilt gäller detta om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar.

⁴ Sören Öman och Hans-Olof Lindblom, Personuppgiftslagen En kommentar, (15 oktober 2015, Zeteo), kommentaren till 3 § under rubriken Samtycke och Datainspektionens beslut 2015-10-15, dnr 1382-2014.

⁵ Datainspektionens beslut 2015-10-15, dnr 1382-2014, s. 12.

Artikel 29-gruppen har om begreppet *rättslig förpliktelse* gjort vissa uttalanden avseende motsvarande artikel i dataskyddsdirektivet (artikel 7 c). Artikel 29-gruppen anför att den rättsliga grunden rättslig förpliktelse har flera likheter med grunden allmänt intresse, eftersom en uppgift av allmänt intresse ofta baseras på eller härrör från en lagbestämmelse. Tillämpningsområdet för artikeln som avser rättslig förpliktelse är emellertid strikt begränsat. För att artikeln ska gälla måste kravet införas med stöd i lag. Den registeransvarige får inte ha något annat val än att fullgöra förpliktelsen. Därtill kommer att den rättsliga förpliktelsen måste i sig vara tillräckligt tydlig när det gäller den behandling av personuppgifter som krävs.⁶

Artikel 29-gruppen har också uttalat sig om motsvarande artikel i dataskyddsdirektivet när det gäller begreppet *arbetsuppgift av allmänt intresse* (artikel 7 e). Artikel 29-gruppen anför att artikeln har potentiellt ett mycket brett tillämpningsområde. Det talar för en strikt tolkning och en klar identifiering i varje enskilt fall av det allmänintresse som står på spel och den myndighetsutövning som motiverar behandlingen.⁷ Det ska nämnas att Datainspektionen inte ansett att Svenska Spels arbete med att kartlägga personers spelbeteende som tydde på risk för spelberoende eller spelmissbruk för att kunna vidta åtgärder mot detta var nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse.⁸

För både Spelmyndighetens och spelföretagens behandling av personuppgifter bedömer utredningen att den rättsliga grunden får anses framgå av en rättslig förpliktelse, förutom vad avser forskningsändmål. För Spelmyndighetens vidkommande bör detta stå helt klart när det gäller att handlägga ärenden, hantera självavstängningssystemet, föra register över representanter m.fl. samt registrera och hantera rapporter om avvikande spelmönster och misstänkta fall av matchfixning. Utredningen bedömer att det som anges i artikel 6.3 är uppfyllt i och med ändamålsbestämmelsen tillsammans med de bestämmelser i spellagen som anger de rättsliga förpliktelserna för Spelmyndigheten och spelföretagen.

⁶ Yttrande 6/2014 om begreppet den registeransvariges berättigade intressen i artikel 7 i direktiv 95/46/EG s. 20 f.

⁷ Yttrande 6/2014 om begreppet registeransvariges berättigade intressen i artikel 7 i direktiv 95/46/EG s. 23.

⁸ Datainspektionens beslut 2015-10-15, dnr 1382-2014, s. 11.

Även Spelmyndighetens hantering i övrigt (förutom vad avser forskning) borde kunna hänföras till en rättslig förpliktelse. Här bör ses till syftet med spellagen, som enligt utredningens förslag slås fast inledningsvis. I syftesbestämmelsen anges att spelandet ska hållas på en rimlig nivå. Därutöver anges att syftet med spellagen är att den ska tillämpas så att spelen får ett högt konsumentskydd, det råder hög säkerhet i spelen, de negativa konsekvenserna av spelande begränsas och spel inte används som stöd i kriminell verksamhet. Av spellagen framgår vidare att det är Spelmyndigheten som ansvarar för huvudtillsynen av lagen. De angivna ändamålsbestämmelserna kan sägas ange den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att Spelmyndigheten ska kunna fullgöra den rättsliga förpliktelsen som framgår av den inledande syftesbestämmelsen. I vart fall får grunden för dessa ändamål anses nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Av de syften som framgår inledningsvis av spellagen får anses följa att Spelmyndigheten bedriver en uppgift av allmänt intresse i den mening som avses i artikeln. Detta allmänna intresse är lagfäst vilket innebär att vad som sägs i artikel 6.3 också enligt ett sådant resonemang får anses uppfyllt.

Ändamålet som rör forskning skiljer sig från övriga angivna ändamål. Den rättsliga grunden för sådan behandling bör vara att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen.

I vissa avseenden rör hanteringen av uppgifter känsliga personuppgifter. Det krävs då också att någon av punkterna i artikel 9.2 är uppfyllda. Utredningen för ett resonemang om det nedan.

Känsliga personuppgifter

För att motverka problemspelande ska spelföretagen enligt spellagen följa utvecklingen av kundernas spelbeteende och vidta åtgärder för att motverka spelproblem. Spelföretagen kommer alltså att behandla kunders personuppgifter i syfte att motverka och förhindra överdrivet spelande. Hur denna kontroll närmare ska se ut är upp till spelföretagen. Obligatoriskt för alla spelföretag när det gäller onlinespel och spel på värdeautomater är dock att spel inte får erbjudas förrän spelaren har upprättat en profil där spelaren bl.a. ska uppge hur mycket tid och pengar denne vill lägga på spel. Med

hjälp av bl.a. denna spelarprofil ska spelföretagen analysera kundernas spelbeteende.

I dataskyddsförordningens artikel 9 finns bestämmelser om behandling känsliga personuppgifter. Där sägs att behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometrisk uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska som huvudregel vara förbjuden. I artikeln nämns vidare när undantag kan göras från förbudet.

Datainspektionen har i ett beslut bedömt att en uppgift om att någon har ett spelberoende eller spelmissbruk är en uppgift som rör hälsa. I beslutet kontrollerade Datainspektionen om Svenska Spels behandling av personuppgifter hade lagligt stöd i personuppgiftslagen. Bl.a. gjordes en bedömning av Svenska Spels behandling som avsåg att förhindra problem med överdrivet spelande. I beslutet anförde Datainspektionen att begreppet ”rör hälsa” innefattar alla aspekter, såväl fysiska som psykiska, av en persons hälsa. Uppgifter om drog- eller alkoholmissbruk får anses röra hälsa.⁹ I det aktuella beslutet använde sig Svenska Spel av en metod som är grundad på forskning om vilka faktorer som typiskt sett kan medföra ett problematiskt spelande. Datainspektionen anförde att ett problematiskt spelande kan vara en indikation på att någon har ett spelberoende eller ett spelmissbruk. Eftersom syftet med riskbedömningen var att fånga upp de kunder som hade ett problematiskt spelande kom kunder som hade ett spelberoende eller spelmissbruk att fångas upp i riskbedömningen. Inspektionen konstaterade därmed att Svenska Spel behandlade personuppgifter som rörde hälsa.

Mot bakgrund av vad Datainspektionen uttalar i beslutet får de riskbedömningar av kunders spelbeteenden som spelföretagen åläggs att göra enligt spellagen anses avse personuppgifter som rör hälsa. Det är vidare rimligt att utgå från att merparten av de personer som anmäler sig till registret för självavstängning gör detta eftersom de, eller andra personer i deras närhet, bedömer att de har ett spelproblem. Utredningen gör därför bedömningen att också dessa uppgifter bör betraktas som känsliga personuppgifter.

⁹ Datainspektionens beslut den 15 oktober 2015, dnr 1382-2014.

Grunder för att få behandla känsliga personuppgifter

Huvudregeln är således enligt artikel 9.1 att känsliga personuppgifter inte får behandlas. Från denna huvudregel anges dock i artikel 9.2 ett antal undantag. Här kan särskilt nämnas två av dessa. Enligt artikel 9.2 a får behandling ske om den registrerade uttryckligen lämnat sitt samtycke till behandlingen för ett eller flera specifika ändamål. Detta gäller dock inte, enligt samma artikel, då unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt föreskriver att förbudet enligt huvudregeln i artikel 9.1 inte kan upphävas av den registrerade. I artikel 9.2 g sägs att behandling av känsliga personuppgifter får ske om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. En förutsättning är att behandlingen ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

När det gäller krav enligt artikel 9.2 a på att ett samtycke ska vara uttryckligt har Datainspektionen uttalat att samtycket måste komma till uttryck på ett särskilt tydligt sätt. Det ska med andra ord inte råda några tvivel om att den registrerade avsett att samtycka till den aktuella åtgärden. I andra fall kan ett samtycke genom så kallat konkludent handlande vara tillräckligt. Med konkludent avses här att den registrerade lämnar efterfrågade uppgifter efter att ha fått information om både den tilltänkta behandlingen och att det är frivilligt att lämna uppgifterna. I ett sådant fall ses själva uppgiftslämnandet som ett samtycke. När det gäller känsliga personuppgifter är emellertid inte ett konkludent handlande i normalfallet godtagbart.¹⁰

För behandling av känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g kan noteras att det inte bara krävs att det gäller ett allmänt intresse, som anges i artikel 6.1 e, utan att det också avser ett *viktigt* (vår kursivering) allmänt intresse. Ledning av vad som ska anses vara ett viktigt allmänt intresse kan hämtas från tidigare utredningsarbeten. Att kommuner och trafikhuvudmän ska ges möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter inom färdtjänsten och riksferdtjänsten

¹⁰ Datainspektionen, Samtycke enligt personuppgiftslagen, reviderad i augusti 2015, s. 7 ff.

på ett tillfredsställande sätt bedömdes av Färdtjänstutredningen vara ett viktigt allmänt intresse (SOU 2003:87 s. 176). Behandlingen av känsliga personuppgifter för antidopningsverksamhet inom idrottsrörelsen enligt ett internationellt grundat regelverk ansågs ske för ett viktigt allmänt intresse enligt Organisationsutredningen mot dopning (SOU 2011:10 s. 242).

De riskbedömningar som spelföretagen enligt spellagen ska göra av kunders spelbeteende får, som framgår ovan, anses avse känsliga personuppgifter. En viktig fråga är med vilket rättsligt stöd känsliga personuppgifter i nu nämnda avseende kan behandlas i ett spelföretags verksamhet. Utredningen överväger i det följande olika alternativa grunder för behandling av sådana uppgifter.

Ett alternativ är att den registrerade lämnar sitt uttryckliga samtycke till behandlingen enligt artikel 9.2 a i dataskyddsförordningen.

Utredningens förslag innebär att alla som når upp till licenskraven ska kunna verka på den svenska spelmarknaden. Målet med spelregleringen är att alla som agerar på den svenska marknaden ska göra det med en licens. Det innebär således vidare att det går att diskutera frivilligheten av ett samtycke till personuppgiftsbehandling, när det i praktiken inte går att avstå från ett samtycke om man vill ha tjänsten. Samtidigt kan knappast spel, enligt utredningen, ses som en nödvändig tjänst i dagens samhälle eller för den enskilde. Det borde därmed inte vara uteslutet att grunda behandlingen på ett samtycke, så länge som detta är uttryckligt och inte avser ett samtycke genom konkludent handlande.

En annan möjlig väg som kan övervägas, när det gäller behandling av personuppgifter som avser övervakning av spelbeteende och samtycke, är att låta den enskilde själv välja om han eller hon vill samtycka till en sådan behandling. I ett sådant fall bör det stå helt klart att det är fråga om ett frivilligt samtycke, eftersom den enskilde ju då kan delta i spel utan att samtycka till den aktuella behandlingen. Det innebär för detsamma att inte alla spelkunder kommer att omfattas av spelföretagens spelansvarsåtgärder som avser registreringar av spelbeteende. Därmed kommer dessa kunder inte heller att bli föremål för det eventuella stöd som kan behövas. Det kan tänkas att just de kunder som faktiskt är i behov av ett sådant stöd väljer att inte samtycka till behandling av personuppgifter i det avseendet. Att göra samtycket frivilligt skulle med andra ord inte fullt ut gå i linje med spellagens uttalade syfte att de negativa konse-

kvenserna av spelandet begränsas. Samtidigt är detta ett alternativ som är mindre integritetskänsligt.

Det borde vidare enligt utredningen vara möjligt att behandlingen av känsliga personuppgifter sker med stöd av artikel 9.2 g, dvs. att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval i den nationella rätten. Ett sådant viktigt allmänt intresse ska enligt samma artikel stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Som framgår ovan har Datainspektionen i ett beslut som rörde Svenska Spels behandling av personuppgifter i syfte att göra riskbedömningar av kunders spelbeteende för att kunna vidta åtgärder bedömt att det inte var nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse. Det kan dock konstateras att spelpolitiken i dag lägger stor vikt vid att spelföretagen ska ha ett ansvarstagande. Det framgår inte minst av utredningens direktiv som uttryckligen anger att en utgångspunkt till förslaget till spelreglering ska vara att de negativa konsekvenserna av spelandet begränsas. Spelregleringen ska ha ett högt konsumentskydd vilket förutsätter en reglering som tar sociala hänsyn.

Det bör vidare framhållas att överdrivet spelande är ett folkhälsoproblem i Sverige. Drygt 2 procent av den vuxna befolkningen i åldersgruppen 16–84 år har spelproblem. Överdrivet spelande kan medföra negativa konsekvenser i form av exempelvis skuldsättning, ohälsa och problem med relationer. Dessa konsekvenser kan drabba även anhöriga, däribland barn. Uppskattningsvis 76 500 barn lever tillsammans med någon som har spelproblem. Grunden i den föreslagna spelregleringen är mot denna bakgrund ett långtgående spelansvar som ska bäras av spelföretagen. Behandlingen av personuppgifter när det gäller registreringar av spelbeteenden bör med hänsyn härtill enligt utredningen kunna anses ske för ett viktigt allmänt intresse.

Utredningens slutsats är alltså att det är möjligt att behandla känsliga personuppgifter med syfte att göra riskbedömningar av kunders spelbeteenden med stöd av både ett uttryckligt samtycke och mot bakgrund av ett viktigt allmänt intresse. Ett alternativ är, när det gäller samtycke, att låta kunden själv välja att samtycka till

en registrering av spelbeteende. Utredningen anser att det ligger närmast till hands att låta behandlingen ske med stöd av ett viktigt allmänt intresse.

När det gäller behandling av personuppgifter i syfte att hantera självavstängningar kan det enligt utredningen ske med stöd av ett uttryckligt samtycke. Enligt utredningen bör det vara en möjlig grund inte enbart för spelföretagens vidkommande utan också när det gäller Spelmyndigheten – trots att det då är fråga om en myndighet och med beaktande av vad som anges i beaktandesats 43. Utredningen bedömer inte att det i ett sådant fall kan sägas råda betydande ojämlikhet mellan den registrerade och Spelmyndigheten, även om Spelmyndigheten är en myndighet. Det bör här också påpekas att en självavstängning naturligtvis förutsätter att personuppgifter behandlas. Det är knappast möjligt att stänga av en kund på egen begäran från spel utan att behandla dennes personuppgifter – oavsett om det gäller ett enstaka spelföretag eller det nationella registret som Spelmyndigheten hanterar. Att behandla kundens personuppgifter blir aktuellt först när denne själv väljer att stänga av sig. Funktionen med att stänga av sig från spel har med andra ord egentligen inget med valfriheten att delta i spel att göra. Det rör sig således inte om ett fritt val mellan att samtycka till behandlingen eller att avstå från själva tjänsten.

När det slutligen gäller ändamål som har med forskning att göra bör aktuella personuppgifter behandlas med stöd av ett uttryckligt samtycke. Det bör i det här avseendet, för att minska integritetsrisken, stå spelkunden fritt att välja till att samtycka till att uppgifterna kan komma att användas till forskning eller inte. Det bör således vara möjligt att delta i spel utan ett samtycke till att personuppgifter används för forskningsändamål.

20.2.9 Personuppgifter som får behandlas

Utredningens förslag: Endast sådana personuppgifter som behövs för det ändamål för vilket personuppgiftsbehandlingen utförs får behandlas enligt spellagen. Personuppgifter om lagöverträdelser enligt den kompletterande lagen får behandlas av ett spelföretag om det är nödvändigt för ett sådant ändamål.

Från integritetssynpunkt är det väsentligt att inte andra personuppgifter behandlas än vad som är befogat utifrån verksamhetens behov och krav. Att närmare specificera vilka personuppgifter som får behandlas i verksamheten skulle dock vara en svår uppgift med tanke på den uttömmande ändamålsbestämmelsen. Det skulle vidare enligt utredningen innebära tillämpningsproblem. Som utredningen anför i avsnitt 20.2.7 föreslås i stället att ändamålsbestämningen ska styra över vilka personuppgifter som får samlas in och fortsättningsvis behandlas. Detta gäller alltså även sådana personuppgifter som särregleras i dataskyddsförordningen och den kompletterande lagen, dvs. känsliga personuppgifter (som i dataskyddsförordningen benämns särskilda personuppgifter), personuppgifter om lagöverträdelser och personnummer. Denna ordning bör enligt utredningen vara godtagbar från integritetssynpunkt mot bakgrund av de bestämmelser om bl.a. behörighetstilldelning som föreslås (se vidare avsnitt 20.2.13).

När det närmare gäller behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser finns en övergripande bestämmelse om detta i dataskyddsförordningens artikel 10. Där sägs att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 får endast utföras under kontroll av myndigheter eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. En förutsättning är att lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställts. Dataskyddsförordningen artikel 10 ersätter dataskyddsdirektivets reglering i artikel 8.5. Bestämmelserna har något olika lydelse. I förordningen anges att fällande domar i brottmål omfattas medan man i direktivet använder benämningen brottmålsdomar. Friande domar i brottmål omfattas alltså inte av förordningens reglering. I förordningen sägs inte heller något om administrativa sanktioner eller avgöranden i tvistemål, vilket uttryckligen omfattas av direktivet.

I personuppgiftslagen är det 21 § som genomför artikel 8.5 i dataskyddsdirektivet. Där sägs att det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

Utredningen förutsätter att en liknande bestämmelse som den som finns i 21 § personuppgiftslagen införs i den kompletterande

lagen, dock med ett något ändrat innehåll med hänsyn till de ändringar som skett i dataskyddsförordningen. Utredningen utgår vidare från att misstankar om brott kommer att omfattas i samma utsträckning som enligt den nuvarande regleringen.

Av dataskyddsförordningens artikel 10 framgår som nämns ovan att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelse eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder som inte sker under kontroll av en myndighet kan tillåtas i den nationella rätten. Förutsättningen är att lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Av spellagen framgår att spelföretagen när det gäller vissa spelformer ska övervaka spelet för att motverka och förhindra fusk, bedrägerier och annan brottslig verksamhet. Spelföretagen ska också kontrollera och rapportera vidare till Spelmyndigheten om avvikande spelmonster eller om det i övrigt finns misstankar om matchfixning.

Av det ovan sagda följer att det för spelföretagens vidkommande uttryckligen måste framgå av spellagen att de får behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse. En bestämmelse ska därför tas in i spellagen som anger att spelföretag får behandla personuppgifter enligt bestämmelsen, om det enligt kompletteringslagen är nödvändigt för ett av de ändamål som anges i spellagen. Utredningen bedömer att kravet på säkerhetsåtgärder är uppfyllt bl.a. mot bakgrund av bestämmelserna om behörighetstilldelning och sök begränsningar som föreslås.

20.2.10 Sökförbud

Utredningens förslag: Känsliga personuppgifter som avses i 9.1 i dataskyddsförordningen får inte användas som sökbegrepp. Det samma gäller sådana personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelse som avses i artikel 10.

Med sökbegrepp menas bokstäver, koder eller siffror med vars hjälp man kan ta fram ett önskat urval av lagrade personuppgifter om en eller flera personer ur en samlad informationsmängd som man har tillgång till. Informationsteknikens utveckling har medfört i det närmaste obegränsade sökmöjligheter när det gäller elektroniskt lagrad information. Vissa sökbegrepp kan innebära särskilda inte-

gritetsrisker. Av den anledningen förekommer i en del registerförfattningar särskilda begränsningar av vilka sökbegrepp som får användas. Genom sådana begränsningar kan ett ökat integritetsskydd uppnås.

Möjligheterna att effektivt begränsa användningen av integritetskänsliga sökbegrepp påverkas emellertid av offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen, som den kommer till uttryck i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), innebär i huvudsak att allmänheten och massmedierna har rätt att ta del av offentliga allmänna handlingar hos en myndighet. Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall är lämpligare, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen.

Offentlighetsprincipen omfattar inte bara fysiska handlingar och elektroniskt lagrade uppgifter som ingår i s.k. färdiga elektroniska handlingar, t.ex. e-postmeddelande, utan även uppgifter som ännu inte sammanställts men som kan sammanställas med hjälp av tillgänglig teknik och rutinbetonade åtgärder, t.ex. en sökning. Det framgår av 2 kap. 3 § andra stycket TF. Sådana sammanställningar kallas potentiella handlingar. Av den s.k. likställighetsprincipen följer att enskilda har samma möjligheter som aktuell myndighet att ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling. Det innebär att enskilda har rätt att ta del av s.k. potentiella handlingar.

I 2 kap. 3 § tredje stycket TF finns den s.k. begränsningsregeln. Den anger att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling inte anses förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra den tillgänglig. Att en handling anses förvarad hos en myndighet är en förutsättning för att den ska omfattas av allmänhetens rätt att ta del av densamma enligt offentlighetsprincipen (2 kap. 1 § TF).

Regleringen i tryckfrihetsförordningen innebär att det finns två sätt att genom författningsbestämmelser reglera allmänhetens tillgång till potentiella handlingar i domstolarna och därmed indirekt

reglera allmänhetens tillgång till de sökfunktioner som används för att sammanställa sådana handlingar. Dels kan en sådan reglering åstadkommas genom sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Dels genom sökbestämmelser i en registerförfattning som på ett ovillkorligt sätt förbjuder personalen att utföra vissa sökningar både för verksamhetens behov och på begäran av allmänheten. Bestämmelser som tillåter personalen att under vissa villkor utföra en sökning, t.ex. att söka om det är absolut nödvändigt, begränsar inte allmänhetens rätt att begära att sådana sökningar utförs och att de uppgifter som tas fram lämnas ut.

Till skydd för enskildas integritet bör det, liksom i flera andra registerförfattningar, mot denna bakgrund tas in en bestämmelse i spellagen om sökbegränsningar. Sökbegränsningen bör omfatta sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i förordningen. Begränsningen bör vidare omfatta behandling av sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i förordningen, dvs. fällande domar i brottmål samt överträdelser.

Dataskyddsförordningen innehåller inte några bestämmelser som handlar om sökning. Inte heller dataskyddsdirektivet eller personuppgiftslagen innehåller några sådana bestämmelser. En fråga blir därför om det är möjligt att i nationell rätt införa en sådan begränsning. Utredningens tolkning av dataskyddsförordningen är att förordningen inte hindrar en sådan nationell bestämmelse. Dataskyddsförordningen reglerar som nämnts känsliga personuppgifter och anger att det som huvudregel är förbjudet att behandla sådana uppgifter. Från denna huvudregel anges dock ett antal undantag i artikel 9.2 a–j. Det ter sig som en orimlig tolkning att ett undantag från förbudet att behandla känsliga uppgifter måste utnyttjas fullt ut i den nationella rätten – särskilt med beaktande av att de uppgifter som anges i artikel 9 anses vara särskild skyddsvärda. Sökbegränsningar bör vara möjligt även för andra uppgifter, såsom fällande domar i brottmål och överträdelser.

Till vidare skydd för den enskildes integritet ger utredningen i avsnitt 18.2.7 förslag till en sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som gäller självavstängningsregistret.

20.2.11 Utlämnande av uppgifter

Utredningens förslag: Om misstanke om brott framkommer efter närmare granskning och kontroll av ett spel får alla uppgifter som kan tyda på brott i samband med spelet lämnas till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Som framgår ovan föreslår utredningen bl.a. att spelföretagen ska granska och kontrollera spel för att motverka och förhindra fusk och brottslighet. Om misstanke om brott framkommer efter en närmare granskning ska spelföretaget få lämna uppgifter om alla sådana omständigheter till polis eller åklagare. Liknande bestämmelser finns i 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och 6 kap. 5 § lagen (2010:751) om betal-tjänster.

20.2.12 Undantag från den registrerades rätt till tillgång till personuppgifter

Utredningens förslag: Besked om att personuppgifter behandlas i samband med närmare granskning och rapportering till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten får inte lämnas ut till den registrerade.

Liksom dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen innehåller dataskyddsförordningen bestämmelser om tillgång till personuppgifter. I artikel 15 anges att den registrerade har rätt att av den personuppgiftsansvarige få bekräftelse på huruvida personuppgifter som rör honom eller henne håller på att behandlas och i så fall få tillgång till personuppgifterna tillsammans med information om bl.a. ändamålen med behandlingen.

Genom artikel 23.1 i dataskyddsförordningen ges medlemsstater-na möjlighet att under vissa förhållanden begränsa omfattningen av vissa av de skyldigheter och rättigheter som förordningen föreskriver. Det gäller bl.a. nu nämnd artikel om tillgång till personuppgifter. Sådana begränsningar får göras endast om de är förenliga med respekt för andemeningen i de grundläggande fri- och rättigheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt

samhälle i syfte att säkerställa vissa angivna intressen. Ett sådan angivet intresse är förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten (artikel 23.1.d). Sådana lagstiftningsåtgärder som innehåller undantag från skyldigheter och rättigheter ska innehålla specifika lagstiftningsåtgärder, när så är relevant, avseende bl.a. ändamålen med behandlingen, kategorierna av personuppgifter samt de registrerades rätt att bli informerade om begränsningen, såvida detta inte kan inverka menligt på begränsningen (artikel 23.2).

I fråga om sådan personuppgiftsbehandling som kan komma att ske i samband med en närmare analys och rapportering till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten med anledning av misstanke om brott bör det i spellagen anges uppgifterna inte får lämnas ut till den registrerade. Liknande bestämmelser finns i lagen om betaltjänster (6 kap. 5 §) och lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (4 kap. 3 §). Innebörden av att en sådan bestämmelse tas in i spellagen blir att en registrerad inte med hänvisning till artikel 15 i dataskyddsförordningen kan begära ut en sådan uppgift.

Utredningen bedömer att det möjligt att göra ett sådant undantag från artikel 15 i förordningen med hänsyn till innehållet i artikel 23. Åtgärden får anses nödvändig och proportionell för att säkerställa att brott kan förhindras och utredas.

20.2.13 Behörighetstilldelning

Utredningens förslag: Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje anställd behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Spellagen innebär att personuppgifter, även känsliga sådana, kommer att behandlas både inom Spelmyndigheten men också vid ett antal spelföretag. De verksamheter som kommer att behandla personuppgifter kommer att vara av olika storlek och behörighetssystemen kommer därmed att vara utformade på olika sätt. Det är dock viktigt att den som anställs vid Spelmyndigheten eller ett spel-

företag inte per automatik får tillgång till alla personuppgifter som behandlas där. I syfte att minska integritetsrisker för den enskilde bör det därför anges i spellagen att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en av de anställda behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Innebörden av bestämmelsen är att Spelmyndigheten och spelföretagen alltid ska vara skyldiga att pröva anställdas och uppdragstagares behov av tillgång till personuppgifter utifrån vad arbetsuppgifterna kräver. Tillgången ska begränsas i enlighet med detta.

20.2.14 Bevarande av uppgifter

Utredningens förslag: När en personuppgift inte längre behövs för behandling enligt de ändamål som anges i kapitlet ska uppgiften tas bort om inget annat följer spellagen, annan lag, förordning eller föreskrifter.

En uppgift eller ett fotografi i ett register över besökare vid ett statligt kasino ska bevaras i fem år från det att uppgiften eller fotografiet registrerats och därefter senast gallras.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter.

Utredningens bedömning: Spelmyndigheten bör meddela föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter.

I dataskyddsförordningen finns i artikel 5.1 e principen om lagringsminimering. Där sägs att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifter behandlas. Personuppgifter får dock lagras under längre perioder i den mån personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1. En förutsättning är då att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt dataskyddsförordningen genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter.

Det är enligt utredningen lämpligt att som utgångspunkt ange i spellagen att när en personuppgift inte längre behövs för behandling enligt de ändamål som räknas upp i kapitlet ska uppgiften tas bort. En sådan bestämmelse stämmer överens med principen om lagringsminimering. Denna huvudregel ska gälla när inget annat sägs i spellagen, andra lagar, förordningar eller föreskrifter. Det bör tilläggas att det i en del andra kapitel i spellagen finns bestämmelser som preciserar när en uppgift inte längre behövs. Till exempel anges beträffande ombud att Spelmyndigheten ska upphäva registreringen av ett ombud om spelföretaget begär det eller ombudet inte längre bedöms vara lämpligt.

I de lagar som reglerar spel i dag finns en särskild bestämmelse som berör bevarande och gallring av personuppgifter. Bestämmelsen återfinns i 8 § kasinolagen där det sägs att en uppgift eller ett fotografi i registret över besökare ska bevaras i fem år från det att uppgiften eller fotografiet registrerats och därefter senast gallras. Tidigare angavs att en uppgift eller ett fotografi i registret skulle gallras senast ett år efter det att uppgiften eller fotografiet registrerats. Lydelsen ändrades i januari 2005 i och med författningsändringar inom penningtvättsområdet (se prop. 2003/04:156 s. 54 ff.). Utredningen finner inte skäl att ändra innehållet i denna bestämmelse. I förarbetena har tidsaspekten noggrant övervägts och utredningen kan därför inte se att bestämmelsen skulle strida mot principen om lagringsminimering. Samma regel bör således gälla enligt spellagen.

Det fjärde penningtvättsdirektivet och 2015 års penningtvättsutrednings förslag innebär att flera spelföretag kommer att omfattas av bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. 2015 års penningtvättsutredning har bl.a. föreslagit att handlingar och uppgifter som använts vid åtgärder för att uppnå kundkännedom samt vid granskning och rapportering som huvudregel ska bevaras i fem år (se SOU 2016:8 s. 322 ff.). I den mån dessa bestämmelser, eller andra bestämmelser, träder i kraft ska spelföretagen alltså rätta sig efter dem.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter. Vid användande av föreskriftsrätten måste självfallet data-skyddsförordningens bestämmelser beaktas, däribland kravet på skyddsåtgärder i artikel 89.1.

20.2.15 Spelmyndighetens möjligheter att överföra personuppgifter till tredje land

Den föreslagna regleringen kommer i stor utsträckning bygga på att Spelmyndigheten i sin tillsyn kan samarbeta med motsvarande myndigheter i andra länder. I dessa fall måste Spelmyndigheten ha möjlighet att utbyta information med dessa myndigheter. En fråga som då aktualiseras är Spelmyndighetens möjligheter att överföra personuppgifter till tredje land.

Dataskyddsförordningen innehåller, i likhet med dataskyddsdirektivet, bestämmelser som anger under vilka förutsättningar personuppgifter får överföras till tredjeland. De finns samlade i artikel 44–50. Regleringen är förhållandevis detaljerad. Överföring får ske enligt vissa förutsättningar till tredjeland eller en internationell organisation. Liksom i dataskyddsdirektivet är det enligt artikel 45 ett grundläggande krav för sådan överföring att det mottagande tredjelandet säkerställer en adekvat skyddsnivå för uppgifterna. Enligt dataskyddsförordningen är det enbart kommissionen som kan besluta om ett tredjeland uppfyller detta krav eller inte. Kommissionens beslut får direkt verkan i medlemsstaterna. EU-kommissionens beslut finns för närvarande uppräknade i en bilaga till personuppgiftsförordningen. Där framgår att bl.a. Andorra, Isle of Man och Jersey omfattas av en adekvat skyddsnivå. USA och Kanada omfattas enligt vissa angivna förutsättningar.

Har kommissionen inte fattat något beslut i frågan om adekvat skyddsnivå, finns det möjlighet att överföra uppgifter till tredjeland om vissa juridiskt bindande skyddsåtgärder vidtas, som t.ex. användandet av vissa godkända standardbestämmelser om uppgiftsskydd. Detta framgår av artikel 46.

I artikel 49 finns bestämmelser om överföring då det varken finns adekvat skyddsnivå enligt artikel 45 eller lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 46. Artikel 49 bygger i stort på dataskyddsdirektivets artikel 26.1. Vissa av dessa undantag bör nämnas här. Liksom enligt direktivet är det tillåtet med personuppgiftsöverföring om den registrerade samtyckt till överföringen. Dock krävs enligt artikel 44.1 a att den registrerade först har blivit informerad om de risker en överföring kan medföra när det inte föreligger något beslut om adekvat skyddsnivå eller lämpliga skyddsåtgärder. Detta undantag (jämte vissa andra) gäller inte åtgärder som vidtas

av offentliga myndigheter som ett led i myndighetsutövning. En överföring får också ske, enligt artikel 44.1 d, om den bedöms gynna viktiga samhälleliga intressen. Allmänhetens intressen får dock bara åberopas om intresset är erkänt i unionsrätten eller i den nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 49.4).

Av det ovan sagda följer att det är möjligt för Spelmyndigheten att överföra personuppgifter till en myndighet i tredje land om kommissionen fattat ett beslut om att tredjelandet säkerställer en adekvat skyddsnivå. I annat fall blir det en fråga om överföringen kan sägas vara nödvändig av viktiga skäl som rör allmänintresset (artikel 49.1 d). Det ska då, som nämns ovan, avse ett allmänintresse som är erkänt antingen i unionsrätten eller i den nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. I och med bestämmelserna i spellagen, särskilt den som anger att Spelmyndigheten i sin tillsynsverksamhet så långt det är möjligt ska samarbeta och utbyta information som har betydelse för tillsynen med svenska och utländska behöriga myndigheter, skulle man kunna argumentera för att det som sägs i artikel 49.1 d jämte artikel 49.4 är uppfyllt. En förutsättning skulle i sådana fall vara att det föreligger ett samarbetsavtal med aktuell utlandsmyndighet. Det bör dock sägas att detta är ett långt ifrån säkert antagande. Frågan bör analyseras vidare efter det att förslag om nationella bestämmelser som ska komplettera data-skyddsförordningen lagts fram. Det bör tilläggas att eftersom förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna finns det inte skäl att införa en bestämmelse i spellagen som anger när Spelmyndigheten kan överföra uppgifter till tredjeland.

20.3 Kontroll av belastningsregister

Utredningens förslag: Spelmyndigheten ska ha rätt att få tillgång till uppgifter i misstanke- och belastningsregistren i fråga om de personer som omfattas av myndighetens prövning av licens enligt spellagen. Uppgifter ur belastningsregistret ska omfatta brott som lett till någon annan påföljd än penningböter och uppgifter ur misstankeregistret ska omfatta uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts. Spelmyndigheten får även ha direktåtkomst till dessa uppgifter.

Uppgifter om den som dömts för brott finns i belastningsregistret. I lagen (1998:620) om belastningsregister och förordningen (1999:1134) om belastningsregister finns bestämmelser om vilka uppgifter som registret ska innehålla och om när uppgifter ur detta ska eller får lämnas ut till nationella och utländska myndigheter samt till enskilda. Svenska myndigheters rätt att på begäran få uppgifter ur registren regleras i 6 § lagen om belastningsregister. 6 § preciseras närmare i 10–20 §§ förordningen om belastningsregister. Det varierar i vilken omfattning myndigheter kan få del av uppgifter. Vissa myndigheter, t.ex. Länsstyrelser, har möjlighet att få del av fullständiga uppgifter medan det för andra myndigheter begränsas till det som rör vissa uppräknade brott. Finansinspektionen har exempelvis möjlighet att få del av uppgifter om vissa förmögenhetsbrott och skattebrott. För Lotteriinspektionen gäller, enligt 11 § 6, att uppgifter ur registret som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av Lotteriinspektionen i fråga om den som myndigheten dels vid prövning enligt lotterilagen överväger att ge tillstånd att få anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel, dels vid prövning enligt lagen om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd. En myndighet som enligt 11 § har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret vid bl.a. tillståndsgivning har rätt att få motsvarande uppgifter för prövning av ett meddelat tillstånd (18 §). Det betyder med andra ord att Lotteriinspektionen har rätt att få uppgifter för att senare pröva om en person fortfarande är lämplig för tillstånd.

Misstankeregistret innehåller uppgifter om dem som skäligen är misstänkta för brott. Syftet med registret är att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skälig misstanke om brott som behövs i verksamhet hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen och åklagarmyndigheter för att samordna förundersökningar och åtal (2 § 1 och 2 lagen [1998:621] om misstankeregister). Registret får även användas av Polismyndigheten och andra myndigheter som ska utföra lämplighetsprövning, tillståndsprövning och annan prövning som anges i författning (2 § 3). Lotteriinspektionen har i dag rätt att få uppgifter från misstankeregistret om myndigheten begär det. Det gäller enligt 4 § 7 uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts, i samma typ av situationer som för belastningsregistret, dvs. dels i fråga om prövning enligt lotterilagen när myndigheten överväger att ge till-

stånd för att anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel, dels i fråga om prövning enligt lagen om anordnande av visst automatspel när myndigheten överväger att ge tillstånd. Av 5 § framgår det att en myndighet som omfattas av 4 § har rätt att få motsvarande uppgifter för prövning av ett meddelat tillstånd.

Av utredningens förslag till spellag framgår av Spelmyndigheten vid prövningen av en licens ska beakta bl.a. om sökanden är lämplig att driva spelverksamhet. Att sökanden är lämplig omfattar bl.a. laglydighet. Särskilt ekonomisk och övrig allvarlig ekonomisk brottslighet bör beaktas. Enstaka överträdelser av mindre allvarlig art bör inte föranleda att sökanden nekats licens. Om sökanden är en juridisk person ska prövningen avse personer i ägar- och ledarkretsen.

Utredningen anser inte att det finns skäl att begränsa möjligheten att få ut uppgifter jämfört med den tillgång som Lotteriinspektionen har enligt nu gällande lagstiftning. Att, som det är i dag för vissa myndigheter, låta tillgången till uppgifter i belastningsregistret omfatta endast vissa särskilt angivna brott och därmed undanta t.ex. våldsbrottslighet framstår inte som ändamålsenligt (jfr 2015 års penningtvättsutredning som gör samma bedömning i förhållande till de uppgifter som tillsynsmyndigheter på penningtvättsområdet bör ha tillgång till, SOU 2016:8 s. 450 ff.). Det är alltså enligt utredningen lämpligt att Spelmyndigheten vid en licensprövning ges tillgång till uppgifter i belastnings- och misstankeregistret i samma omfattning som Lotteriinspektionen har i dag. Tillgången ska gälla för alla personer som omfattas av en licensprövning. Liksom för vissa andra myndigheter i dag bör Spelmyndigheten därtill ges direktåtkomst till dessa register.

20.4 Sekretess i självavstängningsregistret

Utredningens förslag: Det ska i offentlighets- och sekretesslagen införas en ny bestämmelse med innebörden att sekretess ska gälla i verksamhet som avser förande av eller uttag ur det nationella självavstängningsregistret som förs av Spelmyndigheten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I fråga om allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

20.4.1 Inledning

Som utredningen redogör för i avsnitt 20.2.10 finns grundläggande bestämmelser om allmänna handlingar och offentlighetsprincipen i 2 kap. TF. Enligt 2 § får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas när det är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningen i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges i en särskild lag eller i en annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Skyddet innebär att allmänna handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut endast under de förutsättningar som anges i lagen. Sekretessen gäller både mot enskilda och mot andra myndigheter men också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Sekretessskyddet är olika starkt i olika bestämmelser. För vissa uppgifter gäller ett s.k. omvänt skaderekvisit vilket innebär att uppgiften endast kan lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan risk för skada eller men för de intressen som sekretessen ska skydda. I dessa fall råder en presumtion för sekretess. Det s.k. raka skaderekvisitet innebär att sekretess endast gäller om det kan antas att ett röjande av uppgiften medför men eller skada för de intressen som sekretessen ska skydda. Det raka skaderekvisitet innebär alltså en presumtion för offentlighet. Slutligen gäller i få fall absolut sekretess, vilket innebär att uppgiften aldrig får röjas. För de uppgifter som omfattas av sekretess gäller också tystnadsplikt.

20.4.2 Behovet av ändring

Det kan finnas olika skäl till varför en person vill anmäla sig till självavstängningsregistret för spel. I de allra flesta fallen lär det röra sig om personer som uppfattar att de har ett spelproblem alternativt att personer i deras närhet gjort den bedömningen. Avstängningen blir då en del i att försöka komma till rätta med ett spelproblem. Det kan också finnas personer som vill registrera sig av exempelvis moraliska eller religiösa skäl. Oavsett vad det bakomliggande skälet är får det antas att det är av stor vikt för de allra flesta som anmäler

sig till det nationella självavstängningsregistret att deras val att göra detta inte ska vara en uppgift som är tillgänglig för vem som helst. Enligt utredningen finns det en uppenbar risk för att många personer skulle avstå från att anmäla sig till registret om det skulle visa sig att uppgifterna inte skyddas av sekretess. Det finns alltså ett behov av ett starkt sekretesskydd för de personer som väljer att stänga av sig från spel. Frågan är då om nuvarande regler ger ett fullgott skydd eller om det finns behov av en ändring i offentlighets- och sekretesslagen. Det finns vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen vars tillämpningsområde för det nationella självavstängningsregistret kan diskuteras. Dessa tas upp i det följande.

I 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen anges att sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Bestämmelsen gäller i två avseenden, dels 1) för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, dels 2) för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i första punkten för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Vad som sägs i bestämmelsen ger inte per automatik upphov till sekretess utan förutsätter att regeringen föreskriver om sekretess. Regeringen har med stöd av bestämmelsen meddelat föreskrifter om sekretess i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). I den bestämmelsen framgår det att Lotteriinspektionens verksamhet omfattas. Det framgår även av bilagan till förordningen.

Den punkt som nu skulle kunna bli aktuell i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen är den som tar sikte på en uppgift om andra personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Själva grunden i bestämmelsen gäller dock myndigheters verksamhet som bl.a. rör tillståndsgivning och tillsyn. Det är enligt utredningen inte en självklarhet att självavstängningsregistret kan hänföras dit. Även om så skulle vara fallet vållar bestämmelsen tillämpningsproblem eftersom den kräver att en affärsförbindelse eller liknande förbindelse har ingåtts. En person som

vill stänga av sig p.g.a. spelproblem har med stor sannolikhet ingått affärsförbindelser med ett eller flera spelföretag. Det är dock knappast troligt när det gäller personer som vill anmäla sig till registret av exempelvis moraliska eller religiösa skäl. Bestämmelsen i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen är därmed enligt utredningen inte anpassad till att omfatta det nationella självavstängningsregistret som Spelmyndigheten ska ansvara för.

Av 21 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretess gäller för uppgift som rör enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessbestämmelsen ger således ett skydd för väldigt känsliga uppgifter om hälsa och sexualliv. Den är generellt tillämplig vilket innebär att den är tillämplig hos alla myndigheter och organ som har att tillämpa offentlighets- och sekretesslagen.

Det torde vara möjligt att tillämpa bestämmelsen så länge alla personer som stänger av sig från spel gör det p.g.a. ett spelmissbruk. Som anförs ovan kan det i realiteten dock ligga andra orsaker än spelmissbruk bakom en begäran om självavstängning. Mot den bakgrunden har bestämmelsen begränsad räckvidd när det gäller självavstängningsregistret.

Utredningens slutsats är således att nuvarande regler inte ger ett fullgott sekretesskydd för de uppgifter som kommer att finnas i självavstängningsregistret. Det finns därmed ett behov av en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som skyddar den enskildes integritet genom ett starkt och tydligt sekretesskydd för uppgifterna i registret. Utredningen föreslår att bestämmelsen utformas med bestämmelsen om sekretess i donationsregistret som förebild, se 25 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen. Det ska således råda presumtion för sekretess vilket uppnås med ett omvänt skaderekvisit. Den föreslagna bestämmelsen innebär att uppgifterna i registret inte får lämnas ut om det inte står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar ska vara högst sjuttio år.

21 Marknadsföring

21.1 Utredningsdirektiven m.m.

Enligt direktiven ska utredningen överväga om ytterligare krav på marknadsföring av spel och lotterier behöver uppställas. Utredningen ska vidare undersöka möjligheterna att utvidga 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen (2010:696) till att, utöver alkohol- och barnreklam, omfatta spelreklam. Utredningen ska även lämna förslag till ändamålsenliga marknadsföringsbestämmelser för ett licenssystem.

Fram till den 1 januari 2017 saknade lotterilagen bestämmelser rörande marknadsföring av spel och lotterier. Numera finns dock ett fåtal bestämmelser intagna som bl.a. anger att vid marknadsföring av lotteri till konsumenter ska måttfullhet iakttas samt att sådan marknadsföring inte får rikta sig särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år (se vidare i avsnitt 21.15.2). Generella regler om marknadsföring återfinns också i annan lagstiftning, främst marknadsföringslagen (2008:486).

I regeringens beslut att bevilja AB Svenska Spel (Svenska Spel) och AB Trav och Galopp (ATG) tillstånd att bedriva olika spelformer finns även villkor om marknadsföring. Lotterinspektionen har vidare utfärdat föreskrifter och villkor om marknadsföring rörande de lotterier för vilka man beviljar tillstånd. Utöver detta har branschorganisationer genom självreglering utformat bestämmelser om marknadsföring av spelreklam. Riktlinjer för marknadsföring finns även i Europeiska kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel.

21.2 Marknadsföring och yttrandefrihet

Av artikel 10 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, EKMR) framgår att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10.1). Av artikel 10.2 framgår att yttrandefriheten kan begränsas. Där sägs att yttrandefriheten får begränsas under förutsättning att begränsningen sker i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Yttrandefriheten i EKMR omfattar alla medier. Den omfattar även kommersiell reklam genom audiovisuella medier. Konventionsstaterna har emellertid getts möjligheten att göra skönsmässiga bedömningar (margin of appreciation) beträffande nödvändigheten att begränsa sådan reklam.¹

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet vilket innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen [RF]). Yttrandefriheten i RF, som gäller för alla medier, får begränsas genom lag vad avser friheten att yttra sig i näringsverksamhet (2 kap. 20 och 23 §§ RF). Begränsningarna får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. De får heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen och får inte göras enbart p.g.a. politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

Tryckfrihetsförordningen (TF) är den grundlag som reglerar yttrandefriheten i tryckta skrifter och syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

¹ Europadomstolens dom den 20 november 1989 i mål Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann mot Tyskland.

TF är exklusivt tillämplig när det gäller missbruk av det fria ordet som sker genom meddelande i tryckt skrift vilket innebär att missbruk av tryckfriheten inte får föranleda straff eller ersättningsskyldighet i annan ordning eller i annat fall än vad som anges i förordningen (1 kap. 3 § TF). Även om reklam inte generellt anses falla utanför TF:s tillämpningsområde (jfr 1 kap. 9 § TF) reglerar förordningen emellertid inte allt bruk av tryckta skrifter utan begränsar sig till sådant som hänför sig till tryckfrihetens syfte (RÅ 2010 ref. 115 I). Med anledning av detta har det ansetts möjligt att i begränsad utsträckning ingripa med stöd av allmän lag mot meddelanden av kommersiell natur i tryckt skrift. Vad som åsyftas är den princip som utvecklats i praxis enligt vilken ingripanden mot reklamåtgärder kan ske utanför TF:s regler i fall då åtgärderna är av utpräglat kommersiell natur. Med åtgärder som är av utpräglad kommersiell natur förstås åtgärder som vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål (NJA 1975 s. 589 och 1977 s. 751). Vad beträffar spelreklam är generella reklamförbud, på sätt som enligt lag kan ske när det gäller kommersiell reklam i tryckt skrift för alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror, inte möjligt eftersom sådan reklam inte undantagits från TF:s tillämpningsområde (jfr 1 kap. 9 § TF). Frågan om TF:s tillämplighet på spelreklam får därför avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet (RÅ 2010 ref. 115 II). Mot bakgrund av TF:s ställning och de intressen som den avser att skydda ska vid oklarhet eller tveksamhet förordningen ges företräde (NJA 1999 s. 749).

Frågan om spelreklam omfattas av TF:s tillämpningsområde har prövats i NJA 1961 s. 715 (dagstidnings publicering av uppgifter om vinstnummer i utländskt lotteri), RÅ 2010 ref. 115 I (dagstidnings publicering av oddsuppgifter från utländska spelbolag), RÅ 2010 ref. 115 II (dagstidnings publicering av annonser för utländska spelbolag) och i MD 2009:15 (rikslotteris marknadsföring av lotteri i annonstidning).

Yttrandefriheten i andra medier än tryckta skrifter regleras i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. För de medier som omfattas av lagen får inga andra begränsningar i yttrandefriheten göras än vad som följer av YGL (1 kap. 1 § andra stycket YGL). Vad som sägs i 1 kap. 9 § TF om

generella reklamförbud för vissa produkter gäller enligt 1 kap. 12 § första stycket YGL även i fråga om radioprogram och tekniska upp-tagningar. Vidare hindrar bestämmelserna i YGL inte att det i annan lag meddelas föreskrifter och förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program som sponsrats (1 kap. 12 § andra stycket YGL). Det som åsyftas med förbud mot reklam och villkor för reklam är, enligt vad som framgår av förarbetena till YGL, den reglering som i dag återfinns i radio- och tv-lagen (prop. 1990/91:64, s. 113). Detta hindrar dock inte att det även i andra lagar kan finnas regler som är tillämpliga på reklam i tv-program (HFD 2011 ref. 46).

Frågan om spelreklam omfattas av YGL:s tillämpningsområde har prövats i HFD 2011 ref. 46 (förevisande av utländskt spelbolags logotyp i sponsringsmeddelanden respektive exponering av utländska spelbolags odds i samband med idrottsevenemang i tv-sändningar).

21.3 Marknadsföringslagen

Grundläggande regler om reklam och annan marknadsföring finns i marknadsföringslagen (2008:486, MFL). Lagen genomför direktivet om otillbörliga affärsmetoder².

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder behandlar endast affärsmetoder som snedvrider konsumentkollektivets ekonomiska intressen (ingressen, skäl 6–7). Icke-ekonomiska intressen, såsom hälsa och säkerhet, faller alltså utanför direktivets tillämpningsområde (art. 3.3 och skäl 9 i ingressen). Medlemsstaterna har därför möjlighet att upprätthålla eller införa särskilda och längre gående bestämmelser för att skydda sådana intressen förutsatt att åtgärden står i överensstämmelse med EU-rätten.

MFL har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna och

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktivet om otillbörliga affärsmetoder).

näringsidkare (1 § MFL). Lagen är tillämplig vid marknadsföring (2 § MFL). Med marknadsföring avses reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare (3 § MFL).

Av 5 § MFL framgår den s.k. generalklausulen. Den anger att marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed som i 3 § MFL definieras som god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenter och näringsidkare vid marknadsföring av produkter. Till grund för bedömningen huruvida god marknadsföringssed överträtts kan läggas en rad olika faktorer. Det kan vara fråga om uppförandekoder, såsom internationella handelskammarens (ICC) regelverk, vedertagen branschpraxis och andra utomrättsliga normer, råd och riktlinjer utfärdade av olika tillsynsmyndigheter, rättspraxis samt lagstridighetsprincipen (prop. 2007/08:115 s. 144). Spelutredningen anförde i sitt betänkande att de tidigare riktlinjerna för marknadsföring inom den svenska spelbranschen som Svenska Spel, ATG, Folkspel, Svebico, A-lotterierna och IOGT-NTO-lotterierna hade kommit överens om att tillämpa borde kunna beaktas vid bedömningen av vad som då utgjorde god marknadsföringssed beträffande spelreklam (SOU 2008:124 s. 344 f.). Dessa riktlinjer har ersatts av Spelbranschens etiska råds (SPER) riktlinjer för ansvarsfull marknadsföring av spel om pengar (se avsnitt 21.11).

I 6 § MFL anges att marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed är att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. Vad som bedöms är sannolikheten av att marknadsföringsåtgärden medför att en konsument eller en näringsidkare fattar ett annat affärsbeslut än vad denne annars skulle ha fattat. Måttstocken är den genomsnittlige konsumenten i den krets som marknadsföringsåtgärden är riktad till (prop. 2007/08:115 s. 145).

Enligt 7 § MFL får en näringsidkare inte använda sig av aggressiv marknadsföring med vilket avses sådan marknadsföring som innefattar trakasserier, tvång, fysiskt våld, hot eller annat aggressivt påtryckningsmedel. Vidare stadgas att aggressiv marknadsföring är att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt

påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. Det anges även att sådan aggressiv marknadsföring som anges i punkterna 24–31 i bilaga I till direktivet om otillbörliga affärsmetoder alltid är att anse som otillbörlig. Nyssnämnda bilaga ska enligt 4 § MFL gälla som lag i Sverige (se regeringens tillkännagivande [2008:487] med anledning av marknadsföringslagen [2008:486]).

I 8 § MFL stadgas att marknadsföring som är vilseledande enligt vissa angivna bestämmelser i lagen är att anse som otillbörlig om den påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. Vid bedömningen av om en vilseledande åtgärd påverkar ett affärsbeslut eller inte är tröskeln således lägre än vid tillämpningen av generalklausulen i 5 § MFL och förbudet mot aggressiv marknadsföring i 7 § MFL (prop. 2007/08:115 s. 146 f.). Enligt 8 § andra stycket MFL ska sådan vilseledande marknadsföring som anges i punkterna 1–23 i bilaga I till direktivet om otillbörliga affärsmetoder alltid anses som otillbörlig. Punkten 16 i bilagan anger att en sådan affärsmetod är att påstå att produkter kan underlätta vinst i hasardspel. På Europeiska kommissionens hemsida ges exempel på vad som kan omfattas av punkten 16 med annonsraden ”Nu kan DU äntligen vinna på lotto! – Ny programvara som grundas på algoritmer utvecklade vid CERN-laboratoriet hjälper till att tippa oddsen till din fördel.” Som kommentar till detta anges att varken programvaran eller något annat kan göra det lättare att vinna i hasardspel och att sådana påståenden därför alltid ska betraktas som vilseledande.³

9 § MFL ställer upp krav på reklamidentifiering. Syftet är att mottagaren av ett reklambudskap lätt ska kunna identifiera den som står bakom budskapet och därmed också kunna nå denne. I bestämmelsen anges att all marknadsföring ska utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring. Det ska också tydligt framgå vem som svarar för marknadsföringen. Ett undantag gäller dock framställningar vars enda syfte är att skapa uppmärksamhet inför uppföljande framställningar.

MFL innehåller också ett förbud mot vilseledande marknadsföring. Förbudet innebär enligt 10 § MFL att en näringsidkare vid marknadsföringen inte får använda sig av felaktiga påståenden eller

³ http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/is-it-fair/blacklist/blacklist-items/blacklist_item13_sv.htm. Sidan besöktes den 11 mars 2016.

andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annans näringsverksamhet. Till ledningen för rättstillämpningen och näringsidkare finns i andra stycket exempel på i vilka avseenden påståenden och andra framställningar inte får vara vilseledande. Här kan bl.a. nämnas produktens förekomst, art, mängd, kvalitet och andra utmärkande egenskaper (punkten 1) samt produktens pris, grunderna för prisberäkningen, särskilda prisfördelar och betalningsvillkoren (punkten 4).

En näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig får förbjudas att fortsätta med denna eller någon annan liknande åtgärd (23 § MFL). Enligt 24 § får en näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna väsentlig information åläggas att lämna sådan information. Ett förbud enligt 23 § och ett åläggande enligt 24 § ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt (26 § MFL). Domstol får under vissa förutsättningar besluta att förbud enligt 23 § och ett åläggande enligt 24 § MFL ska gälla interimistiskt (27 § MFL). Näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa närmare angivna bestämmelser i MFL, däribland förbuden mot aggressiv marknadsföring (7 §) och vilseledande marknadsföring (8 och 10 §§), eller mot någon av bestämmelserna i bilaga I till direktivet om otillbörliga affärsmetoder får åläggas marknadsstörningsavgift (29 § MFL).

Konsumentombudsmannen vars uppgift är att övervaka näringsidkare så att de följer MFL kan, vid behov vid vite, uppmana näringsidkare att yttra sig och lämna erforderliga uppgifter i ett tillsyns- ärende (42–45 §§ MFL). Konsumentombudsmannen kan vidare förbuds förelägga näringsidkare enligt 28 § MFL i fall som inte är av större vikt. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Konsumentombudsmannen får bestämma att ett föreläggande ska gälla omedelbart (28 § MFL). Konsumentombudsmannen kan också väcka talan vid domstol om förbud, marknadsstörningsavgift och utdömande av vite (47–49 §§ MFL).

Marknadsdomstolen kom i MD 2009:15 fram till att rikslotteris marknadsföring av lotter genom vissa påståenden i en annonstidning stred mot reglerna om reklamidentifiering i 9 § MFL, eftersom det inte tydligt framgick att det varit fråga om marknadsföring. Vidare fann domstolen att en formulering som gav intryck av att en viss summa pengar skulle lottas ut i en viss ort var vilseledande enligt 10 § MFL. Också att framställa den totala potten som en vinst-

möjlighet för en enskild lottköpare utan att samtidigt tydligt ange att summan var avsedd att fördelas på flera bedömde domstolen som vilseledande enligt samma bestämmelse.

21.3.1 Ett reklamlandskap i förändring

Den 13 oktober 2016 tillsatte regeringen en utredning som ska kartlägga det förändrade reklamlandskapet och föreslå lämpliga åtgärder för att förbättra konsumentskyddet. Bakgrunden till utredningen är att nya marknadsföringskanaler och marknadsföringsmetoder växt fram under senare tid som på olika sätt påverkar konsumenters beteenden. Utredningen ska analysera om det finns problem kopplade till nya marknadsföringsmetoder och vilka utmaningar utvecklingen ställer tillsynsmyndigheterna inför. I uppdraget ingår att resonera om eventuella behov av författningsändringar, men inte att lämna konkreta författningsförslag (se vidare dir. 2016:84). Uppdraget ska redovisas senast den 12 januari 2018.

21.4 Särskilda bestämmelser om marknadsföring i lotterilagen

Sedan den 1 januari 2017 finns vissa bestämmelser om marknadsföring i lotterilagen.

I 47 a § första stycket anges att vid marknadsföring av lotteri till konsument ska måttfullhet iakttas. Enligt andra stycket får inte marknadsföring rikta sig särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år. I förarbetena konstateras att deltagande i lotterier innebär en risk för att människor får ekonomiska och sociala problem, med allvarliga konsekvenser. Spelproblem bidrar även till hälsomässiga ojämlikheter på samhälls nivå. Ett syfte med spelregleringen är just att motverka spelproblem. Syftet med marknadsföring är att öka efterfrågan av varor och tjänster genom att påverka människors attityder och i förlängningen deras beteende (prop. 2016/17:8 s. 30). Mot denna bakgrund instämmer regeringen i den föregående promemorians (Ds 2015:46) bedömning om att det bör införas krav på marknadsföring av lotterier i lotterilagen. I promemorian föreslogs att det krav som gäller vid marknadsföring av alkohol, särskild måttfullhet, skulle införas också för marknadsföring av lotterier (Ds

2015:46 s. 36). Regeringen anför i propositionen att det kan konstateras att det finns en omfattande forskning som visar på en tydlig koppling mellan marknadsföring och konsumtion av alkohol, särskilt bland unga. På lotteriområdet är detta emellertid inte lika klarlagt. Regeringen hänvisar vidare till att det i TF har intagits en särskilt restriktiv inställning till marknadsföring av alkohol- och tobaksprodukter, som enligt en särskild bestämmelse i 1 kap. 9 § i stora delar undantagits från tillämpningen av förordningens bestämmelser. Även om det finns vissa likheter i risksynpunkt mellan konsumtion av alkohol och deltagande i lotterier anser regeringen vid en samlad bedömning att det inte är lämpligt att uppställa samma krav på marknadsföring av lotterier som på marknadsföring av alkoholprodukter. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det bör uppställas ett krav på att måttfullhet ska iaktas vid marknadsföring av lotterier (prop. 2016/17:8 s. 31).

När det gäller bestämmelsen om att marknadsföring av lotterier inte får riktas särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år anføres i förarbetena att barn och ungdomar är en särskilt skyddsvärd grupp att ta hänsyn till vid utformningen av bestämmelser om marknadsföring av lotterier. Ungdomar får oftare än vuxna problem med sina spelvanor, trots att de generellt sätt spelar mindre än vuxna. Beträffande valet av åldersgräns konstaterar regeringen att det i samma proposition föreslås att anordnare av lotterier inte ska få låta någon som är under 18 år delta i lotteriet (se 35 § lotterilagen). Regeringen bedömer att det är lämpligt att använda sig av samma åldersgräns när det gäller marknadsföring av lotterier. I sammanhanget understryker regeringen att regleringen inte bör utgöra något hinder mot att i tillståndsvillkor uppställa krav på en högre åldersgräns (2016/17:8 s. 35 f.).

I 47 b § anges att marknadsföring som strider mot 47 a § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen anses som otillbörlig mot konsumenterna.

21.5 Radio- och tv-lagen

Radio- och tv-lagen (RTL) innehåller bestämmelser om tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradiosändningar (1 kap. 1 § första stycket RTL).

Enligt lagen får program som inte är reklam inte otillbörligt gynna kommersiella intressen. Detta innebär att programmet inte får uppmuntra till inköp eller hyra av varor eller tjänster, innehålla andra säljfrämjande inslag eller framhäva en vara eller en tjänst på ett otillbörligt sätt (5 kap. 5 § och 14 kap. 2 § RTL). I lagen görs hänvisningar till de reklamförbud för de medier som omfattas av RTL som finns för respektive produktkategori i alkohollagen (2010:1622), tobakslagen (1993:581), lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölk ersättning och tillskottsning samt i läkemedelslagen (2015:315) (8 kap. 13–14 §§ och 15 kap. 5–6 §§ RTL). Det finns även bestämmelser som reglerar barnreklam (8 kap. 7–8 §§ RTL).

I lagen stadgas att nyhetsprogram inte får sponsras samt att inga program får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror (7 kap. 1–2 §§ och 15 kap. 8–9 §§ RTL). Därutöver finns begränsningar för hur företag som tillverkar eller säljer modersmjölk ersättning samt läkemedelsföretag får sponsra program (7 kap. 2 a–3 §§ och 15 kap. 9 a § RTL). Vidare finns föreskrifter om sponsringsmeddelande som innebär att ett sponsrat program ska innehålla meddelande om vem som bidragit till finansieringen av programmet. Meddelandet ska lämnas i början och/eller i slutet av programmet och får inte innehålla säljfrämjande inslag. I tv-sändningar får sponsringsmeddelandet under vissa förutsättningar även lämnas vid andra tillfällen. Vad gäller tv-sändningar, beställ-tv och sökbar text-tv ska sponsringsmeddelandet innehålla sponsorns namn, logotyp eller annat kännetecken för sponsorn (7 kap. 4–5 och 7 §§ samt 15 kap. 10 § RTL). Sponsringsmeddelanden faller inom YGL:s tillämpningsområde. Detta beror på att de inte enbart anses ha kommersiella förhållanden till föremål då de syftar till att informera om att utomstående intressen kan ha påverkat programinnehållet (prop. 2009/10:115, s. 148 och HFD 2011 ref. 46).

RTL implementerar Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (AV-direktivet). Direktivet bygger på ursprungslandsprincipen som innebär att den medlemsstat varifrån tjänsten sänds ska ansvara för att sändningarna följer nationella lagar (art. 2.1 i AV-direktivet). Tanken är att detta ska tillförsäkra en fri rörlighet utan en andra kontroll i den mottagande medlemsstaten. I enlighet med detta anges i direktivet att medlemsstaterna ska säker-

ställa fri mottagning och att de inte ska begränsa vidareändning inom sina territorier av de tjänster från andra medlemsstater av skäl som hör under områden som samordnas av direktivet (art. 3.1 i AV-direktivet).

AV-direktivet är ett minimidirektiv vilket innebär att medlemsstaterna har möjlighet att införa strängare regler eller mer långtgående regler inom de områden som samordnas genom direktivet, under förutsättning att reglerna överensstämmer med unionsrätten (art. 4.1 i AV-direktivet). Som framgått ovan har Sverige valt att införa sådana strängare regler bl.a. vad gäller alkohol- och barnreklam. En särskild procedur anvisas i AV-direktivet för det fall sändningar som riktas helt eller huvudsakligen mot en medlemsstat strider mot de strängare bestämmelserna. I RTL finns stöd för att använda denna procedur om tv-sändningarna från en annan medlemsstat innehåller alkohol- eller barnreklam. Behörig myndighet i Sverige får då kontakta en behörig myndighet i den andra EES-staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen (16 kap. 15 § 1–2 st. RTL). Behörig myndighet i Sverige är Myndigheten för press, radio och tv (3 § förordningen [2010:1062] med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv). Om programföretaget inte följer uppmaningen får myndigheten vidta de åtgärder mot företaget som anges i 16 kap. 15 § tredje stycket RTL. Av sistnämnda bestämmelse framgår att detta endast får ske om programföretaget har etablerat sig i annan medlemsstat i syfte att kringgå de strängare bestämmelser som skulle ha gällt om det var etablerat i det land vars myndighet ingriper. Av bestämmelsen framgår också att myndigheten inte får vidta åtgärderna förrän den har underrättat kommissionen och den berörda medlemsstaten samt kommissionen har fastställt att åtgärderna är förenliga med EU-rätten. Att åtgärderna ska vara förenliga med EU-rätten innebär att de objektivt sett ska vara nödvändiga, tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt och vara proportionella i förhållande till de avsedda målen (art. 4.3 i AV-direktivet).

Det pågår för närvarande förhandlingar om ett reviderat AV-direktiv.

21.6 Distansavtalslagen

Prop. 1999/2000:89 innehöll förslag som syftade till att genomföra direktivet om konsumentskydd vid distansavtal⁴. I propositionen föreslogs att en lag om konsumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal skulle ersätta den dåvarande hemförsäljningslagen (1981:1361). Sistnämnda lag innehöll inga regler som undantog vadhållning eller andra lotteritjänster från lagens tillämpningsområde.

I art. 6.3 sjätte strecksatsen i direktivet om konsumentskydd vid distansavtal anges att konsumenten, om inte parterna kommit överens om annat, inte får utöva ångerrätten som anges i art. 6.1 vid avtal om tips- och lotteritjänster. I prop. 1999/2000:89 s. 65 sägs följande om undantaget i direktivet.

I den sjätte strecksatsen görs undantag för tips- och lotteritjänster. Det finns säkert vissa fall där en ångerrätt skulle kunna motiveras, t.ex. vid längre abonnemang av tipstjänster. Samtidigt finns en påtaglig risk för att försäljningen av tips- och lotteritjänster på distans onödigt skulle motverkas om det fanns en generell ångerrätt för avtal om sådana tjänster, och lagens bestämmelser om informationsskyldighet kommer trots allt att gälla. Det kan tilläggas att lotterier som anordnas för allmänheten regleras av lotterilagen (1994:1000). Enligt den lagen får lotterier som huvudregel anordnas bara efter tillstånd och Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över att lagen följs. Även om det inte heller här är en given slutsats föreslår regeringen att direktivet följs och att undantaget således införs, men även denna fråga bör tas upp vid utvärderingen av distansavtalslagen. Lagrådet har påpekat att den i direktivet valda formuleringen ”tips – och lotteritjänster” ger intrycket att t.ex. vadhållning vid hästtävlingar (totalisatorspel) skulle omfattas av ångerrätt, vilket knappast torde vara en lämplig avgränsning av undantaget. Som Lagrådet har föreslagit bör undantaget i lagen därför ges lydelsen ”vadhållning eller andra lotteritjänster”.

I propositionen föreslogs att en regel motsvarande den i direktivet skulle införas i den föreslagna lagen om konsumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal innebärande att konsumenten inte skulle ha ångerrätt vid distansavtal som gällde vadhållning eller andra lotteritjänster. En bestämmelse med sådan innebörd infördes i 14 § i den numera upphävda lagen (2000:274) om konsumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal (gamla distansavtalslagen).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal (direktivet om konsumentskydd vid distansavtal).

I prop. 2004/05:13 föreslogs att en ny distans- och hemförsäljningslag skulle ersätta gamla distansavtalslagen. Förslaget syftade huvudsakligen till att genomföra det nya distansavtalsdirektivet⁵. I den nya och alltjämt gällande lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen) undantogs i lagens 2 kap. 4 § 5 vadhållning och andra lotteritjänster från reglerna om ångerrätt. Vadhållning och andra lotteritjänster var inledningsvis dock inte allmänt undantagna från 2 kap. distansavtalslagen vilket innebar att de omfattades av reglerna om information som ska ges innan/efter att ett avtal ingåtts.

Detta ändrades dock i och med lagändringar till följd av implementering av EU:s direktiv om konsumenträttigheter⁶ i svensk rätt. Enligt direktivet art. 3.3 (c) ska det inte tillämpas på avtal ”om spelverksamhet som innebär att insatser med penningvärde görs i hasardspel, t.ex. lotterier, kasinospel och vadslagningar”. Detta motiveras i skäl 31 i ingressen till direktivet enligt följande: ”Spelverksamhet bör undantas från detta direktivs tillämpningsområde. Spelverksamhet innebär att insatser med penningvärde görs i hasardspel, t.ex. lotterier, kasinospel och vadslagningar. Medlemsstaterna bör kunna införa andra, också strängare, konsumentskyddsåtgärder i samband med sådana verksamheter.” I Ds 2013:15, Gemensamt konsumentskydd i EU, som ligger till grund för de svenska lagändringarna med anledning av direktivet anges följande (s. 61).

Vidare undantas avtal om spel och lotterier från direktivets tillämpningsområde (artikel 3.3 c). Enligt nuvarande reglering omfattas dessa avtal, men de har undantagits från bestämmelserna om ångerrätt (2 kap. 4 §). Lotterier av olika slag regleras i lotterilagen (1994:1000). Rätten att anordna lotterier är starkt begränsad. Tillstånd att anordna lotterier får endast lämnas till den som har till syfte att främja allmännyttiga ändamål. Direktivets regler om information är något mer utförliga än de som fanns i det tidigare distansavtalsdirektivet. Varken reglerna om information eller ångerrätt är anpassade för avtal som gäller spel och lotterier. Sådana avtal bör därför, till skillnad från i dag, undantas från lagens tillämpningsområde.

⁵ Europaparlamentet och rådets direktiv (2002/65/EG) om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter och om ändring av rådets direktiv 90/619/EEG samt direktiven 97/7/EG och 98/27/EG.

⁶ Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG (EUT L 304, 22.11.2011, s. 64, Celex 32011L0083).

Genom prop. 2013/14:15 lades promemorians lagförslag fram till riksdagen för beslut. Propositionen i tillämpliga delar:

I artikel 3 anges direktivets tillämpningsområde. Direktivet ska tillämpas på avtal mellan näringsidkare och konsumenter om köp av varor och tillhandahållande av tjänster, liksom på avtal om försörjningstjänster och nyttigheter, såsom fortlöpande leverans av el, vatten, gas eller fjärrvärme.

I samma artikel anges också de avtalstyper som är undantagna från tillämpningsområdet. Direktivet är inte tillämpligt på sociala tjänster eller hälso- och sjukvårdstjänster. Spelverksamhet ligger också utanför, liksom finansiella tjänster. Anledningen är bl.a. att sådana tjänster lämpar sig mindre väl för generella bestämmelser av det slag som finns i direktivet.⁷

Vidare undantas avtal om spel och lotterier från direktivets tillämpningsområde (artikel 3.3 c). Enligt nuvarande reglering omfattas dessa avtal, men de har undantagits från bestämmelserna om ångerrätt (2 kap. 4 §). Lotterier av olika slag regleras i lotterilagen (1994:1000). Rätten att anordna lotterier är enligt den lagen begränsad. Tillstånd att anordna lotterier får endast lämnas till den som har till syfte att främja allmännyttiga ändamål. Direktivets regler om information är något mer utförliga än de som fanns i det tidigare distansavtalsdirektivet. Varken reglerna om information eller ångerrätt är anpassade för avtal som gäller spel och lotterier. Sådana avtal bör därför, till skillnad från i dag, undantas från lagens tillämpningsområde.⁸

I och med lagändringen togs undantaget från ångerrätten för lotterier bort (tidigare 2 kap. 4 § 5 distansavtalslagen) och det infördes ett allmänt undantag för lotterier från reglerna i 2 kap. distansavtalslagen (nuvarande 2 kap. 1 § andra stycket 6 distansavtalslagen).

21.7 E-handelslagen

Den svenska marknadsrättsliga lagstiftningen bygger på den s.k. effektlandsprincipen. Den innebär dels att svensk marknadsrätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet, dels att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring. Effektlandsprincipen följer inte av uttrycklig lagstiftning utan grundar sig på förarbetsuttalanden och praxis från

⁷ Prop. 2013/14:15, s. 32.

⁸ Prop. 2013/14:15, s. 37.

Marknadsdomstolen (prop. 1970:57 s. 92 f., prop. 1992/93:75 s. 34 f. och MD 1989:6).

Det s.k. e-handelsdirektivet⁹ ställer upp en annan princip, nämligen ursprungslandsprincipen. E-handelsdirektivet syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar väl genom att säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna. Syftet med ursprungslandsprincipen är att en tjänsteleverantör som är etablerad inom gemenskapen ska kunna erbjuda sina tjänster i hela gemenskapen, utan att behöva ta reda på eller beakta de krav som ställs på verksamheten eller tjänsterna i alla medlemsstaterna. Det ska i stället räcka med att tjänsteleverantören i dessa frågor, som omfattas av det s.k. samordnade området, iakttar lagen i den stat där han är etablerad.

E-handelsdirektivet påverkar således vilken princip, ursprungslandsprincipen eller effektlandsprincipen, som är tillämplig vid marknadsföring på internet. Enligt artikel 1.5 d ska direktivet inte tillämpas på bl.a. spelverksamhet som innebär att penningvärden satsas på hasardspel, inbegripet lotterier och vadslagningar. I skäl 16 i ingressen till direktivet sägs, förutom vad som framgår av ovanstående, att undantaget inte omfattar säljfrämjande tävlingar eller spel vilkas syfte är att uppmuntra försäljningen av varor eller tjänster och där utbetalningar, i förekommande fall, endast kan användas för att förvärva de lanserade varorna och tjänsterna.

E-handelsdirektivet är införlivat i svensk lagstiftning genom lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (e-handelslagen). Av 1 § 6 i e-handelslagen följer att lagen inte är tillämplig på "hasardspel där penningvärden satsas". Insatsfria lotterier torde däremot omfattas av lagen om de kan anses utgöra "informationssamhällets tjänster", vilket enligt 2 § definieras som tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på en individuell begäran av en tjänstemottagare. Det kan dock ifrågasättas om insatsfria lotterier kan sägas normalt utföras mot ersättning. I förarbetena sägs att de frågor och områden som undantas från direktivets tillämpningsområde enligt artikel 1.5 bör undantas också från lagens tillämpnings-

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.

område. I slutänden måste den exakta innebörden av undantagen, i den mån den är oklar, avgöras av EU-domstolen (prop. 2001/02:150 s. 55).

21.8 Ny förordning om konsumentsskyddsamarbete

21.8.1 Bakgrund till förslag om ny förordning om konsumentsskyddsamarbete

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen trädde i kraft 2006. Enligt förordningen ska Europeiska kommissionen utvärdera förordningens effektivitet och operativa funktion och om lämpligt lägga fram förslag till ändringar. Förslaget har föregåtts av en extern utvärdering, ett offentligt samråd och en utvärdering som kommissionen har gjort av förordningen. Kommissionens bedömning är att det är nödvändigt att ersätta den nuvarande förordningen med en ny förordning för att möta de utmaningar som den digitala utvecklingen medför och för att stärka den gränsöverskridande e-handeln inom EU. Kommissionen konstaterar att tillsynsmyndigheterna ställs inför stora utmaningar när det gäller att effektivt kunna utöva tillsyn, bl.a. har den tekniska utvecklingen gjort det lättare för företag att flytta för att undvika tillsynsåtgärder. De befintliga utrednings- och tillsynsbefogenheterna har bedömts vara otillräckliga när det gäller att ingripa mot och stoppa oseriösa och bedrägliga företag. Svårigheterna att effektivt ingripa mot gränsöverskridande och EU-omfattande överträdelser bedöms bidra till att undergräva konsumenters förtroende för e-handel och den inre marknaden. I kommissionens meddelande av den 6 maj 2015 om en strategi för en inre digital marknad i Europa (KOM [2015] 192) utlovade kommissionen att lägga fram ett nytt förslag till förordning om konsumentsskyddsamarbete i syfte att stärka och effektivisera samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter. Förslaget till ny konsumentsskyddsförordning presenterades den 25 maj 2016.

21.8.2 Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är, i likhet med den nu gällande förordningen, att säkerställa att konsumentskyddslagstiftningen följs, att den inre marknaden fungerar smidigt och att konsumentskyddet förbättras. I likhet med den nuvarande förordningen fastställer den föreslagna förordningen villkoren för när och hur behöriga myndigheter som ansvarar för tillsyn av konsumentskyddslagstiftning ska samarbeta. Förslaget till ny förordning tar också sikte på att åtgärda effektivitetsbrister i det nuvarande samarbetet och stärka tillsynsmyndigheternas utrednings- och tillsynsbefogenheter. Vidare föreslås en särskild ordning för att hantera överträdelser som drabbar majoriteten av medlemsstaterna och majoriteten av EU:s konsumenter.

21.8.3 Behöriga myndigheter och deras befogenheter och samarbetskyldigheter

I likhet med den nuvarande förordningen ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter som ska ansvara för tillsynen av de rättsakter som omfattas av förordningen. Myndigheterna ska fullgöra förordningens skyldigheter som om de agerade för konsumenter i den egna medlemsstaten.

I förordningen anges de minimibefogenheter som de behöriga myndigheterna ska ha att tillgå antingen direkt eller efter ansökan till domstol. De angivna utrednings- och tillsynsbefogenheterna ska enligt förslaget utövas i enlighet med förordningen och nationell lagstiftning. I den nuvarande förordningen finns redan flera av de uppräknade befogenheterna, bl.a. rätt att göra inspektioner, rätt att ta del av handlingar och information, rätt att begära upphörande av eller meddela förbud mot en överträdelse. I syfte att stärka myndigheternas tillsynsmöjligheter på den digitala marknaden föreslår kommissionen dels att förtydliga de befintliga befogenheterna, dels nya utrednings- och tillsynsbefogenheter.

21.9 Regler om marknadsföring i regeringskoncessionerna

Regeringen har inte lämnat några generella riktlinjer eller direktiv för hur aktörer med tillstånd får marknadsföra sina produkter. I regeringsbesluten där Svenska Spel ges tillstånd att anordna lotteri, vadhållning, kasinospel och poker över internet uppställs dock marknadsföringsvillkor. För samtliga dessa spelformer uppställs följande identiska villkor. Särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. Reklam eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande eller uppsökande. Telefonnummer till stödlinjen ska anges på spelplatsen och i samband med marknadsföringen, med undantag för reklam i radio för lotteri och vadhållning. Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 alternativt 25 år beroende på spelform. Svenska Spel ska följa SPER:s etiska riktlinjer för ansvarsfull marknadsföring av spel om pengar.

Regeringsbesluten för Svenska Spel innehåller även följande marknadsföringsvillkor för ovan angivna spelformer. Vid anordnande av lotteri och vadhållning ska särskild försiktighet beaktas i samband med marknadsföringen av jackpottar. Marknadsföring av kasinospel och poker över internet får endast ske i tidningar eller på internet. Kasinospel får dessutom marknadsföras på spelplatsen. Vid marknadsföring på internet av lotterier, vadhållning och poker över internet får länkning inte ske till den webbsida där spelet anordnas. Vid marknadsföring av poker över internet får inte heller länkas till bolagets webbplats. Vad gäller kasinospel får marknadsföring av enskilda spel eller jackpottar och andra vinstchanser endast ske på spelplatsen. Kombination av kvalificeringsturneringar vid pokerspel över internet med finalspel på kasino får marknadsföras på spelplatsen (dvs. det aktuella kasinot) och på den internetsida där spelet tillhandahålls.

I villkoren för regeringsbeslutet där Svenska Spel ges tillstånd att anordna spel på värdeautomater anges att spelformen inte får marknadsföras till konsumenter.

I regeringsbeslutet som ger ATG tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar finns liknande marknadsföringsvillkor enligt följande. Vid marknadsföring av spelformen till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande eller uppsökande. Särskild försik-

tighet ska beaktas i samband med marknadsföring av jackpottar. Marknadsföring på internet får inte ske med länk till bolagets webbsida där spelet anordnas. På spelplatsen och i samband med marknadsföringen, med undantag för reklam i radio, ska telefonnumret till stödlinjen anges.

21.10 Lotteriinspektionens föreskrifter och villkor

Lotteriinspektionen har, med anledning av utfärdandet av Europeiska kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att bl.a. skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster (2014/47/EU), utarbetat föreskrifter (LIFS 2014:2) till skydd för sociala intressen avseende sådana lotterier som avses i 21 a § lotterilagen dvs. lotterier som anordnas i samband med sändning i radio eller tv eller på annat sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Föreskrifterna innehåller bl.a. regler om marknadsföring enligt vilka framgår att det av lotterier eller motsvarande, informationsmaterial, reklam och liknande för lotteriet ska framgå vem som är tillståndshavare, åldersgräns för deltagande i lotteriet samt tillstånds- och tillsynsmyndighet. Vidare stadgas att uppgifter om servicebolag endast får anges om det behövs för att den som deltar i lotteriet ska kunna tillvarata sin rätt. I sådant fall får uppgifterna inte ges en sådan placering eller utformning att det kan ge intryck av att servicebolaget är tillståndshavaren (14 §). Av 15 § i föreskrifterna framgår att marknadsföring inte får riktas direkt till konsumenter som har stängt av sig på egen begäran eller blivit avstängda av tillståndshavare. Enligt paragrafen får marknadsföring endast riktas direkt till konsumenter som har sagt upp sitt konto om de i samband med uppsägningen aktivt godkänt det. Av 16 § i föreskrifterna framgår vidare att tillståndshavare inte får erbjuda pengar eller motsvarande för deltagande i lotteriet. Enligt samma paragraf får inte heller tillståndshavare låta någon delta i lotteriet utan insats eller till reducerad insats om värdet av erbjudandet överstiger 1/200 prisbasbelopp.

I föreskrifterna åläggs tillståndshavaren en informationsplikt gentemot deltagare i lotteriet. Tillståndshavaren ska bl.a. informera deltagaren om att personer under 18 år inte får delta i spelen, riskerna förknippade med spel om pengar, telefonnumret till stödlinjen

samt hänvisa till vart spelaren kan få hjälp med problemspelande. Informationsplikten innebär även att marknadsföringen av lotterier ska innehålla uppgift om bl.a. tillståndshavare (10 §). Informationen ska vara åtkomlig från alla webbsidor på tillståndshavarens webbplats (11 §). Innan deltagande i lotteriet medges ska deltagarna även informeras om de särskilda risker som spelet kan medföra. I samband med köp ska sådan information samt information om möjlighet till begränsning av deltagande i lotteriet enligt 8 § i föreskrifterna finnas tillgänglig (12 §).

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd för egentliga lotterier som ska bedrivas i mer än ett län, de s.k. rikslotterierna (41 § första stycket lotterilagen). I samband härmed lämnar myndigheten, vad beträffar de lottlösa lotterierna och lotterier med fysiska lotter, villkor för verksamheten, bl.a. hur marknadsföring ska få ske. Villkoren anger att all marknadsföring av lotteriet ska vara socialt ansvarstagande och att marknadsföringen inte får vara aggressiv eller påträngande samt att den ska vara förenlig med marknadsföringslagen. Det anges också att lotter eller motsvarande, informationsmaterial, reklam och liknande för lotteriet på ett tydligt och framträdande sätt ska ange vem som är tillståndshavare eller förmånstagare. Vidare anges att uppgifter om servicebolag eller återförsäljare endast får anges om det behövs för att lottköparna ska kunna tillvarata sin rätt och får inte ges en sådan placering eller utformning att det kan ge intryck av att servicebolaget eller återförsäljaren är tillståndshavare. Dessa villkor ingår i den tillsyn som Lotteriinspektionen sedan utövar över rikslotterierna med stöd av 48 § första stycket lotterilagen.

I regeringsbesluten där Svenska Spel ATG ges tillstånd till att anordna sina respektive spelformer anges att de ska följa de villkor, kontroll- och ordningsbestämmelser som Lotteriinspektionen uppställer. Lotteriinspektionen har utfärdat villkor för dessa bolags marknadsföring. Av villkoren framgår att tillståndshavarna vid marknadsföring på internet endast får hänvisa till sina respektive hemsidor. Det framgår vidare att tillståndshavarna ska se till att marknadsföring för deras produkter hos ombud följer villkoren i regerings-tillstånden vilka innebär att vid marknadsföring av spel till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas, samt att reklam eller annan marknadsföringsåtgärd inte får vara påträngande eller uppsökande. I samband med försäljning av spel i kassalinjen i matbutiker är marknadsföring inte tillåten. Med marknadsföring av spel avses i

detta sammanhang inte tryckt information om vilka produkter som finns att köpa i kassalinjen. Slutligen framgår av Lotteriinspektionens villkor att det krävs särskilt medgivande från befintliga kunder för att marknadsföring genom direktadresserad reklam ska få riktas till dem och att eventuella jackpottars storlek inte får utgöra huvudbudskapet i marknadsföringen. Vad beträffar villkoren för Svenska Spel anges även att pokerreklam inte får adresseras till kunder som exkluderat sig själva från spel.

21.11 Självreglering

Bestämmelser om marknadsföring finns i Internationella Handelskammarens (ICC) regler för reklam och marknadskommunikation. Dessa regler är uppförandekoder med ett brett stöd inom näringslivet. Reglerna gavs ut första gången 1937 och har reviderats allteftersom nya marknadsföringsmetoder uppstått. Grundtanken är att all marknadsföringskommunikation ska vara laglig, hederlig och vederhäftig och inte får vara utformad på ett stötande sätt. Vidare anges i reglerna att marknadskommunikation ska vara utformad med erforderlig känsla för socialt och yrkesmässigt ansvar och vara förenlig med vad som inom näringslivet normalt uppfattas som god affärssed. Enligt reglerna får kommunikation inte vara utformad så att allmänhetens förtroende för marknadsföringen skadas.

Stiftelsen Reklamombudsmannen (RO) är näringslivets självreglering som verkar för en hög etisk nivå i all kommersiell marknadskommunikation riktad mot den svenska marknaden. Det sker genom prövning om reklam följer ICC:s Regler för Reklam och Marknadskommunikation samt genom information, utbildning och vägledning.

Reklamombudsmannen är instiftad av näringslivet på initiativ av Sveriges Annonsörer och Näringslivets delegation för marknadsrätt. De prövande instanserna är RO och Reklamombudsmannens opinionsnämnd (RON).

Det bör framhållas att det finns flera nämnder för självreglering av marknadsföring inom olika områden, t.ex. Etiska rådet för betalteletjänster.

SPER består av tillståndshavare på den svenska spelmarknaden. SPER har ställt upp etiska riktlinjer för ansvarsfull marknadsföring

av spel om pengar för sina medlemmars marknadsföring som de senare åtagit sig att följa. Riktlinjerna ger uttryck för vad som avses med god sed för marknadsföring på spelområdet i Sverige (Ds 2015:46, s. 32, riktlinjerna s. 2) och anger i punktform att marknadsföringen (I) ska ske i en anda av spelansvar, (II) inte ska utformas så att den upplevs som påträngande, (III) ska vara vederhäftig och inte vilseledande, (IV) ska vara särskilt aktsam beträffande tilläggsförmåner, (V) inte ska uppmana konsumenter till överdrivet spelande, (VI) inte ska riktas mot kända riskgrupper för problemspelande, (VII) inte ska riktas mot underåriga och (VIII) inte ska påstå att det saknas risker med spelande. I punkten (IX) anges vidare att information om spelrelaterade problem och var man kan vända sig för att söka hjälp för problemen ska finnas lättillgänglig. Slutligen anges i punkten (X) att sponsring ska vara transparent och ske i en anda av spelansvar.

I SPER:s riktlinjer anges att medlemmarnas efterlevnad av riktlinjerna är föremål för prövning av SPER:s externa expertgrupp (SEEM). Expertgruppen har bildats för att granska den reglerade spelbranschens marknadsföring i Sverige. Granskningen sker utifrån riktlinjerna. Synpunkter på medlemmarnas marknadsföring handläggs bl.a. genom att berörd medlem får tillfälle att yttra sig och genom att SEEM utfärdar rekommendation till ett beslut. Beslutet dokumenteras och presenteras på SPER:s hemsida.¹⁰

Tidningsutgivarna (TU) är mediehusens branschorganisation och dess medlemmar består bl.a. av företag som ger ut morgon- och kvällstidningar, gratistidningar, driver tv och radiostationer, webbsajter och medieutvecklingsföretag. Under 2015 tog TU ett initiativ till självreglering av spelannonser genom att utforma rekommendationer för mediebranschen. Enligt rekommendationerna ska spelannonser inte (1) riktas mot underåriga, (2) innehålla påståenden om spel som en lösning på sociala och ekonomiska problem, (3) uppmana till överdrivet spelande, (4) vilseleda om chanserna att vinna, (5) innehålla påståenden om att spelande är riskfritt, (6) innehålla könsdiskriminerande påståenden, och inte (7) framhäva enskilda vinnare utan dokumenterat underlag. Vidare framgår av rekommendationerna att spelannonser ska (8) vara mycket tydligt annonsmärkta, (9) mycket tydligt ange eventuell sponsorsmedverkan, t.ex. i fråga om s.k. ”branded content” (olika sätt för annonsörer att nå ut genom

¹⁰ <http://www.sper.se/process-vid-anmalningar/>. Sidan besöktes 2017-02-17.

att framstå som en del av mediernas redaktionella innehåll), samt (10) vara mycket tydliga, begripliga, faktamässigt korrekta och till sin utformning återhållsamma, i fråga om bonus-, spin- och välkomsterbjudanden. De ska inte innehålla erbjudanden om spel på kredit. I rekommendationerna anges att spelannonser som inte uppfyller dessa krav ska avvisas.¹¹

21.12 Europeiska kommissionens rekommendation

År 2012 inrättade Europeiska kommissionen en expertgrupp för speltjänster. Expertgruppen består av representanter från respektive medlemsstat och deras spelmyndigheter. Inom ramen för expertgruppens arbete antog kommissionen under 2014 en rekommendation för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster (Kommissionens rekommendation av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar online-spel om pengar [2014/478/EU]). Syftet med rekommendationen är att skydda konsumenternas och spelarnas hälsa och därmed även att minimera den ekonomiska skada som ett tvångsmässigt eller överdrivet spelande eventuellt kan ge upphov till. För att uppnå detta rekommenderas därför principer för en hög skyddsnivå för konsumenter, spelare och underåriga, när det gäller onlinespeltjänster (skäl 9 i ingressen). Rekommendationen bygger på god praxis i medlemsstaterna men är inte bindande för dem. Den innehåller bl.a. bestämmelser om informationskrav, underåriga, spelarregistrering och spelkonton, spelbegränsningar och stöd till spelare, avstängning, kommersiella meddelanden och sponsring.

Informationskravet (artikel III) innebär bl.a. att det ska finnas ett meddelande om att underåriga inte får spela samt åldersgräns för spel. Kravet anger också att det ska finnas ett meddelande för ansvarsfullt spelande som med högst ett klick tillhandahåller i) information om att spelande kan vara skadligt om det inte kontrolleras, ii) information om de åtgärder för att skydda spelare som finns på webbplatsen, samt iii) självbedömningstester där spelarna kan kon-

¹¹ <http://www.tu.se/juridiskradgivning/marknadsforing/spelochlotterier/spelannonserna-uppdaterade-rekommendationer>. Sidan besöktes 2017-02-17.

trollera sitt spelbeteende. Det rekommenderas också att det finns en länk till minst en organisation som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem. All denna angivna information bör finnas väl synlig såväl på ingångssidan på spelaktörens webbplats och vara tillgänglig från alla andra sidor på denna webbplats.

Bestämmelserna om underåriga (artikel IV) anger att medlemsstaterna bör se till att kommersiella meddelanden för onlinespeltjänster inte skadar underåriga eller förleder dem att betrakta spelande som ett naturligt inslag i sina fritidsaktiviteter. Det anges vidare att kommersiella meddelanden bör innehålla ett tydligt meddelande om att underåriga inte får spela och ange lägsta ålder för att få spela. Bestämmelserna anger sedan att medlemsstaterna bör verka för att kommersiella meddelanden inte sprids, visas eller underlättas i media eller i samband med program som kan antas ha underåriga som sin främsta publikgrupp eller på webbplatser som riktar sig till en underårig publik. Kommersiella meddelanden bör inte heller förekomma i den omedelbara närheten av platser där underåriga vanligtvis vistas och kan förväntas utgöra den huvudsakliga publiken (t.ex. skolor). Vidare bör kommersiella meddelanden inte utnyttja underårigas oerfarenhet eller bristande kunskaper. De bör inte heller använda bilder av underåriga, unga människor eller kampanjer som särskilt tilltalar underåriga. Avslutningsvis bör de kommersiella meddelandena inte tilltala underåriga eller ungdomar genom att spelande framställs som att det ger uttryck för eller är kopplat till ungdomskulturen eller antyda att spelande är ett bevis på vuxenhet.

Bestämmelserna om kommersiella meddelanden (artikel VIII) anger bl.a. att medlemsstaterna, när så är lämpligt, bör säkerställa att kommersiella meddelanden om onlinespeltjänster innehåller meddelanden som på ett praktiskt och tydligt sätt varnar åtminstone om de hälsorisker som följer av problemspelande. Vidare anges bl.a. att kommersiella meddelanden inte bör

- innehålla ogrundade uttalanden om möjligheter att vinna eller om den avkastning som spelare kan förvänta sig från spelande,
- påstå att färdigheter kan påverka resultatet av ett spel, när detta inte är fallet,
- genom sin tajmning, lokalisering eller beskaffenhet få mottagaren att känna sig pressad att spela eller känna att det är förringande att inte spela,

- förmedla bilden att spelande är socialt attraktivt eller innehålla uttalanden från kända personer som förespeglar att spelande bidrar till social framgång,
- påstå att spelande kan vara en lösning på sociala, yrkesmässiga eller personliga problem,
- påstå att spelande kan vara ett alternativ till en anställning, en lösning på ekonomiska problem eller en form av ekonomisk investering.

I bestämmelserna om sponsring (artikel IX) rekommenderas bl.a. att medlemsstaterna bör säkerställa att spelaktörernas sponsring är transparent och att spelaktören är tydligt identifierbar som sponsor. Det anges vidare att sponsring inte bör påverka underåriga negativt. Medlemsstaterna uppmanas att se till att ingen sponsring tillåts av evenemang som anordnats för eller som främst riktar sig till underåriga och att sponsorns reklammaterial inte används i marknadsföring som utformats för eller som huvudsakligen riktar sig till underåriga.

21.13 Tidigare överväganden

21.13.1 SOU 2006:11 Spel i en föränderlig värld

Enligt direktiven till Lotteriutredningen skulle frågan om marknadsföringens betydelse för utvecklingen av spelverksamheten och problemspelandet studeras närmare. Granskningen skulle även omfatta de gemensamma etiska riktlinjer som de svenska spelordnarna själva utarbetat. Utredaren skulle vidare bedöma hur marknadsföringen av spel påverkade efterfrågan på olika spelformer och problemspelandets utveckling och vid behov lämna förslag (dir. 2004:76).

I sitt slutbetänkande bedömde Lotteriutredningen att det då gällande regelverket för marknadsföring var tillfredsställande för att på ett övergripande plan kunna kontrollera att marknadsföringen av spel och lotterier till sin utformning inte blev vilseledande, påträngande eller att det annars stred mot god marknadsföringssed (SOU 2006:11 s. 346). Utredningen, som inte lämnade något lagförslag rörande regler för spelreklam, anförde att en detaljreglering borde undvikas med hänsyn till att såväl spelmarknaden som formerna för spel utvecklas kontinuerligt. Det gavs två modeller för

hur bestämmelser om marknadsföring borde utformas. I den ena modellen skulle villkor för marknadsföringen uppställas i samband med att tillstånd eller registrering meddelas. I den andra modellen skulle regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i författning meddela villkor för marknadsföring av spel och lotterier (SOU 2006:11 s. 349). Som skäl för att särskilt reglera marknadsföringen av spel och lotterier anfördes bl.a. att det kan antas att spelreklam ökar omfattningen av spelandet, dels genom att fler spelar, dels genom att de som redan spelar ökar sitt spelande, och att sociala skyddshänsyn är ett starkt incitament till att spel bör regleras och kontrolleras särskilt. Begränsade möjligheter att inskränka de utländska anordnarnas marknadsföring samt det förhållandet att en begränsning av de svenska spelanordnarnas marknadsföring skulle kunna leda till att man förlorade spelare till utländska aktörer, angavs vara skäl mot en mer detaljerad reglering (SOU 2006:11 s. 344 f.). Det ansågs dock inte rimligt att ta dessa konkurrensskäl mot en detaljerad reglering till grund för att överhuvudtaget inte reglera marknadsföringen av spel och lotterier. I utredningen konstaterades också att ett licenssystem förutsattes för att åtminstone till viss del kunna begränsa och kontrollera marknadsföringen av de utländska aktörerna (SOU 2006:11 s. 351).

21.13.2 SOU 2008:124 En framtida spelreglering

Enligt direktiven till Spelutredningen skulle utredningen redovisa författningsförslag till hur en mer restriktiv reglering kring befintliga aktörers marknadsföring skulle se ut. Vidare skulle utredningen föreslå ändamålsenliga marknadsföringsbestämmelser om ett delvis nytt system med ytterligare aktörer skulle införas (dir. 2007:79).

I sitt betänkande uttalade Spelutredningen att det kunde antas att spelreklam ökar spelandet dels genom att fler spelar, dels genom att de som redan spelar ökar sitt spelande. Vidare ansågs det naturligt att ökat spelande leder till mer spelproblem, bl.a. på grund av att det blir en större bas att rekrytera problemspelare ur. Även om forskningen inte kunde visa ett klart samband mellan spelreklam och spelproblem konstaterade man att det vore naivt att inte beakta ett sådant samband. Av dessa skäl delade Spelutredningen därför Lotteri-

utredningens skäl för att överväga ytterligare reglering (SOU 2008:124, s. 353 f.). Eftersom Spelutredningen lämnade förslag till ett licenssystem ansåg man att de av Lotteriutredningen anförda konkurrensskäl mot en mer detaljerad reglering av marknadsföringen minskat något i betydelse. Under alla förhållanden delade man dock Lotteriutredningens ståndpunkt att konkurrensskäl inte rimligen kunde hindra ytterligare reglering kring marknadsföring av spel.

Spelutredningen fann liksom Lotteriutredningen att gällande regelverk var tillfredsställande för att på ett övergripande plan kunna kontrollera att marknadsföringen av spel till sin utformning inte blir aggressiv, vilseledande eller annars stridande mot god marknadsföringssed (SOU 2008:124, s. 353). Man anförde emellertid att det fick anses finnas ett behov av en reglering som kunde gå längre än vad den allmänna marknadsrätten kunde erbjuda och att det krävdes en reglering som medgav möjligheter att mer i detalj styra marknadsföringen av spelmarknadens mångskiftande produkter (SOU 2008:124, s. 354).

Utredningen bedömde att marknadsföringsreglerna om möjligt borde utformas så att den blir neutral vad gäller marknadsföringskanalerna och föreslog en grundregel om att måttfullhet ska iakttas vid all marknadsföring av lotterier. Man föreslog också en regel om att marknadsföring av lotterier inte skulle få rikta sig särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. De föreslagna reglerna hade sin förebild i numera upphävda 4 kap. 8 § alkohollagen (1994:1738) som stadgade att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter samt att marknadsföring av alkohol inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år (identiska regler finns i nu gällande 7 kap., 1 § alkohollagen [2010:1622]). Utredningen föreslog även att ett generellt förbud mot marknadsföring skulle införas för spel som har särskilt hög risk för utvecklande av spelberoende (SOU 2008:124, kap. 9.5.3).

De föreslagna bestämmelserna skulle placeras i den nya lotterilagen. Den föreslagna nya myndigheten Spelmarknadsinspektionen skulle få till uppgift att utöva tillsyn över de särskilda marknadsföringsbestämmelserna. Under dessa förhållanden skulle det marknadsrättsliga sanktionssystemet överges till fördel för administrativa sanktioner, såsom anmärkning, varning, återkallelse av tillstånd, föreläggande, förbud och vite, i den nya lotterilagen. Detta skulle inne-

bära att beslut i frågor om sanktioner för bestämmelserna skulle kunna bli föremål för överprövning hos allmänna förvaltningsdomstolar och inte i Marknadsdomstolen (SOU 2008:124, kap 9.5.3).

21.13.3 SOU 2015:61 Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning

Genom dir. 2013:95 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och bedöma om konsumentskyddet i samband med telefonförsäljning behövde stärkas och att vid behov föreslå åtgärder. Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet SOU 2015:61, Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Betänkandet har remissbehandlats.

Utredningen har föreslagit att ett skriftlighetskrav införs vid telefonförsäljning och att det ska omfatta avtal enligt 2 kap. distansavtalslagen. De föreslagna bestämmelserna gäller situationer där en näringsidkare på eget initiativ kontaktar en konsument per telefon i syfte att ingå ett distansavtal. Bestämmelserna innebär att näringsidkaren ska bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten. Med läsbar och varaktig form avses t.ex. e-post och sms. Ett avtal ingås genom att konsumenten efter telefonsamtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud. Kravet på skriftlig accept kan alltså uppfyllas – inte bara genom att en handling undertecknas – utan även, som nyss framgått, via e-post eller sms. Avtalet är ogiltigt om konsumenten inte har accepterat anbudet på detta sätt, vilket ska framgå av anbudsbekräftelsen.

Enligt gällande rätt kommer det föreslagna skriftlighetskravet inte gälla vadhållning, kasinospel och andra lotteritjänster då dessa tjänster enligt 2 kap. 1 § andra stycket 6 distansavtalslagen undantas från tillämpningsområdet för reglerna i 2 kap. samma lag. Utredningen vill behålla rådande ordning och uttalar i sammanhanget följande.

Telefonförsäljning förekommer även när det gäller vissa av de avtal som undantas från kapitlets tillämpningsområde. Detta gäller bl.a. lotterier och livsmedel. Särskilt lotterier är inte undantagna från den problembild som tecknats vid kartläggningen. Direktmarknadsföring i allmänhet, och telemarketing i synnerhet, är en av de vanligaste frågorna från allmänheten till Lotteriinspektionen gällande rikslotterier. Inspektionen ser även att denna typ av frågor från allmänheten ökar. Även Konsumentverket får klagomål som rör telefonförsäljning av

lotterier. Även om det alltså finns skäl som talar för ett skriftlighetskrav vid lotteritjänster, talar å andra sida systematiska utgångspunkter mot detta. Lotterier är särskilt undantagna från distansavtalslagen. En särreglering i distansavtalslagen just när det gäller ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning ter sig främmande. Enligt utredningens bedömning finns det i vart fall inte heller för närvarande tillräckliga skäl att föreslå en reglering i någon annan författning. I sammanhanget beaktar utredningen att Lotteriinspektionen enligt lotterilagen (1994:1000) bedriver särskild tillsyn på området och att lotteriverksamhet som regel är tillståndspliktig. Det finns alltså ett särskilt konsumentskydd på detta område. Utredningen vill dock betona att det på sikt kan finnas anledning att överväga ett skriftlighetskrav även för bl.a. lotteritjänster. Det finns exempel på EU-länder där telefonförsäljning av lotterier helt har förbjudits.¹²

21.14 Internationell utblick

21.14.1 Danmark

Danmark har numera ett relativt omfattande regelverk avseende marknadsföring av spel och restriktioner kring dessa i jämförelse med den reglering som fanns innan omregleringen då marknadsföring av spel i princip bara omfattades av markedsføringsloven. I dag ställer den danska lotterilagstiftningen upp ett antal regler för marknadsföringens utformning för de aktörer som har tillstånd att anordna lotteri. Enligt reglerna, som återfinns i 5 kap. 36 § spilleloven, ska vinstmöjligheten vid marknadsföring av lotterier presenteras på ett korrekt och balanserat sätt och inte ge spelaren uppfattning om att möjligheten att vinna är större än vad den de facto är. Marknadsföringen av lotterier ska vidare fokusera på att lotterier är en form av underhållning. Marknadsföringen får inte adresseras till barn eller ungdomar under 18 år, varken i sitt budskap eller i val av media. Vid marknadsföringen får man inte använda sig av kända personer och därvid, i strid med sanningen, antyda att spelandet har bidragit till personernas framgång. Marknadsföringen får inte heller utformas så att lotterier uppfattas vara en lösning på ekonomiska problem eller att den ger spelaren social acceptans.

Innehållet i marknadsföringen omfattas också av reglerna i markedsføringsloven som reglerar säljfrämjande åtgärder (såsom täv-

¹² SOU 2015:61, s. 187 f.

lingar och bonusar) vilket Forbrugerombudsmanden (den danska motsvarigheten till Konsumentombudsmannen) utövar tillsyn över. I markedsføringsloven finns bl.a. regler om vilseledande marknadsföring, mer ingående regler om marknadsföringen till barn och unga samt regler om reklam i tv och i andra medier.

Regler om sponsring återfinns i den nationella radio- och tv-lagstiftningen, lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, som delvis genomför EU:s direktiv om audiovisuella medietjänster. Om ett program är sponsrat ska det enligt reglerna tydligt anges vem som är avsändare och vilken produkt det gäller (11 kap. 80 § lov om radio- og fjernsynsvirksomhed).

År 2012 utfärdade Spillemyndigheden riktlinjer kring säljfrämjande åtgärder vid anordnande av lotterier (Vejledning om salg fremmende foranstaltninger ved udbud af spil). Riktlinjerna vände sig i första hand till tillståndshavare med tillstånd att anordna vadhållning samt onlinekasino. De beskrev vilka säljfrämjande åtgärder Spillemyndigheden ansåg utgöra tillståndspliktigt spel, och som således var underkastat spillelovens bestämmelser, och vilka åtgärder som i stället omfattades av markedsføringsloven. Under 2015 upphävdes dock riktlinjerna. Detta skedde efter att Spillemyndigheden gjort bedömningen att lotterier inte undantogs från tillämpningsområdet för EU-direktivet om otillbörliga affärsmetoder, vilket ledde till att generella begränsningar av säljfrämjande åtgärder vid anordnande av lotterier inte ansågs vara möjliga.

Utöver de ovannämnda riktlinjerna har Spillemyndigheden också utfärdat riktlinjer rörande marknadsföring av bonuserbudanden (Vejledning vedrørende lovpligtige oplysninger ved markedsføring af bonustilbud). Riktlinjerna förtydligar grundregeln om bonuserbudanden som innebär att i princip samtliga villkor, begränsningar och bestämmelser som gäller bonuserbudanden ska återfinnas i omedelbar anslutning till själva erbjudandet oavsett hur och var de presenteras. Av riktlinjerna framgår att grundregeln innebär att villkoren för bonuserbudandet ska vara korrekta, tydligt formulerade och relevanta och att de inte får innehålla onödigt information. Grundregeln som sådan återfinns i 21 § bekendtgørelse om onlinekasino, 6 § bekendtgørelse om landbaserede væddemål och i 19 § bekendtgørelse om online væddemål.

Spillemyndigheden utövar tillsyn över marknadsföringsreglerna i den danska lotterilagstiftningen. I sitt arbete samarbetar myndig-

heten med Forbrugerombudsmanden som utövar tillsyn av marknadsföringen enligt markedsföringsloven. Detta innebär bl.a. att Spillemyndigheden informerar Forbrugerombudsmanden om överträdelser av marknadsföringsreglerna. Vidare sker kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna ett par gånger per år. Kulturdepartementet utövar tillsyn över lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.

21.14.2 Storbritannien

De brittiska reglerna om marknadsföring av lotterier innebar tidigare att spelplanordnare med brittisk spellicens samt spelplanordnare med hemvist i ett EES-land fick marknadsföra lotterier i Storbritannien. I november 2014 ändrades dessa regler genom ikraftträdandet av Gambling (Licensing and Advertising) Act som kräver att alla som vill marknadsföra lotterier i Storbritannien måste ha tillstånd av Gambling Commission att anordna lotteri.

Ramlagstiftningen inom spelområdet, Gambling Act, innehåller regler om marknadsföring av lotterier i Part 16, section 327–333. Dessa regler anger en bred definition av begreppet marknadsföring och omfattar i princip alla aktiviteter som uppmuntrar eller kommunicerar möjligheten att ta del av spel eller spelrelaterad verksamhet. Enligt lagstiftningen måste alla tillståndshavare följa Gambling Commissions licensvillkor och uppförandekod (Licensing Conditions och Codes of Practice, LCCP). LCCP anger att tillståndshavarna måste följa det regelverk (UK Advertising Codes) som uppställts för marknadsföring i Storbritannien av the Committees of Advertising Practice (CAP). Regelverket består av the UK Code of Non-Broadcast Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing (CAP-code) och the UK Code of Broadcast Advertising (BCAP-code). CAP-code reglerar annonser i exempelvis tryckta medier, annonsplatser i det offentliga rummet och säljfrämjande kommunikation i exempelvis spelbutiker. BCAP-code reglerar radio- och tv-sänd reklam. Regelverket innehåller bestämmelser om marknadsföringens innehåll samt placering och säkerställer att marknadsföring av lotterier sker på ett socialt ansvarstagande sätt. Regelverket säkerställer vidare att marknadsföring av lotterier inte riktar sig till barn eller

ungdomar och att den inte exploaterar eller skadar utsatta människor (t.ex. kända riskgrupper för problemspelande).

Ansvar för regelverkets direkta tillsyn vilar i huvudsak på Advertising Standards Authority (ASA) som är ett oberoende granskningsorgan grundat av media, annonsörsintressen samt reklam- och kommunikationsbyråer. ASA:s verksamhet baseras på klagomål och anmälningar från enskilda, organisationer och myndigheter och består av ett förfarande som i huvudsak går ut på att lösa tvister i samförstånd med annonsörer och spelordnare. Som utgångspunkt leder överträdelser av regelverket till att information om detta publiceras på ASA:s hemsida. Organet har emellertid ett antal sanktionsmöjligheter till buds. ASA kan bl.a. uppmana sina medlemmar (t.ex. medieföretag) att de ska upphöra att erbjuda annonsplats till aktör som överträtt regelverket. Vidare kan ASA ställa krav på förhandsgranskning av annonsmaterial samt be internetsökmotorer att begränsa tillgängligheten för den som bryter mot regelverket. Vid allvarliga eller upprepade överträdelser av gällande regler kan ASA också hänvisa frågan till Gambling Commission som kan vidta åtgärder enligt spellagstiftningen.

Genom Gambling Industry Code for Socially Responsible Advertising har spelindustrin etablerat en frivillig uppförandekod. Syftet med uppförandekoden är att utveckla socialt ansvarstagande när det gäller spel om pengar. Innebörden härav är bl.a. att marknadsföringen tydligt ska ange var konsumenten kan få hjälp med eventuell spelproblematik, att spelordnarna inte får placera sponsorbudskap på idrottsutrustningar för barn och att reklam för nya spel inte sänds förrän efter klockan 21.00.

21.14.3 Frankrike

Bestämmelser om marknadsföring av lotterier är i huvudsak uppdelade i tre delar. I konsumentlagen (som utgör en del av den civilrättsliga lagstiftningen Code de Commerce) återfinns den första delen bestående av generella regler om marknadsföring. Andra delen återfinns i internetspellagen (LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne) samt i lagen om marknadsföring av lotterier (Decree No. 2010-624 du 8 juin 2010 relatif à la

réglementation des communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ainsi qu'à l'information des joueurs quant aux risques liés à la pratique du jeu). Den tredje delen återfinns i bestämmelser som utfärdats av myndigheten för licensiering och tillsyn av internetspel (Autorité de Régulation des Jeux en Ligne, ARJEL) och den franska tillsynsmyndigheten för radio och tv (Conseil Supérieur de l' audiovisuel, CSA).

Endast tillståndshavare får, med de begränsningar som uppställs i lag, marknadsföra lotterier. Begränsningarna har främst till syfte att skydda minderåriga och att skydda mot spelberoende. Den generella tillsynen över marknadsföringsåtgärder utövas av CSA medan tillsynen av marknadsföring av internetspel utövas av ARJEL.

Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) är en självreglerande förening som har som mål att upprätthålla en hög standard i fråga om laglig, hederlig och sanningsenlig reklam. ARPP är en privat förening som finansieras genom medlemsavgifter och förvaltas av reklamrelaterade företag. Föreningen utarbetar etiska normer för att se till att all annonsering i Frankrike är laglig, hederlig samt sanningsenlig och övervakar att normerna efterföljs. ARPP vidtar bl.a. en förhandskontroll av all tv-reklam innan sändning. Normer kan även utarbetas på begäran av en branschorganisation, eller på initiativ av föreningar (t.ex. konsumentorganisationer, miljöorganisationer och reklambranschen) samlade inom ett diskussions- och samarbetsråd, Conseil Paritaire de la Publicité. Bland normerna, cirka 40 stycken, är det framför allt reglerna för digital annonsering och marknadskommunikation, regler om identifiering av annonser och marknadskommunikation samt regler om hur människor får framställas, som blir aktuella vid marknadsföringen av lotterier.

21.15 Överväganden och förslag

21.15.1 Behovet av en reglering av marknadsföring och hur den bör se ut

Utredningens bedömning: Spellagen bör innehålla grundläggande bestämmelser om marknadsföring.

Inget hindrar att spelföretag inom ramen för ett självreglerings-system åtar sig att följa krav som går utöver de som följer av spellagen.

Marknadsföring av spel kan sägas ha två sidor. Å ena sidan kan reklam för spel hjälpa kunderna att göra välinformerade val. Spelkunderna sitter på en stor makt i och med att det är de som väljer vilka spelprodukter de vill köpa. Detta kan gynna konkurrensen bland spelföretag på ett positivt sätt och bidra till ett prisvärt och utvecklat produktutbud. Å andra sidan, som det uttrycks i en rapport utgiven av Statens folkhälsoinstitut (numera Folkhälsomyndigheten), ifrågasätts spelreklam främst p.g.a. att den kan befaras leda till ökat spelmissbruk. I den kritik som riktas mot spelreklam finns ofta en underton att det är förkastligt att överhuvudtaget göra reklam för en produkt som bygger på människors orealistiska förhoppningar om snabb och lättförtjänt rikedom.¹³

I rapporten som gavs ut år 2005, Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan, konstaterar författaren att det inte finns någon studie som kan ge ett klart besked i frågan om i vilken utsträckning spelreklam bidrar till ett ökat spelmissbruk. Konklusionen i rapporten är följande: Vid en sammanvägning av vad som är känt om dels reklampåverkan, dels om spelmissbruk framstår det som troligt att spelreklam i någon mån förvärrar spelmissbruksproblemen men att denna effekt, jämfört med andra faktorer som spelar in, inte är avsevärd. Under vissa speciella omständigheter lär dock spelreklam ha större inverkan på spelmissbruket, t.ex. om den ackompanjerar introduktionen av nya spelformer med särskilt beroendeframkallande egenskaper.¹⁴ Andra forskare har gjort samma eller

¹³ Per Binde, Att sälja en dröm – om spelreklam och dess påverkan, 2005, s. 10.

¹⁴ A.a. s. 80.

liknande bedömningar.¹⁵ I en uppföljande intervjustudie från år 2007 kan författaren finna belägg för att spelreklam gör att en del personer, men inte alla, med spelproblem ökar sitt spelande ytterligare. En annan slutsats av studien är att spelreklam innebär en frestelse för en del spelberoende som försöker dra ned på sitt spelande eller sluta helt. En del av de intervju personer som omfattades av studien uppgav att deras redan omfattande spelande ökade ännu mer av reklamen. Främst gällde det sådana personer som spelat på spel som det görs mycket reklam för samtidigt som de har en hög risk för spelproblem, t.ex. poker, vadslagning på sport och hästar. Studien gav därmed stöd till författarens tidigare bedömning att spelreklam i någon mån förvärrar spelproblem i samhället men att effekten jämfört med andra faktorer som spelar in inte är avsevärd.¹⁶ Åtskilliga studier av olika slag har visat att personer med spelproblem i högre grad lägger märke till och reagerar på spelreklam än personer utan spelproblem.¹⁷

I en text från 2015 dras liknande slutsatser. Den kände spelforskaren Mark Griffiths pekar dock på att få definitiva slutsatser kan utvinnas av den ringa forskning som gjorts på området om förhållandet mellan spelreklam/annonser och spelproblem. För det fall att spelreklam har någon effekt överhuvudtaget synes den ha en inverkan på vissa grupper såsom problemspelare och ungdomar. Studier visar att unga spelare i en större utsträckning än äldre sådana höll med om att reklam för spel bl.a. ökade deras intresse för att spela. Griffiths noterar dock att information från spelarna själva inte alltid kan räknas som tillförlitlig. Enligt Griffiths är spel en aktivitet för vuxna och därför bör spelreklam på tv visas först efter kl. 21 på kvällarna.¹⁸

Spelreklam och spelannonser som riktas mot svenska kunder är i dag intensiv. Den är frekvent förekommande i flera typer av forum och i olika slags media. Avsändarna av reklamen är såväl aktörer

¹⁵ Per Binde (2014), *Gambling Advertising: A Critical Research Review*, London, The Responsible Gambling Trust, avsnitt 2.6.

¹⁶ Per Binde, *Spelreklam och spelberoende – en intervjustudie*, 2007, s. 106 ff.

¹⁷ Per Binde (2014), *Gambling Advertising: A Critical Research Review*, London, The Responsible Gambling Trust, avsnitt 4.4–4.5.

¹⁸ Mark Griffiths, Director of the International Gaming Research Unit and Professor of Behavioural Addiction, Nottingham Trent University, *The Conversation* 2016-07-12, <http://theconversation.com/has-a-deluge-of-tv-gambling-ads-made-britain-a-nation-of-problem-punters-62227>

med tillstånd att verka på den svenska marknaden som sådana som för närvarande står utan tillstånd.

Ett av målen med den nya spelregleringen är ett högt konsumentskydd. Det förutsätter en reglering som tar sociala hänsyn med krav på bl.a. marknadsföring.

I frågan om hur långt en sådan reglering bör sträcka sig kan till att börja med konstateras att det inte är lämpligt att helt förbjuda marknadsföring av spel i radio och tv. Ett sådant förbud skulle nämligen enligt utredningens uppfattning inverka negativt för de spel-företag som har en licens. Sådana spelföretag bör ha möjlighet att, under kontrollerade former, marknadsföra sina produkter för att kunna utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ till produkter från verksamheter som står utanför licenssystemet. En sådan reglering bidrar därmed enligt utredningen till en högre kanaliseringsgrad.

Att spelreklam har en viss handlingsdirigerande effekt kan dock fastslås. Det står också klart att deltagande i spel innebär en risk för människor att få ekonomiska och sociala problem, ibland med allvarliga konsekvenser. Spelproblem bidrar också till hälsomässiga ojämlikheter på samhällsnivå. Syftet med marknadsföring är att öka efterfrågan av varor och tjänster genom att påverka människors attityder och i förlängningen deras beteenden. Följande kan noteras:

- Inget spelföretag gör reklam för spel i allmänhet. Alla företag gör reklam för sina egna produkter.
- På en mogen marknad kan man anta att åtskilligt av den effekt som spelreklam har på konsumtionen är att konsumenten väljer en spelprodukt framför en annan. Den effekten innebär att spelandet i sin helhet inte ökar, utan spelandet fördelas mellan olika företag och spelprodukter.
- Spelreklam är suggestiv och det är rimligt att tro att den även bidrar till att öka eller bibehålla konsumtionen av spel på en nivå som är högre än det hypotetiska fallet om det inte fanns någon spelreklam (t.ex. att reklam för jackpot på V75 gör att personer köper en Harry Boy och hade det inte varit för reklamen hade de inte lagt ut den summan på spel den veckan).
- På en omogen marknad kan man anta att den senare effekten (öka spelandet totalt) är större än på en mogen marknad. Nya produkter lockar nya spelare och gamla spelare vill testa det nya.

För att leva upp till spellagens mål om ett högt konsumentskydd och en reglering som tar sociala hänsyn bör det därför ställas krav på marknadsföring av spel. I de fortsatta övervägandena presenterar utredningen hur långt dessa krav bör sträcka sig och hur de bör utformas. Redan här bör dock något sägas om marknadsföring av spel på värdeautomater och på Casino Cosmopol. Som framgått ovan låter sig inte ett totalförbud mot marknadsföring av spel göras med hänsyn till innehållet i TF och YGL. Mot bakgrund av vad som är känt om dessa spelformer bör dock enligt utredningens uppfattning staten, i egenskap av ägare av Svenska Spel, också fortsättningsvis i sina ägardirektiv ange att spel på värdeautomater inte får marknadsföras till konsumenter samt att marknadsföring av enskilda spel eller jackpottar och andra vinstchanser på Casino Cosmopol endast får ske på spelplatsen.

Nästa fråga för utredningen är på vilket sätt marknadsföring av spel ska regleras. Det finns som bekant i dag generella bestämmelser om marknadsföring i marknadsföringslagen. Därutöver finns sedan den 1 januari 2017 viss reglering i lotterilagen. Branschen har också själv i stor utsträckning tagit ansvar för ansvarsfull marknadsföring genom självreglering. SPER, som består av tillståndshavare på den svenska spelmarknaden, har ställt upp etiska riktlinjer för marknadsföring som medlemmarna åtagit sig att följa.

Företrädare för Branschföreningen för Onlinespel (BOS) och SPER undertecknade i juli 2016 en gemensam avsiktsförklaring. Syftet var att ta fram samlade riktlinjer för självreglering av spelmarknaden med målet att på sikt bilda en gemensam branschorganisation. Efter ett intensivt arbete under hösten har samtalen avbrutits. I stället har ett arbete med att ombilda SPER från etiskt råd till en branschorganisation inletts.

Det finns naturligtvis också invändningar mot självreglering.¹⁹ För det första riskerar övervaknings- och sanktionsmöjligheter att bli mindre verkningsfulla inom ett normsystem som styrs genom självreglering. För det andra innebär den pågående internationaliseringen att tidigare nationella ekonomier i allt högre utsträckning utgör delar av internationella marknader. Ett exempel är EU:s inre marknad. En frivillig reglering på vissa områden som endast omfattar den begränsade svenska marknaden riskerar därför att bli irrele-

¹⁹ Se t.ex. <http://www.konkurrensverket.se/Beslut/04-0635.htm>

vant och ineffektiv samt leda till gränsdragningsproblem. För det tredje finns det invändningar från konkurrenssynpunkt med en alltför utbredd användning av självreglering eftersom självregleringen förutsätter att aktörer på marknaden samverkar för att fastställa regelverket och se till att det följs. Transparens och informationsöverföring kan leda till att företagen aktivt gör överenskommelser eller genom tyst samförstånd bildar karteller som gör att konkurrensen skadas. Samverkan mellan företrädare för näringslivet kan i vissa former således vara direkt olämpligt från konkurrenssynpunkt. Detta gäller särskilt företrädare för konkurrerande företag inom samma bransch.

Trots detta gjorde utredningen initialt bedömningen att om ett spelföretag omfattas av en effektiv självreglering, t.ex. avseende spelansvar och marknadsföring, borde regeringen och/eller Spelmyndigheten kunna avstå från att ställa upp villkor inom detta område. Genom de avbrutna diskussionerna finns det emellertid inte längre några sådana förutsättningar. Inte heller går det att applicera ett regelverk som uppställts och prövas av ett organ, t.ex. SPER på spelföretag som inte omfattas av självregleringen, t.ex. genom att de inte är medlemmar i SPER. Ett sådant system förutsätter att icke-medlemmar prövas i annan ordning, exempelvis av Spelmyndigheten. En sådan ordning vore direkt olämplig eftersom en myndighet inte ska blanda sig i självregleringsåtgärder. Dessutom skulle påföljder för överträdelse av sådana regler riskera att bli helt olika.

Mot denna bakgrund bör det enligt utredningens bedömning därför finnas grundläggande bestämmelser om marknadsföring i spellagen. Det ska dock framhållas att inget hindrar spelföretag från att behålla redan antagna egenåtgärder eller att i framtiden utarbeta nya så länge som de går längre än de krav som uppställs i spellagen.

21.15.2 Måttfull marknadsföring

Utredningens förslag: Måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenterna. Vid bedömningen av om marknadsföringen är måttfull ska särskilt beaktas att marknadsföringen

1. på ett korrekt och balanserat sätt presenterar chanserna att vinna så att de inte skapar intrycket av att chanserna att vinna är större än de faktiskt är,

2. inte förmedlar bilden av spel som socialt attraktivt,
3. inte riktar sig särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år,
4. inte sker genom att använda välkända personer där det antyds att personernas deltagande i spel har bidragit till deras framgång,
5. inte förmedlar intrycket av att deltagande i spel är en lösning på ekonomiska problem eller kan förbättra spelarens sociala ställning, och
6. inte förmedlar bilden av att ett erbjudande om spel är gratis, fritt eller liknande om så inte är fallet.

Marknadsföring som strider mot kravet på måttfullhet ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen anses som otillbörlig mot konsumenterna.

I marknadsföringslagen införs en upplysning om att bestämmelser om marknadsföring finns i spellagen.

Sedan den 1 januari 2017 anges i 47 a § lotterilagen att vid marknadsföring av lotteri ska måttfullhet iakttas. I den föregående memorian föreslogs i stället ett krav på särskild måttfullhet, dvs. samma krav som gäller för marknadsföring för alkohol (Ds 2015:46 s. 35 f.). I förarbetena diskuteras om ett krav på särskild måttfullhet eller ett krav på måttfullhet bör ställas upp i bestämmelsen. Regeringen anför i sammanhanget att det kan konstateras att det finns en omfattande forskning som visar på en tydlig koppling mellan marknadsföring och konsumtion av alkohol, särskilt bland unga. Detta samband är emellertid inte lika klart på lotteriområdet. Regeringen hänvisar vidare till TF där det har intagits en särskilt restriktiv inställning till marknadsföring av alkohol- och tobaksprodukter. Även om det finns vissa likheter i risksynpunkt mellan konsumtion av alkohol och deltagande i lotterier anser regeringen, vid en samlad bedömning, och i likhet med det stora flertalet av remissinstanserna, att det inte är lämpligt att uppställa samma krav på marknadsföring av lotterier som på marknadsföring av alkoholprodukter (prop. 2016/17:8 s. 29 ff.).

Liksom i dag ska det enligt utredningen uppställas krav på marknadsföring i spellagen. Utredningen instämmer i regeringens bedömning enligt ovan att kravet ska innebära att marknadsföring av spel ska vara måttfull. I förarbetena anges att det för att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull ska göras en helhetsbedömning. Avgörande för bedömningen är hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll marknadsföringen har. Marknadsföringen bör inte väcka särskild uppmärksamhet genom sin utformning. En utgångspunkt bör vara att bild och text ska ge en saklig, balanserad och vederhäftig presentation av den marknadsförda spelformen (prop. 2016/17:8 s. 31).

En helhetsbedömning ska alltså göras vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull. Utredningen anser vidare att det är lämpligt att vissa kriterier som särskilt ska beaktas vid bedömningen uttryckligen framgår av lagen. Det gör enligt utredningen att spellagen blir tydlig för de som har att tillämpa den. Utredningen har här tagit intryck av dansk lagstiftning där det av fem punkter framgår hur marknadsföring av spel ska, eller inte ska, utformas (se lov om spil 36 §).

Ett sådant kriterium bör vara att marknadsföringen ska på ett korrekt och balanserat sätt presentera chanserna att vinna så att de inte skapar ett intryck av att chanserna att vinna är större än vad de faktiskt är. Ett liknande kriterium anges i Europeiska kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel. Vid bedömningen bör vidare beaktas om marknadsföringen förmedlar bilden av att spel är socialt attraktivt.

Europeiska kommissionen lägger stor vikt vid att minderåriga inte ska kunna delta i spel. I rekommendationen om konsumentskydd i samband med onlinespel finns därför principer om att marknadsföring av spel inte får skada eller rikta sig till underåriga. Också de spelaktörer som är medlemmar i SPER har åtagit sig att inte marknadsföra eller sälja sina lotteritjänster till personer som är under 18 år. Ett liknande krav bör ingå i bedömningen av vad som utgör måttfull marknadsföring enligt spellagen. Ett av kriterierna bör alltså vara att marknadsföringen inte riktas särskilt mot barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år. Precis som understryks i förarbetena till marknadsföringsbestämmelsen i lotterilagen vill utredningen påpeka att regleringen alltså inte ska utgöra något hinder mot att genom

självreglering eller i tillståndsvillkor uppställa krav på en högre åldersgräns (prop. 2016/17:8 s. 36). Formuleringen bör anses omfatta såväl marknadsföring som avsiktligt riktats till barn och ungdomar som marknadsföring som genom sin utformning gör att det kan antas att barn och ungdomar särskilt lägger märke till och kan påverkas av den.

Två andra omständigheter som också omfattas av Europeiska kommissionens rekommendationer är dels att marknadsföringen inte får ske genom att använda välkända personer för att antyda att personernas deltagande i spel har bidragit till deras framgång, dels att marknadsföringen inte ska förmedla intrycket av att deltagande i spel är en lösning på ekonomiska problem eller kan förbättra spelarens sociala ställning. Att dessa två förhållanden bör beaktas vid en bedömning bör också framgå direkt av lag.

I dag förekommer det påståenden i spelreklam om att det är gratis att delta i spel, att det är riskfritt eller liknande. I bestämmelsen bör det anges att sådan reklam inte är att anse som måttfull om det i själva verket visar sig att spelaren på något sätt måste betala något eller använda t.ex. en bonus på ett särskilt sätt för att ta del av erbjudandet. Att det t.ex. för att ta del av ”gratis”-erbjudandet krävs att spelaren gör en egen insättning på sitt spelkonto, att spelkunden måste satsa pengar som denne sedan tidigare satt in på sitt spelkonto eller att spelkunden inte har möjlighet att ta ut vunna pengar från spelkontot förrän kunden satsat pengarna på ett visst antal vadslagningar är exempel på sådana fall som inte får marknadsföras som gratis. Att förena ett sådant erbjudande med budskapet om att det är gratis, fritt eller liknande när så inte är fallet är i strid med måttfull marknadsföring. I sammanhanget ska nämnas att villkor för ett erbjudande om bonus eller liknande alltid ska lämnas i anslutning till erbjudandet (se avsnitt 21.15.3).

Som nämns ovan krävs att en helhetsbedömning görs av alla omständigheter i fallet. Det innebär att de kriterier som räknas upp ovan inte är uttömmande. Att närmare än på detta sätt ange i lag hur en måttfull marknadsföring ska se ut är dock inte lämpligt.

Konsumentverket har inom flera områden medverkat till att utarbeta branschöverenskommelser. Skulle ett sådant arbete initieras också vad gäller spelbranschen bör innehållet i en sådan branschöverenskommelse också ge ledning till hur begreppet måttfull marknadsföring ska tolkas.

Utredningens förslag innebär att ett särskilt ansvar läggs på spel-företagen vad gäller deras marknadsföring. Spelföretagen kan inte avtala bort sitt ansvar genom att exempelvis låta ett annat företag sköta marknadsföringen. Ansvaret gäller också även om andra regler finns från t.ex. det land därifrån reklamen tv-sänds. Om ansvaret inte iakttas på marknadsföringsområdet har Spelmyndigheten möjlighet att beakta detta exempelvis vid prövningen av en förnyad licens.

Otillbörlig marknadsföring

I 47 b § lotterilagen anges att marknadsföring som strider mot bestämmelserna om marknadsföring i lotterilagen ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen anses som otillbörlig mot konsumenter. Skälet till bestämmelsen är att de föreslagna reglerna om marknadsföring i lotterilagen ska få starkare genomslag. Ett annat skäl är att tillsynen förenklas genom att MFL:s bestämmelser om sanktioner vid otillbörlig marknadsföring kan användas vid överträdelser av bestämmelserna. Regeringen hänvisar i förarbetena till annan speciallagstiftning i vilken marknadsföringsbestämmelser förekommer, t.ex. på alkohol- och tobaksområdet (prop. 2016/17:8 s. 37).

Utredningen anser att en liknande bestämmelse bör tas in i spel-lagen. Vidare instämmer utredningen i regeringens bedömning att någon marknadsstörningsavgift dock inte bör kunna utgå med anledning av överträdelser av kravet på måttfull marknadsföring (prop. 2016/17:8 s. 38).

Tillsynsmyndigheter

Utredningens förslag innebär att KO kan, utöver de möjligheter som myndigheten redan har enligt MFL, väcka talan om förbud vid Marknadsdomstolen enligt 47 § MFL. Ett sådant förbud ska enligt huvudregeln förenas med vite. Den vanligaste formen av sanktion enligt MFL är dock att KO med stöd av 28 § utfärdar förbuds- eller informationsförelägganden vid vite (prop. 2016/17:8 s. 38).

Som framgår av förarbetena till bestämmelsen om otillbörlig marknadsföring i lotterilagen innebär regleringen att både Lotteriinspektionen och Konsumentverket (KOV) har ett tillsynsansvar för mark-

nadsföringsbestämmelserna. För innebörden av detta, se vidare i prop. 2016/17:8 s. 38 f.

Enligt utredningens förslag är alltså marknadsföring som strider mot bestämmelsen om måttfull marknadsföring i spellagen (15 kap. 9 §) att anse som otillbörlig marknadsföring. Även andra bestämmelser i lagen (15 kap. 10–15 §§) skulle kunna kopplas till MFL. Det finns dock inget som hindrar att KOV inom ramen för en bedömning av om en marknadsföring är måttfull även ifrågasätter avsaknaden av t.ex. information om stödorganisationer. En underlåtelse kan nämligen anses strida mot god marknadsföringssed i enlighet med lagstridighetsprincipen. Den föreslagna konstruktionen utsluter alltså inte att KOV kan ingripa mot dessa bestämmelser, men den ger dock en tydligare signal att den nya Spelmyndigheten i första hand har tillsynsansvaret för 15 kap. 10–15 §§. Utredningens utgångspunkt är att det inte är viktigt vem som utövar tillsynen, utan det avgörande är att det finns resurser och en struktur som möjliggör en effektiv och aktiv tillsyn av den omfattande spelreklamen. Om 15 kap. 10–15 §§ kopplas till MFL kan det framstå som att det främst är KOV som har tillsynsansvaret, vilket inte heller är att helt lyckat. Det finns fördelar att den nya Spelmyndigheten som ges olika möjligheter att ingripa också aktivt utövar tillsyn över marknadsföringen.

Förenlighet med yttrandefriheten och förhållandet till EUF-fördraget

En särskild fråga är hur marknadsföringsreglerna för spel förhåller sig till bestämmelserna om yttrandefrihet i RF, TF, YGL och Europakonventionen. I förarbetena till bestämmelserna om marknadsföring i lotterilagen anförs att den inskränkning av yttrandefriheten som bestämmelserna medför måste anses ske för ett godtagbart ändamål, nämligen att motverka spelproblem. Inskränkningen bör även i övrigt anses godtagbar eftersom den inte går längre än vad som är nödvändigt och inte heller grundar sig på politisk eller annan åskådning som nämns i 2 kap. 21 § RF. Av samma skäl bör begränsningen även anses godtagbar enligt bestämmelsen om yttrandefrihet i Europakonventionen (prop. 2016/17:8 s. 39).

När det gäller tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL anförs vidare i förarbetena att utpräglad kommersiell reklam inte

skyddas av TF och YGL. Reklam som har ett kommersiellt syfte, och avser rent kommersiella förhållanden, kan därför regleras i vanlig lag. En bedömning av om en marknadsföringsåtgärd omfattas av TF:s och YGL:s skyddsområde måste emellertid göras i varje enskilt fall. Regeringen hänvisar här till proposition Ändringar i läkemedelslagstiftningen m.m. (prop. 2005/06:70 s. 200) och propositionen Marknadsföring om modersmjölkersättning och tillskottsning (prop. 2013/14:17 s. 39). Där framhålls att det är en självklar konsekvens av tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen att bestämmelser i lag inte får tillämpas i den mån de strider mot bestämmelserna i grundlagarna (prop. 2016/17:8 s. 40). Utredningen instämmer i de skäl som anförs i förarbetena. Det finns således inte något behov av att i spellagen särskilt ange att bestämmelserna om marknadsföring inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot TF eller YGL.

Sammanfattningsvis hindrar inte bestämmelserna om yttrandefrihet i RF och Europakonventionen eller bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL att begränsningar införs för marknadsföring av spel.

Regleringen av spel om pengar är inte harmoniserad inom EU, vilket innebär att de grundläggande principerna i EUF-fördraget om fri rörlighet för tjänster gäller för spelmarknaden. Dessa principer får endast inskränkas med hänsyn till t.ex. folkhälsa eller andra tvingande skäl av allmänintresse, och under förutsättning att inskränkningarna är förutsebara, icke diskriminerande och proportionerliga. Vid bedömningen av om en viss marknadsföringsåtgärd uppfyller förutsägbara om krav på måttfullhet i spellagen måste principen om fri rörlighet av tjänster i EUF-fördraget beaktas. Tillämpningen får inte leda till ett oproportionerligt ingrepp i en näringsidkares rätt att marknadsföra sina produkter inom EU.

21.15.3 Bonusar m.m.

Utredningens förslag: Ett spelföretag som erbjuder en spelare en bonus för att delta i spel, ska på ett klart och tydligt sätt samtidigt informera spelaren om villkor och regler gäller för bonusen. Där spelaren tar del av erbjudandet ska alla villkor och regler vara lätt åtkomliga. Utbetalning av bonus ska ske så snart det är möjligt efter det att villkoret har uppfyllts.

Bonus till en enskild spelare får inte vara beroende av andra villkor än de som under samma förutsättningar erbjuds andra spelare som spelar samma spel.

En spelare ska ha minst 60 dagar på sig att uppfylla eventuella villkor som har knutits till utbetalning av en bonus.

Spel ska utformas på ett sådant sätt att spelarna ges rättvisande förväntningar på sina vinstchanser. Det är inte tillåtet att särskilt utforma eller programmera spelen så att det ser ut som att spelaren är nära att vinna när så inte är fallet.

Vid gratisspel, provspel eller liknande ska vinstchansen framställas på ett korrekt och balanserat sätt. Ett sådant spel får inte ha ett annat slumpmässigt utfall än motsvarande spel med insatser.

Det är mycket vanligt att spelverksamheter erbjuder olika typer av bonusar till kunder och många kunder lockas till spel p.g.a. sådana erbjudanden. Från tid till annan förs diskussioner röster om att förekomsten av bonusar och andra gratiserbjudanden borde förbjudas eller åtminstone begränsas.

Bonusar är samtidigt viktigt för att kunna erbjuda ett attraktivt lagligt spelerbjudande. De tillhandahålls av nästan alla aktuella spelbolag och de utgör ett viktigt konkurrensverktyg mellan spelföretag med licens och illegala leverantörer, bidrar till att styra spelarna mot licensgivna spel och därmed till ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara erbjudanden.

Det ska här framhållas att ett generellt förbud mot bonusar och dylika gratiserbjudanden enligt utredningens uppfattning är komplicerat mot bakgrund av direktivet om otillbörliga affärsmetoder. I svensk rätt är det MFL som genomför direktivet som syftar till en fullständig harmonisering av konsumenters skydd mot otillbörliga affärsmetoder inom hela EU. Som utgångspunkt vid genomförande av direktivet gäller därför att medlemsstaterna endast får bestämma ett skydd för konsumenterna som är i nivå med vad som anges i direktivet. Det är endast affärsmetoder som direkt påverkar konsumentkollektivets ekonomiska intressen som omfattas. Icke-ekonomiska intressen, såsom hälsa och säkerhet, faller alltså utanför direktivets tillämpningsområde. I just de avseendena har medlemsstaterna med andra ord möjlighet att upprätthålla eller införa särskilda eller längre gående bestämmelser för att skydda sådana intressen förut-

satt att åtgärden står i överensstämmelse med EU-rätten. Nationella bestämmelser med syfte att skydda konsumentkollektivets ekonomiska intressen i kombination med andra intressen, t.ex. hälsa, faller dock inom direktivets tillämpningsområde. Direktivet hindrar därför generella förbudsbestämmelser mot bonusar som vid sidan av syftet att skydda konsumenter också syftar till att skydda andra intressen. Det är få intressen som kan sägas röra enbart t.ex. hälsa och det måste i ett sådant fall prövas särskilt om de metoder som förbjuds är otillbörliga.²⁰ Det är enligt utredningen inte omöjligt att ett förbud mot bonusar när det gäller spel skulle kunna motiveras endast av ett syfte, nämligen att skydda konsumenters hälsa.

Utredningen konstaterar dock att helt förbjuda bonusar inte är något okomplicerat och hållbart alternativ. Det skulle i sådana fall innebära att spelföretag blir mycket mindre konkurrenskraftiga jämfört med illegala aktörer som väljer att rikta sig mot den svenska spelmarknaden utan licens och utan att rätta sig efter de svenska reglerna.

Bonusar kommer inte heller att vara skattemässigt avdragsgilla för spelföretagen utan de kommer att räknas in i den nettospelsavkastning som beskattas.²¹ Detta motverkar incitament att ge obegränsade bonusar.

Även om utredningen således inte föreslår ett generellt förbud är det angeläget att i lag föreskriva vissa grundläggande krav vid marknadsföring av bonusar. Som framgår ovan i avsnittet om måttfull marknadsföring är det i strid med måttfull marknadsföring att t.ex. i en annons påstå att det är gratis att ta del av ett erbjudande när erbjudandet samtidigt innebär att spelkunden måste betala något eller utföra vissa prestationer. Om vissa förbehåll gäller för erbjudandet måste dessa tydligt framgå vid marknadsföringen.

I spellagen bör det därför till att börja med anges att ett spelföretag är skyldigt att på ett klart och tydligt sätt informera om villkor och regler gäller för en bonus. Det är enligt utredningens mening oacceptabelt att bonusvillkor ibland finns inbakade i långa texter

²⁰ Se European Commission, Commission staff working document Guidance on the implementation/application of directive 2005/29/EC on unfair commercial practices 25.5.2016, s. 9 f. och EU-domstolens dom den 9 november 2010 i mål C-540/08 i målet Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG mot "Österreich"-Zeitungsvverlag GmbH.

²¹ Ur ett konsumentskyddsperspektiv är det naturligtvis oviktigt, men det förtjänar ändå att påpekas att i vissa länder härrör cirka 10 procent av skatteintäkterna från spel från bonusar.

skrivna på komplicerat juridiskt språk. En studie av bonusar och andra "inducements" i Australien konstaterades, gällande spelbolags kundvillkor mer generellt: "General terms and conditions were characterised by their sheer volume, complexity and legalistic language, with those for one operator totalling 450 pages."²²

Det ska med andra ord stå helt klart för en spelare vad det innebär att anta ett bonuserbjudande. Där spelaren tar del av erbjudandet ska alla villkor och regler vara lätt åtkomliga.

Vissa typer av media omöjliggör, mer eller mindre, att en sådan fullständig information lämnas direkt. I exempelvis en webbannons eller i en radioreklam kan tid och utrymme göra det svårt med en komplett presentation. Det är i sådana fall nödvändigt att de mest viktiga villkoren framgår av det initiala erbjudandet samtidigt som information ges om var kunden kan ta del av de fullständiga villkoren. Sådana förbehåll som att kunden, för att ta del av erbjudandet, måste göra en egen insättning på sitt spelkonto först eller att erbjudandet gäller inom vissa tidsramar måste framgå direkt. I övrigt kan en hänvisning ske till villkoren. Gäller det t.ex. en webbannons ska villkoren aldrig vara mer svåråtkomliga än ett klick på en länk. Det räcker här inte med en länk till spelföretagets hemsida, utan länken ska leda direkt till villkoren för erbjudandet.

Bonusar bör inte anpassas till de individuella spelarnas beteenden. Detta förhindrar att locka enskilda spelare att spela på stunder då de är som mest sårbara, t.ex. då de drabbats av en ekonomisk förlust. Ett erbjudande om bonus till en enskild spelare bör därför inte vara beroende av andra villkor än de som erbjuds andra spelare som spelar samma spelform.

Det är rimligt att en spelare får viss tid till sitt förfogande att uppfylla eventuella villkor som knutits till bonuserbjudandet om att få bonusen utbetald. Det bör därför framgå av spellagen att en spelare ska ha minst 60 dagar på sig att uppfylla eventuella villkor som har knutits till utbetalning av en bonus.

På samma sätt som för bonusspel är det viktigt att spelen utformas på ett sådant sätt att spelarna ges rättvisande förväntningar på sina vinstchanser. Det bör därför t.ex. inte vara tillåtet att särskilt

²² Hing, N., Sproston, K., Brook, K., & Brading, R. (2016). The structural features of sports and race betting inducements: Issues for harm minimization and consumer protection. *Journal of Gambling Studies*, Advance online publication. Doi:10.1007/s10899-016-9642-6.

utforma eller programmera spelen så att spelaren ges en illusion av att vara nära att vinna när så inte är fallet.

En annan situation som uppvisar likheter med problematiken kring bonusspel är gratisspel och liknande företeelser som spelföretagen använder för att attrahera kunder. I dessa sammanhang är det inte ovanligt att vinstmöjligheterna i gratisspelen är större än i spelen med insatser. Det ligger i sakens natur att detta kan utgöra incitament för spelarna att gå över till spel med insatser på oriktiga premisser. Detta bör således inte vara tillåtet att i gratisspel m.m. ha ett annat slumpmässigt utfall än motsvarande spel med insats.

21.15.4 Reklam, sponsring och produktplacering

Utredningens förslag: Ett förbud mot spelreklam från företag som inte har en licens enligt spellagen när detta krävs ska införas i radio- och tv-lagen (2010:696) avseende tv-sändningar, sökbar text-tv, beställ-tv och ljudradiosändningar.

I radio- och tv-lagen ska vidare införas en bestämmelse som innebär att ett företag vars huvudsakliga verksamhet är att anordna och tillhandahålla spel och som inte har en licens enligt spellagen när detta krävs inte får sponsra ett program i en tv-sändning, sökbar text-tv, beställ-tv eller ljudradiosändning.

Bestämmelsen i radio- och tv-lagen om förbud mot produktplacering ska utvidgas till att även gälla spelprodukter från ett företag som inte har en licens enligt spellagen när detta krävs.

Nu gällande främjandeförbud, liksom det förslag om främjandeförbud som utredningen lägger fram, syftar till att förhindra att anordnare utan tillstånd marknadsför sig i Sverige. Främjandeförbudet bör enligt utredningen kompletteras med bl.a. vissa bestämmelser i radio- och tv-lagen om reklamförbud, vem som får sponsra program och produktplacering.

Som framgår av avsnitt 21.5 innehåller radio- och tv-lagen bestämmelser om tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradiosändningar. Lagen reglerar bl.a. i vilken omfattning reklam, sponsring och produktplacering är tillåten i sådana sändningar. Genom lagen genomförs AV-direktivet som är ett minimidirektiv. Det innebär att medlemsstaterna har möjlighet att införa strängare

regler inom de områden som samordnas genom direktivet, under förutsättning att reglerna överensstämmer med unionsrätten. I AV-direktivet anges att det bl.a. ska vara tillämpligt på sändningar som handlar om hasardspel eller andra spel (22 i ingressen), men några uttryckliga regler för just spel, som finns t.ex. för alkohol, förekommer inte. Sverige har valt att införa strängare och mer långtgående regler vad gäller alkohol- och barn-reklam.

Reklam

Regler om reklam och andra annonser i tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv finns i 8 kap. radio- och tv-lagen (RTL). I 15 kap. finns bestämmelser om reklam och andra annonser i ljudradio-sändningar. Med annonser avses reklam och andra meddelanden som utan att vara reklam sänds på uppdrag av någon annan som har till syfte att främja en sak eller en idé (3 kap. 1 § 1 RTL). Reklam definieras som varje form av meddelande som sänds antingen mot betalning eller liknande ersättning eller som utgör egenreklam, och som syftar till att i näringsverksamhet marknadsföra varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen eller andra nyttigheter (3 kap. 1 § 13).

I 8 respektive 15 kap. RTL finns bestämmelser om bl.a. placeringen av, längden på och utformningen av reklam och andra annonser. Vissa av reglerna om utformningen gäller bara för reklam men inte för andra annonser.

Av 8 kap. 13 § och 15 kap. 5 § framgår att bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i 7 kap. alkohollagen och i 14 § tobakslagen. Enligt 8 kap. 14 § och 15 kap. 6 § RTL får dessutom reklam för sådan medicinsk behandling som är tillgänglig endast efter ordination inte förekomma i tv-sändningar, sökbar text-tv, beställ-tv och ljudradio. Försäljningsprogram för läkemedel eller för medicinsk behandling får vidare inte förekomma i tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv. Av 8 kap. 14 § tredje stycket och 15 kap. 6 § framgår att bestämmelser om förbud mot vissa slag av marknadsföring av läkemedel finns i läkemedelslagen (2015:315). I 8 kap. 13 a § och 15 kap. 5 a § RTL framgår vidare att det finns bestämmelser om förbud mot reklam för modersmjölkersättning i lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölkersättning och tillskottsnäring. Härutöver innehåller RTL bestäm-

melser bl.a. om förbud mot reklam som riktar sig till barn i tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv (8 kap. 7 och 8 §§). Lagen innehåller också ett förbud för nyhetskommentatorer att medverka i annonser i tv-sändningar, sökbar text-tv, beställ-tv och ljudradio (8 kap. 9 § och 15 kap. 4 §).

Sponsring

Ett sponsringsmeddelande anses i marknadsrättslig mening vara att betrakta som reklam, även om ett sådant inte får innehålla säljfrämjande inslag.

I 7 kap. RTL finns bestämmelser om sponsring av program i tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv. Bestämmelser om sponsring av program i ljudradiosändningar finns i 15 kap. 8–10 §§. I lagen anges vilka program som inte får sponsras, när ett sponsringsmeddelande får lämnas och hur ett sponsringsmeddelande ska utformas. Dessutom finns bestämmelser om att vissa företag inte får sponsra program. Detta gäller enligt 7 kap. 2 § och 15 kap. 9 § den vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror. Om ett företag som tillverkar eller säljer modersmjölkersättning sponsrar ett program i en tv-sändning, sökbar text-tv, beställ-tv eller ljudradiosändning får sponsringen inte främja användningen av modersmjölkersättning utan bara företagets övriga produkter och dess anseende enligt 7 kap. 2 a § och 15 kap. 9 a §. För läkemedelsföretag anges i 7 kap. 3 § att sponsringen bara får främja företagets namn eller anseende men inte receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som bara är tillgänglig efter ordination.

Produktplacering

Bestämmelser om produktplacering finns i 6 kap. i RTL. Med produktplacering avses enligt definitionen i 3 kap. 1 § förekomsten i ett program av en vara, en tjänst eller ett varumärke, om detta sker i marknadsföringssyfte och mot betalning eller liknande ersättning och leverantören av medietjänsten fått betalt för det, dock inte när varan eller tjänsten är av obetydligt värde och har tillhandahållits gratis.

Utgångspunkten är enligt 6 kap. 1 § RTL att produktplacering är förbjuden i program i tv och i beställ-tv. Viss produktplacering är dock tillåten i filmer, tv-serier, sportprogram och program med lätt underhållning under förutsättning att programmet inte på ett otillbörligt sätt gynnar kommersiella intressen. En annan förutsättning är att information lämnas om att det förekommer produktplacering i programmet (6 kap. 3 och 4 §§).

Det finns även vissa förbud mot produktplacering i RTL. Det gäller program som huvudsakligen vänder sig till barn under tolv år. Vidare får inte program, där det förekommer produktplacering av alkoholdrycker och tobaksvaror eller andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror, sändas. Detsamma gäller för program i vilka det förekommer produktplacering av receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som bara är tillgänglig efter ordination eller modersmjölkersättning (6 kap. 2 § andra stycket RTL).

Utredningens bedömning

Det är angeläget att aktörer som inte har en svensk spellicens när detta krävs inte heller marknadsför sig på olika sätt mot den svenska marknaden t.ex. genom reklam i tv eller radio, sponsring av program som sänds i sådana kanaler samt produktplacering i tv-sändningar. Enligt utredningen bör därför bestämmelser intas i RTL som förbjuder aktörer som inte har en licens, trots att en sådan krävs, att göra reklam i radio och tv. Sådana aktörer ska inte heller få sponsra program och det bör vidare vara förbjudet med produktplacering avseende sådana speltjänster/varumärken.

I enlighet med vad som anförs i förarbetena till förbudet mot marknadsföring av modersmjölkersättning behövs egentligen inte ett förbud mot produktplacering av speltjänster från företag utan en licens, eftersom utredningen samtidigt föreslår ett förbud mot marknadsföring av sådana produkter. För tydlighetens skull bör detta ändå komma till uttryck i RTL (se prop. 2013/14:17 s. 40).

Syftena med spellagen är bl.a. att spelen ska ha ett högt konsumentskydd, att det ska råda hög säkerhet i spelen och att spel om pengar inte används som stöd för brottslighet. Därutöver är ett fram-

trädande syfte att de negativa konsekvenserna av spelande begränsas. I detta ligger att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar och spelberoende. Genom licenssystemet och de krav som ställs på spelföretagen ges svenska spelkunder som önskar delta i spel möjlighet att göra det på ett ansvarsfullt och tillförlitligt sätt. Det ställer också krav på spelföretagen att ta ett ansvar för spelarna. Bestämmelser som begränsar möjligheten för de spelbolag utan en licens trots att en sådan krävs att göra reklam för och sponsra program är därmed enligt utredningen en åtgärd som bidrar till att skydda folkhälsan. Enligt EU-domstolens praxis är en sådan åtgärd förenlig med unionsrätten så länge den kan anses proportionell. Utredningen bedömer att förslaget står i proportion till det eftersträvade ändamålet och att förslaget är förenligt med unionsrätten.

Bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter eller förbud mot kommersiell reklam i ljudradio- och tv-program eller om villkor för sådan reklam. Det samma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som bedriver programverksamheten, alltså sponsring (1 kap. 12 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen).

21.15.5 Sponsring och minderåriga

Utredningens förslag: När ett spelföretag ingår avtal om sponsring ska spelföretaget säkerställa att dess logotyper, spelprodukter eller speltjänster inte förekommer på kommersiella varor som är avsedda att användas eller bäras av personer under 18 år.

Barn och ungdomar är en särskilt skyddsvärd grupp och ett av syftena med de marknadsföringsbestämmelser som utredningen föreslår är att ta hänsyn till just den gruppen. En särskild fråga som lyfts under utredningsarbetet är om utredningens förslag hindrar ett sponsrings-samarbete mellan ett spelföretag och föreningar med medlemmar under 18 år. Huruvida det är lämpligt att ett spelföretag sponsrar personer under 18 år kan diskuteras. När det gäller de förslag som lagts fram inom ramen för utredningen kan dock konstateras att dessa inte lägger några generella hinder i vägen för ett sådant samarbete. Bestämmelsen om måttfull marknadsföring anger att marknadsför-

ingen inte får riktas särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år. Ett sponsringssamarbete eller att ungdomar delar ut reklam för spelföretag torde dock inte – generellt sett – utgöra en marknadsföringsåtgärd som står i strid med kravet på måttfull marknadsföring.

Däremot får det anses olämpligt att barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år används som ”reklampelare” för spelföretag. När ett spelföretag ingår avtal om sponsring ska därför spelföretaget säkerställa att dess logotyper, spelprodukter eller speltjänster inte förekommer på kommersiella varor som är avsedda att användas eller bäras av personer under 18 år. Utredningen är väl medveten om att i många lagsporter blandas olika åldersgrupper i ett och samma lag när spelarna uppnår en viss ålder. När det gäller lagsporter innebär det sagda t.ex. att om ett spelföretag sponsrar en idrottsförening med matchtröjor så får spelföretagets logotyp m.m. inte visas på de tröjor som är avsedda för barn- och ungdomslagen där majoriteten av spelarna är under 18 år.

21.15.6 Reklam får inte riktas mot personer som stängt av sig från spel

Utredningens förslag: Marknadsföring får inte riktas direkt till spelkunder som har stängt av sig på egen begäran eller blivit avstängda av spelföretaget. Marknadsföring får endast riktas direkt till en spelkund som sagt upp sitt spelkonto om spelkunden i samband med uppsägningen aktivt godkänt det.

Många personer som har ett spelproblem uppfattar ofta den intensiva spelreklamen som svår att värja sig mot, inte minst när det handlar om direktadresserad reklam som innehåller olika erbjudanden.

Företag får dock inte skicka reklam genom e-post och sms om personen i fråga inte själv har beställt det. I 19 § MFL finns en bestämmelse som reglerar obeställd reklam. Enligt bestämmelsen får en näringsidkare vid marknadsföring till en fysisk person använda elektronisk post, telefax eller sådana uppringningsautomater eller andra liknande automatiska system för individuell kommunikation som inte betjänas av någon enskild, bara om den fysiska personen har samtyckt till det på förhand. Kravet på samtycke ska dock, under

vissa angivna förutsättningar, inte gälla inom ramen för ett befintligt kundförhållande. Om näringsidkaren har fått personens uppgifter om e-postadress i samband med försäljning av en produkt till personen gäller inte kravet på samtycke om personen inte har motsatt sig att uppgiften om elektronisk adress för e-post används i marknadsföringssyfte och om marknadsföringen avser näringsidkarens egna, likartade produkter. Ytterligare en förutsättning är att personen klart och tydligt måste ges möjlighet att kostnadsfritt och enkelt motsätta sig att uppgiften används i marknadsföringssyfte när den samlas in och vid varje följande marknadsföringsmeddelande. Regleringen i MFL innebär vidare att ett reklammeddelande som sänds med e-post alltid måste innehålla en giltig adress till vilken mottagaren kan sända en begäran om att marknadsföringen ska upphöra (20 §).

Enligt vad som följer av MFL får således inte ett spelbolag, eller andra näringsidkare, skicka reklam via bl.a. e-post till personer där det inte redan finns ett kundförhållande. Om ett kundförhållande föreligger har en spelkund möjlighet att begära att sådana reklamutskick ska upphöra. Vid sidan av dessa regler anser utredningen att spellagen bör innehålla en bestämmelse som anger att marknadsföring inte får riktas direkt till en spelkund som på egen begäran stängt av sig från spel eller som blivit avstängd av spelföretaget. Ett undantag ska gälla för det fall spelkunden, i samband med att spelkunden sagt upp sitt spelkonto, aktivt godkänt att även fortsättningsvis ta emot marknadsföring.

21.15.7 Ett utvidgande av 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen

Utredningens förslag: 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen utvidgas till att omfatta också bestämmelsen i spellagen om måttfull marknadsföring samt förbudet mot spelreklam, sponsring och produktplacering när det gäller aktörer som inte har licens enligt spellagen när detta krävs.

Enligt direktiven ska utredningen undersöka möjligheten att utvidga 16 kap. 15 § RTL till att, utöver alkohol- och barn-reklam, omfatta spelreklam.

Som nämns ovan i avsnitt 21.7 bygger den svenska marknadsrättsliga lagstiftningen på den s.k. effektlandsprincipen. Principen innebär bl.a. att svensk marknadsrätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet. Vidare följer det av effektlandsprincipen att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring. Tillämpningen av effektlandsprincipen innebär att reglerna om marknadsföring av spel i spellagen kan tillämpas på marknadsföring som huvudsakligen får anses riktad mot den svenska marknaden. Frågan om en marknadsföringsåtgärd kan anses riktad mot den svenska marknaden får avgöras efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Enligt utredningen är följden av det nu sagda, som konstateras i förarbetena till bestämmelserna om marknadsföring i lotterilagen (prop. 2016/17:8 s. 33 f.), att ingripanden efter en helhetsbedömning enligt MFL och de föreslagna bestämmelserna i spellagen kan göras mot all marknadsföring av spel i svensk tryckt media och på internet. Detta gäller också för den föreslagna bestämmelsen i RFL om ett förbud för olicensierade aktörer att sponsra program vad gäller tv-sändningar och beställ-tv-tjänster etablerade i Sverige och radio. Bland annat val av språk, tillämplig valuta och andra nationella kännetecken gör att marknadsföringen kan anses riktad mot den svenska marknaden. Ingripanden kan ske gentemot såväl licensierade spelföretag som aktörer utan licens.

När det gäller tv-sändningar och beställ-tv-tjänster etablerade i andra EU-medlemsstater regleras detta genom AV-direktivet som i svensk rätt genomförts genom RFL. Som nämnts ovan är AV-direktivet ett minimidirektiv och medlemsstaterna får föreskriva att leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion ska följa mer detaljerade eller striktare regler inom de områden som samordnas inom direktivet. En förutsättning är att reglerna överensstämmer med unionsrätten.

AV-direktivet innehåller bestämmelser om ett samarbetsförfarande och möjligheter för en medlemsstat som tar emot tv-sändningar att under vissa omständigheter vidta åtgärder mot programföretag som etablerat sig i andra medlemsstater i syfte att kringgå en striktare lagstiftning. Vissa medlemsstaters mediemyndigheter har gjort tolkningen att AV-direktivets bestämmelser om samarbete kan användas vid marknadsföring av spel.

AV-direktivets artiklar om samarbete mellan medlemsstater avser fall där ett programföretag riktar sina sändningar till en annan medlemsstat än den där företaget är etablerat och den medlemsstaten till vilken sändningarna riktas har utnyttjat möjligheten att införa mer detaljerade eller strängare regler i allmänhetens intresse än vad som följer av direktivets minimiregler. Begreppet bestämmelser i allmänhetens intresse har utvecklats av EU-domstolen och avser bl.a. bestämmelser om konsumentskydd, skydd av minderåriga och kulturpolitik (prop. 2009/10:115 s. 115, jfr skäl 41 i AV-direktivet).

I svensk rätt, när det gäller sändningar riktade mot Sverige från en annan EES-stat, finns en bestämmelse om sådant samarbete som avses i AV-direktivet i 16 kap. 15 § RFL. Den gäller för alkohol- och barn-reklam där Sverige valt att ha strängare regler än vad som följer av direktivet. I 16 kap. 15 § RFL sägs att en behörig myndighet i Sverige får kontakta en behörig myndighet i en annan EES-stat för att uppmana ett programföretag, som är etablerat i den andra EES-staten och vars tv-sändning helt eller huvudsakligen är riktad mot Sverige och strider mot de svenska bestämmelserna om reklam riktad till barn eller om alkoholreklam, att följa de svenska bestämmelserna. Om programföretaget inte följer uppmaningen får myndigheten i Sverige vidta åtgärder mot programföretaget om programföretaget i fråga har etablerat sig i det andra landet i syfte att kringgå de strängare bestämmelser som skulle ha gällt om det hade varit etablerat i Sverige. Myndigheten får inte vidta åtgärderna förrän den har underrättat Europeiska kommissionen och den berörda medlemsstaten samt kommissionen har fastställt att åtgärderna är förenliga med unionsrätten.

AV-direktivet innehåller inte några uttryckliga regler för spel. De bestämmelser som utredningen föreslår om måttfull marknadsföring och förbud för olicensierade aktörer att sponsra och göra reklam i tv- och radiosändningar går därmed utöver vad som sägs i direktivet. Som redogörs för ovan är det utredningens uppfattning att de föreslagna bestämmelserna är i överensstämmelse med unionsrätten. Bestämmelserna syftar bl.a. till att skydda konsumenter och minderåriga och får därför anses vara i allmänhetens intresse. Några hinder finns därmed inte mot att låta bestämmelsen i 16 kap. 15 § RFL omfatta också spelreklam.

Det kan diskuteras hur effektiv en sådan bestämmelse kommer att vara i praktiken. För att få vidta åtgärder krävs, som nämns ovan,

att en svensk myndighet kan visa att programföretaget i fråga etablerat sig i ett annat EES-land i syfte att kringgå de strängare svenska reglerna. Utredningen ser här att det kan finnas svårigheter att visa på ett sådant samband. Inte desto mindre är det utredningens uppfattning att bestämmelsen i 16 kap. 15 § RFL bör utvidgas till att omfatta också spelreklam. Det är enligt utredningen angeläget att använda sig av de verktyg som finns för att se till att endast licensierade spelföretag marknadsför sig gentemot den svenska marknaden. Utredningen föreslår således även mot denna bakgrund att bestämmelsen i 16 kap. 15 § RFL utvidgas till att omfatta spelreklam. Utvidgningen ska avse såväl bestämmelsen i spellagen om måttfull marknadsföring som förbudsregeln i radio- och tv-lagen avseende reklam, sponsring och produktplacering när det gäller verksamheter som inte har en licens.

I Norge är det förbjudet att marknadsföra spel som inte har licens i landet. Våren 2015 genomförde Lotteri- och stiftelseilsynet och Medietilsynet en kartläggning om förekomsten av spelreklam i tv, från i Norge olicensierade spelföretag, från andra EES-länder. Kartläggningen visade att sådan reklam sänds från Storbritannien, Nederländerna och Spanien. Mot den bakgrunden kontaktades de ansvariga myndigheterna i dessa länder med uppmaningen att ländernas tv-kanaler skulle respektera det norska marknadsföringsförbudet. Spanska myndigheter svarade att de sände uppmaningen till berörda tv-kanaler och att de i sin tur svarat att de hade för avsikt att följa den norska uppmaningen. Svaren från Storbritannien och Nederländerna var att tv-kanalerna där inte hade för avsikt att följa uppmaningen.

2016 fick Lotteri- och stiftelseilsynet och Medietilsynet i uppdrag av det norska Kulturdepartementet att påbörja en dialog med brittiska myndigheter avseende spelreklam på tv. Syftet med denna dialog var i första hand att få värderat huruvida spelreklamen som sänds från Storbritannien till Norge följer de riktlinjer som satts upp av den brittiska branschorganisationen för spelreklam. Branschorganisationen har bl.a. riktlinjer som säger att spelreklam på tv inte får sändas mellan klockan 05.30–21.00. Kartläggningen i Norge visade att spelreklam från Storbritannien till Norge sänds dygnet runt. Lotteri- och stiftelseilsynet kontaktade i mars 2016 Gambling Commission avseende denna fråga. Hösten 2016 svarade Gambling Commission att de varit i kontakt med de aktuella spelföretagen som var

av uppfattningen att branchorganisationens riktlinjer inte gällde spelreklam riktad mot Norge. Eftersom den brittiska branschregleringen bygger på frivillighet kunde Gambling Commission inte göra något åt saken.

Det norska Kulturdepartementet anser att EU-rätten i viss mån är inkonsekvent avseende marknadsföring av spel. Å ena sidan har EU-domstolen och EFTA-domstolen slagit fast att Norge kan förbjuda spelreklam som en del av den nationella spelregleringen. Å andra sidan är det en vanlig uppfattning att AV-direktivet omfattar spelreklam på tv. Departementet har för avsikt att försöka få en ståndpunkt från EU-kommissionen om tolkningen av AV-direktivet i denna del.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalog. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalförvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalog. [29]

Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständigt förändring. [8]

- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Näringsdepartementet

- För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

- För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]
- Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
- Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]
- Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]
- Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

Utbildningsdepartementet

- Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]
- Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]
- En nationell strategi för validering [18]
- Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Utrikesdepartementet

- Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]